

# Entre el techo de cristal y el piso pegajoso

El trabajo como  
herramienta de inclusión  
en el Uruguay de 2011

Melissa Ardanche  
Lilián Celiberti (Coordinadora)

Cotidiano Mujer  
marzo de 2011

# COTIDIANO MUJER

San José 1436  
Montevideo, Uruguay  
Tel: (598) 2902 0393  
Fax: (598) 2901 8782  
cotidian@cotidianomujer.org.uy  
www.cotidianomujer.org.uy

ISBN Nº 978-9974-8263-0-4



Barrios Amorín 870 Piso 2  
Montevideo, Uruguay  
Tel: (598-2) 412 33 57/59  
unifem.uy@unifem.org

**Autora:** Melissa Ardanche  
**Coordinadora:** Lilián Celiberti  
**Diseño:** Francesca Casariego

**Impresión:** Imprenta Rojo  
Depósito legal:  
Montevideo - Uruguay, marzo de 2011

## ÍNDICE

<b>Prólogo .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>Las mujeres uruguayas en el mercado de trabajo .....</b>	<b>12</b>
<b>Los problemas de las mujeres en el mercado laboral .....</b>	<b>15</b>
<b>Las mujeres y el desempleo .....</b>	<b>16</b>
<b>Las mujeres, la informalidad y la calidad del empleo .....</b>	<b>31</b>
<b>Las mujeres y la desprotección social .....</b>	<b>48</b>
<b>Las mujeres, los trabajos del cuidado y la corresponsabilidad en los hogares .....</b>	<b>60</b>
<b>Las mujeres y la “mano invisible”: la segregación laboral .....</b>	<b>64</b>
<b>Políticas de empleo: enfoque e institucionalidad .....</b>	<b>71</b>
<b>La institucionalidad de género y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) .....</b>	<b>78</b>
<b>Recomendaciones a modo de conclusión .....</b>	<b>88</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>99</b>
<b>Anexo 1 - listado de participantes de la mesa de reflexión sobre las mujeres y el trabajo .....</b>	<b>104</b>
<b>Anexo 2 - listado de informantes calificados/as entrevistados/as .....</b>	<b>104</b>



## PRÓLOGO

*“En el mundo las mujeres siguen teniendo menos probabilidades que los hombres de tener ingresos regulares y puestos remunerados. Siguen estando demasiado representadas en puestos con poca paga, malas condiciones de trabajo, poca seguridad de empleo y sin beneficios de salud o de jubilación. Las mujeres siguen recibiendo menos paga por hacer el mismo trabajo que los hombres.”*

*Michelle Bachelet  
Directora Ejecutiva ONU Mujeres*

*“Entre el techo de cristal y el piso pegajoso. El trabajo como herramienta de inclusión en el Uruguay de 2011” se realiza en el marco del proyecto “Debate feminista para la incidencia en políticas públicas” que llevó adelante Cotidiano Mujer con el apoyo de ONU Mujeres.*

Esta publicación, cuyo eje central es el trabajo, el empleo y las mujeres, coincide con el veinticinco aniversario de Cotidiano Mujer, organización paradigmática del feminismo de la región. Han sido veinticinco años de constantes transformaciones a la luz de nuevas realidades y contextos. Este libro constituye un claro ejemplo de cómo el movimiento feminista ha abierto su espacio de incidencia a nuevos horizontes de acción y realiza un aporte para visibilizar la situación que viven las mujeres uruguayas en pro de cambios normativos e institucionales en su favor.

Las autoras realizan un exhaustivo trabajo descriptivo y de análisis de las políticas públicas de promoción de empleo en Uruguay en la última década y de su impacto en las mujeres. Parten de la situación paradójica en la que “las mujeres necesitan y quieren trabajar y el país, necesita que las mujeres trabajen, sin embargo persisten barreras que dificultan la ecuación”, abren la discusión a partir del análisis de los grandes nudos que hacen que persista la brecha de género en el campo del empleo y finalizan, a modo de conclusión, con una serie de recomendaciones dirigidas a quienes participan en el diseño y la implementación de las políticas públicas con el objetivo de dar vuelta esta paradoja.

Finalmente, queremos señalar que esta publicación se realiza en un momento especial para la historia de los derechos de las mujeres: la creación de la Entidad para la Equidad de Género y el Empoderamiento de la Mujer – ONU Mujeres. La autonomía económica de las mujeres es una de las prioridades del trabajo de ONU Mujeres y su labor estará firmemente abocada para que las sociedades

capitalicen el potencial económico de las mujeres en todos los sectores ya que cada vez son más los estudios que muestran que el aumento de las opciones económicas para las mujeres significa un impulso para las economías nacionales.

Las políticas macroeconómicas y la formulación de políticas pueden establecer vínculos con la igualdad de género. Es necesario derribar las múltiples barreras que impiden a las mujeres aprovechar las oportunidades económicas. *“Entre el techo de cristal y el piso pegajoso. El trabajo como herramienta de inclusión en el Uruguay de 2011”* constituye, en sí mismo, un paso sustantivo para afianzar los vínculos necesarios entre el mundo del trabajo y la igualdad de género.

Montevideo, marzo 2011  
ONU Mujeres Uruguay

## INTRODUCCIÓN

*“Pero aquí, sabes, tienes que correr lo más aprisa que puedas para mantenerte en el mismo lugar. Si quieres ir a alguna otra parte, debes correr al menos al doble de velocidad.”*

*Lewis Carroll, Al otro lado del Espejo*

Incorporar efectivamente el enfoque de género a las políticas de empleo y formación profesional es un desafío ineludible que nos convoca a todas y todos.

Hoy en nuestro país, encontramos una gran paradoja. Existe voluntad por parte de las mujeres para acceder al mercado de empleo y lograr su autonomía financiera y mejorar así su calidad de vida, pero persisten las barreras que impiden su acceso. Tal es así que, en las convocatorias realizadas por el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y luego por el Plan de Equidad, la respuesta de las mujeres fue la mayoritaria.<sup>1</sup>

En el contexto actual de crecimiento económico del país, prácticamente todos los sectores de actividad absorben mano de obra, por lo que resulta particularmente desafiante la persistencia de dificultades por parte de jóvenes y mujeres para acceder al empleo de calidad.

Es por esto que Cotidiano Mujer, como organización feminista, este año comenzó por generar instancias de diálogo y articulación de posiciones y propuestas entre actores/as de la más variada procedencia (organismos públicos vinculados, representantes políticos, académicos/as, organizaciones de la sociedad civil, gremiales y sindicatos), en pos de la igualdad de oportunidades y derechos en el mundo del trabajo. La naturaleza del proceso enriqueció nuestra visión de los problemas y reafirmó nuestra convicción de que es momento oportuno para hacer propuestas, ya que existe voluntad política para encarar el problema por parte de los/as actores/as del Poder Ejecutivo en las áreas de empleo y formación; existe demanda de participación de los sectores sociales y académicos, existe una coyuntura económica favorable que probablemente va a seguir repercutiendo en el aumento de la demanda de empleo, y existen experiencias y aprendizajes acumulados que muestran las complejidades implicadas en el acceso de sectores vulnerables de la población al mercado de empleo, entre ellos, las mujeres.

---

<sup>1</sup> Tanto la participación en el Programa Trabajo por Uruguay del PANES como las convocatorias 2008, 2009 y 2010 para Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo, componentes del Plan de Equidad de trabajo promovido, registraron un porcentaje de inscripción de mujeres por encima del 70%.

El centro de este proceso ha sido, en primer lugar, recoger las reflexiones, aprendizajes y reformulaciones propuestas en el comienzo de este nuevo período de gobierno. En segundo lugar, pero no menos importante, pretendimos, a través del intercambio, potenciar el debate sobre el empleo, la formación profesional y el género como una cuestión central para una verdadera igualdad de oportunidades y derechos. Nos animó la búsqueda de un espacio de debate para la elaboración de un segundo PIONA, que incorpore los aprendizajes en cuanto a los problemas de la población objetivo y de la institucionalidad, para ser más efectivos/as en las acciones que nos planteemos.

Este documento de trabajo pretende ser un esbozo de los principales nudos de problemas que, a nuestro entender, enfrentan las mujeres más vulnerables en el mercado laboral. Partimos de un análisis bibliográfico y documental que ayudó a mapear la situación laboral actual, las políticas públicas con objetivo de empleo que tuvieron a sectores de mujeres como protagonistas, y los avances en términos de derechos. Nos centramos en los nudos críticos que hoy tienen un porcentaje significativo de mujeres para acceder al trabajo y permanecer en él, dado que si bien las descripciones son necesarias y valiosas para quien se aproxima a un tema, el momento histórico y las oportunidades que tenemos en la actualidad, nos señalan la necesidad de buscar otro tipo de abordaje.

Se deben identificar las dificultades de fondo para la inserción laboral de las mujeres. Nos preguntamos entonces si las políticas en su diseño e implementación, y en la metodología pensada para las distintas poblaciones han tenido el efecto buscado.

La construcción social de lo masculino y lo femenino, y el sistema sexo-género, son determinantes para el acceso de las mujeres a las oportunidades del mercado laboral. La revisión de la división sexual del trabajo y su impacto en la distribución del trabajo doméstico en los hogares resulta central para las políticas de igualdad. **Mientras que las tareas del hogar y los cuidados sigan recayendo sobre las mujeres exclusivamente, las bases mismas de la actual división del trabajo no serán modificadas.<sup>2</sup>**

Tanto en organismos internacionales como CEPAL u OIT como en los diagnósticos de académicos y de actores sociales se señala que una de las prioridades para enfrentar los desafíos para la igualdad en América Latina y el Caribe es el desarrollo de políticas de empleo y formación que prioricen la generación de trabajo de calidad, decente, principalmente entre los jóvenes y las mujeres y, entre éstas, las mujeres más jóvenes.

---

<sup>2</sup> Hirata, Helena, Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade, Boitempo Editorial, Sao Paulo, 2002.



En “La Hora de la Igualdad” de la CEPAL, un documento emblemático que problematiza la desigualdad, la inclusión y la cohesión social en América Latina, se apunta que *“las desigualdades con respecto a los activos de que dispone la población en edad de trabajar y las oportunidades desiguales de inserción laboral productiva proporcionadas por estos activos influyen marcadamente en el bienestar, así como en la cohesión social. En este sentido, también son decisivas las brechas de los ingresos laborales y del acceso a la protección social entre los diferentes grupos de la fuerza de trabajo, diferenciados según sus características en términos de educación, experiencia, sexo, zona de residencia y otros factores.”*<sup>3</sup>

Para el caso de las mujeres en el mercado laboral se habla de “techos de cristal” y de “pisos pegajosos”, que las limitan de diferentes maneras en ambos extremos por su sola condición de mujeres. Mientras que los techos describen el freno en el acceso de las más capacitadas (más incluso que muchos hombres) a los estadios superiores de las estructuras jerárquicas por mecanismos no siempre visibles de discriminación, el piso pegajoso alude a la situación de las mujeres en los estadios más bajos de las jerarquías, con magros salarios, empleos informales y de baja calidad, y con pocas perspectivas de progreso, a las que se les hace muy difícil salir de esas situaciones, principalmente por la inexistencia de apoyos para los cuidados (que no pueden costear) y por la falta de oportunidades de capacitación en el trabajo, casi como si una fuerza invisible las mantuviera pegadas al piso.<sup>4</sup> Luego están las mujeres que ni siquiera han alcanzado el piso y que cuando lo hacen, si no cuentan con apoyos suficientes y adecuados, es altamente probable que caigan estrepitosamente, incluso antes que sus pares varones.<sup>5</sup> Las mujeres que rondan este “piso” son la principal preocupación que guía este trabajo.

Pero no son sólo las características de las personas las que determinan el éxito diferencial en el mercado de trabajo, sino que es condicionado por la estructura productiva, por el modelo de desarrollo y por la institucionalidad laboral, que “surgió en buena parte por otra desigualdad estructural, la existente entre trabajadores y empresarios, que se agudizó desde la década de 1980.”<sup>6</sup> Sin lugar a dudas, esta desigualdad estructural sesga la mirada de la institucionalidad laboral, lo que hace

<sup>3</sup> CEPAL, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, junio de 2010, disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf), pág. 160

<sup>4</sup> CEPAL, ¿Qué Estado para qué igualdad?, Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio de 2010, disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que\\_Estado\\_para\\_que\\_igualdad.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf), pág. 47.

<sup>5</sup> Hoy estamos en momentos de expansión económica, pero es importante reflexionar cuáles son los primeros empleos que caen en momentos de crisis. No alcanza con generar puestos de trabajo para los/as más vulnerables para hacer las cosas bien. Debemos generar los mecanismos que eviten que sean las víctimas seguras de eventuales malas rachas.

<sup>6</sup> Íbidem 3.

trabajoso incluir la preocupación por otras desigualdades más antiguas (pero menos visibles), también estructurales, como son las desigualdades de género, de generaciones y étnico-raciales, entre otras, que se combinan y potencian con las tradicionales de clase, lo que origina y perpetúa la exclusión de los actores emergentes en el mercado laboral, como son las mujeres y los jóvenes y, entre ellos, las minorías étnicas como las más vulnerables en términos de capacitación, capital social e incluso autonomía personal.

Nuestro país cuenta con una valiosa tradición de diálogo social y abordaje tripartito de los problemas asociados al trabajo y el empleo, que se consagra a partir de la ley Nº 10.449 del año 1943 de Consejos de Salarios<sup>7</sup>. La negociación colectiva ha sido central para la resolución de conflictos laborales, la generación de soluciones de consenso y la salvaguarda de los derechos de los/as trabajadores/as, considerados la parte más débil de la relación laboral. Tal es así que en las épocas que la negociación colectiva fue suspendida por el poder político, los efectos sobre el empleo (caída del salario real, deterioro de las condiciones de trabajo, flexibilización laboral, entre otras) fueron dramáticos.

A partir del año 2005 se retoma la negociación colectiva tripartita, volviendo a un modelo garantista de relaciones laborales. Se convoca nuevamente a la negociación colectiva de los sectores privado y público a través de los Consejos de Salarios, se llama, desde el Poder Ejecutivo, a un compromiso nacional con el empleo y se avanza en la legislación referida a lo laboral. Los actores de la negociación (sindicatos y empresarios) se fortalecen y revitalizan y se adecuan a las nuevas reglas de juego.

Compartimos la importancia que tiene y ha tenido históricamente para los/as desfavorecidos/as de nuestro país el modelo tripartito. No obstante, creemos que la complejidad de la generación de empleo y algunas realidades diferenciales de grupos determinados para acceder a él y mantenerlo, que se sustentan en gran parte en los estereotipos de género, en la división sexual del trabajo y en el rol que las personas ocupan en la estructura familiar, ameritan una mayor participación de actores/as sociales e institucionales, para enriquecer los diagnósticos, las propuestas y la articulación de estrategias de acción.

---

<sup>7</sup> Ley Nº 10.449 de Consejos de Salarios del 12 de noviembre de 1943, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=10449&Anchor=>

En relación con las políticas de igualdad de oportunidades y derechos, nos encontramos en un momento clave para delinear rumbos. El Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)<sup>8</sup> se viene implementando desde 2007 y tiene una duración prevista de cinco años. Evaluar su cumplimiento, con foco en las dificultades encontradas y los ajustes a realizar en función de la nueva coyuntura permitirá la formulación de un segundo plan con metas concretas y medibles.

A las barreras visibles de acceso se suma el efecto de los estereotipos de género que *“no se restringen al nivel del individuo y de sus decisiones personales, sino que permean múltiples niveles de acción social: las políticas públicas, las instituciones sociales y las prácticas de los individuos”*<sup>9</sup>. No incorporar la reflexión sobre ellos y sus efectos, tanto visibles como invisibles, sería casi como negar el problema y, peor aún, se estarían hipotecando todas las posibilidades de generar cambios para la inclusión en igualdad.

Longo señala que en el ámbito de las instituciones del mercado de trabajo hay instancias de inclusión que no transforman las bases estructurales de exclusión de las mujeres. Por tanto, el enfoque de género no sólo importa, sino que resulta determinante: *“Tanto en la definición de qué trabajos son convenientes y adecuados para cada género, en el acceso a los puestos y los regímenes de reclutamiento y contratación; en las lógicas de promoción y ascenso; y en las prioridades de capacitación y formación para el trabajo, es posible observar estereotipos de género inherentes a las empresas y a los empleadores que regulan la movilidad de los y las trabajadoras/as en el mercado, condicionando de este modo las carreras laborales.”*<sup>10</sup>

En el mismo sentido se expresa Somavía (Director General de la OIT), quien parte del reconocimiento de la asimetría entre hombres y mujeres en el mercado laboral y afirma que *“cualquier medida que sea ‘neutra’ y no se proponga el objetivo explícito de la igualdad tenderá a reproducir las desigualdades”*. Y acto seguido señala que *“por este motivo tienen gran importancia las políticas de mercado de trabajo y las medidas de acción positiva que favorecen a determinados grupos de población.”*<sup>11</sup> En 2006, a través de este discurso se proponía una agenda de trabajo decente para América Latina y el Caribe, donde la igualdad de género, a la vez que objetivo específico, debía constituirse en una de las líneas transversales de la agenda.

**8** Realizado por mandato de la ley N° 18.104 de 15 de marzo de 2007 de promoción de igualdad de derechos y oportunidades, y aprobado en el Consejo de Ministros mediante el decreto 291 del año 2007.

**9** Longo, María Eugenia, “Género y trayectorias laborales. Un análisis del entramado permanente de exclusiones en el trabajo”, en Revista Trayectorias, Volúmen 11 N° 28. enero-junio de 2009, Montevideo, Universidad Autónoma de Nuevo León., pp. 118-140, pág. 121.

**10** Íbidem 9, pág. 128.

**11** OIT, Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm> , pág. 19

## LAS MUJERES URUGUAYAS EN EL MERCADO TRABAJO

Superada la década del 90 y su impronta liberal y desreguladora, y la crisis económica que atravesó nuestro país, cuyo punto crítico se halla en 2002, con consecuencias dramáticas para el mundo del trabajo<sup>12</sup>, los principales indicadores del mercado laboral, sin lugar a dudas, han mejorado sustancialmente y la tendencia indica que seguirán mejorando.

En 2009, el Poder Ejecutivo en el informe de gestión que presentó a la Asamblea General del Poder Legislativo, señala que con respecto a los indicadores del mercado laboral, entre 2005 y 2008, *“se registró un extraordinario aumento del empleo y de su calidad junto con una sostenida caída de la tasa de desocupación.”*<sup>13</sup>

En el período 2004-2008, según estimaciones del Ejecutivo, la tasa de empleo aumentó 6,3 puntos, con la generación de 178.000 puestos de trabajo, y la tasa de desempleo tuvo un promedio anual, para el cierre de 2008, de 7,9 %<sup>14</sup>. En octubre de 2010, había descendido hasta un 6,1%. Este aumento se dio, incluso, en el marco de la continuidad de la pauta estructural de las dos últimas décadas de crecimiento sostenido de la tasa de actividad (oferta laboral).

Pero en el mundo del trabajo, las mujeres inevitablemente parten de pisos más bajos que los hombres. Y el uso del plural aquí no es casual: **una política que busque resolver los problemas de empleo de todos y todas, necesariamente debe atender las distintas franjas, incluso al interior de los sexos (por edad, nivel educativo, pertenencia étnica, racial, etc). Además, partir de diagnósticos claros de los impactos en cada una de ellas y plantear propuestas y metodologías de abordaje diferenciales.**

Es así que a pesar de que los indicadores globales señalan mejores condiciones de acceso al empleo, las mujeres enfrentan brechas significativas en las tasas de actividad, empleo, desempleo y también en el nivel de ingresos. Para la descripción de estos diferenciales recurrimos al mapa de género sobre el mercado de trabajo uruguayo que realizó CIEDUR y el departamento de género y equidad del PIT-CNT.

<sup>12</sup> Autores como Notaro denominan el marco temporal 1998-2003 como fase de “destrucción de trabajo”.

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo, Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal Ejercicio 2008. Informe de la situación económico financiera y de gestión de Gobierno período 2005-2009, Montevideo, 2009, accesible en <http://www.mef.gub.uy/documentos/20090701-rend-cuentas-2008-mje-proy-ley-info2005-2009.pdf>, pág. 18

<sup>14</sup> Esta medición sólo alcanza a localidades de 5.000 y más habitantes.

## BREVE CARACTERIZACIÓN<sup>15</sup>

En 2008, la tasa de empleo para los hombres se sitúa en 68,5%, y para las mujeres en 48,8%, mientras que en el período de la crisis (2003) fue de 59,7% y 38,8% respectivamente. En estos años se ha registrado un aumento significativo en la tasa de empleo femenina. Un dato que sería importante complementar con un análisis cualitativo sobre el tipo de puesto de trabajo al que accede este 10% de mujeres que en ese año no lograba conseguir empleo y hoy sí.

Para la tasa de empleo se registran diferencias geográficas. En las localidades de menos de 5.000 habitantes y zonas rurales, la tasa de los hombres es de 73,5% y la de las mujeres es muy inferior, alcanzando el 42,2%.

De las personas ocupadas, la proporción de mujeres sin registro en la seguridad social, es decir, en la informalidad y sin protección social, es superior que el porcentaje de hombres. A pesar de que la cobertura global aumentó mucho de 2004 a 2007 (los ocupados sin registro pasaron de 40,7% a 34,4%), las mujeres se hallan en 35,1% frente a un 33,8% de los hombres. Los niveles más altos de falta de cobertura para las mujeres están en el servicio doméstico (64,4% de las ocupadas no aportan), seguido del sector de eliminación de desperdicios y saneamientos (50 % de las mujeres sin cobertura).

Los altos niveles de educación femenina no se traducen automáticamente en más oportunidades de empleo.

En los últimos 20 años se ha registrado un considerable aumento en los niveles educativos de la población económicamente activa (PEA). Ha bajado el porcentaje de quienes poseen sólo Primaria como máximo nivel, y ha aumentado el de quienes poseen formación secundaria, universitaria o terciaria. La mejora del nivel educativo ha sido superior para las mujeres. La mayor diferencia porcentual en 2007 se registraba en el nivel terciario: la oferta laboral femenina con formación terciaria era de 20,1%, y la masculina de 14,4%.

A pesar de la mejora diferencial de calificación de la oferta femenina, la tasa de actividad sigue siendo menor y el desempleo mayor que el correspondiente a los hombres. También persisten las brechas de remuneración. Las mujeres que entran al mercado laboral tienen mayor nivel educativo que los hombres, que ingresan en mayor cantidad y tienen mejores ingresos. La distribución de niveles educativos por sexo entre la población desocupada presenta un comportamiento muy similar al de la PEA.

---

<sup>15</sup> Datos extraídos del Área Desarrollo y Género de CIEDUR, Mapa de Género: el Mercado de Trabajo Uruguayo, Montevideo, diciembre de 2009.

A su vez, las mujeres ocupadas se concentran en ciertas ramas de actividad: servicio doméstico (18,7%), comercio (19,1%), industria (12,3%), servicios sociales y salud (12,1%), y enseñanza (10,3%), los sectores altamente feminizados y peor remunerados. Entre 2001 y 2007 hay leves matices: el porcentaje de mujeres ocupadas pasó de 43,2% a 45,2%, con el incremento de la participación en actividades no tradicionales, como comercios, restaurantes y hoteles, transporte y comunicaciones, e intermediación financiera. En las localidades de más de 5.000 habitantes, la mayor proporción de mujeres se registra en el servicio doméstico y el comercio.

En el ámbito del empleo se observan diferencias significativas en el subempleo que, entre 2004 y 2007, su porcentaje global pasa de 15,9% a 12,9%. Sin embargo, en 2007 las mujeres tienen mayores tasas de subempleo que los hombres: 15,3% frente a 10,9%. En cuanto a la cantidad de horas de trabajo, los sectores feminizados (servicio doméstico, servicios sociales y salud, enseñanza) tienen un promedio más bajo de horas.

La brecha de ingresos por trabajo por hora tiene una tendencia descendente. Pasa de 27% en 1986 a 13% en 2008. Es mayor en Montevideo (16%) que en el interior (12 o 13%). La brecha más alta se registra en la población sin educación formal (41 %) o con nivel universitario o similar (31,5 %). Es menor entre las personas con estudios de magisterio o IPA. La brecha de ingresos es mayor que la de remuneraciones por hora, porque se suma la diferencia en la extensión de las jornadas laborales según sexo.

En 2007, los hombres dedicaban un 80% de su tiempo al trabajo remunerado y un 20% al no remunerado, mientras que las mujeres, 54,4% y 45,6% respectivamente. En cuanto a la carga global de trabajo (horas dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado), las mujeres trabajaban 10 horas más en la semana que los hombres (74 frente a 64 horas) y percibían remuneraciones menores; dedicaban en promedio 20 horas más al trabajo no remunerado y 10 horas menos al trabajo remunerado.

En cuanto al desempleo, si bien el porcentaje global ha bajado en los últimos años, llegando a guarismos históricamente bajos para nuestro país, la brecha entre hombres y mujeres se mantiene. Para 2007, las mujeres presentaban un desempleo del 12,6% frente a un 7,1% de los hombres. El desempleo siempre es superior para las mujeres, para cualquier área geográfica y sector educativo que se considere.

Es particularmente preocupante la tasa de desempleo distribuida por sexo y por tramo de edad. Muestra un desempleo muy elevado para la franja que va de 14 a 25 años (hombres 21,4%, mujeres 30,5%) y no tan elevado, pero aún preocupante, sobre todo para las mujeres, para la franja que va de los 25 a los 34 años (hombres 5,2%, mujeres 13,2%).

Si consideramos la dimensión territorial, las mujeres jóvenes de localidades de más de 5.000 habitantes del interior tienen situaciones de desempleo más graves aún: entre 14 y 24 años, 31,7% de desempleo, y entre 25 y 34, 15,1%. En cambio, para los hombres del interior, la tasa de desempleo es similar a la de sus pares de la capital.

## LOS PROBLEMAS DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

Más allá de las cifras globales y los problemas generales que los atraviesan, las mujeres trabajadoras constituyen un colectivo muy diverso que va desde las desempleadas, hasta las que ocupan los puestos de trabajo peor remunerados y de baja calificación, pasando por las técnicas y las profesionales. En este abanico, las barreras derivadas de los estereotipos de género son variables. Lo que sí es claro es que comparten una nota de exclusión visible, u oculta a sus ojos y a los de quienes las rodean. Esa exclusión es la que en muchas situaciones las mantiene por fuera de este mercado y, en el momento en que ingresan, opera como una fuerza centrífuga que las expulsa hacia empleos de menor calidad, salario y protección. La exclusión del mercado de trabajo puede ser medida a través de las tasas de inactividad, de desempleo y de la duración del desempleo.

En tanto, la marginalidad ocupacional entendida como el *“conjunto de factores que conducen a que las mujeres se incorporen al trabajo en condiciones que, si bien no son las causantes directas de la pobreza, contribuyen a perpetuarla, por cuanto se asocian a la carencia de recursos para buscar mejores alternativas de empleo”*<sup>16</sup>, se visualiza a través de los ingresos, el subempleo, el nivel de formalización del trabajo con el consiguiente aporte y protección de la seguridad social, la estabilidad y la calidad del empleo y el acceso a la capacitación profesional, entre otros.

Estos dos tipos de exclusiones deben ser analizadas teniendo en cuenta los estereotipos de género que operan en los distintos actores del mercado de trabajo y la casi exclusiva responsabilidad de las mujeres en cuanto al trabajo reproductivo y de los cuidados, base necesaria para todo trabajo productivo que aporte a un modelo de desarrollo. Una política de empleo que pretenda ser integral deberá, por tanto, ampliar sus categorías de análisis tanto en la formulación como en la implementación.

A continuación, repasamos algunos de los principales problemas detectados y las propuestas de políticas públicas y modificaciones legales para la ampliación de derechos registradas a partir de 2005.

---

<sup>16</sup> Selamé, Teresita, Mujeres, brechas de equidad y mercado de trabajo en Chile. Proyecto Género Pobreza y Empleo, OIT-PNUD, Santiago de Chile, 2004, disponible en [www.oitchile.cl](http://www.oitchile.cl), pág. 58

## ■ LAS MUJERES Y EL DESEMPLEO

Más allá de la recuperación del período, tenemos en nuestro país un grave problema de desempleo de los jóvenes, con énfasis en las mujeres sobre todo del interior del país. Para las mujeres, el problema se perpetúa más allá del cambio de tramo etario.

Esto último hace pensar en la existencia de mecanismos de segregación horizontal y en una organización del trabajo remunerado-no remunerado, que tampoco facilita la inserción de mujeres en edad reproductiva.

A partir de 2005, en el marco de un abanico de políticas para combatir la emergencia social, se comenzaron a implementar con el PANES y luego a través del Plan de Equidad, políticas de inclusión a través del trabajo y políticas de trabajo subsidiado. Se tenía, y se tiene, como destinatarias privilegiadas a un núcleo de personas que hoy representa el 6,2% de la población del país, desempleados/as crónicos/as, población en la que se concentran y combinan todas las facetas de la exclusión social.

Resulta central el trabajo con las personas desempleadas crónicas, con la inserción como meta o al menos para generar algún grado de inclusión porque las personas más vulnerables no deberían tener que pagar las consecuencias de un modelo deshumanizante y depredador, fruto de opciones político-ideológicas colectivas del pasado, y porque nuestro futuro como sociedad depende, en gran parte, de que logremos generar procesos virtuosos de inclusión. La CEPAL señala que existe un fenómeno intergeneracional de transmisión de la desigualdad. Esto implica que *“las características del hogar —en particular el nivel educativo y la inserción laboral de los padres— influyen significativamente en las oportunidades de inserción laboral de una generación”*<sup>17</sup>. Esta transmisión intergeneracional se combina con las altas tasas de fecundidad que tienen los sectores más sumergidos.

En términos de proyecto colectivo, dar la espalda al núcleo duro del desempleo resultaría una verdadera catástrofe. El primer gobierno del Frente Amplio tomó al desempleo estructural como prioridad, y entendió que no es suficiente una política de empleo, sino que debe combinarse con herramientas de política social.

Trabajar sobre cifras tan bajas implica “afinar el lápiz” y cambiar el enfoque. Según el Director de Políticas Sociales del MIDES, Andrés Scagliola, *“llegamos en un momento en que el nivel de desempleo alcanzó unos niveles estructurales en los que se encuentran poblaciones mucho más segmentadas, con problemáticas específicas que requieren un abordaje por colectivo.”*<sup>18</sup>

---

17 Íbidem 3, pág. 161.

18 Entrevista realizada al Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES Andrés Scagliola, el 19 de agosto de 2010.



Al momento no hay propuestas específicas de generación de empleo para las mujeres, pero sí tienen presencia mayoritaria en los dos principales programas de trabajo aplicados en el Plan de Equidad.

## **Programas de creación de empleo: trabajo promovido a través de subsidios**

Uruguay Trabaja (UT) y Objetivo Empleo (POE) son subprogramas componentes del eje “trabajo promovido” del Plan de Equidad presentado hacia fines de 2007. La propuesta busca articular las medidas de mediano y largo plazo relacionadas con la mejora de la protección social en áreas como la reforma de la salud, la educación y las políticas de empleo.

Esto suponía *“la elaboración de una propuesta innovadora que tome al trabajo como herramienta de integración en el marco de la Protección Social. Esto es, una propuesta claramente diferente de las políticas de empleo, aunque deban articularse entre sí.”* Está dirigido a *“personas desocupadas por más de dos años en situación de pobreza (una por hogar y por convocatoria), con menos de 9 años de escolaridad, entre 18 y 65 años.”*<sup>19</sup> No está concebido como una política de empleo stricto sensu, aunque articula con ellas. Se busca generar procesos de integración social, y el trabajo –como generador de efectos positivos en las personas, las familias y la comunidad– se usa como vehículo para la inclusión.

Tanto el UT como el POE partían de una meta de inserción global de 6.000 personas para 2008 y otro tanto para 2009, con responsabilidad institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) respectivamente.

## **De Trabajo por Uruguay a Uruguay Trabaja: de la emergencia a la búsqueda de la equidad**

El antecedente directo de UT se puede encontrar en el Programa Trabajo por Uruguay, componente del Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES).

El PANES se creó en el primer gobierno del Frente Amplio a través de la ley Nº 17.869<sup>20</sup> de 2005. Se votó prácticamente junto con la creación del MIDES, institucionalidad hasta ese momento inexistente en Uruguay. Es una propuesta de políticas

<sup>19</sup> Poder Ejecutivo – Gabinete Social, Plan de Equidad, disponible en <http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=818&site=1&channel=inju>, pág. 52.

<sup>20</sup> Ley Nº 17.869 de creación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano de 20 de mayo de 2005, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=>

ante la situación de vulnerabilidad extrema de gran parte de la población, con índices alarmantes de pobreza e indigencia, que implementó medidas para atender de forma inmediata necesidades básicas insatisfechas.

Desde la Dirección de Desarrollo Ciudadano del MIDES<sup>21</sup> se realizaron tres grandes programas del Plan de Emergencia que incluían la dimensión trabajo: Trabajo por Uruguay, Cooperativas Sociales y el Programa de fortalecimiento a iniciativas locales.

Trabajo por Uruguay fue el programa de empleo transitorio previsto en el PANES. Buscaba *“contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales.”*<sup>22</sup> Recoge antecedentes de programas de ingresos por trabajo transitorio llevados adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo en el marco de la emergencia social (Barrido Otoñal, en 2003; Jornales Solidarios, en 2003; y Trabajo por Montevideo, en 2004).

La propuesta marcaba como objetivos *“desarrollar un programa de trabajo transitorio que, a través de la realización de proyectos de interés comunitario, la mejora ambiental y la promoción de iniciativas culturales y sociales, contribuya a paliar las situaciones de pobreza y exclusión social de jefes y jefas de hogar desocupados. Estos recibirán ingresos a cambio de tareas que realicen así como participarán en espacios de desarrollo ciudadano y de ejercicio de derechos”*.<sup>23</sup>

Dentro del MIDES, desde el inicio de Trabajo por Uruguay estuvo en juego la identidad de la política. Se procesó la discusión sobre si estaban desarrollando políticas activas de empleo o no. La opinión de la Dirección de Desarrollo Ciudadano fue que lo que llevaban adelante eran políticas de inclusión social tomando al trabajo como línea sustantiva de inclusión, tanto desde el punto de vista económico como desde el vincular. La hipótesis era que para acceder a un empleo y mantenerlo, la población objetivo del PANES debía transitar antes por un proceso de inclusión social.

Si bien el programa no estaba dirigido específicamente a las mujeres, el 77% de los/as participantes lo fueron, en su mayoría jefas de hogar con hijos a cargo. Y en sus objetivos estaba la preocupación por la equidad de género, generacional y étnica, y se trabajaba sobre estos ejes en grupos mixtos.

**21** En el nuevo gobierno que asume en el 2010, se realiza una reestructura en el MIDES. La Dirección de Desarrollo Ciudadano, otrora con Mariella Mazzotti al frente, se convierte en la Dirección de Economía Social, y su directora pasa a ser Mariela Fodde. Esta Dirección tiene a cargo los siguientes programas: Uruguay Trabaja, Cooperativas Sociales, Apoyo a emprendimientos productivos y socioculturales y Uruguay Clasifica. Se busca actualmente generar trayectorias de las personas entre estos programas; que se articulen en algún punto pero que sea decisión de los/as protagonistas el recorrido.

**22** MIDES – Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, Del vientre de los sueños nace la realidad. Sistematización programa Trabajo por Uruguay, Montevideo, 2010, pág 10.

**23** Íbidem 22, pág 11.

En convenio con organismos del Estado y con organizaciones de la sociedad civil se realizaron tareas comunitarias en espacios públicos. Las organizaciones sociales con las que se hacían los convenios realizaban una tarea de acompañamiento en la inserción y la formación de capacidades para el trabajo. Esto determinó, en parte, el éxito del programa, porque al trabajar mayoritariamente con poblaciones con desempleo estructural, el apoyo para ingresar en el mundo del trabajo resultaba el diferencial entre la inserción exitosa o la nueva frustración de la persona.

El programa incluyó en sus líneas de acción tres subprogramas: atención integral de la salud bucal; trabajo por Uruguay joven (mayor carga horaria a actividades de formación, menor carga horaria laboral y autonomía en la administración del salario); trabajo conjunto con el Patronato de excarcelados y liberados (se integraron 115 integrantes de su bolsa de trabajo al programa, formando cuadrillas mixtas con fines de integración social y buscando evitar la re-estigmatización de la población carcelaria).

Trabajo por Uruguay empezó a ejecutarse en setiembre de 2005 y finalizó en diciembre de 2007. Se crearon 15.449 oportunidades de integración y participaron 15.684 (suplentes). Finalizaron el proceso sociolaboral 14.772 personas. La mayoría de las mujeres inscriptas (91%) están en este último grupo.

Aunque la inserción laboral formal no era la meta de este programa, el 7% de los/as participantes que permanecieron en el programa por más de dos meses lograron una inserción laboral formal. En algunos departamentos, el porcentaje llegó al 10%.

Finalizado Trabajo por Uruguay (2005-2007) se dio inicio a Uruguay Trabaja, con características similares en el abordaje, con la misma población objetivo, pero con metas de inserción. Comenzó a ejecutarse en 2008 y funciona hasta el día de hoy. El subprograma Uruguay Trabaja, creado a través de la ley N° 18.240<sup>24</sup> en 2007 como política pública permanente, se sustenta en tres pilares: desarrollo de actividades de valor público; desarrollo de programas de promoción social a las y los trabajadores mediante una línea de intervención que atienda los factores personales y familiares que inhiben o dificultan el ingreso al mercado de trabajo (organización familiar, violencia doméstica, conductas adictivas, problemas de salud, ejercicio de derechos); desarrollo de programas de capacitación laboral y apoyo a opciones productivas.

Es un programa de trabajo transitorio que explícitamente habilita (no obliga) al desarrollo de líneas programáticas específicas para jóvenes, mujeres y desempleados/as mayores de 45 años. Tiene una duración de 9 meses en los que se les paga a las personas una compensación por trabajo comunitario y se les brinda cobertura asistencial de ASSE, BSE, aportes y cómputos de servicio.

---

24 Ley N° 18.240 de creación del programa Uruguay Trabaja del 27 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18240&Anchor=>

Se planteó una cobertura de 3.000 personas por año, apostando a un piso de inserción laboral, ya sea a través de empleo formal o de Cooperativas Sociales, del 20% (600 personas). El piso de inserción se cumplió en todas las ediciones.<sup>25</sup>

Dentro de sus objetivos específicos se incorporan lineamientos del enfoque de derechos (facilitar acceso a atención integral de la salud, violencia doméstica, etc) y de desarrollo de vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneración.<sup>26</sup>

La formación que da el programa es transversal (pautas y códigos culturales del mundo del trabajo) y específica (destreza en un área de actividad).

Entre diciembre de 2007 y febrero de 2009 se realizaron cinco llamados a los que se presentaron 59.000 personas. El mecanismo de selección estipulado fue por sorteo y luego se chequeó con los datos de BPS que los aspirantes estuvieran habilitados según las bases.

Las personas que efectivamente participaron luego del proceso de selección fueron 6.792 (hasta octubre de 2009). El 77% eran mujeres (el 24% de entre 18 y 29 años; el 30% de 30 y 45 años; y el 19% entre 46 y 64 años). El acompañamiento de los procesos fue realizado por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) contratadas a estos efectos y se contó con el acompañamiento y colaboración del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA).

Durante 2010 se trabajó en fortalecer algunos vectores de las OSC. Dos áreas son las principales para ser reforzadas: el acompañamiento para la formulación del proyecto laboral ocupacional y el trabajo con las acreditaciones de la enseñanza formal. Existe una gran preocupación en el equipo por el nivel educativo muy bajo de los/as participantes. Los/as inscriptos al programa son cada vez más jóvenes (en el 2010, el 43% de los/as participantes de UT fueron menores de 30 años) lo que genera una gran oportunidad de apoyarlos/as en la adquisición de competencias y el avance en el nivel educativo formal. En este sentido, están difun-

---

**25** El Programa también está teniendo externalidades positivas en cuanto a la inserción laboral de las mujeres. La ley Nº 18.516 de julio de 2009, referida al trabajo de peones prácticos y obreros no especializados, establece la obligatoriedad de que las empresas que efectúen obra pública en todos los departamentos contraten un 35% del total de trabajadores/as requeridos, por sorteo entre quienes integren la lista de los organismos públicos que desarrollen en el departamento planes de trabajo transitorio. La mayoría de participantes son mujeres, por lo que ya están ingresando a trabajar en las obras, bajo el amparo de esta ley. Esto presenta algunas dificultades en cuanto a cómo brindarles apoyo para sostener esta inserción y monitorear las buenas prácticas en los lugares de trabajo. Tanto en la entrevista con la Directora de Economía Social y la Directora de Uruguay Trabaja como con el Inspector Nacional de Trabajo y Seguridad Social surgió por parte de los/as entrevistados esta situación, como un desafío a trabajar este año en coordinación con otros organismos.

**26** MIDES-Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización de Programa 2008-2009, MIDES, Montevideo, 2010, pág. 31

diendo fuertemente Uruguay Educa y Uruguay Estudia (programas que otorgan becas para la finalización de los estudios) y se están realizando contactos con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) para canalizar participantes hacia sus cursos. También se inició una línea de coordinación con el área de alfabetización digital del Ministerio de Educación y Cultura, para trabajar con los participantes en la reducción de la brecha digital, como última brecha social a derribar en los procesos de inclusión.

Sobre la participación de las mujeres en el programa, figura en la sistematización una nota del equipo técnico del MIDES referido a la perspectiva de género: *“Existe una íntima relación entre la salida al mundo exterior con una rutina a cumplir fuera del hogar, y algunos cambios que empiezan a operarse en la subjetividad cambian creencias, por ejemplo, en torno a la maternidad como único destino; también se modifican estereotipos en relación con la división de tareas por sexo.”*<sup>27</sup>

Sobre la inserción cabe decir que la sistematización señala que en noviembre de 2009 el BPS le informó al MIDES que 580 personas que participaron de UT aportan como trabajadores formales a BPS. En cuanto a los lugares de inserción, el 63% son empresas, el 20% en Organizaciones de la Sociedad Civil; y un 9% en cooperativas (mayoritariamente Cooperativas Sociales).

El programa tiene un costo de 220 millones de pesos por año. Para este quinquenio se prevé que aumente a 320 millones por año.<sup>28</sup>

## El Programa Objetivo Empleo

Uno de los objetivos estratégicos del Plan de Equidad consistió en la articulación de las políticas de empleo con las políticas de protección social centradas en el trabajo. Objetivo Empleo, el otro subprograma del eje trabajo promovido del Plan de Equidad, es una estrategia vía subsidio a las empresas privadas que nace en 2007 en el ámbito de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS. Desde el inicio se planteó trabajar con 3.000 personas por año, con una tasa meta de permanencia en el empleo de al menos 20%.

Este programa brinda un incentivo a las empresas privadas que contraten trabajadores/as con las siguientes características: hombres y mujeres entre 18 y 65 años, con hasta 5º de bachillerato incompleto, desocupados/as formales por un período de no menos de un año o que cuyo empleo no haya superado los 90 días el último año.

<sup>27</sup> Íbidem 26, pág 67.

<sup>28</sup> Dato aportado por la Directora de Economía Social del MIDES, As. Soc. Mariela Fodde.

El incentivo para las empresas es de un subsidio a la contratación de 60% en el caso de que se sean hombres y 80% en caso de mujeres, de dos salarios mínimos nacionales (SMN), por un máximo de 12 meses y de 18 meses para trabajadores/as mayores de 45 años, acreditado a través de la generación de un crédito al empleador sobre los aportes al BPS. A esto se suma un subsidio por capacitación de hasta 3,5 SMN. El programa ofrece a las empresas realizar una pre selección y evaluación de perfiles ocupacionales de los/as participantes y un seguimiento del proceso de inserción durante el período de prueba, dejando la selección definitiva en manos de la empresa.

Pueden acceder a este beneficio las empresas que estén al día con las obligaciones de BPS, DGI y MTSS, que cumplan con los laudos de los Consejos de Salarios y que garanticen un mínimo de 8 meses de trabajo.

El desarrollo de la política de intermediación en el territorio se da a través de los Centros Públicos de Empleo (CEPES). Estos centros, creados en el primer gobierno del Frente Amplio, tienen a su cargo las tareas clásicas de intermediación laboral. Es una institucionalidad nueva en nuestro país, que actualmente se sostiene por convenios entre el MTSS y los gobiernos departamentales, y que aún presenta algunos problemas de los que las autoridades laborales son conscientes, en los que nos detendremos más adelante. Desde nuestro punto de vista, algunas dificultades de implementación del POE en el territorio se relacionan con debilidades de algunos CEPES.

Durante 2008 y 2009 se realizaron entrevistas de orientación a 5.300 personas, se registraron 77 empresas con pretensiones de trabajar con el programa y se capacitaron 14.000 personas<sup>29</sup>. No están disponibles a nivel público datos de porcentajes de inserción efectiva de la población que participó de las dos ediciones del programa, mucho menos sistematización alguna (al menos pública) sobre cuáles han sido los principales obstáculos para la inserción laboral formal. Sería deseable contar con estos datos para analizar la marcha y el impacto del programa, tanto a nivel de las personas inscriptas como en la satisfacción de las demandas planteadas por las empresas, para poder hacer un análisis de los nudos críticos de la coordinación en la práctica y ajustar las siguientes ediciones.

Hay un capítulo a explorar para identificar los nudos, que pueden deberse a la no adecuación a las capacitaciones requeridas, la falta de un adecuado diagnóstico de las necesidades y posibilidades de las empresas privadas, las dificultades de anclaje territorial de la política, entre otras.

---

**29** Presidencia de la República, Informe de transición de gobierno 2009-2010, accesible en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2009/12/2009122905.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/12/2009122905.htm), Informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pág. 14

En los años 2009 y 2010 se dieron una serie de cambios en el programa y una mejora de la coordinación de actores involucrados en las políticas de trabajo promovido.<sup>30</sup> Hubo un importante aprendizaje respecto de los problemas y las características de la población a la que se quiere insertar laboralmente, que requiere de una malla de contención que supera ampliamente a la intermediación laboral clásica. Se está trabajando en el enganche y concatenación de las políticas, para que, primero, operen las de inclusión sociolaboral del MIDES, reforzando las capacidades de las personas de vincularse en el mundo del trabajo, de acceder y mantenerse en un empleo, o programas de formación en competencias para el trabajo como Uruguay Estudia a cargo de INEFOP o como planes a cargo del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP). Ejemplo de este trabajo es el programa piloto entre el POE y UT.

A su vez, en muchos casos, el Director Nacional de Empleo junto al Ministro de Trabajo han realizado numerosos contactos con las Cámaras Empresariales, los centros Comerciales del Interior y otras entidades empresariales para difundir el programa y los beneficios que tiene desde el punto de vista empresarial. Se le ha dado gran importancia en esta etapa a la vinculación con los empresarios para la difusión y, según evalúa el Director, a pocos meses de trabajo, esta actitud ha tenido gran impacto: *“El nivel de ejecución del programa en estos dos meses cambió radicalmente. No arrasa ni decimos que estamos bárbaros, pero el nivel de consultas es importante y también se duplicaron las inserciones que logró el programa.”*<sup>31</sup>

## **De aprendizajes: programa piloto Objetivo Empleo – Uruguay Trabaja – INJU**

UT y el POE son programas que trabajan con la misma población pero con objetivos diferenciados. A pesar de esto, en sus inicios no se visualizaban como complementarios, pero la práctica fue acercando a los equipos de trabajo.

El primer antecedente de colaboración más formal se registró en 2009, cuando se realizó un llamado a UT pero con la base de inscriptos del POE. Ochocientas personas de esta base comenzaron a pasar por UT. En esa oportunidad, la colaboración consistió en compartir la población y en que el POE realizara una transferencia monetaria para financiar esa edición.

Durante 2010, a instancias del MIDES (Economía Social e Instituto Nacional de la Juventud), el MTSS y el equipo del POE, se comenzó a trabajar sobre un piloto conjunto. Los distintos equipos señalaron que se requirió primero un proceso de consolidación de cada programa para poder pensar en articularlos y coordinar.

**30** Da cuenta de estos cambios, que a pocos años de creado el programa ya cuenta con tres grandes modificaciones a través de los decretos reglamentarios N° 232/008 de mayo de 2008, N° 425/009 de setiembre de 2009 y 157/010 de mayo de 2010.

**31** Entrevista con el Director Nacional de Empleo Eduardo Pereyra, realizada el 26 de agosto de 2010.

Esta iniciativa trató de una experiencia innovadora que partió de la necesidad de complementar tareas y equipos con perfiles, fortalezas y potencialidades diversas. Según se señala en el acuerdo marco MTSS-MIDES suscripto el 31 de agosto de 2010: *“La línea argumental de la propuesta se basa en la elaboración conjunta de una batería de herramientas para quienes presentan mayores dificultades y, por tanto, requieren estrategias distintas a las planteadas desde la propuesta original de Objetivo Empleo. Estrategias capaces de combinar el fortalecimiento de procesos de inclusión social, habilidades y formación para el trabajo.”*<sup>32</sup>

A esta coordinación se integró el INJU debido a las altas tasas de desempleo entre los/as jóvenes y a que la generación de trabajo de calidad es uno de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Juventudes elaborado en 2009.<sup>33</sup> Desde la DINA se señaló que a través de esta experiencia, el Ministerio buscó dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Juventudes.

El piloto, dirigido a 100 personas en su fase inicial, y con una meta de 30% de inserción, actualmente se está desarrollando en cuatro departamentos del país: Montevideo, Canelones (Barros Blancos), Soriano (Mercedes) y Artigas. Se compone de un modelo básico de intervención de UT, con el aporte de los técnicos del POE tanto para el apoyo a las OSC en la formulación de los proyectos laborales como para el trabajo con las empresas, y a través de los Centros Públicos de Empleo, para lograr las inserciones y un posterior acompañamiento de tres meses.

Durante cinco meses de capacitación, los/as participantes reciben una prestación igual a la percibida por los/as asistentes de UT. El proceso socioeducativo se lleva a cabo a través de dos estrategias complementarias: trabajo operativo en tareas de valor público, y una capacitación transversal y otra específica (vinculada a las necesidades del territorio), con una carga horaria de 48 horas para ambas. La capacitación aumenta en forma gradual a lo largo del tiempo, y se refuerza la específica en los últimos tres meses. Los contenidos de la capacitación transversal incluyen alfabetización digital<sup>34</sup>, técnicas de búsqueda de empleo, habilidades emprendedoras, derechos laborales y la seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral, derechos sexuales y reproductivos, relaciones de género, violencia de género, consumo problemático de drogas y alimentación saludable.

---

**32** Experiencia Piloto, acuerdo marco MTSS-MIDES, Montevideo, 31 de agosto de 2010. Este material fue proporcionado por el Director Nacional de Empleo Eduardo Pereyra, y no se encuentra disponible en base electrónica ni ha sido publicado.

**33** Al considerar la elevada tasa de desocupación entre las mujeres y con los datos de la caracterización de su posición en el mercado laboral, no deja de sorprendernos la ausencia del Instituto Nacional de las Mujeres en este diálogo. Consultada la directora de Uruguay Trabaja, alude que para coordinar es necesario afianzar los programas, que el modelo Trabajo por Uruguay – Uruguay Trabaja incorporó desde el inicio la perspectiva de género y que las coordinaciones con Inmujeres son muchas, pero refieren principalmente a situaciones puntuales de violencia doméstica que se les presentan. Inmujeres no es visualizado como un actor a la hora del diseño y la ejecución. Sí se recurre, en cambio, para asesoramiento y capacitación.

**34** Se basará en los contenidos del Plan Nacional de Alfabetización Digital de Centros MEC.



Asimismo, se incorporan actividades de turismo social, se otorgan boletos de transporte y se les brinda atención odontológica y oftalmológica. Se promueve la inclusión educativa formal.

El programa pone énfasis en el trabajo conjunto de evaluación y seguimiento a cargo de las áreas especializadas de la DINA E y el MIDES. Es bueno remarcar esta tarea ya que es una de los grandes déficits de nuestra cultura institucional, que aunque ha mejorado, tiene carencias en la sistematización de la ejecución, que inhabilita el diálogo entre la práctica y el diseño en beneficio de los/as participantes y de la eficiencia de las erogaciones públicas.

Un hito fundamental para la concreción de este piloto, y también para la reflexión sobre el trabajo promovido del Plan de Equidad, fue la realización del taller *“El trabajo: factor clave de inclusión social y económica”*<sup>35</sup>. En esta instancia, el Ministro de Trabajo, Eduardo Brenta, y la Ministra de Desarrollo Social, Ana María Vignoli, firmaron un acuerdo marco. Asimismo, participaron en el encuentro autoridades de ambos ministerios y los equipos técnicos de los programas UT y Objetivo Empleo. Durante el primer día del encuentro se desarrolló una instancia cerrada en la que los equipos técnicos fueron los protagonistas y llegaron al compromiso de *“profundizar la coordinación entre programas, instituciones y actores, desarrollando un proceso de perfeccionamiento y aprendizaje permanente”*<sup>36</sup> que se incluyó en una agenda de trabajo interinstitucional, con los siguientes postulados:

- Tener una estrategia coordinada para el fortalecimiento de las contrapartes locales (CEPES, OSC y otras instituciones y actores locales);
- Articular los programas que generen mecanismos de tránsito de participantes, para profundizar la intermediación con las empresas, entre programas y con los sistemas educativo y productivo, y enfatizar en la importancia de la dimensión local de las políticas;
- Conocer mejor a las empresas, su racionalidad, los mecanismos que operan entre la inscripción y la efectiva contratación y los estereotipos de género en la selección para romper la segregación ocupacional y abogar por la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el desarrollo en el empleo;
- También saber más de los/as participantes: quiénes se insertan, cuáles son los factores de permanencia o no, los procesos que construyen, qué implica para ellos/as un “éxito” o un “fracaso”, entender las dinámicas diferenciales de hombres y

<sup>35</sup> Este taller se realizó los días 30 y 31 de agosto de 2010 en el Hotel NH Columbia. Se contó con la presencia de autoridades de los Ministerios de Trabajo de Brasil (Fábio José Bechara Sanches) y Argentina (Cecilia María Delpech), y con la reflexión de académicos/as nacionales y extranjeros/as con larga trayectoria en la materia: Alma Espino (IECON-FCCEEA-UdelaR), Marcos Supervielle (DS-FCS-UdelaR), Andrés Marinakis (OIT) y Fernando Casanova (OIT).

<sup>36</sup> El compromiso y la reseña de conclusiones presentadas en el taller estuvo accesible en la página web del Ministerio de Trabajo. En la nueva página web del Ministerio, el material ya no está disponible.

mujeres en la búsqueda de trabajo, e incorporar elementos como la movilidad territorial y el tránsito informalidad/formalidad. Vinculado a este punto, se señaló la necesidad de incluir estrategias de transversalización y focalización de género, debido al elevado número de mujeres participantes de estos programas;

■ Perfeccionar las estrategias de comunicación hacia los/as potenciales participantes, las empresas, las organizaciones empresariales y sindicales y la interna del propio Estado y de allí a la sociedad, con un énfasis en la coordinación interinstitucional y la articulación de políticas como buena práctica a imitar;

■ Mejorar el sistema de insumos de información, con la adaptación de la información disponible en distintos ámbitos, para generar capacidades entre las contrapartes locales para captura, sistematización y análisis de los datos del mercado de trabajo, y para tener información sobre qué tipo de capacitación priorizar;

■ Trabajar para generar acuerdos políticos estables en relación con la política de empleo, que se sustenten en el debate y en un amplio diálogo social, y que permitan tener una visión acumulativa de estas políticas.

En este taller, se llevó a cabo un encuentro franco, crítico y fructífero, remarcado por autoridades de la región y de la OIT como “*fuera de lo común*”, que denotó “*gran franqueza y honestidad intelectual*” y “*capacidad de diálogo*”. Quedó planteada una agenda de trabajo conjunto y de discusiones a procesar, como, por ejemplo, que si la única alternativa aceptable era la inserción formal asalariada, cómo incorporar la perspectiva de género, cómo abordar la interrelación entre las dimensiones de género, las generaciones y las étnico-raciales, y la discusión de la escala de estos programas en correlación con la efectividad. El diálogo quedó abierto.

Entendemos que la implementación de este piloto, que esperamos sea exitosa y se extienda (ya que supera muchas de las dificultades y debilidades diagnosticadas en UT y OE), constituye un significativo avance en términos de comprensión de los fenómenos sociales y culturales que rodean a una inserción laboral y una fuerte apuesta por comprender y actuar en consecuencia de la generación de oportunidades y efectivización de derechos en igualdad.

## **Algunas reflexiones sobre el trabajo promovido y las políticas de subsidios**

Las políticas de inclusión social a través del trabajo subsidiado siguen estando más que vigentes debido a la persistencia de un núcleo duro de desempleo entorno del 6,2%<sup>37</sup>, una población que en general no se visualiza ni tampoco tiene posibilidades objetivas de acceder a un empleo formal y mantenerlo. Para este grupo se requiere una fuerte articulación de las políticas de empleo y formación profesional, junto con el abanico de políticas sociales.

<sup>37</sup> El dato del desempleo corresponde a octubre de 2010.

Los propios actores institucionales destacan cierta falla de los diagnósticos iniciales en relación con la población objetivo, que es mucho más vulnerable de lo que se creía, y no sólo desde el punto de vista ocupacional, ya que enfrenta problemas para los que los recursos técnicos y los espacios de derivación no son suficientes o no existen, como en el caso de la violencia machista. Por otro lado, las empresas en muchos casos albergan empleo informal e incumplen con los laudos y tienen respuestas variables al subsidio. En ocasiones, con resistencias a trabajar con organismos públicos, alegando el tiempo que tarda contratar a través del programa.

Se observa un importante aprendizaje respecto del problema y las características de la población, a la que se quiere insertar laboralmente. Da cuenta de ello la modificación paulatina del POE y el esfuerzo por la articulación políticas de empleo y políticas sociales. Al inicio del componente “trabajo promovido” se registra una coordinación defectuosa entre ambas políticas, pero que va mejorando. Dada la vulnerabilidad de la población de que se trata (desocupados/as de larga duración), para que las políticas estrictamente laborales sean exitosas, las políticas de inclusión sociolaboral y socioeducativa y la formación en empleabilidad y ciudadanía deben ser previas.

A su vez, se ve la necesidad de establecer mecanismos estables y permanentes de diagnóstico, pues la realidad es cambiante y las metodologías de abordaje pueden no ser las mismas para cada edición.

Se debe tener en cuenta el alto porcentaje de mujeres y de jóvenes inscriptos/as en este tipo de programas. Si bien se está avanzando, es necesario profundizar en la construcción de un abordaje desde la perspectiva de género para trabajar tanto con la población inscripta en la formación de competencias transversales y específicas, como con los/as empresarios/as que se acogen a los programas de subsidios, para así ayudar a visibilizar y atenuar los elementos discriminatorios (por raza, sexo, por nivel sociocultural, o cualquier otro motivo) en la demanda y de esta manera revertir la segregación ocupacional, tanto horizontal como vertical.

En primer lugar, como nuevo actor que ingresa, es necesario visibilizar el papel del Estado y el por qué de su participación en la intermediación laboral. Muchos empresarios lo interpretan como “más burocracia”, como que “los niveles técnicos están complicando la vinculación oferta-demanda” que debería ser directa<sup>38</sup>, a pesar de que son servicios que ya existían en el ámbito privado y que en otros países del mundo hace tiempo que el Estado cumple este papel.

---

**38** Entrevista la Representante de los Empresarios en el Directorio del Banco de Previsión Social Elvira Domínguez, realizada el 26 de agosto de 2010.

Las percepciones de los empresarios sobre la contratación de mujeres parecen fluctuar desde valoraciones positivas sobre su desempeño, responsabilidad, disposición al trabajo y buen relacionamiento laboral, hasta percepciones de que las mujeres no resisten la presión de los pares cuando están en oficios tradicionalmente masculinos, pasando por la estigmatización en el rol reproductivo (las mujeres “se embarazan y entran en licencia”, “faltan cuando tienen que cuidar a los hijos”). Esto último seguramente está asociado al modelo de protección social con énfasis exclusivo en la maternidad, donde los cuidados no son una causal de licencia para hombres y mujeres.

La empresa es un actor diverso en sí mismo. Para que un programa de trabajo promovido a través de subsidios a las empresas sea exitoso, se debe ahondar en la diversidad que existe. Quizás lo óptimo sea pensar también estrategias diferenciales para hacer accesible el programa a distintos tipos de empresas. Al reflexionar sobre la baja ejecución de la primera edición del POE, algunos empresarios resaltaron lo atractivo del subsidio, sobre todo para las pequeñas empresas. Sin embargo, señalan algunas limitaciones.

Uno de los obstáculos que arguyen es que los tiempos entre que la empresa se presenta al CEPE departamental y que contacta el/la trabajador/a, no se adecuan a las necesidades de las pequeñas empresas en las que no sobra el recurso humano y urge una solución. Las empresas que están en condiciones de esperar un proceso de selección suelen estar muy estructuradas y contar con planificación y conocimiento de sus necesidades de recursos laborales. Al ser en general firmas de gran tamaño porte y con bastante capital, y el subsidio no es un gran diferencial.

Otra limitante señalada es el tiempo requerido de permanencia de los trabajadores/as en el puesto de trabajo que, tomando en cuenta las características de la población, es muy largo. Algunos/as empresarios/as no recurren al POE porque si el/la trabajador/a se retira antes del plazo, cae el subsidio y terminan gastando mucho más dinero de lo previsto. Desde el gobierno se reconoce que el plazo implicó una limitante, pero que sin embargo, aunque se ha ido modificando se ha optado por mantenerlo ya que se entiende que las personas deben adquirir herramientas para mantenerse en la formalidad, unas habilidades que no se adquieren de un día para otro.

Para atender los dos argumentos, se podría pensar en un tratamiento diferencial: para casos en que la empresa retira al trabajador antes de lo previsto, una caída de todo el subsidio; y para casos en que el/la trabajador/a se retira por su opción, una caída del subsidio en el momento del abandono y permanencia de la prestación durante el tiempo que sí ocupó el puesto de trabajo.

Una tercer limitante señalada por los empresarios es que el programa requiere que las empresas sean formales, con un esquema muy rígido para formalizar la situación laboral. El 70% de la informalidad se registra en las empresas unipersonales, a las que el subsidio les resultaría más significativo (por el régimen de seguridad social, si una unipersonal registra a una segunda persona, pierde la cobertura de

salud, por lo que la opción para la contratación de ayuda suele ser “en negro”). Este motivo explica la falta de llegada a este sector, que tiene costos muy altos para acceder al programa. Si bien el POE apuesta por generar empleos formales y no “mano de obra barata”, es necesario trabajar junto al sector empresarial para detectar las debilidades y lograr que la formalidad no sea tan costosa.

Otra de las dificultades que ha encontrado la política de subsidios del POE es la debilidad del anclaje en territorio de la política de intermediación laboral, una dificultad que afecta al programa específico por canalizarse a través de los CEPES, pero que los es para cualquier política de intermediación con base en los departamentos.

Tanto la inscripción de los/as interesados/as como de las empresas se realiza a través de los CEPES, que poseen una dispar fortaleza institucional al originarse de convenios entre el MTSS y las Intendencias<sup>39</sup>, con recursos de ambos organismos.

Los funcionarios/as radicados en el territorio son municipales y no tienen necesariamente capacitación para las tareas de intermediación. El Director de Empleo señalaba: *“Nos encontramos con funcionarios que no tienen el perfil, con necesidad de estar casi en capacitación permanente, o nos sacan el funcionario después de que lo capacitamos, porque si rinde se lo llevan para otro lado... eso no lo hemos superado todavía.”*<sup>40</sup>

El MTSS desde 2005 realiza capacitación con funcionarios, entre los que se incluye en el tema específico de género e igualdad de oportunidades, la distribución de un manual elaborado por el área de género de la DINAЕ.<sup>41</sup>

A pesar de que el equipo técnico del POE recorre el territorio, no son tantos en número (unas 15 personas) para hacer el seguimiento cotidiano de todos los CEPES. La capacitación de estos funcionarios municipales es preocupación permanente de la DINAЕ en el entendido de que la política de intermediación laboral, el cabal conocimiento de la demanda y la orientación de los/as interesados en encontrar empleo, se juegan en el territorio. Es por esto que el MTSS solicitó recursos en el presupuesto nacional votado a fines de 2010 para reforzar con funcionarios propios del MTSS al menos algunas de estas estructuras departamentales, al tiempo que apuesta por la capacitación de los funcionarios municipales en el lugar.<sup>42</sup>

39 El involucramiento de los gobiernos departamentales es variable. Producto de las elecciones municipales del año 2010 el Director de Empleo debió realizar nuevamente contactos con todas las Intendencias. Algunas ven la experiencia con buenos ojos pero también están las que entienden que las políticas de empleo no son competencia de los gobiernos departamentales y que la responsabilidad exclusiva debe recaer en el gobierno nacional.

40 Íbidem 31.

41 MTSS, Carlesi, M. y Seijas, L., Aportes a la Igualdad de Oportunidades desde los Centros Públicos de Empleo, MTSS-OIT, Montevideo, 2008.

42 Durante el 2010 se desarrollaron capacitaciones múltiples y se elaboraron materiales a distribuir en los CEPES.

El fortalecimiento de los CEPES es una de las ocho metas en la planificación estratégica de la DINA E 2010-2015, elaborada en forma participativa por todo el equipo de la dirección. Son enclaves fundamentales para las políticas de empleo, en tanto la información para el diseño de políticas parte de allí. Según palabras del Director de DINA E, la información con que se cuenta parte de Objetivo Empleo, de alguna investigación del territorio y de los operadores de los CEPES.<sup>43</sup>

Otro espacio a explorar en el territorio por las políticas de empleo para su fortalecimiento y articulación local de la inserción de población vulnerable, particularmente de mujeres y jóvenes, son las Mesas Interinstitucionales (MIPS) a cargo de la Dirección de Políticas Sociales (DNPS) del MIDES. Las MIPS son redes de actores públicos que tienen como objetivo *“la ampliación y la calidad de la cobertura social y la promoción de ciudadanía”*. Desde la DNPS se entiende que la apuesta *“presenta grandes desafíos así como dificultades, en la medida que intenta romper con una larga trayectoria de fragmentación y desarticulación en la instrumentación de las políticas sociales desde las diferentes instituciones públicas, al tiempo que pone en cuestión el centralismo de algunas estructuras del Estado uruguayo y las entidades que lo componen.”* A través de las MIPS se busca generar estrategias que contemplen la *“especificidad, diversidad y complejidad de lo local.”*<sup>44</sup> Tienen a su vez relación con los Consejos Sociales Departamentales (CSD), donde se ven representadas las fuerzas vivas de cada localidad. Hoy funcionan 29 MIPS; 17 departamentales y 12 locales, en los departamentos que lo ameritan.

Según la sistematización del proceso de las MIPS, el MTSS tuvo una baja participación en relación con otros Ministerios y organismos públicos (de los Ministerios fue el que tuvo la participación más baja). Sólo en el 15% de los casos asistió a 60% o más de las instancias ordinarias. En el 11%, a más del 10% de los encuentros y menos del 60%. Y el 74% participó en menos del 10% de las instancias o en ninguna.<sup>45</sup> Creemos que las MIPS, articuladas con los Consejos Sociales Departamentales, son instancias privilegiadas para acercarse a la realidad local e interactuar con otros agentes de políticas, de modo de leer las trayectorias sociales conjuntamente, tener un mejor diagnóstico e ir generando articulaciones institucionales que den cuenta de dichas trayectorias.

Todos los actores consultados coinciden en la necesidad corregir los defectos de los programas de trabajo promovido, principalmente del que opera a través del subsidio a las empresas, que fue el que encontró mayores dificultades en un inicio. Más allá de esto, hoy se discute si son los subsidios la herramienta prioritaria para la generación de empleo, y si con darle tal prioridad a esta herramienta, no nos estamos desviando del problema de fondo: el ingreso de la mujer al mercado laboral a través de trabajo no subsidiado y en igualdad de condiciones.

---

43 Íbidem 31.

44 MIDES – Dirección Nacional de Políticas Sociales, Mesas Interinstitucionales de políticas sociales. Una construcción colectiva, MIDES, Montevideo, 2010, pág. 9.

45 Íbidem 44, pág. 13.

## ■ LAS MUJERES, LA INFORMALIDAD Y LA CALIDAD DEL EMPLEO

Amarante y Espino señalan que en 1972 un informe de la OIT sobre Kenia, introdujo un concepto que hoy sigue vigente para el análisis de los mercados laborales de los países de menor desarrollo relativo, con la afirmación que en estos países, más que el empleo, el problema está en *“aquellos que estando ocupados, reciben un ingreso insuficiente y trabajan en actividades de baja productividad, las que resultan funcionales al resto de la economía”*.<sup>46</sup>

La descentralización productiva que conlleva la globalización, trae modalidades de subcontratación de productos y mano de obra para abaratar los costos, y Uruguay no es la excepción. La tendencia, que se inicia en la década del 90 con la apertura comercial y las políticas de flexibilización laboral del gobierno de Lacalle, tuvo graves efectos sobre la calidad del empleo. Pero más allá del signo ideológico del gobierno, es una propensión que se mantiene debido a las nuevas formas de manejo y organización del capital a nivel mundial.

Al mismo tiempo, la flexibilidad en el volumen del empleo y el tiempo de trabajo tampoco son neutros. Algunos estudios detectan una incidencia diferencial en función del sexo y se habla de flexibilidad interna y externa.

La flexibilidad interna está referida al interior de las instituciones y se caracteriza por la “polivalencia, rotación, integración de tareas, calificación profesional permanente y trabajo en equipo”, asociada fundamentalmente a las ocupaciones tradicionalmente masculinas.

La flexibilidad externa a las instituciones nace principalmente de las tercerizaciones de algunas tareas y servicios, y es vivenciada principalmente por las mujeres y los oficios tradicionalmente femeninos a través de empleos de tiempo parcial, con gran precariedad laboral y horarios flexibles.

Así, *“la flexibilización de los mercados de trabajo aumenta las desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a las condiciones de trabajo y empleo”*<sup>47</sup>, que llega a conformar un mercado de trabajo dual. Por un lado, encontramos a las empresas de

<sup>46</sup> Amarante, V., Espino, A, “Informalidad y protección social en Uruguay. La situación de las mujeres”, en Uruguay: ampliando las oportunidades laborales para las mujeres, Publicación Instituto Nacional de las Mujeres, Montevideo, 2008, pág. 13

<sup>47</sup> Hirata 2002, citada en Yannoulas, S., Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina (1a ed.), serie Tendencias y debates, N° 4, Red Etis (IPE : IDES), Buenos Aires, 2005, disponible en [http://www.oei.es/etp/genero\\_formacion\\_insercion\\_laboral\\_AL\\_yannoulas.pdf](http://www.oei.es/etp/genero_formacion_insercion_laboral_AL_yannoulas.pdf), pág. 14

punta en la cadena productiva, con empleados calificados, estables y con un buen salario. Por otro, a la ampliación de las redes de subcontratación y tercerizaciones de parte de la producción, con contratos mal pagos, provisorios y flexibles para abaratar los costos de la mano de obra. *“Es en este segundo grupo donde las mujeres han encontrado una posibilidad mayor de inserción. Además de quedar fuera del conjunto de beneficios ofrecidos por las empresas contratantes, y muchas veces de las garantías legales a los trabajadores, ellas están excluidas de la categoría profesional, y por lo tanto de la representación sindical.”*<sup>48</sup>

En ese estudio de la OIT se define a los trabajos informales como “trabajos de baja productividad en segmentos marginales de la economía y unidades económicas de subsistencia con escasa o nula capacidad de acumulación”. Ubican sus principales características en ser emprendimientos *“de tamaño pequeño, que utilizan tecnologías simples, con escasa dotación de capital físico, con escasa división en la propiedad de los medios de producción, y que operan generalmente fuera del marco legal institucional”*.<sup>49</sup>

Por otro lado, en la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET) se generó una categorización de trabajadores informales que OIT mantiene. Son considerados trabajos informales los *“trabajos del servicio doméstico, los familiares no remunerados, los trabajadores privados en establecimientos con menos de 5 empleados y cuenta propia con y sin local, excluyendo administrativos, profesionales y técnicos.”*<sup>50</sup>

Hay que tener en cuenta la importancia de la participación de las mujeres tanto en el servicio doméstico como en los trabajos familiares no remunerados, en el trabajo a domicilio (que les permite articular con las necesidades de la vida doméstica que caen en sus hombros), en las microempresas y en el trabajo por cuenta propia. Esto las ubica mayoritariamente en el margen de la informalidad. La mitad de las mujeres ocupadas en América Latina están en esta franja.

Para el combate a la informalidad y las malas condiciones de trabajo juega un papel importante la legislación laboral que tienda a incluir en el régimen general de la seguridad social a los colectivos que están por fuera. Una política que ha sido característica del gobierno del Frente Amplio, como lo demuestra la sanción de las leyes para trabajadores/as domésticos/as y rurales.<sup>51</sup>

---

48 Íbidem 47, pág. 14.

49 Íbidem 46, pág. 15.

50 Íbidem 46, pág. 16.

51 Entrevista a la Directora Nacional de Seguridad Social del MTSS Ivonne Pandiani, realizada el 18 de agosto de 2010.



Sin embargo, Aunque es preocupación de todas las iniciativas en esta etapa, no existen mecanismos de medición de la calidad del empleo.

Un avance en este sentido es el índice de calidad creado por el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT. Este indicador considera tres dimensiones: remuneración por trabajo, cobertura de seguridad social y horas trabajadas. Según esta medición, desde 2006 a la fecha, se vienen registrando mejoras en las tres dimensiones, pasando el índice global de 61 en el año 2006 a 67 en el año 2009. Si bien es un interesante aporte, desde nuestro punto de vista no releva algunas variables que afectan la calidad del empleo y que, en general se registran entre la población más vulnerable como, por ejemplo, que existan “buenas prácticas” en el ambiente laboral, que se registre cumplimiento de las normas de derecho laboral, de los laudos acordados en los Consejos de Salarios, etc. Sí admite discriminación por sexo y edad (menores y mayores de 25 años).

Desde el punto de vista del género, queremos destacar el aporte que del ISOQuito, índice elaborado por la Articulación Feminista Marcosur para medir la calidad del bienestar de las mujeres de América Latina y el Caribe en la perspectiva de la paridad. *“El índice varía teóricamente entre 0 y 1 como valor máximo. Así, cuanto mayor es el bienestar de las mujeres con la paridad como horizonte, mayor es el valor que sume un país en ISOQuito. Esto significa, que si un país tiene un buen valor en el bienestar social de las mujeres, pero es muy desigual en términos de género, resultará penalizado.”*<sup>52</sup> El objetivo de este índice es realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de los gobiernos de la región en el Consenso de Quito (Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe)<sup>53</sup>. Se compone de tres dimensiones: de bienestar social de las mujeres, de paridad en la toma de decisiones y de paridad económica y laboral.

El índice de paridad económica y laboral mide *“el grado de paridad entre mujeres y hombres en aspectos económicos particularmente referidos al trabajo remunerado.”* Los indicadores se agrupan en tres dimensiones: *“La paridad en términos de autonomía económica (en base a la participación en el mercado laboral y la población con ingresos propios); la discriminación en el mercado de trabajo (que toma distancia respecto a la paridad en el desempleo, en la cobertura de seguridad social y la brecha salarial) y la pobreza.”*<sup>54</sup>

**52** Articulación Feminista Marcosur, ISOQuito: una herramienta para el seguimiento del Consenso, AFM Marcosur-AECID-Cotidiano Mujer, Montevideo, setiembre de 2010, pág. 33.

**53** Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, disponible en [http://www.feim.org.ar/pdf/conferencias/quito/consenso\\_quito.pdf](http://www.feim.org.ar/pdf/conferencias/quito/consenso_quito.pdf).

**54** Íbidem 52, pág. 41.

Uruguay está en primer lugar entre los países participantes de este índice de paridad económica y laboral, aunque de acuerdo al índice global se ubica en lugares más bajos, principalmente por el peso del índice de paridad en la toma de decisiones, donde el país se ubica en los peores lugares. En el pasado período de gobierno, se registraron avances muy importantes, que seguramente incidan en nuestro lugar privilegiado en el ranking de paridad económica y laboral citado.

En este sentido, Uruguay dio un salto importante a través de la sanción de la ley Nº 18.065 de Trabajo Doméstico.<sup>55</sup> La elaboración del proyecto de ley contó con el compromiso de los empresarios y los trabajadores a través de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE), y con el aporte comprometido de las autoridades del MTSS y de connotadas académicas del derecho laboral. Otro de los hitos del período fue la aprobación de la ley Nº 18.561 de Acoso Sexual<sup>56</sup>, también a impulso de la CTIOTE.

Sin embargo, tan importante como la extensión de la protección legal es el perfeccionamiento de los sistemas de control para que los derechos garantizados en la ley se efectivicen. En ese sentido, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) está trabajando para fortalecerse en su rol inspectivo en general, y en particular en torno a estas dos leyes.

Una iniciativa reciente es la creación del ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo<sup>57</sup>, convocado en abril de 2010. Está coordinado por la IGTSS del MTSS, y lo integran a su vez el MTSS, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el MIDES, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Banco de Previsión Social (BPS), la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas (ANP). En una segunda etapa, se integraron organizaciones de trabajadores, de empleadores, y de la sociedad civil vinculadas a la tema. El objetivo de este espacio es el análisis de las medidas del gobierno anterior y la generación de nuevas propuestas. Posee a su vez un subgrupo técnico compuesto por los organismos fiscalizadores.

---

**55** Ley Nº 18.065 de Trabajo Doméstico de 27 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18065&Anchor=>

**56** Ley Nº 18.561 de Acoso Sexual del 11 de setiembre de 2009, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18561&Anchor=>

**57** ----, Ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo. Primer documento de propuestas. 5 de octubre de 2010, Montevideo, 2010, material proporcionado por el Inspector General del Trabajo Juan Andrés Roballo.

## Trabajo doméstico: amparo legal y regulación de las condiciones de trabajo

En relación con las mujeres y el trabajo informal, en el pasado período de gobierno se dio un avance sustantivo con la aprobación de la ley de Trabajo Doméstico. El reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo, y la inclusión de estas trabajadoras en el marco general de la seguridad social, colocó a nuestro país en un puesto de avanzada. Tanto es así que para la Conferencia Internacional del Trabajo de OIT que se desarrollará en junio de este año en Ginebra, se ha invitado especialmente al Presidente Mujica y al Ministro Brenta, más allá de la representación que Uruguay ya tiene como miembro permanente de la OIT de la Convención de Trabajo Doméstico. El modelo de trabajo doméstico remunerado uruguayo será tomado como modelo para la elaboración de un instrumento normativo internacional, con la aspiración de que se constituya en recomendación de la OIT para los 187 países miembros.

La generación de un marco de protección para este grupo de trabajadoras supuso reconocer que ellas se hallaban en una situación de violación de sus derechos laborales, fruto de unas relaciones laborales fuertemente desbalanceadas a favor del empleador. Supone un avance en la regulación y equiparación de los derechos laborales de una ocupación integrada mayoritariamente por mujeres y considerada de alta vulnerabilidad, por los altos grados de informalidad (y, en consecuencia, por el no acceso a protección) y por el tipo de vínculo laboral de mayor subordinación (por desarrollarse en el ámbito privado, en el que se mezclan los vínculos laborales y personales).

Para estas trabajadoras la ley establece un horario de trabajo de ocho horas diarias y 44 semanales, descanso intermedio, descanso semanal de 36 horas (incluyendo el domingo), descanso nocturno, derecho a despido a partir de los 90 días de trabajo, indemnización por despido especial (embarazo y postembarazo), derecho a los demás beneficios de la seguridad social (atención a la salud, entre ellos), fijación de salarios y categorías por los Consejos de Salarios, potestad de la IGTSS para realizar inspecciones domiciliarias con orden judicial<sup>58</sup>. Esta ley da cuenta de una vieja aspiración del movimiento de mujeres y de las trabajadoras sindicalizadas; contó con un fuerte trabajo de militancia sindical en la fase de anteproyecto y en la difusión e implementación. También se realizó un arduo trabajo desde la CTIOTE, el MTSS, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el BPS, que realizó una campaña masiva específica para difundir los derechos laborales de estas trabajadoras.

---

<sup>58</sup> El director de la IGTSS, Juan Andrés Roballo, en la entrevista remaca que la necesidad de la orden judicial es para entrar en el hogar a inspeccionar, pero nada impide que los inspectores golpeen la puerta de los domicilios e inspeccionen desde allí.

A partir de la ley se incorpora a las trabajadoras del servicio doméstico a la negociación colectiva, creando el Consejo de Salarios del Grupo N° 21 (Servicio Doméstico). Además del reconocimiento de derechos, la ley y los Consejos fueron un estímulo a la organización de las trabajadoras y su sindicalización.

A pesar de estos avances<sup>59</sup>, su grado de formalización ha alcanzado el 45%; resta avanzar en la difusión del reconocimiento de sus derechos para extender más este porcentaje y perfeccionar los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la ley, complejos en sí mismos por desarrollarse en los hogares.

La IGTSS está trabajando en mejorar la fiscalización de las condiciones de trabajo de este colectivo. Entre noviembre y diciembre se desarrolló un operativo de fiscalización en Montevideo e interior con una inspección todos los hogares de zonas seleccionadas, sin señalar si había denuncias de incumplimiento que, por otra parte, no abundan.

La interpretación de las autoridades inspectivas a la falta de denuncias es que por tratarse de un vínculo laboral que se desarrolla en el hogar, que adquiere tintes paternalistas (relaciones que finalmente son autoritarias) y de mucha familiaridad en la mayoría de los casos, las trabajadoras no denuncian incumplimiento de las normativas por temor a represalias. Una de las medidas de la IGTSS es preservar la identidad e incluir la inspección de casos puntuales en operativos generales.

La necesidad de contar con orden judicial para ingresar a los hogares fue sorteada de la siguiente manera: no se ingresó, salvo que las personas dueñas del hogar invitaran a pasar. El presupuesto planteado por el Inspector General es que el ingreso al hogar es para comprobar que existan los servicios de bienestar (baño, comedor, lugar donde descansar), que en una casa es raro que no hayan: *“Lo que queremos saber es si ahí hay efectivamente una persona trabajando y si se cumple con la limitación de la jornada, el descanso intermedio, el descanso semanal. Eso se puede hacer desde la puerta. Ve a la trabajadora ahí, capaz que es quien lo atiende incluso. Vamos a hacer jugar mucho el tema de las presunciones. Hay muchas cosas que las vamos a saber a medias, el empleador va a tener que dar cuenta de a qué se refiere eso.”*<sup>60</sup>

Este fue un operativo anunciado. La ventaja que se le ve al anuncio es generar clima e, incluso, formalizaciones previas. Según Roballo, a partir de que anunció del operativo *“llovieron las consultas, pero no sólo de trabajadoras, sino de empleadores, que querían saber cómo tenían que hacer para regularizarse.”*

---

**59** El 2009, el número de trabajadoras domésticas cotizantes al BPS fue de 55.520 en un total aproximado de 90.000. A enero de 2011, las autoridades del MTSS estiman que el total de trabajadoras domésticas se ubica en 100.000 (dato disponible en nota de diario El País, 28 de enero de 2011, <http://www.elpais.com.uy/110128/pnacio-543776/politica/brenta-se-reune-con-las-domesticas> ).

**60** Entrevista al Inspector General de Trabajo y Seguridad Social del MTSS, Juan Andrés Roballo, realizada el 29 de octubre de 2010.

Los esfuerzos para el mejor y mayor cumplimiento de la norma se han visto apuntalados por la existencia de un activo sindicato de trabajadoras domésticas (SUTD – Sindicato Único de Trabajadores Domésticos) afiliado al PIT-CNT, con especial preocupación por que se efectúe la normativa legal. El sindicato también tiene reivindicaciones en cuanto a la capacitación que ya ha dado sus frutos.

La demanda de capacitación se sustenta en algunos cambios que viene experimentando el trabajo doméstico en centros urbanos como São Paulo *“donde el trabajo doméstico se profesionaliza y alcanza un nivel salarial por sobre el promedio, pasando a exigir cualificaciones muy diferentes de aquellas que se exigía de la empleada doméstica tradicional. Por una parte, por la incorporación de nuevas tecnologías y, por otra, por el cambio en el perfil de la patrona, mujer que trabaja fuera de casa y no tiene el tiempo disponible para supervisar directamente la realización de las tareas domésticas. Sin cualificación, las trabajadoras potenciales quedan sin condiciones de competir en este nuevo mercado.”*<sup>61</sup>

## Algunas acciones desde la sociedad civil

Cotidiano Mujer, miembro de la Articulación Feminista Mercosur (AFM), participa del Proyecto Global “Alzando su Voz: Promocionando la participación de mujeres pobres en la gobernancia”, financiado por OXFAM Gran Bretaña. El objetivo general de esta propuesta es promover el derecho de las mujeres para influir en la toma de decisiones a través de su articulación y participación en los procesos de gobernabilidad y rendición de cuentas institucional en diversos niveles.

Desde el año 2007 se trabaja con los sindicatos de trabajadoras domésticas del Mercosur y, en Uruguay, con el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD - PIT-CNT), alentando el aumento de su participación para influir en las políticas públicas, de modo de lograr impactos positivos sobre su calidad de vida y condiciones de trabajo. En Cotidiano Mujer y la AFM se ha trabajado en varios frentes:

**- Generación y difusión de material propagandístico, con miras a informar sobre derechos y a posicionar el tema en la agenda política:**

Elaboración y alimentación permanente de un blog sobre las trabajadoras domésticas del MERCOSUR. En español: <http://trabajadorasdomesticasdelmercosur.blogspot.com>); en portugués: (<http://trabalhadorasdomesticasdomercosul.blogspot.com>);

Creación de boletines electrónicos periódicos sobre el trabajo doméstico en la región y amplia difusión.

Realización de spot gráficos y radiales en ocasión del día nacional del trabajo doméstico, entre otras acciones.

<sup>61</sup> Leite, Elenice, “Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia de PLANFOR”, pág. 177 a 210, en Posthuma, Anne C. (coord.), Diálogo social, formación profesional e institucionalidad, OIT, Montevideo, 2002., pág. 202.

**- Profundización del conocimiento del tema a nivel regional y desarrollo de argumentaciones:**

Publicación de dos estudios comparados sobre los regímenes jurídicos de la región (“Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela” y “Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del MERCOSUR”); realización de un seminario a nivel de MERCOSUR (“Armonización de Normas sobre el Régimen Laboral del Personal de Servicio Doméstico del MERCOSUR”).

**- Desarrollo de actividades que contribuyan al empoderamiento de las trabajadoras y al fortalecimiento de los lazos con sus pares sindicales de los países del MERCOSUR:**

Realización de cursos de capacitación en herramientas para la incidencia (manejo de TIC), talleres, foros y jornadas de sensibilización, fortalecimiento y discusión de estrategia, tanto a nivel nacional con el SUTD como regional con las otras organizaciones de trabajadoras domésticas de la región. Generación de espacios de articulación entre las trabajadoras y las organizaciones feministas.

Se prevé que este proyecto, que busca explícitamente fortalecer al SUTD en Uruguay y a los otros sindicatos y asociaciones de trabajadoras del MERCOSUR, continúe al menos hasta 2012.

Por un lado, brindar capacitación mejora las posibilidades de ingreso de estas mujeres. Por otro (y esto ha sido señalado por organizaciones feministas en los países que ocurre), se refuerza a las mujeres en los trabajos tradicionalmente asociados a su rol de género, lo que mantiene la segregación laboral horizontal. La línea es muy delgada, porque en el medio de este dilema está la posibilidad de subsistencia y la mejora del nivel de vida de muchas mujeres, aún siendo conscientes de que capacitarlas para el trabajo doméstico no ataca la división sexual del trabajo.

En el pasado período, el INMUJERES realizó una capacitación para trabajadoras domésticas. También se llevó un piloto en el CEPE de Carrasco Norte por parte de PRO-IMUJER. Las organizaciones de trabajadoras domésticas, sobre todo de la frontera, demandan capacitación, pues hay un nicho de empleo (sobre todo en la frontera con Brasil) en la que la capacitación en manejo de alimentos y utilización de productos de limpieza implica un plus que se traduce en mejora salarial. Para generar una capacitación en este sentido, la IGTSS ha recibido este planteo y se encuentra coordinando con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

## **El acoso sexual como emergente**

Vinculado a la calidad del empleo, para que las mujeres puedan desenvolverse en ambientes de trabajo saludables, sin violencia de género en las relaciones laborales, y en un marco de garantía para la dignidad, se encuentra la ley de acoso sexual (Nº 18.561), que tipifica el acoso en el ámbito laboral y docente, histórico reclamo del movimiento de mujeres en general, especialmente de las sindicalizadas.

## Denuncias de acoso sexual tramitadas por la IGTSS (2005-2010)

Año	Mujeres	Hombres	Total	Sectores	Actuación IGTSS
2005	2	1	3	Gastronomía (1) marítimo (1) servicio doméstico (1)	No hay sanción
2006	3	0	3	comercio (2) servicios (1)	Dos casos se archivan por falta de pruebas. En uno se diligencia prueba, hay reclamación judicial y la denunciante solicita reserva del expediente administrativo hasta resolución judicial.
2007	2	0	2	comercio (2)	Un caso acuerda egreso con indemnización especial. En el otro la denunciante no sigue actuaciones y se instruye a la empresa sobre sus responsabilidades.
2008	4	1	5	agroindustria (1) comercio (1) industria (2) servicios (1)	En dos casos la IGTSS recomienda capacitación y sensibilización al personal y en uno de ellos se realiza acuerdo con la empresa para divulgar rechazo a conductas de acoso sexual e implementar mecanismos de recepción y tratamiento de denuncias; un caso acuerda egreso con indemnización especial; en dos casos no se sustancia la denuncia.
2009	15	1	16	comercio (4) industria (2) sector público (7) servicios (3)	Nueve están en trámite. Una fue archivada por falta de prueba, otra por desistimiento y una tercera por acuerdo de partes. Tres del sector público se archivaron por inicio de actuaciones en los organismos. En ocho casos se intimaron medidas de capacitación, divulgación de política institucional de acoso sexual y comunicación de medidas de contención y protección.
2010	20	1	21	No hay procesamiento por sector.	Expedientes en trámite.
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>4</b>	<b>50</b>		

*Elaboración propia de acuerdo a datos aportados por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social*

La ley identifica los agentes de acoso, prevé un procedimiento de investigación y acción no penal para facilitar que la acosada presente denuncia, que incluye medidas para protegerla y garantías. Asimismo, establece claramente las responsabilidades y plazos en la investigación de la denuncia.

La IGTSS se encuentra trabajando en un proyecto de reglamentación de la ley. No obstante, al estar la ley vigente, ya se está controlando y las denuncias van en aumento.

La tabla refleja la cantidad de denuncias recibidas y procesadas por la IGTSS. Como algunas se resuelven en acuerdo bipartito en las empresas y no se llega a la Inspección, estas cifras no reflejan la magnitud total del fenómeno, sino una parte.

El principal objetivo de la IGSS es el cambio de actitud del acosador y la capacitación en las empresas para generar un cambio de cultura. Se entiende que es un proceso lento pero necesario para lograr generar cambios de fondo: *“El objetivo nuestro es generar una cultura diferente de trabajo en la empresa. Poner el tema sobre la mesa, mostrar que existe, explicitarlo, que se tome conciencia de lo negativo que es eso, de la vulneración de los derechos fundamentales, de la delicadeza.”*<sup>62</sup>

Con la sola existencia de la denuncia ya se interroga en la empresa sobre las medidas tomadas y se insinúa que van a tener que realizar capacitación. *“En los expedientes de acoso, toda la gama, además de poner una multa, además de establecer determinadas obligaciones y capacitaciones, intimamos la realización de un mapa de clima laboral, pedimos que haya un estudio por parte de un técnico, un profesional, sobre qué clima se vive ahí, y cómo están los trabajadores y trabajadoras.”*<sup>63</sup>

Es muy difícil sustanciar la prueba de estos expedientes. La IGSS tiene la siguiente política: cuando no hay pruebas, sugiere capacitación (sobre todo para los mandos medios) y, cuando no hay pruebas pero sí la certeza de que algo extraño ocurrió, a pesar de no poder sancionar, se intima a la capacitación de todas formas. Las capacitaciones son controladas por la IGSS, que revisa la propuesta y obliga a las empresas a realizar modificaciones (más carga horaria, inclusión de temas, etc.). Al día de hoy se recurre para las capacitaciones a la CTIOTE.<sup>64</sup>

Si no hay elementos para la sanción, también se puede amonestar. Esto implica una sanción menor sin correlato económico (apelable en la justicia laboral) pero que deja una especie de marca en el “currículum” de la empresa.

En los casos de acoso sexual, el Inspector General visualiza dos dificultades principales que afectan a la parte más débil y que aún no están resueltas. En primer lugar, la falta de asistencia legal: las denunciantes y los sindicatos tienen muchos menos recursos legales que las grandes empresas, que en general cuentan en su staff con abogados permanentes. Además, el bajo correlato económico de las sanciones hace que conseguir abogados que le dediquen energías sea engorroso, porque obtienen mayor rédito económico en otros casos. En segundo lugar, no hay ningún mecanismo de asistencia a la víctima de acoso. Los efectos en la víctima, en el plano psicológico son devastadores.

Cuando se enfrentan a un litigio con un expediente de acoso de por medio, muchas veces no sostienen emocionalmente la dura situación. Es decir que la asistencia legal y la asistencia psicológica a la víctima son carencias que hoy tenemos.

---

<sup>62</sup> Íbidem 60.

<sup>63</sup> Íbidem 60.

<sup>64</sup> Desde la CTIOTE se tiene como objetivo de corto plazo acordar con el INEFOP para que se establezca un equipo de capacitación en la temática, al cual puedan recurrir las empresas.



A su vez, no hay recursos humanos calificados suficientes en la Inspección. Por lo que destacan la necesidad de perfeccionar la capacitación. Al momento de la entrevista, Roballo se encontraba explorando junto con el Ministro de Trabajo la posibilidad de realizar un convenio con la Facultad de Psicología. El jerarca estima que todos deben recibir capacitación (abogados, Inspectores e incluso el Inspector General, que es quien resuelve los expedientes).

Está en la voluntad de la IGSS incluir en el temario que se aborda desde las Tripartitas de Seguridad y Salud Laboral los temas de género en general y de acoso sexual en particular. Allí, una figura clave para difundir las buenas prácticas son los delegados obreros en seguridad y salud laboral, que operan dentro de los lugares de trabajo. Pero para realizar este trabajo hoy necesitan auxilio técnico concreto.

**Denuncias de acoso moral tramitadas por la IGSS (2004-2010)**

Año	Mujeres	Hombres	Total	Sectores	Actuación IGSS
2004	0	1	1	comercio (1)	Fallo en favor del trabajador despedido.
2005	5	7	12	comercio (4) industria (4) marítimo (1) servicios (2) servicio doméstico (1)	En ninguno de los casos hubo sanciones a la empresa. Hay una denuncia de acoso moral entre pares y las 11 restantes son de acoso moral descendente, en especial con grados medios. En la mitad hubo recomposición laboral y en el resto desembocó en egreso del denunciado o el denunciante.
2006	8	9	17	Comercio (3) industria (6) sector público (3) servicios (5)	Se aplicaron sanciones en cinco casos (en uno se llegó a acuerdo), ocho se archivaron por falta de pruebas, en dos los denunciantes desistieron y en dos se dispuso archivo por acciones ante el TCA.
2007	7	17	24	comercio (11) industria (2) sector público (6) servicios (5)	En cinco casos las partes presentaron acuerdos, en seis los denunciantes desistieron, en seis se resuelve aguardar resultancias del TCA y del organismo público y en dos casos se sanciona e intima. Faltan datos de actuaciones sobre los cinco restantes.
2008	6	5	11	sector público (3) servicios (8)	En servicios, en un caso se sancionó a la empresa con multa por no haber pago liquidación por egreso y los demás se archivaron (dos por acuerdo transaccional y el resto por falta de pruebas o desinterés del/de la denunciante.
2009	25	9	34	comercio (9) industria (4) sector público (11) servicios (10)	Trece de estas denuncias están en trámite. Siete correspondientes a organismos públicos se archivaron por estarse tramitando en el propio organismo. Cuatro casos se archivaron por falta de prueba, en seis casos se llegó a acuerdo y dos casos se archivaron por desistimiento de los denunciantes. En dos casos (industria y servicios) se solicita a la empresa capacitación y se intima tomar medidas para regularizar las situaciones.
2010	No hay datos de		63	No hay procesamiento	Expedientes en trámite.
<b>Total</b>			<b>162</b>		

*Elaboración propia de acuerdo a datos aportados por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social*

En el marco del aumento de las denuncias, se vuelve imperioso reforzar las capacidades técnicas en el tema, tanto en la institucionalidad pública directamente involucrada como en las principales gremiales de empresarios y trabajadores. La representante del movimiento sindical en la CTIOTE<sup>65</sup> afirma que los sindicatos están empezando a incluir el tema pero que no están preparados para lo que vendrá.

## En la carpeta del debe: regulación del acoso moral

No hay cifras definitivas sobre la incidencia del acoso moral. La IGTSS está procesando las denuncias que llegan y, para 2010, no hay datos discriminados por sexo. De todas formas, en la sumatoria de denuncias por sexo anterior a 2010 hay un leve predominio de denuncias realizadas por mujeres, dato de esperar por la pauta cultural de violencia por motivos de género.

Se registra un interesante aumento de denuncias femeninas a partir del año 2009. Una hipótesis a explorar es la difusión que tuvo la discusión y sanción de la ley de acoso sexual, que fue una clara señal a las uruguayas de que el Estado está estableciendo garantías para ellas en los espacios laborales. A continuación, proporcionamos una tabla de sistematización de las denuncias recibidas por la IGTSS desde el año 2004 en adelante.

El acoso moral, también conocido como “mobbing”, es toda conducta abusiva que atenta contra la dignidad y la integridad psíquica, poniendo en peligro el empleo o degradando el ambiente de trabajo. Se puede manifestar de muchas formas: aislamiento, ocultamiento de información, quitar responsabilidades, dar al/a la trabajador/a demasiado trabajo o tareas inútiles, criticar constantemente en forma injusta, aludir a la intimidación de la persona. En general tiene como objetivo marginar al sujeto de acoso y muchas veces busca que el/la trabajador/a renuncie para no pagarle el despido.

Puede tratarse de “mobbing” vertical (superiores jerárquicos), “mobbing” horizontal (compañeros/as de trabajo) o puede ser mixto (superiores y colegas).

Tiene consecuencias muy negativas para la persona acosada (daño psicológico, moral, sentimientos de rechazo al trabajo, incluso malestares físicos) y también para las em-

---

**65** Entrevista realizada a integrante del Departamento de Género del PIT-CNT y representante ante la CTIOTE, Ofelia Ogara, el 12 de noviembre de 2010.

**66** Nota de prensa de la Presidencia de la República que contiene un resumen de una exposición de la Dra. Martha Márquez sobre el acoso moral, realizada en el taller de debate “Acoso moral en el trabajo” organizado en octubre de 2006 por la el área de derechos humanos del trabajo y género de la Dirección de Derechos Humanos del MEC, disponible en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2006/10/2006101907.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/10/2006101907.htm)

presas (desmotivación, rotación, altos niveles de ausentismo y posibles reclamos).<sup>66</sup> Además de la Dra. Martha Márquez y su prédica incansable sobre este tema, cada vez son más las voces que señalan la necesidad de definir también el acoso moral y avanzar en su regulación y penalización.<sup>67</sup>

## Cooperativas sociales, ampliación del monotributo y monotributo social

Otro avance de relevancia es la creación de las cooperativas sociales (ley N° 17.978<sup>68</sup>), con exoneración del aporte patronal a la seguridad social y del aporte al seguro de enfermedad.

Está pendiente la aprobación de un proyecto de ley de monotributo social, que permite conformar una pequeña actividad, siempre que sean ingresos que no superen los de un pequeño contribuyente de DGI. Permite que la población de estos programas pueda ir llegando al monotributo en forma progresiva a través de un aporte ficto: 25% el primer año, 50% el segundo y el tercero el 100%. Más allá de este aporte progresivo, cuentan con los derechos de la seguridad social desde el primer momento.

Existe en la Dirección de Economía Social del MIDES el Programa de Cooperativas Sociales, para la constitución de unidades económicas formales, con puestos de trabajo estables y autosustentados. La evaluación de este programa aún no está disponible; los datos aún no están analizados con corte de género, pero sabemos que en la actualidad 1.600 personas están en la formalidad y aportan al BPS.

Una de las dificultades para estos emprendimientos cooperativos, según señala la Directora del área, es que tengan clientes a quienes vender sus servicios o productos (el programa de cooperativas sociales está en la búsqueda permanente, es la tensión que lo atraviesa). Esto requeriría un compromiso del Estado todo, asegurando cierto porcentaje de compra a emprendimientos de este tipo.

Este programa es uno de los enganches posibles para la población de Uruguay Trabajadora. El problema que señalan es que *“no todo el mundo es ‘cooperativizable’, no todo el mundo tiene el rol de emprendedor.”*<sup>69</sup> El porcentaje de participación de

<sup>67</sup> González Perrett, D., Producción legislativa en materia de equidad de género y generaciones durante el período febrero 2005-noviembre 2009, Parlamento del Uruguay, Montevideo, 2010, pág. 80.

<sup>68</sup> Ley N° 17.978 de Cooperativas Sociales del 26 de junio de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17978&Anchor=>

<sup>69</sup> Entrevista a Mariela Fodde, Directora Nacional de Economía Social del MIDES, y Esther Azambuya, Directora de Uruguay Trabajadora-Economía Social-MIDES, realizada el 12 de octubre de 2010.

mujeres no alcanza el 77% de Uruguay Trabaja, pero aún son más que los hombres. Una nota interesante a analizar es que si bien son mayoría, en los espacios de responsabilidad y visibilidad hacia afuera (en la conformación de autoridades de las cooperativas, por ejemplo) son claramente minoritarias.<sup>70</sup>

**Distribución de titulares de empresas por sexo (abril de 2010) – números absolutos y Datos a abril de 2010**

	Nº Mujeres	% Mujeres	Nº Varones	% Varones	Total
<b>Micro (hasta 4)</b>	70.415	41,07	101.038	58,93	171.453
<b>Pequeña (de 5 a 19)</b>	19.063	35,85	34.112	64,15	53.175
<b>Mediana (de 20 a 99)</b>	2.653	28,06	6.801	71,94	9.454
<b>Grande (más de 100)</b>	279	18,25	1.250	81,75	1.529
<b>Total</b>	<b>92.410</b>	<b>39,22</b>	<b>143.201</b>	<b>60,78</b>	<b>235.611</b>

*Elaboración propia en base a datos proporcionados por Elvira Domínguez.*

**Distribución de las empresas con mujeres titulares/varones titulares en función de las Datos a abril de 2010**

	Nº Mujeres	% Mujeres
<b>Micro (hasta 4)</b>	70.415	76,20
<b>Pequeña (de 5 a 19)</b>	19.063	20,63
<b>Mediana (de 20 a 99)</b>	2.653	2,87
<b>Grande (más de 100)</b>	279	0,30
<b>Total</b>	<b>92.410</b>	<b>100</b>

	Nº Varones	% Varones
<b>Micro (hasta 4)</b>	101.038	70,56
<b>Pequeña (de 5 a 19)</b>	34.112	23,82
<b>Mediana (de 20 a 99)</b>	6.801	4,75
<b>Grande (más de 100)</b>	1.250	0,87
<b>Total</b>	<b>143.201</b>	<b>100</b>

*Elaboración propia en base a datos proporcionados por Elvira Domínguez.*

También tendiente a la formalización, la ley de Reforma Tributaria (Nº 18.083<sup>71</sup>) incluyó en su artículo 70 la ampliación del monotributo, flexibilizando las condiciones de acceso. Se estimó que muchos casos identificados eran muy cercanos a la categoría monotributo en cuanto a ingresos y a posibilidad de acceder al sistema de seguridad social, y con el argumento de que para la seguridad social la categorización debe pasar por el posicionamiento socioeconómico de la persona, se resolvió modificar el régimen.

Con esta modificación, se asume que el objetivo principal del monotributo es el de ser una *“herramienta especialmente válida a efectos de propiciar una forma de inclusión, de ingresar en el Sistema de Seguridad Social, para aquellos que no cuentan con recursos suficientes para asumir el costo del régimen general. Como una forma de contribuir a promover los micro y pequeños emprendimientos y el trabajo decente.”*<sup>72</sup>

**70** La mayoría de las cooperativas sociales son empresas de mantenimiento y clasificadores.

**71** Ley Nº 18.083 de Reforma Tributaria, del 27 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18083&Anchor=>

**72** Informe del BPS sobre Anteproyecto de ley “Modificación al régimen de Monotributo”, febrero 2006, en <http://www.bps.gub.uy/Busqueda/resultado.aspx?cx=007176291444216390496;ybv18qbxl5i&cof=FORID:9&q=monotributo>

No contamos con datos específicos sobre la discriminación por sexo de los monotributistas pues en los datos del BPS aparecen las cifras unificadas con las de las empresas unipersonales. Sí sabemos que entre las empresas las mujeres titulares van disminuyendo conforme aumenta el tamaño del emprendimiento, y el mayor peso relativo lo tienen en las microempresas.

Elaboración propia en base a datos proporcionados por la representante de los empresarios en el Directorio del Banco de Previsión Social

## Ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo

Como adelantábamos, en abril del 2010 se creó un ámbito interinstitucional por la inclusión y la formalización del trabajo, integrado por el MTSS, el MEF, la OPP, el MIDES, el MIEM, el BPS, la DGI, la ANP y organizaciones de trabajadores, de empleadores, y de la sociedad civil vinculadas al tema.

Partiendo del diagnóstico de los avances realizados en el pasado período de gobierno, se proponen y coordinan acciones en función del tipo de informalismo: de sobrevivencia (con el fin de incluir a personas en situación de exclusión), de empresas establecidas (para mejorar el cumplimiento de la normativa laboral, tributaria y previsional) y de evasor contumaz o defraudador (aplicar ordenamiento jurídico con rigor).

El diagnóstico en el que se sustenta este espacio es el que sigue: *“La capacidad que tuvo el país para generar nuevos puestos de trabajo, así como la mejora sustancial de los niveles salariales en el último quinquenio, no se vio acompañada en cuanto a la calidad del empleo, aunque sí se observan avances significativos.”<sup>73</sup> Es por ello que la actual administración se propone seguir profundizando y desarrollando medidas que fomenten la formalidad en el trabajo y la formalización de la economía en su conjunto. Fundamentalmente en los sectores que presentan mayores problemas como lo son: servicio doméstico, la construcción y el comercio.”<sup>74</sup>*

El documento de trabajo alberga un conjunto de propuestas que van desde lo normativo a lo administrativo. En lo normativo, se propone impulsar proyectos de ley para crear el monotributo social MIDES, para generar un sistema de trazabilidad en la industria de la vestimenta y para incluir a los/as jardineros en la aportación a Industria y Comercio. También se impulsan proyectos de decretos con el fin de extender el monotributo, incorporándole nuevas ocupaciones, entre las que se encuentran los servicios sexuales.

<sup>73</sup> Según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, y recogidos por el documento de propuestas para la inclusión y la formalización del trabajo, el no registro de la población ocupada en el BPS ha disminuido algunos puntos en cinco años, pasando de 40,7% en 2004 a 31,4% en 2009.

<sup>74</sup> Íbidem 57, pág. 2.

En lo administrativo se observan propuestas variadas como la de lanzar una nueva etapa del Diálogo Social (que ya comenzó), trabajar en la creación de un sistema nacional de cuidados (fundamentado en la población con grados de dependencia de los cuidados, pero también en la formalización y mejora de la calidad del trabajo de los/las cuidadores/as y la equidad de género); diseñar un marco jurídico que sirva de estímulo a la formalización del trabajo autónomo e independiente, de manera que los/as trabajadores autónomos accedan a los derechos laborales y de seguridad social; fortalecer los CEPES en el apoyo que brindan a las personas, las empresas y los emprendimientos productivos; desarrollar campañas publicitarias y de sensibilización sobre la importancia de la formalidad; promover políticas sociales y de gestión con jóvenes, mujeres, afrodescendientes y ONG de trabajadores/as sexuales<sup>75</sup>; extender las ventanillas únicas de BPS-DGI.

## **Algunas reflexiones sobre la informalidad y la calidad del empleo**

Todos los actores coinciden en señalar que no se debe pensar en la formalización como una sola instancia, sino como una transición a la formalización, que necesariamente es gradual, en la que se le va pidiendo a la persona acciones mínimas de formalización (que los aportes no sean totales, sino de algunos componentes, etc). En distintos ámbitos del gobierno (MTSS, BPS) se está trabajando en mecanismos más accesibles para pasar de la informalidad a la formalidad.<sup>76</sup> Se está haciendo una apuesta a la formalización del trabajo autónomo, sobre todo hacia los/as trabajadores/as trabajadores/as por cuenta propia bajo relación de dependencia encubierta, y también se sigue profundizando la figura del monotributo, tendiendo puentes para el abordaje con el MIDES y con instituciones de formación.

En cuanto al pronóstico general, es importante señalar que el Gobierno estima que en la coyuntura actual, la economía formal y las empresas formales pueden dar espacio a las mujeres. Por tanto, pensado en el contexto favorable, se deben resolver con celeridad los problemas estructurales de toda la población, mujeres incluidas, y recurrir a herramientas más variadas que los subsidios, que fueron muy válidos en momentos de emergencia (y aún lo son para el núcleo duro del desempleo), pero que no se adecuan a otro tipo de poblaciones.

Hay quienes se cuestionan si la apuesta para la inserción laboral de las mujeres es a través de un empleo formal. Señalan que más que nada se debería hacer énfasis en mejorar las condiciones de trabajo, dado que las mujeres con hijos a veces no ven

---

**75** En cuanto a las mujeres, los/as afrodescendientes y las ONG de trabajadores/as sexuales, no aparece ninguna propuesta concreta, más allá de la mera enunciación de la voluntad.

**76** A instancias del Ministro de Trabajo, a nivel del MTSS se conformó una comisión sobre el trabajo autónomo, para generar un registro formal de trabajadores autónomos que puedan realizar aportes a la seguridad social y, por tanto, contar con protección social. Están trabajando sobre un proyecto de ley.

atractivo un empleo formal. Creemos que esta percepción se debe, en gran parte, a que hasta ahora no hay una solución que alivie a las mujeres de la carga exclusiva de los trabajos del cuidado. La formalidad como apuesta nos resulta central, más para un gobierno de izquierda con objetivo primordial de inclusión para la igualdad. Quizás la clave para estas situaciones aún no resueltas, además de apostar a la creación de un sistema de cuidados, esté en incorporar elementos de flexibilidad pero siempre en el marco de la formalización creciente, tendencia que se refuerza en las acciones de este gobierno.

Una población que preocupa a las autoridades desde el punto de vista de su informalidad y su futuro no tan lejano (seguramente sin acceso a prestaciones contributivas), son las mujeres entre 50 y 60 años, con baja calificación, dedicadas principalmente a trabajos del cuidado de niños/as y adultos/as mayores. Junto con los problemas de las cuidadoras está también la de la calidad de los cuidados. El conocimiento de esa mano de obra y sus características para dar soluciones constituye un desafío, empezando por un diagnóstico cabal.

Por último, queremos señalar que la calidad de trabajo, el trabajo decente, también se construye desde el/la trabajador/a; se debe hacer énfasis en una correcta difusión de los derechos laborales que poseen, cómo reclamar que se respeten, y cómo y dónde denunciar incumplimientos. En los últimos años han proliferado mecanismos y se avanza en garantías. En los planes del Poder Ejecutivo está reforzar la difusión, que entendemos al día de hoy es insuficiente. Hay algunas experiencias como el trabajo conjunto BPS-ANEP en escuelas y liceos para dar a conocer derechos y obligaciones en materia de seguridad social que seguramente van a dar sus frutos en el mediano plazo. Pero hoy contamos con trabajadores y trabajadoras socializados en la década de la desregulación, en la que la protección normativa y meramente formal era insuficiente, y eso era “moneda corriente”. A ellos también debe ir un mensaje claro y fuerte para que puedan empoderarse, defender sus derechos y desarrollar sus potencialidades.

## ■ LAS MUJERES Y LA DESPROTECCIÓN SOCIAL

La informalidad y la desprotección social están interconectadas, ya que los/as trabajadores/as en categorías informales tienden a participar en menores porcentajes en el régimen de prestaciones sociales.

En nuestro país, se registra una tendencia general a la desprotección y la informalidad que también se asocia a la pobreza que se está intentando revertir.

Lanzilotta afirma que *“más de la mitad de los ocupados sin cobertura se concentran en los dos primeros quintiles de ingreso. En el caso de los trabajadores por cuenta propia el porcentaje es aún superior, pero es llamativamente más alto en el caso de los ocupados por cuenta propia sin local ni inversión. En este grupo la concentración en los dos primeros deciles es superior a 60%.”*<sup>77</sup>

Las mayores tasas de desprotección se registran entre los/as trabajadores/as por cuenta propia sin local, seguido de los/las con local. Un 34 % de los asalariados privados no hace aportes. Las mujeres tienen un porcentaje mayor aún, por la concentración en esta categoría del servicio doméstico que, si bien ha comenzado a realizar aportes a la seguridad social (en gran medida debido a la ley de trabajo doméstico y el trabajo de comunicación desplegado), resta seguir trabajando en su inclusión en la cobertura.

En el caso de las mujeres, esta falta de protección social tiene repercusiones no sólo en el campo de los aportes jubilatorios y de la atención a la salud, sino también en el restringido acceso a los beneficios por maternidad (en el caso en que esté entre sus opciones).

El no aporte a la seguridad social, no sólo tiene serias implicancias para el presente (de cobertura) y el futuro de la vida de la persona (el acceso a las prestaciones contributivas), sino que pone en jaque al propio sistema. Uruguay tiene una pirámide demográfica envejecida y, un problema estructural del sistema es que una reducida base de activos aportantes deben sustentar a los actuales jubilados/as y pensionistas. Y los modelos poblacionales que se delinearán, con una tasa de fecundidad a la baja y que se estima en pocos años puede estar por debajo del nivel de reemplazo poblacional<sup>78</sup>. Si la tendencia no logra revertirse, no son muy auspiciosos para el futuro.

---

77 Lanzilotta, B., “El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay”, en Bertranou, F. (coord.), Trabajadores independientes y protección social en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, OIT-BPS, Montevideo, 2009, pp. 35 a 83, pág. 63

78 Cabella, W, Los cambios recientes de la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica, pp. 60 a 107, en Fassler, C. (coord.), Familias en cambio en un mundo en cambio, Trilce, Montevideo, 2006, pág. 96.



En 2007 se convocó el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social<sup>79</sup>, en el que participaron actores sociales, institucionales y partidarios. Se evaluó el sistema y sus perspectivas, a la luz de la actual estructura de la sociedad en cuanto a evolución demográfica, modelos familiares y estructura de producción, y se proyectaron cambios en la seguridad social. Algunos de los que se reflejaron en leyes del período.

Se registran avances legales a destacar:

■ En la creación del Sistema Integrado de Salud (ley N° 18.211<sup>80</sup>) se amplió la cobertura al “cónyuge o concubino” del trabajador y a sus hijos/as de hasta 18 años de edad, y a los hijos mayores de esa edad con discapacidad. La incorporación se previó en forma escalonada, privilegiando en tiempo a los/as que tienen la mayor cantidad de hijos. Asumimos que esta opción se debe a que los núcleos más vulnerables tienen mayor tasa de fecundidad y son los primeros a los que debe llegar la protección social, incluso para revertir (con combinación de otras políticas, claro está) la infantilización de la pobreza.

■ Se establecieron condiciones mínimas que equiparan los derechos de los/as trabajadores/as contratados por las empresas encargadas de servicios tercerizados por el Estado (leyes N° 18.098<sup>81</sup> y 18.251<sup>82</sup>). Comienza a revertirse una situación sostenida en la que ese grupo permanecía en una suerte de limbo, ajeno a las normas laborales. Más allá de atender una realidad general, mencionamos estas leyes como relevantes porque buscan combatir la precariedad, situación en que se encuentran muchas mujeres.

■ Se establecieron licencias por estudio (leyes N° 18.345<sup>83</sup> y 18.458<sup>84</sup>), régimen de medio horario, equivalente al medio horario por lactancia, para atención de hijos/as adoptivos/as (ley N° 18.436<sup>85</sup>), prima por nacimiento a funcionarios/as públicos/as que legitimen adoptivamente o adopten (ley N° 18.046, art. 51<sup>86</sup>).

■ También ubicamos en el marco del aumento a la protección social las leyes de trabajo doméstico y de ampliación del monotributo ya mencionadas.

79 Informe analítico del Diálogo nacional sobre Seguridad Social, marzo de 2008, ICP-FCS-UDELAR.

80 Ley N° 18.211 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud del 5 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor=>

81 Ley N° 18.098 de Empresas que contraten servicios tercerizados con organismos estatales del 12 de enero de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18098&Anchor=>

82 Ley N° 18.251 de Responsabilidad Laboral en los procesos de descentralización empresarial del 6 de enero del 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18251&Anchor=>

83 Ley N° 18.345 de Licencias Especiales para Trabajadores de la Actividad Privada del 11 de setiembre del 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18345&Anchor=>

84 Ley N° 18.458 de Licencia por Estudio para Trabajadores de la Actividad Privada del 2 de enero de 2009, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18458&Anchor=>

85 Ley N° 18.436 de Trabajadores Públicos o Privados que adoptan niños del 12 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18436&Anchor=>

86 Ley N° 18.046 de Rendición de Cuentas del 24 de octubre de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18046&Anchor=>

Sin menospreciar los aspectos inclusivos de las leyes mencionadas, nos vamos a detener con detalle en las siguientes leyes, por ser las que tienen un enfoque de género (aunque no exento de discusión):

- Extensión de las asignaciones familiares priorizando a la mujer como titular de la prestación;
- Flexibilización de los topes jubilatorios, con la bonificación a las mujeres de un año por hijo/as;
- Unión Concubinaria.

Acto seguido, nos detendremos en dos proyectos que se encuentran en fase de elaboración y estudio de la Dirección Nacional de Seguridad Social (DINASS) del MTSS, en consulta con algunos otros organismos:

- Licencia por maternidad, lactancia y paternidad en la actividad privada;
- Regulación del trabajo autónomo.

## Las asignaciones familiares y las mujeres como titulares

En el marco del Plan de Equidad se incluyó una extensión de las asignaciones familiares (beneficio para niños/as y adolescentes) a hogares de bajos recursos y vulnerabilidad social, priorizando a las mujeres como titulares de la prestación (ley Nº 18.227<sup>87</sup>).

El beneficio se otorga por cada niño/a o adolescente, en función del cumplimiento de contrapartidas vinculadas a la educación y la salud y, en el caso del sistema educativo, de acuerdo con la permanencia y el grado de avance en el sistema.

Hay quienes señalan que este aspecto de la ley refuerza el lugar de la mujer en su rol tradicional de cuidadora, y esto es cierto en gran medida. En el propio Plan de Equidad se señala que esta disposición *“tiende a colocarlas como ‘intermediarias del bienestar’ y deposita en ellas la responsabilidad de la atención de su grupo familiar con claras implicancias en su manejo del tiempo, sobrecarga de trabajo y postergación de sus proyectos personales.”* Pero la evaluación comparada de los programas contributivos de América Latina (incluido el PANES) *“muestra que (las mujeres) se preocupan más que los hombres del bienestar y la salud de sus hijos e hijas además de asegurar una mayor permanencia de los niños/as en el sistema educativo.”*

---

<sup>87</sup> Ley Nº 18.227 de Asignaciones Familiares del 22 de diciembre del 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>

Hay que tener en cuenta que los cambios culturales son lentos, y que por más que se establezca genéricamente la corresponsabilidad en el hogar, si transitoriamente no se acompaña con medidas que aumenten su autonomía económica, las mujeres seguirán estando en el rol de cuidadoras pero agravado por no disponer de recursos. En ese sentido, el Plan de Equidad en referencia a la mujer titular de la asignación señala que *“...el disponer de recursos impacta sobre un mayor control de la economía familiar y poder de decisión lo cual incide en su autoestima y su valoración en el medio familiar.”* Se agrega que las mujeres que han participado en este tipo de transferencias, después han demostrado interés por obtener capacitación y acceso a recursos para emprendimientos productivos para conseguir recursos propios. Se anuncia que se están diseñando políticas que complementen la medida y que *“mitiguen los riesgos que conllevan a congelar los roles tradicionales.”*<sup>88</sup> Pasados tres años, aún no se ha anunciado qué tipo de políticas complementarias se están pensando.

La titularidad de la mujer para percibir las asignaciones familiares tiene efectos positivos en que los recursos lleguen a los/as niños/as y adolescentes, que son los beneficiarios de la prestación, y en aumentar la autonomía económica de las mujeres con hijos/as a cargo. Sin embargo, hasta el momento, las mujeres siguen pagando el costo de que se las identifique con el rol de cuidadoras “naturales”.

## **Flexibilización de los topes jubilatorios y bonificación a las mujeres de un año por hijo/a a la hora de jubilarse**

A través de la ley N° 18.395<sup>89</sup> se flexibilizaron los topes jubilatorios. Se bajaron las edades para la jubilación y se asignó a las mujeres un año de aporte por cada hijo/a nacido/a vivo/a o por cada hijo/a que hayan adoptado siendo menor o discapitado/a, hasta un máximo de cinco años. También se flexibilizó el acceso a las jubilaciones, llevando el mínimo requerido de 35 a 30 años. Para las mujeres, particularmente afectadas por arrastre de años de situación de desprotección social e informalidad, la reducción de años de aporte requeridos es una mejora. Respecto del año de cómputo por cada hijo/a implica un avance en el reconocimiento por parte del Estado, aunque sea parcial y extemporáneo, de las desigualdades de género respecto de los trabajos del cuidado, al menos entre las aportantes al sistema de seguridad social.

Desde nuestro punto de vista, no podemos olvidar dos cosas: que una gran proporción de mujeres ocupadas enfrenta el problema más de fondo y de difícil solución que es la absoluta desprotección social, con lo que ni siquiera se acercan con cinco

<sup>88</sup> Íbidem 40, pág. 36.

<sup>89</sup> Ley N° 18.395 de Beneficios Jubilatorios y Flexibilización de las Condiciones de Acceso del 24 de octubre de 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18395&Anchor=>

años a la cobertura; que el Estado reconoce la desigualdad de género en los trabajos del cuidado solamente para el caso de las mujeres que optaron por ser madres, cuando no serlo es una opción válida y que otras mujeres toman, no implicando esto en muchos casos no dedicarse a cuidados pues existen otro tipo de dependientes. Sobre este último punto sería necesario pensar un correctivo, tanto para las mujeres no madres como para los hombres cuidadores.

### Resumen de jubilaciones otorgadas a mujeres con bonificación por hijos/as (1º/01/2009 – 31/05/2010)

	Nº de casos	Porcentajes
Vejez - causal flexibilización	2.282	15,93
Vejez – otras causales	1.078	7,53
Común - causal de flexibilización	5.089	35,53
Común – otras causales	5.323	37,16
Discapacidad – causal flexibilización	326	2,28
Discapacidad – otras causales	156	1,09
Subsidio especial de inactividad compensada	71	0,50
<b>Total</b>	<b>14.325</b>	<b>100</b>

*Elaboración propia en base a datos proporcionados por Elvira Domínguez.*

Entre el 1º de enero de 2009 y el 31 de mayo de 2010 se otorgaron 14.325 jubilaciones a mujeres con diversas causales de bonificación por hijos. A estudio se encontraban al momento 7.092 más. Se adjunta tabla con detalle de la distribución por causal de las jubilaciones otorgadas:

Para mostrar la distribución interna por lugar en el territorio, edades y franjas de la prestación, vamos a tomar las jubilaciones comunes (con causal de flexibilización y otras causales) por ser las que más casos acumulan.

### Jubilaciones según ley 18.395 por lugar de (1º/01/2009 – 31/05/2010)

	Mujeres	Hombres	Total
<b>Montevideo</b>	2.084	1.519	3.603
<b>interior</b>	4.405	3.609	8.014
<b>Total</b>	<b>6.489</b>	<b>5.128</b>	<b>11.617</b>

*Elaboración propia en base a datos proporcionados por Elvira*

Tanto en Montevideo como en el interior del país la mayoría de personas jubiladas en esta categoría son mujeres: en el interior encontramos un 54,97% de mujeres frente a 45,03% correspondiente a los hombres, mientras que en la capital los porcentajes son 57,84% de mujeres y 42,16% de varones.

### Mujeres con bonificaciones por hijos con jubilación común

#### Por lugar de residencia

Lugar de residencia	Nº de casos	Porcentajes
Montevideo	3.751	36,03
Interior	6.661	63,97
<b>Total</b>	<b>10.412</b>	<b>100</b>

#### Por rangos etarios

Rangos etarios	Nº de casos	Porcentajes
menor a 40 años	0	0,00
de 40 a 50 años	1	0,01
de 50a 60 años	382	3,67
60 años	2.793	26,82
61 años	1.958	18,81
62 años	1.566	15,04
63 años	1.149	11,04
64 años	992	9,53
65 años	649	6,23
mas de 60 años	922	8,86
<b>Total</b>	<b>10.412</b>	<b>100</b>

#### Por monto jubilatorio

Montos	Nº de casos	Porcentajes
< 1,5 BPC	2.684	25,78
> = 1,50 y < a 3 bpc	6.033	57,94
>= de 3 bpc	1.695	16,28
<b>Total</b>	<b>10.412</b>	<b>100</b>

*Elaboración propia en base a datos proporcionados por Elvira Domínguez.*

Para complementar esta información, pasamos a presentar algunos datos al interior de esta categoría sólo para las mujeres que incluyen bonificación por hijos. Agrupamos en esta tabla las jubilaciones por 30 y 35 años de servicios.

Como se puede observar, el número de jubilaciones otorgadas en el interior es mayor (63,97% frente a un 36,03%). En cuanto al rango etario, los mayores porcentajes se ubican entre los 60 y los 63 años. En lo que hace al monto de las jubilaciones, estas son preocupantemente bajas. La BPC (base de prestaciones y contribuciones) equivale actualmente a \$ 2.226. Esta tabla muestra que un 25,78% de estas mujeres perciben una jubilación menor o igual a \$ 3.339, la mayoría (57,94%) perciben entre \$ 3.339 y \$ 6.678, mientras que sólo el 16,28% percibe jubilaciones que superan este último valor. Como se podrá ver, si bien es remarcable el aumento de la cobertura y de los montos que se viene llevando a cabo desde 2005, la mayoría de las jubilaciones de las mujeres (y asumimos que también las de los hombres aunque los porcentajes puedan ser variables) aún están muy sumergidas.

Sería necesaria una comparación amplia entre las jubilaciones de las mujeres otorgadas, previo y posterior a la vigencia de la ley de flexibilización de las jubilaciones, en bases temporales similares, o aún proyecciones de cuántas de las mujeres jubiladas entre el 1º de enero de 2009 y el presente no podrían haberlo hecho de no contar con esta ley. Sólo así se podría tener cabal conocimiento de los efectos de la norma, más allá de las aproximaciones que estamos haciendo aquí sólo con los nuevos datos.

## Ley de Unión Concubinaria

A través de la ley de unión concubinaria (Nº 18.246<sup>90</sup>) se reconocieron los derechos de las y los concubinos a acceder a pensiones por sobrevivencia del sistema de seguridad social, de particular importancia para las concubinas mayores que nunca realizaron aportes.

Las uniones consensuales son un fenómeno que tiende a crecer a nuestro país y *“ha sido uno de los cambios más significativos del cambio familiar en Uruguay. En muy pocos años esta unión dejó de ser una modalidad conyugal poco habitual, y generalmente estigmatizada, para transformarse en una alternativa usual al matrimonio.”*<sup>91</sup> De 1987 a 2004, pasamos de un porcentaje del 10% del total de personas entre 15 y 49 años en uniones de esta modalidad, a un 30% en el 2004. En paralelo, la tasa de nupcialidad se redujo abruptamente. El incremento ha sido particularmente relevante entre las generaciones más jóvenes, en particular entre los sectores de menor nivel socioeconómico y educativo. En cuanto al nivel educativo, se constata que *“el descenso de la unión libre es más temprano cuanto mayor es el nivel educativo. Ello sugiere que entre los sectores más educados, la unión libre se asocia con mayor frecuencia a una fase transitoria que entre aquellos que presentan menor nivel educativo.”*<sup>92</sup>

Hasta esta ley, Uruguay no contaba con ningún tipo de normativa legal para el concubinato, lo que generaba una gran incertidumbre al fin de la unión (ya fuera por muerte o separación) en relación con las sucesiones, a los derechos de seguridad social, de filiación, entre otros. Esta ley vino a dar respuesta a este vacío general del derecho, desde una mirada amplia de las familias, diversas en sí mismas y cambiantes, mucho más acorde con nuestros tiempos que gran parte de nuestras leyes. A los efectos de este trabajo, nos interesa en particular la situación en relación con la protección social de las mujeres mayores, que quizás dedicaron años a un vínculo no formalizado, sumidas en las tareas del hogar sin que se reconociera su trabajo, y el vínculo concluyó por diversos motivos.

Según la ex Senadora Margarita Percovich, autora de esta iniciativa que retomara proyectos de las legislaturas pasadas<sup>93</sup>, algunas de las inquietudes que recoge el texto legal provienen *“del reclamo permanente de muchas mujeres mayores, viu-*

---

**90** Ley Nº 18.246 de Unión Concubinaria del 27 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18246&Anchor=>

**91** Cabella, Wanda, La demografía de las uniones consensuales en Uruguay en la última década, pág. 57 a 62, en Red de Género y Familia, Mesa de Diálogo: el proyecto de ley de Unión Concubinaria, serie Políticas Públicas, TRILCE, Montevideo, 2006, pág. 57

**92** Íbidem 91, pág. 62.

**93** Es de remarcar aquí el trabajo incansable del Dr. Daniel Díaz Maynard que junto a otros legisladores/as dedicó años de su labor legislativa a elaborar distintas versiones de este proyecto.

*das, (...) frente a la situación de vulnerabilidad en la que quedan cuando no ha habido un contrato que asegure determinados elementos de la sociedad conyugal, como puede ser la posibilidad de permanencia en una casa, seguir gestionando un comercio que se trabajó en común, y por supuesto, una pensión.”<sup>94</sup>*

La ley se aprobó en diciembre de 2007. No obstante, fue reglamentada y comenzó a ser aplicada en el BPS a los efectos de las solicitudes de pensiones a partir de enero de 2009. Según datos del BPS, la cantidad de pensiones otorgadas a concubinos/as hasta el 31 de mayo de 2010 fue de 584 en todo el país, quedando pendientes de estudio 13 casos más.

La discusión de la ley de unión concubinaria fue cruzada por el debate sobre el establecimiento de estas uniones entre personas del mismo sexo. A este último punto fue al que los medios de prensa (tanto nacionales como extranjeros), diversos grupos del poder conservador y la opinión pública le dieron trascendencia y amplia difusión. Basta ver la prensa de la época para confirmar esta afirmación.

Algunos actores del momento estiman que este manejo mediático atentó contra la difusión de este nuevo derecho, y estiman que aún hay que trabajar mucho más en la difusión para que esta ley alcance el potencial que se cree puede tener. Otra dificultad puede haber sido *“la forma de cómo probar esos cinco años (de concubinato), que tuvo todo un trámite a través de BPS, y en algunos casos se pedía reconocimiento judicial, entonces eso puede haber complicado un poco las cosas. Ahí necesitamos gente que reclame, porque eso sigue pasando.”<sup>95</sup>*

En cuanto a los/as concubinos/as, en el pasado período también se les incluyó en la caja de retiros y pensiones policiales (Ley N° 18.405<sup>96</sup>).

## **Proyectos a estudio de la DINASS: licencia por maternidad, lactancia y paternidad en la actividad privada y regulación del trabajo autónomo**

En 2010 se conformó una comisión de estudio en el ámbito de la Dirección Nacional de Seguridad Social del MTSS (DINASS).

A partir del Diálogo de Seguridad Social de 2007 se consensuó un diagnóstico que reconoce que muchos trabajos los realizan personas que se gestionan a sí mismas (y

<sup>94</sup> Red de Género y Familia, Mesa de Diálogo: el proyecto de ley de Unión Concubinaria, serie Políticas Públicas, TRILCE, Montevideo, 2006, pág. 11-12.

<sup>95</sup> Íbidem 51.

<sup>96</sup> Ley N° 18.405 de Servicios de Retiros y Pensiones Policiales del 24 de octubre del 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18405&Anchor=>

la tendencia a nivel mundial parece consolidarse) y que nuestra legislación no prevé mecanismos para que estén regularizadas a nivel de la seguridad social, con todos los problemas que esto acarrea a las personas y a la sustentabilidad del sistema. El empleo por cuenta propia incluye una variedad enorme de alternativas con niveles de ingresos diversos. En algunos casos crece el trabajo por cuenta propia en época de crisis, cuando disminuye el empleo formal. Pero también hay otra cantidad de actividades con muy buenos niveles de remuneraciones. En algunos casos la continuidad del trabajo es permanente y sostenida y en otros, como los zafrales o las diversas modalidades de autoempleo, no existe esa constante que permita a las personas hacer un aporte mensual fijo.

Nuestra legislación prevé, por un lado, el empleo formal, cubierto, con beneficios como el salario vacacional, el aguinaldo, el tiempo de descanso, el horario concreto, los beneficios por maternidad, el seguro de enfermedad y la cobertura ante desempleo. Por otro lado, están los empresarios, que hacen sus aportes y que tienen derecho a jubilación. Para los casos que no se incluyen en estas dos situaciones, se previó la solución de la empresa unipersonal, figura muy criticada, que tiene algunas desventajas, como que los trabajadores/as que viven de su trabajo no pueden lograr una buena cobertura en los períodos que no trabajan o que no tienen licencia, seguro de salud, cobertura por maternidad, etc.

En otros países (Alemania, Italia, España) existen legislaciones para este grupo de trabajadores/as con coberturas especiales. El MTSS trabaja en un proyecto *“que tiene que ver con reconocer este tipo de trabajo como trabajo y no como empresa, lograr las coberturas necesarias dentro de su vida laboral y facilitarles el acceso a tener una aportación, a esa historia de derechos y obligaciones.”*<sup>97</sup>

Desde el sector empresarial se preguntan cuál es la diferencia entre trabajo autónomo y empresa unipersonal que se plasma en este proyecto. Domínguez, plantea como reivindicación del sector, la extensión de los beneficios de la seguridad social a los empresarios, basada en el artículo 67 de la Constitución<sup>98</sup>, que establece en su primer inciso que *“las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente.”*<sup>99</sup> Domínguez entiende que hay una situación de discriminación hacia los empresarios y empresarias que hacen sus aportes en el acceso a los beneficios sociales, cuando la gran mayoría de las empresas son micro o pequeñas, y que al menos deberían tener la opción, por ejemplo, respecto de la cobertura de salud, de estar cubiertos/as realizando los aportes correspondientes al FONASA. Es clara la

97 Íbidem 51.

98 Íbidem 38.

99 Constitución de la República, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>



falta de beneficios contemporáneos al período de actividad para todo este grupo. En el caso de las mujeres que aspiran a ser madres, las opciones de concretar este proyecto o de vivir de su trabajo pueden llegar a ser excluyentes, al no mediar ningún tipo de apoyo que les permita pasar el tiempo de inactividad requerida contando con algún sustento. Mucho se habla últimamente de promover el “emprendedurismo” y el autoempleo. Entendemos que sería irresponsable sin contar con alguna figura legal que permita a la mujer conciliar el derecho al trabajo y el derecho a tener los hijos/as que decida tener.

El segundo proyecto a estudio de la DINASS tiene que ver con extender los beneficios vinculados a la licencia por maternidad, paternidad y lactancia a los/as trabajadores/as de la actividad privada, equiparándolos con los públicos. En el subsidio por maternidad también se incluye a las trabajadoras no dependientes registradas en el BPS con un límite de trabajadores a cargo y a las monotributistas.

La licencia por maternidad se extiende en este proyecto a 13 semanas, y se da la opción de tener un régimen de medio horario durante los seis meses siguientes a reiniciarse la actividad laboral. Para los padres se establece un máximo de 10 días de licencia dentro de los seis meses siguientes al nacimiento del hijo, salvo que se trate de un deudor alimentario moroso.

La CTIOTE ha sido consultada sobre este proyecto. El sector empleador no quiere avanzar en la discusión, alegando que la Tripartita debería profundizar con las gremiales respectivas en los avances ya logrados en el período pasado, como las leyes de trabajo doméstico y de acoso sexual. Por su parte las trabajadoras, opinan que el proyecto es un avance respecto de la situación actual, que debería ser un objetivo de trabajo del año, y proponen algunas precisiones: que las trabajadoras públicas cuentan con 14 semanas, por lo que para equiparar habría que aumentar de 13 a 14, que al menos 2/3 de la licencia paternal deba tomarse en conjunto con porción de la licencia maternal post parto “para promover el derecho del hijo y la responsabilidad conjunta”, y que se llegue al final del período a una licencia por maternidad de 16 semanas.

Si bien este proyecto es un avance hacia la cobertura de la trabajadora y algo (poco) con respecto a la corresponsabilidad al establecer la licencia paternal, entendemos que se debería avanzar hacia modelos que permitan que todas las personas tengan jornadas cortas que las habilite a conjugarlas con las responsabilidades familiares, en el entendido que las herramientas de permisos y excedencias por estos motivos son *“muy importantes para configurar los roles de género en la familia y la situación de las mujeres en el empleo”*.<sup>100</sup>

**100** Pazos Morán, María, Desigualdad en el mercado de trabajo y en la economía: situación y políticas públicas, en Astelarra, Judith (coord.), Género y Empleo, Documento de Trabajo Nº 32, Fundación Carolina, Madrid, enero de 2009, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT32.pdf>, pág. 128

En algunos países sólo existen los permisos por maternidad, en otros los permisos de paternidad son sólo unos días (como el nuestro, bajo cualquiera de los dos esquemas) y en otros, se han adoptado arreglos variables de verdadera corresponsabilidad con el objetivo de que los hombres realmente compartan el cuidado de los hijos. El país que ha llegado más lejos es Islandia, con tres meses de permiso intransferible tanto para la madre como para el padre, y tres meses más para repartir entre ambos. Suecia tiene un sistema similar.

Si realmente aspiramos a transformar las relaciones sociales de género, debemos discutir qué modelo queremos seguir como país. **Ya no alcanza con extender beneficios; hay que “barajar y dar de nuevo”, con una discusión seria y profunda del modelo de sociedad, en función del modelo de acceso de la mujer al mercado de trabajo**<sup>101</sup>. Igualdad de oportunidades y derechos implica que los niños/as tienen tanto derecho a estar con sus papás como con sus mamás, y que tanto la madre como el padre tienen derecho a su realización personal a través del trabajo remunerado.

Sistemas híbridos como el actual tienen además efectos perversos para el acceso de las mujeres al empleo, como, por ejemplo, que algunos empresarios eviten contratar mujeres porque puedan quedar embarazadas y queden sin la trabajadora por un plazo, porque la trabajadora falte al lugar de trabajo por el cuidado de los hijos, etc. Un sistema de permisos igualitario diluiría este estigma, al repartirse entre ambos sexos. Y eso es, sin duda, más igualitario.

## Algunos debates centrales pendientes

Se han producido notorios avances en el campo legislativo en cuanto a la extensión de beneficios, aunque la matriz originaria permanece incambiada. La reflexión sobre los riesgos sociales que el Estado traslada a las familias (y a cada uno de sus componentes) en un esquema de reorganización de los modelos familiares, continúa sin darse.

Resolver el problema de la desprotección social implica dar esta discusión y generar un modelo consistente a través de medidas articuladas en todas las áreas de políticas públicas que corresponda. También se debe, por el bienestar actual y a mediano plazo de las mujeres, reconocer trayectorias pasadas de trabajo reproductivo, vía prestaciones no contributivas y ampliar el acceso presente a beneficios sociales.

---

**101** María Pazos Morán (cita 93, pág. 129) reseña tres modelos de sociedades, según clasificación de Sainsbury de 1999: tradicional puro de sustentador masculino/ esposa dependiente, de sustentador masculino/esposa dependiente modificado, de separación de roles de género y de personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad.

En cuanto a las normas de seguridad social resultantes, algunos actores señalan su dispersión, que hace difícil para las personas saber a ciencia cierta con qué nuevos beneficios cuentan. Se sugiere generar un texto ordenado y equiparar los derechos de los/as trabajadores/as públicos y privados.

Es imperioso resolver qué hacer con las empresas unipersonales. Quizás debemos pensar que las figuras legales de antaño, poco flexibles, no dan cuenta de las distintas formas que puede asumir el trabajo (tanto para mujeres como para hombres) y al no hacerlo, entre las fisuras del propio sistema legal, van quedando personas sin cobertura.

En esta necesaria reestructura, un capítulo siempre pendiente es la situación de las unipersonales rurales de pequeños productores familiares. Generalmente la concubina, ya invisibilizada a pesar de aportar con su trabajo a tareas productivas, suele quedar sin cobertura de la seguridad social cuando se necesita contratar un trabajador para el establecimiento. La inclusión en el sistema de estas mujeres sigue siendo un punto crítico.

## ■ LAS MUJERES, LOS TRABAJOS DEL CUIDADO Y LA CORRESPONSABILIDAD EN LOS HOGARES

Hasta el momento ha quedado claro que no se puede abordar los temas relativos al mercado de trabajo sin tener en cuenta a las familias y las demandas de cuidados; no se puede pensar en el empleo sin incorporar la división sexual del trabajo dentro y fuera del mercado laboral. *“Cuando esta división sexual del trabajo (hombre trabajador, mujer ama de casa) se rompe, de la mano de la creciente reducción de mujeres dedicadas tiempo completo a los cuidados, el cuidado como demanda social irrumpe creciente y tercamente en la organización del trabajo remunerado.”*<sup>102</sup> Las mujeres enfrentan una doble tensión, desde la vida familiar y desde los mercados laborales, y son producto de esta tensión gran parte de las dificultades en el acceso a un empleo e incluso la postergación o el desistimiento de emprender proyectos familiares con un plan reproductivo que, en un esquema más igualitario se podría conjugar.

En el Diálogo de Seguridad Social del año 2007, quedaron plasmadas algunas propuestas que tienen que ver con la perspectiva de género y de igualdad de oportunidades en relación con la corresponsabilidad y el apoyo en los cuidados. En la síntesis del Diálogo se señalaba la necesidad de articular la vida laboral con la familiar, para que las personas puedan tener los hijos que quieren. Se parte de la base de que eso hoy no es así, y que garantizar el derecho a tener hijos con medidas concretas, tendría consecuencias demográficas positivas, aumentando la cantidad de nacimientos, con foco en los hogares de padres y madres con inserción laboral.

También se señalaba la necesidad de avanzar en políticas de cuidados de niños/as y adultos/as mayores como parte de una mejora de las prestaciones de seguridad social, para fomentar la equidad de género al sacar los cuidados del ámbito exclusivo de las mujeres y facilitar, en el caso de que lo deseen, su inserción laboral. Además de las conclusiones del Diálogo, en el período de gobierno pasado se dio algún esfuerzo adicional, como la inclusión del módulo del uso del tiempo en la encuesta continua de hogares del INE.

En el plano legislativo, lejos de resolverse el problema de fondo, los artículos 26 y 27 de la ley N° 17.930<sup>103</sup>, establecieron licencias por paternidad y por paternidad adoptiva, lo que fomentó la corresponsabilidad en los cuidados.

---

**102** Martínez Franconi, Juliana, Comentario. El trabajo remunerado y las mujeres: ¿cómo pasar del empleo del género al género del empleo?, en Astelarra, Judith (coord.), Género y Empleo, Documento de Trabajo N° 32, Fundación Carolina, Madrid, enero de 2009, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT32.pdf>, pág. 161.

**103** Ley N° 17.930, Presupuesto Nacional 2005-2009 de 19 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>

Hasta 2009, los trabajos del cuidado y la corresponsabilidad eran de reflexión casi exclusiva de espacios convocados desde la sociedad civil y la academia. Se destacan los esfuerzos de algunas organizaciones de mujeres, en particular de la Red de Género y Familia, para instalar el tema en la agenda pública.

En este período de gobierno, luego de ser un planteo de peso en la campaña del presidenciable José Mujica, el tema se convierte en prioridad. Justo es decir que en el plano discursivo, el Presidente hizo mayor hincapié en la óptica de garantizar el cuidado de niños/as y ancianos/as, que en el fomento de la corresponsabilidad para permitir a las mujeres otro tipo de inserciones que hoy no pueden concretar.

En consecuencia con la prioridad, en este gobierno se crearon ámbitos gubernamentales específicos para su abordaje y para delinear propuestas.

El Gabinete Social este año creó un Consejo Asesor de Políticas Sociales. En el marco de este Consejo se creó una comisión para la discusión exclusiva de los cuidados. Es presidida por el MIDES a través de su Director de Políticas Sociales y la integran también el MEC, el MEF, el MTSS, el MSP, el INAU, la OPP y el INMUJERES.

La reflexión sobre los cuidados también se inscribe en la matriz del Plan de Equidad. Antes, el bienestar social se definía sólo por el accionar estatal. Hoy se entiende que se construye en el vínculo entre el Estado, las familias, el mercado de trabajo y la comunidad (noción de diamante de bienestar).

En la Comisión se avanza en tres niveles: la definición de un marco conceptual, la definición de una serie de principios sobre los cuales avanzar en un diseño de un sistema de cuidados y la definición de una propuesta de un plan de trabajo para este año. Se trata de un proceso de trabajo intersectorial, que requiere participación de la sociedad civil y la academia (al momento, los niveles de participación están diferenciados) y que se espera arroje nuevos arreglos institucionales y modificaciones normativas.

En cuanto al marco conceptual, se trata de llegar a una definición única de lo que se habla, y definir colectivos clave que van a componer y determinar el sistema de cuidados. Esta discusión está vinculada a los modelos de protección social y a la interrelación con el mercado de empleo y formación.

Relativo a los principios, la principal definición pasa por precisar el alcance de la política y los beneficiarios. En el seno de la comisión se entiende que, si bien se quiere apuntar en una primera etapa a las poblaciones más vulnerables, la apuesta debe ser a una política universal, para impactar en los derechos de quienes reciben cuidados (que sean de calidad), de quienes proveen cuidados en el marco de un vínculo familiar (principalmente las mujeres) para que no trunquen sus proyectos laborales o personales por la carga de los cuidados y de quienes proveen cuidados

como parte de su trabajo (trabajadores/as del cuidado). Hoy los cuidados brindados por lo privado están asociados a un tipo de inserción laboral precaria de mujeres mayores, no capacitadas en general<sup>104</sup>. La regulación de esta área va a tener consecuencias incluso para este tipo de trabajadoras.

Pasando al plan de trabajo, se está en la fase de diseño. La primera etapa es identificar las ofertas que existen, cómo se articulan y a qué colectivos se dirigen, para así poder encontrar los huecos en la protección y pensar en clave de generación de sistema. También hay que regular los servicios privados que ya existen, atendiendo a la calidad.

Según el Director de la DNPS, la importancia de la articulación de un sistema de cuidados, el “socializar la carga de los cuidados y que no tensionen tanto los procesos de formación como de inserción laboral de las mujeres”, y sus impactos, puede ser visto tanto desde un enfoque de derechos como desde el punto de vista de la eficiencia económica, dado que *“tiene muy buenos impactos en el mercado de trabajo pero también en los niveles de formación, en la productividad, en la capacidad de una sociedad de aprovechar sus recursos humanos y la calidad de la formación de sus miembros”*.<sup>105</sup>

El plan de esta Comisión es terminar el proceso de diseño en la elaboración de un proyecto de ley que articule toda la propuesta. Se estima que el proceso llevará alrededor de un año.

## Y mientras tanto... los cuidados “en la era pre sistema”

Una de las limitaciones que desde la academia se señala sobre el accionar público en la materia es que *“las políticas, los discursos y las visiones de diferentes instituciones y decisores reproducen y proyectan no uno, sino varios modelos de bienestar cuyos objetivos e impactos son en el mejor de los casos contradictorios y en el peor de los casos incompatibles”*.<sup>106</sup> Este planteo va en la línea del que realizábamos al analizar los avances respecto de la protección social: está pendiente o al menos no está clara la discusión sobre el modelo de bienestar<sup>107</sup> que como sociedad y desde el Estado vamos a promover. Luego de dar y saldar la discusión, podremos plantear las medidas de corto y mediano plazo consistentes con ese modelo, que necesariamente van a incluir ambigüedades y progresividad en las transformaciones.

---

**104** Se está trabajando con el INEFOP para generar una capacitación para cuidadoras desde el Instituto, tomando como antecedente un piloto de capacitación que realizó el INMUJERES en el período de gobierno pasado.

**105** Íbidem 18.

**106** Johnson, Niki, Cabrera, Florencia y Maciel, Noelia, Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009, Serie Cuestiones de Agenda, FESUR, Montevideo, 2009, pág. 54.

**107** Niki Johnson et al realizan una reseña de los modelos de bienestar y sus principales características:

Actualmente, la familiarización de los cuidados y la responsabilidad casi exclusiva de las mujeres, determina, entre otras cosas, que no puedan acceder a un empleo (por la sobre carga de los cuidados o por el estigma de género que tienen frente al contratante) y que tengan grandes dificultades para mantenerlo luego de conseguido. La política laboral debe articularse, en el caso de las mujeres sobre todo, con apoyos para los cuidados, que tengan en cuenta la composición de los hogares (es de esperar que el apoyo no sea el mismo para un hogar monoparental que para uno biparental o extendido).

Existen experiencias de programas públicos que ya desarrollan estrategias compensatorias de algún tipo:

■ La experiencia de PROIMUJER<sup>108</sup> tiene algunas características de las que aprender. Tiene como objetivos explícitos reducir la inequidad en el acceso menor de las mujeres a la empleabilidad e igualar las condiciones de trato y acceso en el empleo<sup>109</sup>. Desde PROIMUJER se han desarrollado estrategias para transversalizar el enfoque de género en el conjunto de programas del INEFOP. Llega aproximadamente a 1.000 participantes por año, con un 38,4% de resultados exitosos en la inserción laboral. Dentro de sus ventajas se destaca que trabajan con poblaciones de destinatarias bien definidas, que demandan perspectiva de género a las entidades capacitadoras y que trabajan con estrategias compensatorias, entre las que está la evaluación y apoyo de redes de vínculos, la evolución sobre la posibilidad de la mujer de sostenerse en un trabajo y el diseño de estrategias para apoyarla.

■ En los programas de Desarrollo Ciudadano del MIDES (Trabajo por Uruguay, UT, Cooperativas Sociales y emprendimientos productivos) también se les brinda soporte desde las organizaciones no gubernamentales convenientes, para vincular a las participantes con los servicios de la malla de protección social.

Modelo de inversión social promovido por el Banco Mundial. En general está presente en los programas dirigidos a la infancia, de corte educativo, y la inversión requiere un fuerte compromiso de las madres, incluso contraprestaciones de las mismas para recibir una transferencia monetaria. La supuesta base es que la madre es cuidadora primaria de los/as niños y que este es su principal rol.

Modelo de proveedor universal. Promueve guarderías y servicios de apoyo para que las mujeres puedan salir al mercado de trabajo al igual que los hombres pero no cambia la relación cuidados – trabajo remunerado, dado que al no plantear políticas hacia la corresponsabilidad es altamente probable que las mujeres se sigan encargando de la zona de cuidados (aunque sea mínima) que no se pueda desfamiliarizar.

Modelo de cuidador paritario. Apoya el trabajo no remunerado de cuidados en la familia vía transferencias a los/as cuidadores/as para que puedan sostenerse los hogares con la sola transferencia o complementando con algún trabajo de medio tiempo fuera del hogar. Parte de la actual división sexual del trabajo, no alienta con medidas concretas a que las mujeres trabajen fuera del hogar y no genera incentivos para que los hombres se corresponsabilicen.

Modelo de cuidador universal. Se basa en la corresponsabilidad y en la igualdad de derechos y obligaciones de hombres y mujeres, tomando a todos/as como cuidadores/as y, en función de esta premisa, genera cambios en el sistema de protección social y en el mercado de trabajo.

**108** PROIMUJER es uno de los programas del actual INEFOP. Se creó en el año 1999 en el marco de la ex Junta Nacional de Empleo y se financia con recursos del Fondo de Reconversión Laboral, compuesto de aportes de trabajadores y empresarios.

**109** Celiberti, L., Estudio nacional sobre políticas de género e igualdad de oportunidades. Uruguay, Montevideo, 2008.

## ■ LAS MUJERES Y LA “MANO INVISIBLE”: LA SEGREGACIÓN LABORAL

El rol de la mujer como cuidadora en el hogar también se traslada a las opciones laborales a las que mayoritariamente accede. Los estereotipos de género del mundo privado se transportan al mercado laboral, a las expectativas laborales de ellas mismas y a las de los agentes demandantes.

Esto se manifiesta en la mayor presencia de mujeres en actividades típicamente asociadas a la función reproductiva y de cuidados, fenómeno denominado segregación horizontal por motivos de género. Por más que aumente la tasa de empleo, lo hace en estas mismas actividades tradicionales, que a su vez son desvalorizadas. Los salarios asociados son comparativamente más bajos por la concentración de mujeres en ocupaciones femeninas, lo que retroalimenta el círculo de la discriminación. El fenómeno de los salarios más bajos también se asocia a que habitualmente se toma la actividad de la mujer como secundaria, como segundo salario, donde el del varón-proveedor es el sustento básico.

El empleo femenino incluso se asocia a determinados modelos de gestión de mano de obra y de producción más represivos<sup>110</sup> y actividades que requieren determinadas características históricamente asociadas al sexo femenino: complacencia, conformismo, habilidades manuales y diligencia.

La segregación laboral también opera en sentido vertical, rezagando y frenando los ascensos femeninos en relación con los masculinos. Tanto que se haya estudiado la existencia de aparentes “techos de cristal”, invisibles pero sólidos, como que el mayor nivel educativo de las mujeres no repercuta en mejores posiciones en el mismo grado que lo hace en los hombres es parte de esta segregación. También el hecho de que la brecha salarial entre hombres y mujeres se mantenga incluso para los mayores niveles educativos, aumentando respecto de los niveles medios.

### **El papel de la formación profesional**

La formación profesional puede abonar a mantener estas segregaciones o a diluirlas, en función del tipo de formación que contempla para las mujeres y también para los hombres. Formar en habilidades que refuercen la inserción laboral de las mujeres en los espacios tradicionalmente femeninos, fomenta los estereotipos de género y contribuye a mantener las inserciones precarias que las mujeres (en su

---

110 Elena Hirata, en “¿Nova divisao sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade”, describe claramente los mecanismos que operan.



mayoría) siempre han tenido. Hay quienes señalan que la mejora de la empleabilidad con repercusiones en la disminución del desempleo y en el combate a la segregación ocupacional pasa, en parte, por formar en oficios o puestos de trabajo no tradicionales.<sup>111</sup> Desde la experiencia de programas de formación para mujeres de nivel socioeconómico bajo en países de Latinoamérica, se señalan dos aspectos a tener en cuenta, al menos para ser cuidadosos/as:

■ *“...que no es suficiente que las mujeres se capaciten en oficios técnicos o que accedan a un puesto de trabajo (condiciones esenciales a todo proceso de movilidad social) sino también que ellas asuman y se apropien de su condición de mujer desde un mejor manejo de ámbitos complementarios.”*<sup>112</sup> No sólo es importante impartir una capacitación no tradicional, sino brindar a las mujeres las herramientas que les permitan mantener la inserción no tradicional, teniendo en claro que a través de esa experiencia son partícipes del cambio cultural y que deberán hacer frente en su persona, por tanto, a los embates más duros de la resistencia al cambio.

■ Que las evaluaciones de algunos programas de formación de mujeres pobres en oficios no tradicionales muestran que la segregación laboral no se supera por existir más mujeres capacitadas en esos oficios. Operan algunos factores: demoran más tiempo en encontrar trabajo y necesitan mayor apoyo de los programas públicos en tanto poseen menos redes sociales y de amistad. La pregunta a hacerse desde las políticas públicas es si es justo enfrentar precisamente a las mujeres más vulnerables a ese doble desafío. También se saca como conclusión que políticas de este tipo por sí solas no son suficientes. Deben ir acompañadas de una política orientada a los hombres trabajadores y empresarios para promover la aceptación de la incorporación de las mujeres a los espacios tradicionalmente masculinos.<sup>113</sup>

Desde el año 95 la OIT empezó a trabajar sobre áreas no tradicionales y micro créditos en relación con las mujeres. Con el pasaje de los años se ha visto que muchas veces a las mujeres les cuesta sostener la opción productiva. Tienen que ver facetas discriminatorias en la demanda pero también elementos presentes en las propias mujeres.

Es habitual que desde el movimiento feminista recomendemos promover inserciones no tradicionales, pero debemos preguntarnos hasta dónde se puede hacer esto sin trabajar específicamente sobre el nivel de conciencia de las mujeres de las transformaciones que están contribuyendo a generar en esos espacios y de las que se operarán en ellas mismas. Debemos considerar las condiciones subjetivas de empleabilidad, las condiciones personales y trabajar con ellas para que se vean fortalecidas.

**111** Espino, A. (coord.) y Pedretti, Gabriela, Cláusulas de Género en la Negociación Colectiva 2005-2008. Proyecto: Fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres, CIEDUR-Inmujeres, Montevideo, 2010, disponible en [http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id\\_seminario=47](http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id_seminario=47), pág. 16.

**112** Márquez, Francisca, “Innovación institucional en la formación laboral con perspectiva de género: el Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos, Chile.” 147 – 175, en Posthuma, Anne C. (coord.), Diálogo social, formación profesional e institucionalidad, OIT, Montevideo, 2002, pág. 162.

**113** *Íbidem* 112, pág. 166.

## De la JUNAE al INEFOP

La Institución encargada de la capacitación y la formación profesional en nuestro país es el INEFOP, creado a través de la ley N° 18.406<sup>114</sup> como persona pública no estatal y conformado hacia fines del 2009. Sus cometidos básicos son el diseño de programas de capacitación para trabajadores en seguro de paro, la ejecución de políticas de formación profesional para el fortalecimiento del empleo, el estudio del impacto de la incorporación de las nuevas tecnologías y de políticas de integración en el mercado laboral, la colaboración con la DINA del MTSS en la elaboración de políticas de desarrollo local, la administración del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) y el apoyo a emprendimientos productivos.

El INEFOP viene a sustituir a la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), aunque se le suman algunos cometidos, como la certificación por competencias, producto de la complejización de los fenómenos en torno al empleo. En el pasado período de gobierno, la JUNAE capacitó a unas 14.000 personas (principalmente mujeres, jóvenes, discapacitados y trabajadores rurales).<sup>115</sup> En cuanto al funcionamiento, la principal diferencia radica en la metodología de toma de decisiones: la JUNAE debía resolver por consenso y el INEFOP puede resolver por mayoría. Cuenta con los Programas específicos que hereda de la JUNAE (PROIMUJER, PROJOVEN, PROCLADIS, FOMYPES, Emprende Uruguay, Capacitación laboral para trabajadores/as rurales y para trabajadores/as en seguro de desempleo) y con un programa de capacitación a empresarios/as, gerentes y directores/as de empresas con 20 o más trabajadores/as.

Señalan desde dependencias del Poder Ejecutivo que con la creación del INEFOP se avanza *“hacia un enfoque integrado de las políticas activas de empleo”*. Es una persona pública no estatal, y tiene entre sus funciones: *“articular entre sí los programas gubernamentales y no gubernamentales que promueven políticas activas de empleo para comenzar a soldar un verdadero sistema; la de iniciar la coordinación de las políticas activas y pasivas de empleo en una perspectiva integral y ejecutiva; y la de articular el conjunto de políticas de empleo con la estrategia social del gobierno, la política macroeconómica y las políticas productivas”*<sup>116</sup>, en el marco de una estrategia común de desarrollo.

---

**114** Ley N° 18.406 de Creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional del 24 de octubre de 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18406&Anchor=>

**115** Presidencia de la República, Informe de transición de gobierno 2009-2010, accesible en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2009/12/2009122905.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/12/2009122905.htm), pág. 94.

**116** AGEV-OPP, “La Nueva Institucionalidad del Empleo: INEFOP en el nuevo modelo de relaciones laborales”, en Informes Estratégicos de Políticas Públicas, documento N° 3, año I, Montevideo, diciembre de 2008, en [http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/05\\_informes\\_estrategicos\\_de\\_politicas\\_publicas\\_\(doc3\\_-\\_inefop\\_3\).pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/05_informes_estrategicos_de_politicas_publicas_(doc3_-_inefop_3).pdf)

Con el INEFOP y la filosofía que inspira su creación se está avanzando en el enfoque integral de las políticas, que en este caso supone la articulación de las políticas de empleo y de formación profesional con las políticas de protección social. A su vez se pretende separar la responsabilidad institucional del diseño de la política, a cargo de la DINAE, de la implementación, a cargo del INEFOP.

La implementación en territorio cuenta con el soporte de los Centros Públicos de Empleo para la ejecución concreta. Asimismo, existe un símil del INEFOP en cada departamento, que es el Comité Departamental de Empleo y Formación Profesional. Es un ámbito de diálogo social, de elaboración de políticas, de mirada estratégica, de elaboración de planteos que puedan ser presentados a otras instancias (no es un ámbito de ejecución). Participan las intendencias, el PIT-CNT, la cámara empresarial más representativa del lugar y el MTSS.

Actualmente el INEFOP está en proceso de reestructura y constituyéndose como instituto<sup>117</sup>. El año 2010 fue un año de revisiones, diagnósticos y generación de procesos de diálogo, tanto entre los actores del propio Instituto como con los programas, las entidades de capacitación y, fundamentalmente, los actores del mundo productivo. Durante el año se constituyeron los Comités Sectoriales para discutir la demanda de mano de obra calificada de mediano y largo plazo. Se hace para todas las grandes inversiones, pero también para relevar las necesidades de cada sector, más allá de esas inversiones puntuales.

A partir del 2011 se van a procesar una serie de cambios, que aún no estaban del todo definidos a la hora que realizamos la entrevista calificada. Lo que sí está claro, es que algunas tareas que los programas ejecutaban de manera autónoma pasarán a hacerse en forma centralizada, por ejemplo la definición de las características de los llamados, la contratación de las entidades de capacitación y la evaluación.

Se han embarcado en un proceso de creación de un registro de entidades de capacitación. Actualmente existen dos registros de este tipo, sitios en el MEC y en la DINAE, pero ambos son de corte administrativo. Desde el INEFOP se ve la necesidad de contar con un registro que incluya aspectos de calidad educativa, dado que su rol es capacitar, y en tanto administradores del Fondo de Reconversión Laboral que proviene de los aportes de empresarios y trabajadores, reciben denuncias de algunas situaciones, y deben tener herramientas para ir sorteando las dificultades e ir mejorando.

---

**117** Entrevista al Presidente del Consejo Directivo del INEFOP Juan Manuel Rodríguez, realizada el 16 de noviembre de 2010.

Otra de las apuestas es el fortalecimiento de un área central de formación profesional y empleo. Al momento de la entrevista, el área tenía responsable hacia sólo dos meses. Parte de las tareas del área es redefinir el sistema estadístico, investigar sobre qué cursos ofrecer, con qué características, establecer parámetros de evaluación de los cursos y realizar las evaluaciones posteriores; se busca recabar información uniformizada de todos los programas para el análisis y la proyección. Al momento de la entrevista el INEFOP no contaba aún con la información sobre la participación en las capacitaciones de todos los programas discriminadas por sexo; menos contaba con datos acerca de las inserciones derivadas de las capacitaciones.

En cuanto al enfoque de género en los programas del INEFOP, el Presidente del Consejo señala que desde antes de su designación en el cargo hay tres formaciones transversales que son comunes a todas las capacitaciones: derechos laborales, seguridad laboral y enfoque de género. Agrega que *“no es lo mismo decir que vos le das diez horas de enfoque de género a todos, a que tengas un enfoque de género en los programas, son dos cosas diferentes. Es decir, nosotros queremos que haya enfoque de género, aparte de que haya curso de género. No es alternativo. De todas maneras, esto que te digo lo estamos redefiniendo, lo estamos conversando.”* Lo mismo se aplica para el corte por generaciones. La aspiración, al menos de Rodríguez, es lograr tener los enfoques de género y generaciones atravesando todos los programas del INEFOP en su diseño, más allá de la presencia del tema en los contenidos de todas las capacitaciones.

En cuanto a los programas específicos de jóvenes (PROJOVEN) y mujeres (PROIMUJER), la discusión de cara a la reestructura los cuestiona como estructura administrativa específica pero no en sus fines, que se pretenden extender: *“Nosotros creemos que realmente tendría que haber un programa de jóvenes para todo y de mujeres para todo. Esto no es debilitar el programa, es potenciarlo. Es decirles ‘intervengan todo’.”* El trabajo con las mujeres, con los jóvenes y con el resto de las poblaciones con las que hoy se trabaja no está en juego: *“las poblaciones que estamos trabajando son las que queremos trabajar; probablemente trabajemos con más pero no con menos”.*

Hoy por hoy hay gran interés en todos los actores por hacer una apuesta fuerte a jóvenes y mujeres en la formación profesional. Además de que el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral ya no es un fenómeno nuevo por lo que resulta menos “raro”, se suma que sencillamente los hombres no alcanzan para las proyecciones de demanda de mano de obra que tiene el país en este contexto de crecimiento, en el cual ya se vislumbran cuellos de botella en sectores como la construcción, el software, la forestación, la recolección de frutas, etc.

En cuanto a la presencia de elementos de segregación horizontal en la formación, en el seno del Consejo del INEFOP se ha dado explícitamente la discusión sobre la inserción de las mujeres en las formaciones en oficios tradicionalmente masculinos y la posición de los actores empresarial y sindical es que resulta indistinto, que

mujeres y hombres deben tener el mismo acceso a todos los cursos, por lo que las posiciones formales de las gremiales no parecen ser un problema en ese sentido. Incluso algunos cursos recientes para la construcción han contado con una alta participación de mujeres, casi que a la par de los hombres. Las trabas se ubican en el acceso al empleo y no en el plano formal.

Señala Rodríguez que ha vislumbrado, a partir de cursos recientes de formación en construcción y metalúrgica, que *“hay dificultades para que los hombres acepten que las mujeres hagan esas tareas”*, que acepten *“que una mujer es igual que un hombre”*, y que *“es probable que existan dificultades de los empresarios”*. El tipo de transformación necesaria para eliminar las trabas en el acceso al empleo son de orden cultural, y se requieren medidas que exceden a la formación profesional ampliamente.

Las actoras del movimiento sindical y de los empresarios entrevistadas coinciden en señalar que el INEFOP debería priorizar la formación de las mujeres, en particular las provenientes de los estratos de menor nivel socioeconómico y menor calificación.

Desde los empresarios Elvira Domínguez señala que el Instituto se está centrando demasiado para diseñar su estrategia de trabajo en las grandes inversiones, no tomando en cuenta las necesidades de la pequeña y mediana empresa, que es la que está tomando a los colectivos más vulnerables, que cada vez cuentan con menos competencias básicas para el empleo y menor nivel educativo, problema que se agudiza en las cohortes más jóvenes, aspecto probablemente vinculado a que el sistema educativo expulsa a edades cada vez más tempranas. Según su parecer, INEFOP *“tiene que hacer algo con los menos formados (...) está desviando muchísimos recursos para formarle gente a las multinacionales y se olvida de los que están abajo”*, las pequeñas y medianas empresas, que no cuentan con los recursos de las de gran porte para invertir en capacitación y que hoy por hoy están teniendo que asumir todo el costo de hacerlo.

Desde las mujeres del movimiento sindical Celia Ogara señala que la capacitación se requiere para los estratos más bajos, que son las mujeres que consiguen empleos de mala calidad, dado que el resto de las mujeres en ocupaciones más técnicas están bien calificadas, incluso más que los hombres. A nivel técnico están habiendo transformaciones en el acceso, si bien los salarios en actividades feminizadas tienden a bajar. También es importante capacitar para la reconversión y que la formación sea en el empleo y en el horario laboral, para que sobre todo las mujeres en edad reproductiva no vean rezagada su carrera profesional al no poder realizar capacitaciones que mejoran su currículum por tener a su cargo exclusivo en la mayoría de los casos la responsabilidad del cuidado de sus hijos.

Al formar parte el actor sindical y el empresarial del Consejo Directivo del INEFOP, es de esperar que todas estas consideraciones sobre las poblaciones a priorizar estén presentes en la elaboración de la estrategia a seguir.

## ■ PERO NO ALCANZA CON QUE EXISTA PARA QUE SE EFECTIVE...

Si bien se han realizado campañas informativas fuertes en torno a la ley de acoso sexual y de trabajo doméstico<sup>118</sup>, principalmente dirigidas al conocimiento por parte de las personas vulneradas en sus derechos sobre los procedimientos a seguir, no ha habido campañas de comunicación claras y sistemáticas sobre los derechos de las trabajadoras y sobre la igualdad de género, que tengan como núcleo privilegiado a los trabajadores y a los empleadores individuales, que en la cotidianeidad no necesariamente se ajustan a las definiciones discursivas formales de sus gremiales (por ejemplo, en algunos sectores laborales como el gastronómico, existen prácticas informales de presión a las trabajadoras para obligarlas a renunciar cuando quedan embarazadas).

En cuanto a la información que llega a las personas que buscan empleo, existe una gran dispersión normativa y también una gran dispersión de programas de inserción laboral a través del empleo y de fomento a emprendimientos productivos. En este momento el problema no sólo es el acceso a las oportunidades sino saber que esas oportunidades existen y a dónde se debe recurrir. Se deben pensar estrategias de comunicación diferenciales y canales accesibles y sencillos para informar comunicar.

A su vez, se debe trabajar en una comunicación desde el Estado, que sea cuidadosa de las expectativas que se generan sobre las posibilidades que existen, que se piense desde las personas y sus necesidades y que rompa la división institucional. Parecería que no tiene sentido, sobre todo cuando se trata de poblaciones que no tienen demasiado acceso a la información, promocionar programas por separado sólo porque provienen de Ministerios diferentes. El foco de la información hacia la sociedad no debería estar en las particularidades y las divisiones institucionales sino en las personas y sus problemas, y a partir de allí proponerles trayectorias diferenciales.

Sería deseable que a nivel territorial se unan “ventanillas” o al menos se capaciten funcionarios que puedan acompañar y orientar a las personas en sus situaciones globales, derivando hacia las especificidades; este es un objetivo que debería tener la tan mentada reforma del Estado. Al menos las instituciones que trabajan en contacto con las urgencias de las personas (salud, trabajo, vivienda, educación, violencia intrafamiliar, entre otras), deberían contar con operadores “globales”, que serían a su vez actores privilegiados para señalar las fisuras en la malla de contención social, previniendo que entre las naturales fallas de las coordinaciones interinstitucionales que se vienen generando queden personas desprotegidas.

---

118 Se destaca en estas campañas la participación de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Derechos, del Inmujeres y del Banco e Previsión Social.

## **POLÍTICAS DE EMPLEO: ENFOQUE E INSTITUCIONALIDAD**

De todo el análisis anterior se desprende que las políticas laborales, si bien no pueden pensarse despegadas de las políticas económicas, tampoco pueden estar despegadas de las políticas sociales. El trabajo, además de ser el factor productivo principal que mueve la economía, es una herramienta fundamental para la inclusión social y el desarrollo humano. Por tanto, generar sinergias entre las distintas arenas de políticas es una condición básica para que todas las variables operen en pos de un proyecto de desarrollo inclusivo.

Si bien hay programas no del todo evaluados y algunos otros con correctivos en marcha, la experiencia de los últimos seis años nos lleva a afirmar que en los casos de trabajo promovido en que las inserciones laborales fueron exitosas, en gran parte se debió a un conocimiento bastante importante de la población con la que se trabajaba y a la implementación de una malla de contención en torno a la experiencia laboral. Esto es válido para toda la población, pero principalmente para el caso de las mujeres.

Con el advenimiento del primer gobierno del Frente Amplio, en contexto de crisis y con cifras alarmantes desde el punto de vista del desempleo, la pobreza y la indigencia, cifras inimaginadas para el Uruguay hiperintegrado de antaño sobre el que escribiera Real de Azúa que se pensaba igualitario e inclusivo, la política pública tendió a privilegiar los programas de inclusión sociolaboral dirigidos a desempleados/as de larga duración y la reflexión sobre la generación de empleo se centró en cómo generar empleabilidad para este núcleo duro excluido.

Hoy el contexto es otro. La crisis dio lugar a una recuperación económica acelerada y a las cifras más bajas de desempleo que el país ha conocido. Hoy hay demanda de trabajo, sobre todo calificado, y la tendencia es creciente, pero el país no cuenta con las capacidades que requiere para hacer despegar su modelo de desarrollo.

Por tanto, sin dejar de atender a la población más vulnerable con herramientas específicas como han sido los programas de trabajo promovido, la prioridad hoy es la generación de políticas activas de empleo que capaciten a las personas para inserciones formales. De los programas de trabajo promovido tenemos algunos aprendizajes que es necesario trasladar al diseño de las políticas activas: también las políticas activas, para ser eficaces, deben hacer énfasis en la igualdad de oportunidades y derechos y atender las especificidades derivadas del cruce multivariable que define las características de cada grupo poblacional (clase, género, edad, raza).

La Dirección Nacional de Empleo tiene como objetivos programáticos *“promover la inserción y la reinserción laboral de los trabajadores desempleados, priorizando a las personas con mayores dificultades de integración al mercado del trabajo”... “impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo, incentivando también la formalización de la economía informal” y “apoyar la dinamización de los mercados de trabajo locales”*. Para estas tareas debe *“promover la coordinación con otros organismos públicos e instituciones privadas nacionales y locales, con competencias relativas al empleo y al mercado de trabajo, tendiendo a la racionalización de recursos y la articulación de acciones”*.<sup>119</sup>

Previo a la existencia del INEFOP, la DINA E poseía competencias asociadas a la ejecución de acciones de capacitación correspondientes a los programas de la JUNAE. El rediseño institucional buscó fortalecer el rol de la DINA E como una instancia de diseño de políticas, de elaboración, de orientación del mercado de trabajo y de generación de políticas activas de empleo. Hoy tiene que ocupar un rol mucho más técnico, de orientación del mercado laboral. Grandes apuestas de este período son el fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo y de un área de evaluación y seguimiento de las políticas.

Para el período 2010-2015 se elaboró una planificación estratégica del organismo, involucrando a todos los funcionarios y jefes y con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y OIT, que se compone de dos grandes objetivos: consolidar el papel rector del MTSS en el campo de las políticas de empleo mediante el diseño, monitoreo, evaluación y orientación de políticas y programas en este campo; gestionar eficazmente un Sistema Nacional de Servicios Públicos de Empleo que integren los servicios de orientación e intermediación laboral, la formación profesional y el apoyo a emprendimientos productivos.

Se plantea a su vez ocho metas generales para el año 2015, que abonan a su vez al cumplimiento de los objetivos. Esas metas son:

- Producir, analizar, sistematizar y divulgar información sobre el mercado de trabajo;
- Elaborar directrices y diseñar políticas de empleo;
- Efectuar seguimiento de las políticas y programas de empleo a nivel nacional;
- Gestionar, junto a asociados nacionales y locales una red de Centros Públicos de Empleo;
- Asegurar el ordenamiento de roles y procesos entre DINA E, INEFOP y otras entidades ejecutoras de Políticas Activas de Empleo;
- Promover el diálogo social en torno a la creación de empleo, la mejora de su calidad y la empleabilidad de las personas;

---

<sup>119</sup> Información sobre DINA E en página web del MTSS, disponible en [http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=450&Itemid=139](http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=450&Itemid=139)



- Transversalizar el enfoque de género en todas sus actividades sustantivas;
- Culminar de manera exitosa la ejecución centralizada de Objetivo Empleo, habiendo realizado ajustes al diseño y esquema de ejecución de políticas dirigidas a colectivos con dificultades de acceso al empleo.<sup>120</sup>

Se prevé la articulación de todas estas metas entre sí. A los efectos de este trabajo nos interesa resaltar la inclusión a texto expreso de la transversalización del enfoque de género en todas las actividades sustantivas de la DINAE, aportando a la información y análisis para la toma de decisiones y para la mejora de la gestión, a la mejora en la capacidad de diseño y orientación política, a la articulación y coherencia con los lineamientos definidos, al conocimiento del mapa de iniciativas en materia de políticas de empleo y a las oportunidades de sinergia y complementariedad con otras iniciativas.

Los componentes concretos de la meta de género son los siguientes:

- incorporar indicadores y análisis basados en el enfoque de género a los productos informativos y de divulgación de conocimiento sobre mercado de trabajo;
- incorporar el enfoque en forma sistemática al diseño de directrices y políticas y a los diseños de evaluación y seguimiento de políticas y programas para identificar impactos en la reducción de inequidades;
- incorporar a la planificación de los CEPES actividades con objetivos y metas de cumplimiento específicamente referidos a la dimensión de género;
- aportar desde DINAE herramientas e insumos para la incorporación de la dimensión de género en los espacios de diálogo social en materia de empleo y formación profesional.

En el pasado período de gobierno se había avanzado en la DINAE en la conformación de un área de género. En este período, si bien el área de género se fusionó en una asesoría con diversos temas a su cargo, se plantea como meta que el componente género sea transversal, y esto lo entendemos como un avance en la comprensión de la importancia de cortar género por parte de toda la DINAE, más allá del trabajo incansable que en el período pasado desarrollaron algunas compañeras, que realizaron algunas sensibilizaciones puntuales con compañeros/as de la DINAE y de los CEPES al principio del período pero que no lograron mantener el impulso.

El anclaje territorial de las políticas de empleo está dado a través de los Centros Públicos de Empleo (CEPES). En el período de gobierno pasado se crearon, en acuerdo con las intendencias, dieciseis Centros Públicos de Empleo (CEPES) en doce departamentos, dependientes del Área de Servicios Públicos de Empleo de la DINAE. En

---

<sup>120</sup> DINAE-MTSS, Planificación estratégica de la DINAE 2010-2015, material interno proporcionado por el Director Nacional de Empleo, Eduardo Pereyra.

este período se planifica crear algunos más. Estos organismos deben cumplir las tareas de información y orientación a las personas con problemas de inserción en el mercado laboral y de información y orientación a las empresas que buscan personal a través del CEPE.

La idea original de los CEPES incluye funciones de vinculación y articulación con los actores locales para la generación de oportunidades laborales y son los actores privilegiados de la intermediación laboral en el territorio. Son la ventanilla de entrada de planteos desde el territorio tanto para la DINA E como para el INEFOP. A través de estos mecanismos de intermediación laboral es que se detectan en muchos países las necesidades insatisfechas tanto de oferta como de demanda a nivel micro, mientras que el nivel macro de los diagnósticos estaría dado por herramientas como el Observatorio del Mercado de Trabajo. El problema de hoy no es el diseño institucional, que es un diseño de avanzada, sino superar las dificultades para que la institucionalidad funcione.

Los CEPES adolecen de algunas carencias, principalmente vinculadas (en gran parte de los CEPES, aunque no en todos) a la falta de personal idóneo para desempeñarse al frente de una institución con roles tan centrales para la generación de empleo en el territorio. En ese sentido se valora la voluntad de este MTSS de reforzar estas estructuras en el año 2011, estando esta tarea dentro de sus altas prioridades.

La creación del INEFOP generó una serie de dificultades que se vienen despejando en cuanto a la eventual superposición de funciones con la DINA E. Se está trabajando en generar protocolos de funcionamiento entre DINA E e INEFOP, para trabajar en forma conjunta sin duplicar, que expliciten claramente cuáles son los roles de la DINA E, de los CEPES, de los Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional y del INEFOP; cuáles son las competencias de cada espacio. Y cómo se produce también la articulación en el territorio, donde los roles parecen estar algo invertidos (DINA E ejecuta a través de los CEPES e INEFOP genera instancias de diálogo, concertación y elaboración, pero no ejecuta).

Una de las dificultades que visualizamos es en cuanto a la participación tripartita. Hoy está pautada en forma exclusiva en el INEFOP, en los Comités Departamentales y en los Comités Sectoriales, por lo que se remite (y en forma justa, pues de trabajadores y empresarios salen los recursos) a las decisiones del Instituto. En la DINA E, el ámbito de elaboración de políticas activas de empleo, actualmente no existe ningún mecanismo estable para la participación. Sí se realizan algunas instancias de consulta e intercambio de opiniones, pero no como rutina. Desde el movimiento sindical al menos se ve esta nueva nota con preocupación, con la percepción de que se les toma como un actor más y no como uno fundamental y que las políticas no van en concordancia muchas veces con los planteos del movimiento sindical. Quizás el MTSS y la DINA E, para erradicar este tipo de sensaciones y contar con más respaldo

en las políticas que se impulsan, deberían pensar en establecer algún mecanismo estable de consulta con los actores clásicos de la relación laboral y con otros actores (sociales e institucionales) asociados a las políticas de empleo en sentido amplio, como insumo para la elaboración y el diseño.

## **Algunas reflexiones sobre las políticas de empleo, su institucionalidad y la igualdad de oportunidades**

La apuesta de la etapa consiste en mejorar el acceso y la permanencia en el empleo a través de estímulos al sector empresarial en todas sus expresiones y mejorar la empleabilidad de todas las personas; es una tarea de gran envergadura y compleja en sí misma, que requiere un abordaje analítico multidisciplinar y acciones interinstitucionales de política pública tanto económica y laboral, como social y educativa. El desafío de generar empleo de calidad para todos y todas sin exclusiones, necesariamente implica multiplicidad de diálogos y coordinación de actores.

Las políticas públicas de empleo deben apostar a tener un criterio universal, que contemple programas para todas las personas y que a su vez prevea instrumentaciones focalizadas para los distintos sectores vulnerables, en articulación con las políticas sociales. Para el diseño de las políticas de empleo desde la igualdad de oportunidades, atendiendo tanto el enfoque de derechos como la eficiencia de las políticas, se debe tener en cuenta la diversidad de los/as propios/as actores/as (características de la oferta y de la demanda laboral) y las distintas limitaciones que pueden tener.

Con la experiencia de UT (MIDES) como programa de inclusión social a través del trabajo, se aprendieron las dificultades de la inserción laboral, vinculadas a aspectos objetivos pero también a lo subjetivo, a la inseguridad para acceder y mantener un empleo, que puso de manifiesto la necesidad de acompañamiento para la inserción en muchos casos. Al avanzar la articulación entre políticas, vemos como estas experiencias se están trasladando a las políticas de empleo. Más allá de las evaluaciones que se puedan hacer en el futuro, entendemos que ya sólo el diseño integral implica un avance en el enfoque, más centrado en las personas que en las instituciones.

Pero la generación de empleo en el sector productivo formal parece no ser suficiente y no permite la incorporación de las personas con problemas estructurales de empleabilidad. Debemos pensar cómo abordar estos problemas sistémicamente, no podemos seguir haciéndolo desde la práctica, hay que incorporarlo a la reflexión y plantear explícitamente su abordaje desde el diseño de la política. Debemos considerar el perfil objetivo y subjetivo, y trabajar desde esa conjunción.

Las políticas deben monitorearse y poder ser evaluadas a través de indicadores cuanti y cualitativos. Las evaluaciones de las políticas son lo que permite corregir acciones cuando no se están solucionando los problemas que se apuesta a corregir. Generar sistematizaciones de las políticas implementadas permitirá incluso aumentar la capacidad institucional para el diseño e implementación de políticas más eficaces.

Es importante que participen los actores en la elaboración de la política de empleo y/o formación, incluso para garantizar una difusión posterior exitosa y para recoger las limitaciones en la práctica. En el caso de las empresas se señala, por ejemplo, que a las de porte más pequeño, cuyas cabezas cumplen con múltiples tareas, se les presentan dificultades para conocer y estar evaluando los beneficios de los distintos programas, tarea que en general dejan en manos de las gremiales. Si las gremiales no participan o no entienden bien el alcance de los programas, esa información no llega a las empresas o llega distorsionada. A su vez, se deberían generar espacios de articulación y diálogo permanente con las OSC que trabajan en territorio y con las personas, para incorporar al diseño las experiencias del campo de acción.

Las políticas tienen que ver con la coyuntura. En el 2005 no hay duda de que eran necesarias políticas de fuertes subsidios. Hoy siguen siendo necesarias para núcleos duros específicos pero no para la población general. ¿Son hoy las políticas de subsidio las principales para la mujer? Hoy hay sectores, y no precisamente sectores tradicionales, que no encuentran trabajadores/as, se dan cuenta que no hay trabajadores hombres suficientes y la oportunidad para las mujeres se abre; el problema está en si las mujeres pueden sostener esos empleos no tradicionales.

Debemos apostar a estos años a generar políticas para la inserción de calidad. Se pronostican al menos tres años de escasez de trabajo (la demanda supera a la oferta). Según las proyecciones de la demanda de inversiones protegidas de la CO-MAP<sup>121</sup>, no hay posibilidad con los recursos formados actuales de atender la demanda de trabajo. En este contexto tienen más posibilidades quienes tienen menos competitividad normalmente, en forma no subsidiada.

Más allá de esto, sí hay gente que busca trabajo y no lo encuentra, que no está en el perfil que el mercado laboral necesita. Existe un desfase entre oferta y demanda que requiere políticas específicas, en función de las características de la población que se trate (subsidio, capacitación y orientación, capacitación transversal previa, acompañamiento en la inserción, etc). Hay grupos de jóvenes, mujeres y adultos no calificados con dificultades de acceso, pero que no necesariamente son de ese núcleo duro de exclusión.

---

**121** Comisión de aplicación de la ley de inversiones, funciona en el ámbito del MEF.

Hoy los problemas son cómo se accede al trabajo formal y cómo se mantiene el trabajo. En lo que hace a la formación profesional el acceso de las mujeres es muy bueno. En la construcción se está trabajando en un acuerdo para capacitar a mil personas anualmente, incluidas mujeres; se está dialogando con las gremiales del transporte para capacitación de choferes de carga y las gremiales están dispuestas a que ingresen mujeres. El nudo crítico parece estar en la discriminación invisible del mercado de trabajo, que aún capacitadas en mayor medida que los hombres, se resiste a abrir las puertas.

Las actividades de inspección de la calidad del trabajo tienen una particular relevancia para detectar las discriminaciones del mercado de trabajo. Se debe incorporar la dimensión calidad del trabajo (equidad, condiciones de trabajo y respeto a las normas vigentes) en todos los programas y monitorear.

Esta coyuntura favorable para el acceso general y para el acceso de las mujeres, hay que conectarla con la discusión de la organización del trabajo remunerado y no remunerado. Como ya mencionáramos, las mujeres trabajan en forma remunerada 10 horas menos por semana que los hombres y esto explica, en parte, los diferenciales salariales. Para poder modificar la segregación laboral, hay que reorganizar los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado para hombres y mujeres. La coyuntura económica permite que hoy las mujeres trabajen más en forma remunerada, pero en gran medida “sus realidades” y condicionamientos de género no lo permiten en la medida de que continúen siendo las responsables de las tareas de cuidado.

En este período se dieron avances con los que contamos: los compromisos del PIO-DNA, la inclusión de cláusulas de género en los consejos de salario, de las cuales habrá que hacer seguimiento para bajar a tierra, la inclusión de preguntas sobre uso del tiempo en el módulo del INE, el avance en las estadísticas con corte de género en el BPS y una importante producción académica en la materia.

## LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO Y EL PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS (PIODNA)

*“Si estamos pensando en el diseño de una política pública, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, debe ser un plan de gobierno. Aunque vamos a ser un agente muy importante en la construcción, el diseño, la implementación y la ejecución del Plan, no debe ser concebido solamente desde nuestra institucionalidad, sino que debe ser un plan del gobierno en su conjunto, y no sólo nuestro.”*

Carmen Beramendi - Directora de INMUJERES (2005-2010)<sup>122</sup>

La institucionalidad de género refiere a los mecanismos institucionales *“creados dentro de las estructuras organizativas de los Estados a partir de la construcción de consenso social y político sobre la necesidad de incorporar la problemática de las mujeres y del género en las políticas públicas”*.<sup>123</sup>

En Uruguay, en 2007, la ley N° 18.104<sup>124</sup> creó el Consejo Nacional de Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género.

La ley prevé que el Consejo funcione en el ámbito del MIDES, que sea presidido por INMUJERES y que esté integrado por un representante de cada Ministerio, un ministro de la SCJ o quien ésta designe, dos integrantes del Congreso de Intendentes y cuatro representantes de la sociedad civil: dos por organizaciones de mujeres, uno por el PIT-CNT, uno por las cámaras empresariales. La representación de cada entidad debe estar dada por una definida por el más alto nivel de cada organismo.

Los fines del Consejo son asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas de igualdad, velar por el cumplimiento de la ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos, promover la elaboración de planes departamentales, aprobar un plan anual de actuación del organismo, que debe ser presentado por INMUJERES, y aprobar la memoria

**122** INAMU, Memoria del Seminario Internacional “Políticas Públicas de Género. Hacia un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Transferencia de experiencias.”, Montevideo, diciembre de 2005, pág. 176.

**123** Yannoulas, S., Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina (1a ed.), serie Tendencias y debates, N° 4, Red Etis (IIPE : IDES), Buenos Aires, 2005, disponible en [http://www.oei.es/etp/genero\\_formacion\\_insercion\\_laboral\\_AL\\_yannoulas.pdf](http://www.oei.es/etp/genero_formacion_insercion_laboral_AL_yannoulas.pdf), pág. 21.

**124** Ley N° 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la República del 15 de marzo de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18104&Anchor=>

anual sobre gestión y funcionamiento del organismo. A su vez, se le habilita a crear y reglamentar el funcionamiento de comisiones departamentales o regionales, definiendo su integración.

Asimismo, tiene la obligación de rendir cuentas cada año a la Asamblea General, con la presentación de los avances en la materia y en la ejecución del PIODNA.

A pesar de que la ley que crea el Consejo es de marzo de 2007, éste se instaló recién en junio de 2009 y, desde ese entonces, no ha funcionado con regularidad, tanto que la gran mayoría de los/as entrevistados/as desconocían su existencia y en el único caso en que la conocían, no tenían la certeza de estar hablando del mismo organismo por el que se les preguntaba.

Ya en 2005, en las instancias previas a la elaboración de la ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos, la entonces Senadora Percovich, una de defensoras de la ley desde la Bancada Bicameral Femenina (BBF), señalaba un gran riesgo de la composición del Consejo: *“Esta coordinación presupone que existan personas, hombres o mujeres, que asuman el rol de transformación a la interna de su propia institucionalidad, y a veces la burocracia destina a personas para integrar comisiones de coordinación o consejos que tienen dificultades para incorporar este rol o dar batallas al interior de su propia institución.”*<sup>125</sup> Ya en ese entonces, las legisladoras eran conscientes del seguimiento que habría que hacerle a la efectiva aplicación de la ley y puntualmente a la figura del Consejo para que se conformara, funcionara y contara con representantes legitimados por los organismos de origen. La ex Diputada Argimón, integrante de la BBF, pero de filas de la oposición, remarcaba, en el mismo sentido, la *“necesidad de que la integración del Consejo sea realmente una integración comprometida con el tema, que tenga el respaldo necesario, que tenga interlocutores como para decir ‘tenemos algún problema, alguna traba determinada en tal lado’ y nosotros poder salir a colaborar.”*<sup>126</sup>

El Consejo, que tardó dos años en crearse, es débil. El compromiso institucional de los ministerios ha sido variable, en función de si al frente de ellos hay jefes con sensibilidad de género o no. Esta dificultad hace que el INMUJERES, como organismo rector en políticas de género, se haya hecho cargo del cumplimiento de los fines del Consejo. Pero su jerarquía institucional presenta importantes limitaciones para generar líneas de acción desde los ministerios. Y las capacidades técnicas de que dispone no son suficientes para emprender tal tarea.

Esto también era alertado por la responsable del Programa de Transversalidad de Género de ese entonces, Marisa Lindner, quien señalaba que si bien el marco institucional mejoraba respecto de la situación anterior con los cambios introducidos al inicio del gobierno del Frente, *“la posición jerárquica del Instituto no le otorga*

<sup>125</sup> Íbidem 122, pág. 87.

<sup>126</sup> Íbidem 122, pág. 96.

*suficiente autoridad o por lo menos complejiza la posibilidad de llevar adelante las tareas asignadas dado que se trata de transversalizar género en organismos que tienen un status superior.” Y agregaba que las atribuciones y cometidos asignados tienen “una magnitud mayor que los recursos institucionales o técnicos asociados, sumado al hecho de que no se le otorgue (a INMUJERES) en este período el nivel institucional de unidad ejecutora.”<sup>127</sup>*

## **Algunas notas sobre el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos**

La elaboración del PIONA, según la norma lo encomendaba, estuvo a cargo del INMUJERES y se realizó de manera descentralizada y participativa mediante numerosas asambleas en todo el territorio nacional. Quizás en el proceso de elaboración y en el establecimiento de los mecanismos para el monitoreo no se dio la relevancia adecuada a la red de organizaciones de mujeres de la sociedad civil, en constante vinculación con los problemas de las mujeres en el territorio, que podrían haber sido grandes aliadas para el diagnóstico y para el contralor del cumplimiento de las medidas establecidas en el plan.

El enfoque de derechos se presenta como líneas transversales, así como la perspectiva de género y la adecuación de la administración pública a la igualdad de oportunidades. Se estructura en cinco secciones, coincidentes con la división temática que orientó los planes y lineamientos estratégicos iniciales del primer gobierno del Frente Amplio: Uruguay democrático, social, productivo, innovador e integrado. Cada una de estas secciones se desagrega en las llamadas líneas estratégicas de igualdad (LEI). A su vez, cada LEI compromete acciones específicas, con responsabilidades demarcadas para cada organismo ejecutor, que debe rendir cuentas cada año sobre su cumplimiento.

Sus objetivos están dados por el artículo 4º de la ley 18.104, a saber:

- A) Garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres conceptualizados como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, aplicando y desarrollando una legislación igualitaria.
- B) Promover la ciudadanía plena, garantizando el ejercicio igualitario de los derechos; la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en los procesos de desarrollo.
- C) Promover cambios culturales que permitan compartir en condiciones de igualdad el trabajo productivo y las relaciones familiares y aseguren el acceso equitativo de hombres y mujeres a los procesos de innovación, ciencia y tecnología en los planes de desarrollo.

---

127 Íbidem 122, pág. 216



INMUJERES es el encargado de recibir cada año las rendiciones de cuentas de los organismos<sup>128</sup> en cuanto a la concreción de las líneas estratégicas y de las acciones contenidas en cada una de ellas. El objetivo es darle seguimiento y publicidad a través de presentaciones públicas efectuadas generalmente el 8 de marzo, día internacional de la mujer.

A partir de 2005, cada año, en el día internacional de la mujer, se realiza una rendición de cuentas pública de la que participan los integrantes del Consejo de Ministros y la Directora de INMUJERES. Allí se enuncian los principales avances de cada organismo y se asumen nuevos compromisos.

Además del monitoreo global, en el propio PIODNA el Instituto tiene compromisos puntuales en cuanto a muchas de las LEI.

Una de las grandes limitaciones de este Plan es que no define, junto a las líneas estratégicas y a las acciones comprometidas por los organismos, una batería de indicadores que hagan posible que el Plan sea evaluado en su cumplimiento. Esto último, sumado probablemente a la falta de pautas únicas a los organismos para efectuar la rendición, genera que las rendiciones de cuentas por organismo sean de lo más heterogéneas (por ejemplo, junto a la rendición de creación de una política ministerial con contenidos de acción afirmativa puede encontrarse, en el mismo nivel de jerarquía, la impresión de afiches para sensibilizar sobre los temas de género).

Por último, las acciones del Plan no tienen presupuesto asignado en los organismos responsables. Es imperioso vincular la discusión de planes y programas a la discusión presupuestal del Estado, y que cada inciso cuente con recursos suficientes y precisos en su propio presupuesto para el cumplimiento de las acciones. Nuestra propia experiencia nos indica que pensar un plan de Igualdad en forma independiente a la discusión presupuestal resulta una muy mala opción.

## La transversalidad de género y el INMUJERES

En INMUJERES se creó el Programa de Transversalidad de Género (PTG) para incorporar el enfoque en todas las instituciones y políticas públicas. Define la transversalidad de género como un *“proceso de carácter tanto político como técnico, orientado a remover las inequidades existentes entre varones y mujeres a través de la incorporación sistemática de la perspectiva de género como componente central de las definiciones estratégicas de dichas políticas a lo largo de su ciclo de desarrollo”*.<sup>129</sup>

**128** Para la elaboración de este informe tuvimos acceso a la Rendición de Cuentas por Ministerio 2005-2007, que presentaba compromisos institucionales para el año 2008. La Rendición de todo el período, si bien tenemos conocimiento de que en el departamento de transversalidad de género se estaba trabajando en ella en el año 2010, no ha sido publicada y no está disponible para consultas.

**129** Documento de trabajo del PTG para Tercer curso del MVOTMA.

Este programa funciona con fondos de la cooperación internacional y aún no se extiende a todos los ministerios. En una primera etapa, se priorizaron los ministerios de Interior, Salud, Vivienda y Trabajo. En este momento se está planteando incluir en la priorización a los de Industria y Ganadería. En cuanto al trabajo en el MTSS, algunos actores coinciden en señalar que la línea de transversalidad de género es débil.

La transversalidad como herramienta y como horizonte requiere que reflexionemos sobre su viabilidad en nuestra actual estructura institucional.

Según Alberto Serra, la transversalidad puede ser entendida como *“un concepto y un instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación con algunos temas por los cuales la organización clásica no resulta adecuada. (...) intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc., a las tareas de organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales e intenta también que todas estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular.”*<sup>130</sup>

La transversalidad, caracterizada por la intersectorialidad y la interinstitucionalidad, puede ser entendida de varias maneras (como “mainstreaming”, como estrategia corporativa o instrumental y como atención a grupos poblacionales o “target groups”).<sup>131</sup> La literatura sobre el tema señala que todas las políticas transversales requieren nuevos formatos de gestión, como la gestión en red, que al menos genere puentes entre las estructuras verticales que caracterizan a nuestro modelo de administración pública. Por tanto, es muy difícil la implementación de políticas transversales sin una reforma previa de los modelos de gestión o, al menos, una discusión de los puntos de partida y el acuerdo sobre una estrategia. Las bases para una gestión transversal en general se hallan en el acuerdo de una planificación, de mecanismos de seguimiento y evaluación de los productos comprometidos, y en una estrategia compartida. Siguiendo a Serra, estamos en presencia de una estrategia cuando *“las organizaciones de la red tienen una visión de cómo operar y lograr apoyo para implementar una serie de actividades a efectos de crear valor público”* y cuando están *“articuladas en su filosofía, recursos y acciones, actuando coordinadamente entre sí y respecto a su entorno.”*<sup>132</sup>

---

**130** Cita en Zurbriggen, C., Morales, S. y Rak, Á., “De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública”, pp. 75 a 94, en Mancebo, M y Narbondo, P (coordinadores), “Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2010, pp. 75 y 76.

**131** Íbidem 130, pp. 76 y 77.

**132** Íbidem 130, pág. 77.

Además de la forma de gestión, resulta central tener clara la identidad de la política y a qué objetivos de transformación responde.

La definición de las políticas de género ha estado signada por dos grandes enfoques, que se vinculan a las definiciones de las diferentes conferencias internacionales de la mujer. El enfoque de la “Mujer en el Desarrollo” (MED), que data de la década del 70, se vincula con las definiciones de la Conferencia Mundial de la Mujer de México de 1975. Postulaba la incorporación de las mujeres al desarrollo sin problematizar el vínculo entre las relaciones de género y la posición de las mujeres en la estructura económica. Las políticas resultantes tuvieron especial énfasis en los grupos vulnerables de mujeres y su acceso a la igualdad de oportunidades. Una década después aparece en escena el enfoque del “Género en el Desarrollo” (GAD) a partir de la Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi de 1985, que centra su atención en las estructuras generadoras de desigualdad entre hombres y mujeres. De esta época data la mayoría de la institucionalidad de género tal como hoy la conocemos.

A partir de 1994, y basado en el punto H de la Plataforma de Acción resultante de la Conferencia Mundial de Beijing<sup>133</sup>, se comienza a delinear transversalidad en lo que refiere a la institucionalidad y las políticas públicas. Se impulsa la creación de organismos nacionales responsables de formular, implementar y monitorear las políticas públicas de forma transversal, recomendando dotarlos de recursos técnicos y políticos (la más alta jerarquía). Organismos de este calibre tendrían *“como principal función la tarea de coordinar la introducción de la problemática de género en todas las políticas públicas y acciones de gobierno, oponiéndose a los mecanismos que generan la desigualdad, implementando políticas de carácter integral y favoreciendo la participación de las mujeres en los espacios públicos e institucionales.”*<sup>134</sup>

En el marco de la transversalidad pueden ubicarse entonces tanto políticas con perspectiva MED (hacia las mujeres), políticas con perspectiva GAD (de género), o una mixtura de ambas. A pesar de entender razonable que existan políticas bajo ambas perspectivas coexistiendo, entendemos que la claridad en la definición de la identidad de la política resulta central desde el punto de vista estratégico, de manera que políticas de género no sean asimiladas a políticas de grupo y sean tomadas, por tanto, como una reivindicación corporativa del movimiento de mujeres, dado que las políticas de género nos atañen y benefician a todos y todas en la construcción de una sociedad más igualitaria. A partir de este postulado, entendemos que tanto el PIONA como el PTG carecen de esta claridad.

**133** Mecanismos institucionales para el adelanto de la Mujer, punto H de la Plataforma de Acción de Beijing, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>, pp. 91 a 97.

**134** Ibidem 123, pág. 22.

Quizás, lo más adecuado a los efectos de promover procesos igualadores con amplio respaldo institucional es plantearse un plan de igualdad, claramente definido como “mainstreaming” desde la perspectiva GAD e incorporando otras dimensiones como la generacional y la étnico-racial, y articular por fuera políticas de grupo con contenido afirmativo, esto último sí a cargo del organismo rector en la materia.

Uno de los riesgos señalados por Serra es la sectorialización de la política que se pretende transversalizar. Una de las claves de su éxito es que, por ejemplo, en el caso de un plan de igualdad, todos los organismos sean responsables de las acciones, ninguno más que otro. Que no haya “dueños/as” del instrumento, más allá de un mecanismo central de monitoreo. Sobre este punto, también deberíamos reflexionar para volcar nuestra experiencia en futuros planes de transversalización.

La experiencia del pasado período de gobierno y de lo que va del presente, habría sido sin dudas más exitosa, si hubiera habido mayores espacios de debate sobre las políticas implementadas. No es posible hacer un análisis contrafáctico, pero las debilidades que hoy se observan no estarían al menos tan presentes: falta de compromiso institucional en términos generales, un plan de igualdad de oportunidades que involucra compromisos ministeriales liderado por un organismo de menor jerarquía ante la ausencia del Consejo (lo que debilita la propia herramienta), y claridad en la separación de los fines de los mecanismos de género (transversalización en las políticas públicas o en las propias instituciones y sus estructuras).

Un aprendizaje a recoger es que más allá de las excelentes intenciones y de la voluntad política, la reflexión acerca de la ingeniería y el cambio institucional es determinante para cualquier tipo de política pública. Las de género no son la excepción.

## **La institucionalidad de género en el MTSS**

El MTSS fue uno de los ministerios alcanzados por el PTG. El ministerio posee dos dispositivos sobre el tema: la Comisión de Igualdad de Género (mecanismo interno, principalmente abocado a generar cambios coincidentes con las líneas del PIONA al interior de la propia estructura MTSS) y la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (mecanismo de integración tripartita, considerada comisión asesora del Ministro de Trabajo). A su vez, se creó también un área de género en el ámbito de la DINA, que en general estuvo más volcada hacia el trabajo en la Comisión Tripartita que hacia el trabajo interno de la propia DINA y del propio Ministerio, y que si bien hoy no funciona estrictamente como área, se integró a una asesoría al Director de Empleo en varios temas centrales y género es una de ellas.

La Comisión de Igualdad de Género del MTSS fue creada en el período pasado e incluye varios espacios institucionales del ministerio y una representante de INMUJERE<sup>135</sup>. Uno de los obstáculos que se puede visualizar, y que estuvo presente en las entrevistas, es que los representantes de las direcciones se eligieron de manera dispar. En algunos casos, la integración fue mérito de la persona que tenía la voluntad de hacerlo, no siempre con el máximo respaldo de su división, mientras que en otros fue resolución a conciencia de la dirección, sobre la voluntad de abonar a las transformaciones y embarcarse en el proceso<sup>136</sup>. Por tanto, el mecanismo de designación debería ser revisado para que el trabajo diera sus frutos.

La apuesta de trabajo conjunto inicial fue que cada unidad ejecutora identificara un problema focal, lo fundamentara y elaborara un plan de trabajo concreto. Se sumaron a la comisión en ese entonces:

- Recursos Humanos, que se planteó la revisión desde el convenio 156 de la OIT.
- Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA), que se planteó la inclusión de la cláusula de igualdad de género en las negociaciones de los convenios colectivos y la capacitación de los negociadores. Capacitaron cerca de 40 negociadores a través de dos talleres de sensibilización. Las cláusulas de género, con la sugerencia del Consejo Superior Tripartito, fueron incluidas en forma masiva en los convenios en el año 2009.
- Inspección de Trabajo, que planteó implementar el registro de denuncias por discriminación de género y avanzar en la inclusión de preguntas sobre acoso sexual en el protocolo de los inspectores. Hasta este año la variable género estaba como dato estadístico; ahora se está incorporando a la fiscalización y a las tripartitas de seguridad y salud.
- Finalmente, DINAIE, que coordinaba este espacio en la persona de la Directora, se puso como objetivo a través de su área de género la elaboración de un manual sobre la igualdad de oportunidades en el empleo para distribución en los Centros Públicos de Empleo.<sup>137</sup>

Como aspecto positivo, se señala la creación del espacio, que es un gran avance para la visibilización de la discriminación por género en el mundo del trabajo y para la consecución de avances.

No obstante, se han señalado algunas limitaciones. En primer lugar, en cuanto a la designación de sus integrantes, aspecto ya mencionado. En segundo lugar, que la Comisión no cuenta con un reglamento de funcionamiento propio que clarifique y haga sistemática su forma de funcionamiento, de resolución y el alcance de su trabajo. Y por último, que debido a la estructura tan rígida del Ministerio muchas veces

<sup>135</sup> INMUJERES se retiró de este espacio en el correr del año 2010.

<sup>136</sup> Tal parece ser el caso de la Inspección General.

<sup>137</sup> *Ibidem* 41.

fue más sencillo recurrir a fondos de cooperación para tareas concretas que mover los resortes internos para acceder a recursos ministeriales. Todas las limitaciones tienen que ver con la falta de institucionalización.

Con el cambio de gobierno se genera una gran interrogante sobre lo que ocurrirá con este espacio que, básicamente, depende de la voluntad política de los/as directores/as, y cuya coordinación ya no está en manos de uno/a de ellos/as. La DINATRA, por otro lado, no estaba participando al momento de las entrevistas y de hecho, todo el trabajo por la inclusión de la cláusula de género en la negociación colectiva quedó en el recuerdo del año 2009.

Por el momento, la Comisión continúa funcionando tímidamente y trabaja en la creación de un formulario para relevar las responsabilidades familiares de los funcionarios y funcionarias del MTSS, pero algunos jerarcas ni siquiera saben a ciencia cierta, a pesar de tener representantes allí, cuáles son los cometidos del espacio. Los que sí lo saben y apuestan a que funcione, son la excepción.

## **El tripartismo en clave de género**

Desde 1999 existe la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE). Está integrada por representantes de trabajadoras y empresarias, por el MTSS y por el INMUJERES. En este espacio se elaboró el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo en el año 2004, que fue recogido y potenciado por el PIONA en año 2007. El Plan de Empleo<sup>138</sup> contiene los objetivos estratégicos que guían la acción a largo plazo de la tripartita, es lo que la estructura en su trabajo. Su principal función es monitorear el cumplimiento del plan.

El pasado período de gobierno fue fructífero para la CTIOTE que catalizó y protagonizó importantes acciones como, por ejemplo, la inclusión de la cláusula de género (está pendiente y en proceso una evaluación sobre su impacto) y la discusión y acuerdo de los proyectos de ley de trabajo doméstico y de acoso sexual. El accionar de la tripartita en ese lapso tuvo un gran componente de negociación y acuerdos.

En el año 2010, en cambio, no fue tan productivo. El CTIOTE requiere acuerdo entre las partes y el sector empleador consideró que no estaba en condiciones de enfrentar nuevos desafíos. A esto se sumó la ley de presupuesto nacional y el peso de la negociación colectiva. Los planes para incursionar en las licencias maternales y profundizar en la cláusula de género se diluyeron en sensibilizaciones de los logros hasta el momento, en el trabajo sostenido en conjunto con la Inspección de Trabajo, sobre el acoso sexual.

---

**138** PIT-CNT (Departamento de género y equidad - Instituto Cuesta Duarte), Lineamientos del Plan Nacional de Igualdad, Montevideo, 2009.

Más allá de esta situación interna, se visualiza un Ministro receptivo a tener una comunicación más fluida con la CTIOTE. Luego de una entrevista con el Ministro Brenta, como nexos con este jerarca, asiste a la Tripartita uno de sus asesores directos en lo político y lo operativo, que a su vez participa en la reunión de Directores del MTSS. Incluso desde los actores sindicales se señala que se tiene *“mayor comprensión desde el propio Ministro de los temas de género y de la Tripartita”*. Sin lugar a dudas, se vienen registrando avances en lo que hace al diálogo de la Comisión con las jerarquías del Ministerio, por lo que se augura mayor nivel de incidencia.

Una dificultad de la Comisión es que no tiene soporte mínimo para su funcionamiento. Ni siquiera secretaría. Por otra parte, no está regulado y tampoco existe reglamento de funcionamiento. No se tiene fácil acceso a los datos de todas las direcciones, producto de la compartimentación del Ministerio a que referíamos. A pesar de sus diez años de vida, se podría afirmar que su consolidación institucional es débil, diagnóstico que comparten quienes la conforman, pues en su último plan estratégico se incluye como objetivo específico el *“fortalecimiento y jerarquización de la Comisión Tripartita...”*.

Un capítulo pendiente, que las actoras identifican como relevante, pues también lo incluyen en sus objetivos estratégicos, es la creación de comisiones tripartitas departamentales. Al considerar los mayores problemas en relación con el empleo que presentan algunas franjas de mujeres del interior del país, y dada la importancia en este período histórico de la difusión de los derechos de las trabajadoras, reconocidos en los abundantes cambios legales de estos cinco años, destacamos este objetivo como prioritario. Hoy contamos con una sola comisión tripartita departamental en la ciudad de Melo. Además de apostar a su conformación, se debería pensar cómo deben articular estas Tripartitas con las instituciones vinculadas al empleo del territorio.

## RECOMENDACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

### La institucionalidad de género y los Planes de Igualdad

■ Poner en práctica políticas públicas encaminadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, desde estrategias duales que combinen acciones transversales con programas de acción afirmativa para las mujeres. Las acciones transversales y las específicas deben estar claramente diferenciadas, y la estrategia debe ser conocida por todos/as los/as actores/as involucrados/as.

■ Fortalecer el Consejo de Políticas Públicas de Igualdad de Género y apostar a que los/as representantes de los distintos organismos cuenten con respaldo político y posibilidad de articular soluciones.

■ La inserción institucional del INMUJERES parece no ser la adecuada para transversalizar una perspectiva. Desde el propio INMUJERES, desde el movimiento de mujeres y desde la Unidad Temática de las ciudadanas del Frente Amplio se ha reclamado la elevación del Instituto a rango ministerial. Se debería reflexionar más a fondo sobre este punto. ¿Un Ministerio tiene la capacidad de transversalizar el enfoque en otros ministerios de idéntico rango institucional? ¿No sería más adecuado radicar al Instituto en dependencias como Presidencia, con un rango similar al de la OPP o incluso dentro de ésta? La solución institucional debería ser la misma para todos los entes rectores en temas transversales.

■ El primer PIODNA presentó algunas dificultades que debemos evaluar para superarlas. La definición de líneas estratégicas, acciones y metas debe ser precisa y estar asociada a un presupuesto y a una batería de indicadores de evaluación asociados a productos, que permitan medir los resultados alcanzados, evaluar y rediseñar. Hay que dar espacio para que la implementación “le hable” al diseño. Se recomienda, a su vez, establecer medidas intermedias que sirvan de estímulo para avanzar en las líneas estratégicas.

■ Los planes estratégicos como el PIODNA deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar los presupuestos de los organismos. Es necesario dar una materialización presupuestal para la institucionalidad y las políticas comprometidas en las líneas de acción. De otra forma, la implementación de las acciones se basa en voluntarismo, en el magro margen presupuestal de cada dependencia o en fondos de cooperación internacional, que pueden ser germen de transformaciones, pero si no existe una contraparte estatal, difícilmente puedan sostener procesos que perduren a nivel institucional.



■ Estudiar la posibilidad y sondear los acuerdos para trabajar en la construcción de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos global, con cortes de derechos, género, étnico-racial, generaciones y discapacidad entrelazados, construido sobre la base de diagnósticos precisos de la población y sus problemas. Que los entes rectores en cada materia monitoreen el cumplimiento y articulen a su vez políticas de acción afirmativa para los núcleos más vulnerables. Partimos de una institucionalidad fragmentada y vertical; debemos cuidarnos de separar en torno a los ejes transversales.

## **Políticas de empleo e igualdad de género**

### **Políticas activas de empleo:**

■ La prioridad hoy es la generación de políticas activas de empleo que capaciten a las personas. Para ser eficaces deben hacer énfasis en la igualdad de oportunidades y derechos y atender las especificidades del cruce multivarial que define las características de cada grupo poblacional (clase, género, edad, raza). El diseño también debe tener en cuenta y conocer a quienes componen la demanda laboral (las empresas), las necesidades y las limitaciones que pueden tener en función de características diferenciales.

■ Se debe profundizar el vínculo de las políticas activas de empleo con las políticas sociales y su acumulación (programas sociolaborales y socioeducativos), de manera de generar estrategias compensatorias para las poblaciones más vulnerables desde el punto de vista del acceso y la permanencia en un empleo, incluidas las mujeres, con prioridad en las más jóvenes y en las menos capacitadas.

■ Se recomienda estatuir el acceso de las mujeres a todas las políticas activas (no solamente las de trabajo promovido y subsidiado) siempre en una proporción igual o mayor que su peso en la población activa.

■ Mantener la formalidad como meta. Quizás la clave para hacerla más atractiva esté en incorporar elementos de flexibilidad (que no son de flexibilización laboral) pero siempre en el marco de una tendencia a la formalización. La política laboral debe articular, sobre todo en el caso de las mujeres, con apoyos para los cuidados.

■ Generar espacios permanentes y amplios de diálogo social en las fases de diseño e implementación de las políticas activas de empleo. Hoy, la participación se registra en la entidad de formación y se remite a los clásicos actores de la negociación colectiva. Sería deseable sumar a empleadores y trabajadores a la discusión de las políticas, así como sumar a organizaciones sociales de otro tipo, con posibilidad de aportar al diseño, sobre todo desde su experiencia en contacto con las poblaciones objetivas de los distintos programas. Promover en estos espacios la igualdad de

género, problematizar los estereotipos culturales, la división sexual del trabajo y los obstáculos de las responsabilidades familiares que recaen principalmente sobre las mujeres.

■ Más allá del aumento de las coordinaciones interinstitucionales que está dando buenos frutos, se visualiza que ellas se dan a nivel de los altos mandos de los organismos. Para tener los efectos esperados en la implementación de políticas en el territorio, se recomienda generar coordinaciones de estas instituciones en lo local, que a su vez articulen con otros/as actores del territorio. Mecanismos interesantes a explorar son las Mesas Interinstitucionales y los Consejos Sociales departamentales en el ámbito del MIDES.

### **Programas de trabajo promovido/subsidiado:**

■ En cuanto a los programas de trabajo subsidiado como Objetivo Empleo, entendemos que se debe avanzar en el abordaje desde la perspectiva de género, generaciones y étnico-racial, considerando las condiciones objetivas, pero también subjetivas de empleabilidad. Se debe reforzar la capacitación de los/as funcionarios/as de los CEPES principalmente, pero también de los/as técnicos del POE, para trabajar con el perfil de población que se inscribe en la formación de competencias transversales y específicas, y con los/as empresarios/as que se acogen al programa, para atenuar los elementos discriminatorios (por raza, sexo, por nivel sociocultural, o cualquier otro motivo) que operan en la segregación ocupacional, tanto horizontal como vertical. Se debe pensar al subsidio como un espacio para la generación de competencias de empleabilidad y ciudadanía.

■ Recogiendo opiniones de los empresarios, se podría pensar en una alternativa de tratamiento diferencial de subsidio: en los casos en que la empresa retira al trabajador antes de lo previsto, debería caer todo el subsidio, y en los casos en que el/la trabajador/a se retira por su opción, el subsidio a la empresa debería correr por los meses en que tuvo permanencia en el puesto de trabajo, y caer a partir del momento del abandono. Esta gradualidad obviamente debe ir acompañada de un monitoreo por parte del equipo del POE o de la Inspección de Trabajo del ambiente laboral, para que el sistema no se preste a maniobras para deducir.

■ Algunas posibilidades interesantes para la promoción de la igualdad de oportunidades y derechos en el empleo desde los subsidios (que está claro supera la mera contratación de mujeres) podrían ser la generación de subsidios diferenciales en la generación de empleos no tradicionales o el desarrollo de una línea de trabajo con las pequeñas empresas para bajar los costos de la informalidad, a la vez que se trabaja en algo similar al sello de calidad con equidad de INMUJERES (dirigido a empresas públicas y privadas), pero dirigido a las PYMES.

### **La negociación colectiva:**

■ En los ámbitos de negociación colectiva se debe retomar el trabajo iniciado en 2009 con la inclusión de la cláusula de igualdad de género en los fallos de los Consejos de Salarios, para profundizar en todos los grupos y los sub grupos y “bajarla a tierra”, que se concrete en avances claros para cada sector y supere lo meramente enunciativo. Se recomienda formar a los/as negociadores/as de la DINATRA para que trasladen el enfoque en las negociaciones y hacia los/as actores/as. Para esto se requiere voluntad política del MTSS.

■ Promover en las organizaciones de trabajadores/as y de empleadores/as la formación y presencia de mujeres en los ámbitos de negociación, tendiendo a un equilibrio de la representación. Este punto resulta central para incluir la perspectiva de las mujeres y sus problemas específicos en las agendas de las organizaciones y en la negociación, lo que aumentaría el grado de representatividad en las gremiales.

### **La participación de mujeres en actividades productivas y cooperativas:**

■ Se debe continuar con la línea de trabajo de la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas del MIEM con las mujeres empresarias y fortalecerlas en sus capacidades.<sup>139</sup> Si bien es un sector poco estudiado, incluso desde la academia, recientes mediciones indican que son las mujeres y también los jóvenes al frente de las empresas los sectores más abiertos a incorporar prácticas de innovación, una predisposición que agrega valor en los procesos y productos, obteniendo incluso mejores resultados económicos y generando más empleo. Sería deseable generar más espacios de encuentro público-privados y líneas de crédito y asesoramiento específicos para estos sectores. Esto último tiene además el valor de visibilizar el aporte de las mujeres y valorizar su participación en el mundo empresarial, como referencia hacia sus pares de que “se puede”.

■ Fomentar la participación de mujeres en emprendimientos cooperativos. Se debe trabajar en la transversalización de la perspectiva de género en el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), creado por la ley N° 18.407 del 24 de octubre de 2008.

<sup>139</sup> Hasta 2009 se habían capacitado 2.723 personas de las cuales 1.911 eran mujeres. Con enfoque de género sólo se realizaron tres cursos en Artigas con la organización de empresarias de la zona y uno en la cárcel Cabildo de apoyo a emprendimientos. También se realizaron programas de apoyo a emprendedores, seleccionando un 50% de mujeres, a través de un programa de microcréditos. Información disponible en <http://www.miem.gub.uy/gxpfiler/miem/content/video/source0000000059/VID0000050000001053.pdf>

## **La actividad inspectiva:**

■ Si bien se ha avanzado mucho desde 2005, y el número de inspectores/as y de infraestructura disponible ha aumentado considerablemente, se debe continuar fortaleciendo y perfeccionando las actividades de inspección de la calidad del trabajo (equidad, condiciones de trabajo y respeto a las normas vigentes).

■ Desde lo inspectivo, resulta interesante el planteo de las autoridades de fortalecer el mecanismo de las Tripartitas de Salud Laboral y Ocupacional y la figura del delegado obrero a este espacio, brindándoles capacitación que incluya género y en particular acoso sexual. Se espera que estos planteos sean de recibo de los diferentes actores.

■ En el marco de estas Tripartitas y de la reflexión de género, se recomienda incluir en el marco de las enfermedades profesionales un estudio a fondo sobre las lesiones por esfuerzo repetitivo (LER), muchas de ellas vinculadas a formas de producción de trabajos predominantemente femeninos. Hoy estas enfermedades no tienen cobertura. Este punto debe ser negociado con el BPS y con el BSE. También, incluir las enfermedades psiquiátricas.

■ La realización de un operativo inspectivo sobre trabajo doméstico en 2010 fue un avance en la fiscalización del cumplimiento de derechos de las mujeres más vulnerables. Se espera que aumente el número de operativos y que se estudie la posibilidad de realizar, en algunas zonas, operativos no anunciados y con orden judicial para poder ingresar a domicilios. En algunas zonas residenciales se presume que está proliferando la contratación de mujeres inmigrantes con cama (fenómeno similar al que ocurrió en España al aumentar el empleo femenino con las mujeres latinoamericanas), sin ningún tipo de garantía ni protección, con la prohibición expresa de abrir las puertas del hogar. Los operativos diseñados al momento no permiten detectar este tipo de situaciones.

■ En cuanto al acoso sexual, se requiere un refuerzo técnico para la capacitación del personal de la Inspección. En ese sentido, parece acertado la colaboración planteada con la Facultad de Psicología de la Universidad de la República.

■ También referido al acoso, pero no ya vinculado exclusivamente a la Inspección, se detecta la necesidad de reforzar la asistencia legal y psicológica a las víctimas de acoso sexual y moral, que actualmente no cuenta con ningún tipo de apoyo del Estado.

■ En cuanto al acoso moral, si bien ya se reciben denuncias, hay que avanzar en su regulación y penalización, así como en su estudio, para conocer la incidencia de este fenómeno en las distintas poblaciones y sectores. Los datos recabados por la Inspección son una buena fuente de información.

## La formación y la capacitación:

■ Transversalizar género en el INEFOP. No solamente al contenido de los módulos de formación sino también al diseño y evaluación de los diferentes programas. Esta es una de las metas de las autoridades actuales.

■ Se debe trabajar en la construcción de un sistema de información para la identificación más ajustada de la demanda y para medir el impacto de las capacitaciones en el mejoramiento de la empleabilidad de las personas y en la inserción concreta de personas capacitadas en el mercado laboral. Las metodologías y los indicadores deben integrar para su diseño la perspectiva de género, prestando atención a las condiciones objetivas pero también a las subjetivas de las mujeres, que generan el marco para su desarrollo en el mundo del trabajo. De no hacerlo, las evaluaciones no darán cuenta del cabal resultado de las acciones. También se está trabajando en esta línea.

■ Análisis sobre experiencias de otros países señalan que no es suficiente brindar a las mujeres una capacitación técnica. Se recomienda agregar módulos de capacitación para conceptualizar de qué manera su posición de mujeres de bajos ingresos también tiene un aspecto cultural y a formular proyectos de vida que las ayude a enfrentar las dificultades del mundo laboral. En este sentido se recomienda estudiar la extensión de las estrategias compensatorias de programas como PROIMUJER o los dispositivos de Uruguay Trabaja para hacerlos extensibles a todos los programas.

■ Necesidad de trabajar en capacitación continua, priorizando la inserción de las mujeres con bajas capacitaciones que son más débiles desde el punto de vista de la permanencia en el empleo. También para formar en nichos de empleo que presenten oportunidades de inserción. Las capacitaciones para mujeres insertas deben realizarse en el lugar y durante el horario de trabajo.

■ El INEFOP debe volcar más recursos a la formación de las mujeres menos calificadas que son las que habitualmente se insertan en las pequeñas y medianas empresas, que justamente son las que menos pueden invertir en la formación de recursos humanos.

■ En cuanto a la formación en oficios no tradicionales, y teniendo en cuenta que la estructura de necesidades de mano de obra nacional lo alientan, si bien es recomendable para combatir la segregación horizontal, se debe combinar con estrategias de inserción de las mujeres en esos espacios no tradicionales, trabajando tanto con empresarios como con trabajadores para que sean tomadas y aceptadas en el ambiente laboral, a la vez que generar acompañamientos para fortalecer a las mujeres para mantener dichas inserciones. No alcanza con que el acceso a la capacitación sea igualitario; es de orden, por responsabilidad hacia las personas capacitadas y hacia los recursos del fondo de reconversión laboral invertidos, articular formación y acceso.

■ Se recomienda avanzar en la construcción de un registro único de entidades de capacitación en acuerdo MEC-MTSS-INEFOP. Como el propio nombre del registro lo indica, se deberá relevar para este registro aspectos de calidad educativa de las calificaciones ofrecidas por las entidades. El registro debe servir no sólo como lista habilitada, sino que sus parámetros, definidos por las autoridades competentes, deben servir como guía para mejorar a las organizaciones que trabajan capacitando.

■ En el caso del trabajo con las poblaciones más jóvenes, se recomienda generar acciones conjuntas con instituciones del sistema educativo formal, de modo de acercar e incentivar a los más jóvenes sobre todo para su permanencia. Sería deseable que los insumos de los Consejos Sectoriales, tomados en cuenta por el INEFOP para la planificación de capacitaciones, también fueran puestos en conocimiento de instituciones como la Universidad del Trabajo (UTU) y la Universidad de la República (UdelaR), para que conocieran las características de las demandas de mano de obra y de los conocimientos requeridos por el sector productivo y los pudieran considerar en sus propias planificaciones y reformas.

■ Se deben fortalecer las reglamentaciones y los controles sobre los avances legales registrados en estos años. En general, las empresas que cumplen con las reglamentaciones, los laudos en el pago a sus trabajadores/as y los aportes al BPS, tienen menos rentabilidad que las empresas que no lo hacen o lo hacen parcialmente. En la medida en que los controles no avancen, aquellas empresas en regla, además de ver muy reducidos sus ingresos frente a las que no lo hacen y tener, por tanto, más dificultades económicas y enfrentarse a la competencia desleal, disminuirán su credibilidad sobre las normas, aspecto que puede redundar en una baja de los niveles de acatamiento.

### **La protección social:**

■ Realizar un relevamiento de los riesgos sociales actuales y a quién les da cobertura en el momento, con un enfoque de género. Los riesgos cubiertos por la seguridad social, si bien ha habido alguna modificación, se sustentan en un modelo obsoleto de hombre-trabajador-estable. Los cuidados, por ejemplo, son un riesgo que no se tenía en cuenta. Hay que estudiar las distintas vulnerabilidades. Hoy no están previstos los riesgos asociados a las mujeres, porque no está conceptualizada la división sexual del trabajo y la posición de las personas en las familias. Esto limita las opciones de las mujeres, ya sea con un costo profesional o con costo personal. Esta discusión se debe dar en los espacios más amplios, de manera de poder trazar horizontes de largo plazo que no se vean truncados por los cambios de gobierno.

■ Realizar algún estudio de impacto de la medida de bonificación de un año por hijo incluida en la ley de flexibilización de las jubilaciones. Para tender a la corresponsabilidad, estudiar algún correctivo que incluya algún tipo de bonificación a la mujer cuidadora pero no madre y al hombre cuidador.

■ Se debe trabajar en la difusión de la ley de unión concubinaria en todo el territorio, y los beneficios de cobertura social que implica para algunas poblaciones. Estimamos que en materia de pensiones los acogimientos no han sido tantos y que aún hay un margen para trabajar.

■ En cuanto a los cuidados, impulsar una discusión política a fondo del modelo a promover. Desde nuestro punto de vista se debería avanzar hacia el modelo igualitario, que prevea que todos y todas, hombres y mujeres, somos o debemos ser cuidadores/as en parte. Entendemos que en la discusión del sistema de cuidados se debe contemplar soluciones diferentes para distintas composiciones de hogares, es decir, que debe tener en cuenta los cambios recientes en la composición de las familias. En función de esta discusión de base se deben revisar los mecanismos de protección social vigentes como, por ejemplo, la licencia parental.

■ Impulsar la inclusión en el marco legal del derecho de hombres y mujeres a tener un proyecto laboral y contar con respaldo estatal para los cuidados. Por esta vía se podría liberar particularmente a la mujer y aunque sea en lo declarativo, de la obligación familiar.

■ Vinculado al sistema de cuidados está la situación de las cuidadoras. En general se trata de mujeres entre 50 y 60 años, dedicadas a trabajos del cuidado de niños/as y adultos/as mayores, con escasa o nula capacitación (lo que también afecta la calidad de los cuidados), que trabajan en malas condiciones. Se está trabajando desde el INEFOP para realizar una primera capacitación certificada, que redunde en mejora de las condiciones laborales, salariales y de los propios cuidados. El conocimiento de esas personas y sus características para dar soluciones constituye un desafío, empezando por un diagnóstico cabal.

■ Tender hacia un modelo de licencias parentales igualitarias, promotoras de la corresponsabilidad y que reconozcan el derecho de los niños de ser cuidados por madre y padre, y el derecho y obligación de brindar cuidados de madre y padre por igual. De esta manera también se evitaría que a la hora de las contrataciones las mujeres no queden rezagadas por su eventual ausencia del espacio de trabajo, a la que la ley hoy obliga.

■ En el marco del modelo actual, nos parece bueno avanzar en la aprobación del proyecto de ley de extensión de la licencia por maternidad y por paternidad a funcionarios/as privados y unipersonales. Se debería procurar la extensión del seguro por maternidad a las mujeres empresarias, particularmente a las titulares de pequeñas y medianas empresas.

■ Se debería contemplar en el proyecto de ley las diferentes realidades de mono-tributarias y titulares de pequeñas empresas, que cuando son las titulares de los

emprendimientos muchas veces no pueden tomar toda la licencia a que la ley obliga. Se plantea que la licencia se flexibilice y que también la pueda tomar el hombre. Esta medida, de fondo cuestiona el modelo familiar de mujer-madre-proveedora de cuidados, y contempla a las mujeres cabeza de empresa.

■ Trabajar en políticas complementarias que aumenten la autonomía de la mujer titular de las asignaciones familiares en el Plan de Equidad, dándoles la opción de aumentar sus redes sociales, por ejemplo, a través de sus vínculos con el mundo del trabajo. Estudiar la posibilidad de incluir algún tipo de contrapartida “doméstica” para el caso de los hogares no monoparentales.

■ Teniendo en cuenta el aumento del trabajo autónomo y los problemas de calidad y desprotección que a él se asocian, continuar en la senda de bajar los costos de la formalidad y aumentar los beneficios de las empresas unipersonales. En este sentido, el proyecto de ley a estudio del Poder Ejecutivo parece un interesante avance.

■ Se sugiere contemplar la realidad de las unipersonales, que actualmente pierden la cobertura de salud al contratar un segundo/a trabajador/a, por lo que quedan sin protección u optan por la contratación en la informalidad. Una realidad a contemplar es la de las unipersonales rurales de pequeños productores familiares; es habitual que la concubina, cuando se necesita contratar un trabajador de apoyo, quede sin cobertura de la seguridad social. La situación de las mujeres rurales, merecería la máxima atención en todos los puntos, habida cuenta de que ha sido la menos favorecida con las nuevas políticas.

■ Trabajar en la armonización y organización de las normas de seguridad social; generar un texto ordenado y equiparar los derechos de los/as trabajadores/as públicos y privados.

### **Las estrategias y los canales de comunicación:**

■ Se debe generar desde el Estado una comunicación más agresiva, más incisiva, que difunda derechos, y premie el no sexismo y penalice el sexismo.<sup>140</sup>

---

**140** En esta línea se inscribe la reciente iniciativa del Ministro de Trabajo Eduardo Brenta, quien presentó el pasado 21 de febrero al Consejo de Ministros un proyecto de ley que prohíbe la exigencia de test de embarazos a mujeres antes de contratarlas o ascenderlas en sus lugares de trabajo, previendo duras sanciones ante incumplimientos (serán las previstas en el artículo 412 de la ley 16.736). La IGTSS del MTSS incluirá en sus controles a empresas públicas y privadas, preguntas a los/as empleadores/as para conocer si esta práctica se emplea en el establecimiento o si los ascensos y promociones de las mujeres son postergados o impedidos a raíz de su maternidad. El propio proyecto establece que lo recaudado por multas se destinará a la implementación de acciones del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. El proyecto, que partió de una denuncia del Inmujeres al MTSS y que contó con la asesoría de la CTIOTE, ingresará en los próximos días al Parlamento para su tratamiento.



■ Sería aconsejable que el propio MTSS desarrollara campañas públicas y de gran alcance sobre la igualdad de oportunidades y trato en el empleo. También se recomienda que las gremiales trabajen en ese sentido con sus afiliados. Teniendo en cuenta el largo plazo, se deberían tratar los temas del empleo y la equidad con fuerza desde el sistema educativo. En ese sentido, resulta interesante el programa conjunto BPS-ANEP para la difusión de los derechos de seguridad social, que si bien no tiene claro contenido de género, al menos avanza en la difusión de los derechos en esta área.

■ Se debe trabajar desde el MTSS sobre la generación de mecanismos estables y claros de comunicación: hacia las/os trabajadoras/es sobre cuáles son sus derechos y obligaciones y cómo proceder ante sus incumplimientos y violaciones, y hacia las empresas en el mismo sentido. Se deben incluir aspectos como los diferenciales en el acceso y en la permanencia, los efectos de la distribución de las responsabilidades familiares, el derecho al ejercicio de la maternidad y la paternidad, etc.

■ Particularmente entre los y las jóvenes, hay una gran vulneración de derechos asociada a la alta rotación en el trabajo: trabajan en malas condiciones, con bajos salarios, en sectores de gran movilidad y no hay suficiente conciencia generada sobre los derechos que tienen. La difusión de los derechos y de los canales de denuncia es un importante punto a trabajar con esta población en particular.

■ A su vez, y sobre todo para los programas cuya población objetivo es población vulnerable (y esto excede a las políticas de empleo) se debe diseñar una estrategia de comunicación de los programas disponibles pensando en los problemas de las personas y no en lo que cada ministerio y cada programa quiere comunicar. Los mensajes múltiples y fragmentados, sumado a la diversidad de locales a recorrer para encontrar soluciones, hacen que el recorrido de estas poblaciones se complejice. Quizás se debería pensar, en el marco de la reforma del Estado, en algo similar a los servicios sociales de países como España, donde la interlocución es única y llevada a cabo desde un equipo multidisciplinar que deriva y realiza la coordinación que se requiera en función de los problemas planteados por las personas. Tanto las políticas como su comunicación deben estar pensadas desde las personas.

### **El relevamiento de datos al servicio del diseño y de la implementación de las políticas públicas de empleo:**

■ Establecer mecanismos estables y permanentes de relevamiento y diagnóstico de la población participante en los programas de empleo y de trabajo promovido, así como de las condiciones laborales de las inserciones logradas, los problemas para mantenerlas, etc. La sistematización de cada edición de un programa es una buena práctica institucional a extender en la administración pública, para mejorar

las políticas y también a los efectos de la transparencia. Sería muy importante que se defina para cada programa, antes de iniciarse, una batería estable de indicadores a relevar para que su implementación pueda ser evaluada y utilizada para reformulaciones.

■ Incluir en los relevamientos de datos (tanto continuos como de programas o políticas específicas) las perspectivas de género, generaciones, étnico-racial y territorial, entre otros, de modo de poder realizar análisis sobre cómo operan las discriminaciones y sus diversas combinaciones. En este punto deben jugar un rol importante los equipos del Programa de Transversalidad de Género y del Sistema de Información de Género del INMUJERES, en coordinación con otros organismos idóneos.

■ Fortalecer las áreas de estadística de cada ministerio, que permita a su vez la colaboración en datos intra e interinstitucional a través de sistemas informáticos diseñados a tales efectos.

■ Trabajar en la generación de un sistema de recolección y disponibilidad de datos del MTSS. Para esto se podría pensar en convenios con instituciones como la Universidad de la República o con otras instituciones públicas con mayor grado de avance, tanto para el diseño como para un sistema informático soporte.

■ Se deben incluir preguntas de profundización estadísticas del INE, y avanzar en las estadísticas con corte de género en el BPS. Se vuelve central ahondar en el conocimiento de las características de la población que se pretende insertar laboralmente para poder plantearse metodologías de trabajo diferenciadas.

■ En particular con la Universidad de la República, se podría generar colaboración para el análisis académico de los datos relevados.

■ Instalar alguna modalidad permanente de medición sobre la calidad del empleo, también con corte de género, generaciones y étnico-racial, para comprender la incidencia diferencial de los déficit de calidad.

■ Avanzar en la generación de mecanismos estables de detección de la demanda laboral en el territorio, para identificar con rapidez y de manera relativamente objetiva los “yacimientos” de empleo. A su vez, se debe profundizar el conocimiento que se tiene de las empresas de nuestro país en toda su diversidad.

■ Desde la academia se debería trabajar sobre mediciones de la brecha de empleabilidad entre hombres y mujeres. Hay dificultades de fondo para la inserción laboral de las mujeres que debemos identificar, que hacen a sus competencias (transversales y específicas) para ingresar en igualdad de condiciones el mercado laboral y para mantenerse en él, para poder intervenir en acortar la brecha.

## BIBLIOGRAFÍA

- ----, *Ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo. Primer documento de propuestas*. 5 de octubre de 2010, Montevideo, 2010
- ----, *Experiencia Piloto, acuerdo marco MTSS-MIDES*, Montevideo, 31 de agosto de 2010
- Aguirre, R., Scuro, L., *Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos, Serie Mujer y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2010.
- Amarante, V., Espino, A, “Informalidad y protección social en Uruguay. La situación de las mujeres”, en *Uruguay: ampliando las oportunidades laborales para las mujeres*, Inmujeres, Montevideo, 2008.
- Amarante, V., Espino, A, “Situación del Servicio Doméstico en Uruguay”, en *Uruguay: ampliando las oportunidades laborales para las mujeres*, Publicación Instituto Nacional de las Mujeres, Montevideo, 2008
- Área Desarrollo y Género de CIEDUR, *Mapa de Género: el Mercado de Trabajo Uruguayo*, Montevideo, diciembre de 2009.
- Articulación Feminista Marcosur, *ISOQuito: una herramienta para el seguimiento del Consenso*, AFM Marcosur-AECID-Cotidiano Mujer, Montevideo, setiembre de 2010.
- Cabella, W, “Los cambios recientes de la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica”, pp. 60 a 107, en Fassler, C. (coord.), *Familias en cambio en un mundo en cambio*, Trilce, Montevideo, 2006.
- Cabella, W., “La demografía de las uniones consensuales en Uruguay en la última década”, pág. 57 a 62, en *Red de Género y Familia, Mesa de Diálogo: el proyecto de ley de Unión Concubinaría*, serie Políticas Públicas, TRILCE, Montevideo, 2006.
- Celiberti, L., *Estudio nacional sobre políticas de género e igualdad de oportunidades*. Uruguay., Montevideo, 2008.
- CNS Mujeres, *Agenda 2009. Una propuesta política de las mujeres organizadas*, Montevideo, 2009.
- DINA-E-MTSS, *Planificación estratégica de la DINA-E 2010-2015*, material interno proporcionado por el Director Nacional de Empleo Eduardo Pereyra.
- *Documento Diálogo Organizaciones de mujeres – Estado, ¿Qué estado para qué igualdad?*, Montevideo, julio de 2010.
- González Perrett, D., *Producción legislativa en materia de equidad de género y generaciones durante el período febrero 2005-noviembre 2009*, Parlamento del Uruguay, Montevideo, 2010.
- Hirata, H., *Nova divisao sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade*, Boitempo Editorial, Sao Paulo, 2002.
- INAMU, *Memoria del Seminario Internacional Políticas Públicas de Género. Hacia un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Transferencia de experiencias*, Montevideo, diciembre de 2005.

- Informe analítico del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, marzo de 2008, ICP-FCS-UDELAR.
- Instituto Cuesta Duarte – PIT CNT, Caracterización de los desempleados en Uruguay, Montevideo, junio de 2009.
- Lanzilotta, B., “El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay”, en Bertranou, F. (coord.), Trabajadores independientes y protección social en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, OIT-BPS, Montevideo, 2009, pp. 35 a 83.
- Leite, E., “Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia de PLANFOR”, en Posthuma, Anne C. (coord.), Diálogo social, formación profesional e institucionalidad, OIT, Montevideo, 2002, pp. 177 a 210.
- Longo, M., “Género y trayectorias laborales. Un análisis del entramado permanente de exclusiones en el trabajo”, en Revista Trayectorias, Volumen 11 Nº 28. enero-junio de 2009, Monterey, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 118-140.
- Márquez, F., “Innovación institucional en la formación laboral con perspectiva de género: el Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos, Chile.”, en Posthuma, Anne C. (coord.), Diálogo social, formación profesional e institucionalidad, OIT, Montevideo, 2002, pp 147 a 175.
- MIDES - Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, Uruguay Trabaja: una oportunidad. Sistematización de Programa 2008-2009, MIDES, Montevideo, 2010.
- MIDES – Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, “Del vientre de los sueños nace la realidad. Sistematización programa Trabajo por Uruguay”, Montevideo, --
- MIDES – Dirección Nacional de Políticas Sociales, Mesas Interinstitucionales de políticas sociales. Una construcción colectiva, MIDES, Montevideo, 2010.
- MIDES-INMUJERES, Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad, Montevideo, 2010.
- MIDES-INMUJERES, Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas Públicas hacia las mujeres 2007-2011 / Uruguay, Montevideo, 2007.
- MTSS, Carlesi, M. y Seijas, L., Aportes a la Igualdad de Oportunidades desde los Centros Públicos de Empleo, MTSS-OIT, Montevideo, 2008.
- Notaro, J., El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas, Banda Oriental, Montevideo, 2005.
- PIT-CNT (Instituto Cuesta Duarte – Departamento de Género), Lineamientos del Plan Nacional de Igualdad, Montevideo, 2009.
- Posthuma, A., “Transformaciones recientes en la formación profesional y diálogo social en América Latina”, en Posthuma, Anne C. (coord.), Diálogo social, formación profesional e institucionalidad, OIT, Montevideo, 2002, pp. 11 a 20.
- Santesteban, A., Banco de Acciones con Objetivo de Empleo. Parte II. Empleo y relaciones laborales en Uruguay: un enfoque jurídico, Proyecto OIT-OPP, -
- Zurbruggen, C., Morales, S. y Rak, Á., “De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública”, en Mancebo, M y Narbono, P (coordinadores), “Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”, Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2010, pp. 75 a 94.

## Recursos en la web:

- AGEV-OPP, “La Nueva Institucionalidad del Empleo: INEFOP en el nuevo modelo de relaciones laborales”, en Informes Estratégicos de Políticas Públicas, documento N° 3, año I, Montevideo, diciembre de 2008, en [http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/05\\_informes\\_estrategicos\\_de\\_politicas\\_publicas\\_\(doc3\\_-\\_inefop\\_3\).pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/05_informes_estrategicos_de_politicas_publicas_(doc3_-_inefop_3).pdf)
- CEPAL, ¿Qué Estado para qué igualdad?, Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio de 2010, disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que\\_Estado\\_para\\_que\\_igualdad.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf)
- CEPAL, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, junio de 2010, disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)
- Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, disponible en [http://www.feim.org.ar/pdf/conferencias/quito/consenso\\_quito.pdf](http://www.feim.org.ar/pdf/conferencias/quito/consenso_quito.pdf) .
- Espino, A. (coord.) y Pedretti, G., Cláusulas de Género en la Negociación Colectiva 2005-2008. Proyecto: Fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres , CIEDUR-Inmujeres, Montevideo, 2010, disponible en [http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id\\_seminario=47](http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id_seminario=47)
- Fondo de Apoyo a Iniciativas Locales, Llamado a presentación de emprendimientos económicos asociativos en todo el país. Tercer llamado. Enero-marzo de 2007, en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2007/01/ba\\_3\\_llamado\\_fil.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/01/ba_3_llamado_fil.pdf)
- Guzmán, V., “La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis.”, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001, en <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/3/6323/lcl1511e.pdf>
- Informe del BPS sobre Anteproyecto de ley “Modificación al régimen de Monotributo”, febrero 2006, en <http://www.bps.gub.uy/Busqueda/resultado.aspx?cx=007176291444216390496:ybv18qbx15i&cof=FORID:9&q=monotributo>
- Martínez Franzoni, J., “Comentario. El trabajo remunerado y las mujeres: ¿cómo pasar del empleo del género al género del empleo?”, en Astelarra, Judith (coord.), Género y Empleo, Documento de Trabajo N° 32, Fundación Carolina, Madrid, enero de 2009, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT32.pdf> , pág. 161
- MIDES-BM, Del Panes al Plan de equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad, nota técnica mayo 2008, en <http://sitereources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/Notatecnica.pdf>
- Naciones Unidas, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 15 de setiembre de 1995, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>
- OIT, Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm>

- Pazos Morán, M., “Desigualdad en el mercado de trabajo y en la economía: situación y políticas públicas”, en Astelarra, Judith (coord.), Género y Empleo, Documento de Trabajo Nº 32, Fundación Carolina, Madrid, enero de 2009, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT32.pdf>
- PIT-CNT – Instituto Cuesta Duarte, Informe de Coyuntura Mayo 2010, en [http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=81&Itemid=351](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=81&Itemid=351)
- Poder Ejecutivo – Gabinete Social, Plan de Equidad, disponible en <http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=818&site=1&channel=inju>,
- Poder Ejecutivo, Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal Ejercicio 2008. Informe de la situación económico financiera y de gestión de Gobierno período 2005-2009, Montevideo, 2009, accesible en <http://www.mef.gub.uy/documentos/20090701-rend-cuentas-2008-mje-proy-ley-info2005-2009.pdf>
- Presidencia de la República, Informe de transición de gobierno 2009-2010, accesible en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2009/12/2009122905.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/12/2009122905.htm)
- Rendiciones de cuentas INMUJERES, en <http://www.inmujeres.gub.uy/mides/index.jsp>
- Selamé, T., Mujeres, brechas de equidad y mercado de trabajo en Chile. Proyecto Género Pobreza y Empleo, OIT-PNUD, Santiago de Chile, 2004, disponible en [www.oitchile.cl](http://www.oitchile.cl)

### **Páginas web consultadas:**

- Página web del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional – <http://www.inefop.org.uy>
- Página web del Ministerio de Desarrollo Social – <http://www.mides.gub.uy>
- Página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – <http://www.mtss.gub.uy>
- Página web del Parlamento del Uruguay – <http://www.parlamento.gub.uy>

### **Leyes consultadas:**

- Constitución de la República, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- Ley Nº 10.449 de Consejos de Salarios del 12 de noviembre de 1943, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=10449&Anchor=>
- Ley Nº 17.869 de creación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano de 20 de mayo de 2005, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=>
- Ley Nº 17.978 de Cooperativas Sociales del 26 de junio de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17978&Anchor=>

- Ley Nº 18.065 de Trabajo Doméstico de 27 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18065&Anchor=>
- Ley Nº 18.083 de Reforma Tributaria, del 27 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18083&Anchor=>
- Ley Nº 18.098 de Empresas que contraten servicios tercerizados con organismos estatales del 12 de enero de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18098&Anchor=>
- Ley Nº 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la República del 15 de marzo de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18104&Anchor=>
- Ley Nº 18.211 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud del 5 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor=>
- Ley Nº 18.227 de Asignaciones Familiares del 22 de diciembre del 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>
- Ley Nº 18.240 de creación del programa Uruguay Trabaja del 27 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18240&Anchor=>
- Ley Nº 18.246 de Unión Concubinaria del 27 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18246&Anchor=>
- Ley Nº 18.251 de Responsabilidad Laboral en los procesos de descentralización empresarial del 6 de enero del 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18251&Anchor=>
- Ley Nº 18.345 de Licencias Especiales para Trabajadores de la Actividad Privada del 11 de setiembre del 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18345&Anchor=>
- Ley Nº 18.395 de Beneficios Jubilatorios y Flexibilización de las Condiciones de Acceso del 24 de octubre de 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18395&Anchor=>
- Ley Nº 18.405 de Servicios de Retiros y Pensiones Policiales del 24 de octubre del 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18405&Anchor=>
- Ley Nº 18.436 de Trabajadores Públicos o Privados que adoptan niños del 12 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18436&Anchor=>
- Ley Nº 18.458 de Licencia por Estudio para Trabajadores de la Actividad Privada del 2 de enero de 2009, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18458&Anchor=>
- Ley Nº 18.516 de julio de 2009, Trabajo de Peones Prácticos y Obreros no especializados, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18516&Anchor=>
- Ley Nº 18.561 de Acoso Sexual del 11 de setiembre de 2009, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18561&Anchor=>

## **ANEXO 1**

### **Listado de participantes de la mesa de reflexión sobre las mujeres y el trabajo Cotidiano Mujer - 09/07/2010**

- Ana Gabriela Fernández (UNIFEM)
- Ana Santesteban (OPP)
- Beatriz Ramírez (Directora de INMUJERES)
- Elvira Domínguez (Directora del BPS, representante de los/as empresarios/as)
- Ivonne Pandiani (Directora Nacional de Seguridad Social - MTSS)
- Juan Manuel Rodríguez (Presidente de INEFOP)
- Leonor Rodríguez (OSC – Canarias en Movimiento)
- Lucía Scuro (INMUJERES)
- María Narducci (Subinspectora de Trabajo y Seguridad Social - MTSS)
- María Sara Paysée (Ex directora de DINAЕ, integrante CTIOTE)
- Mariella Mazzotti (Ex Directora de Desarrollo Ciudadano del MIDES)
- Martha Pereyra (Encargada del Servicio Público de Empleo (SEPE) - MTSS)
- Micaela Telechea (Equipo técnico de Objetivo Empleo – DINAЕ - MTSS)
- Patricia Cossani (Asesora Dirección de Políticas Sociales - MIDES)
- Rosario Aguirre (UdelaR – FCS – Red de Género y Familia)
- Sara Silveira (OIT-CINTERFORT)
- Soledad Salvador (OSC - CIEDUR)
- Tania Mauri (Asesora INEFOP)

## **ANEXO 2**

### **Listado de informantes calificados/as entrevistados/as**

- Andrés Scagliola, Director Nacional Nacional de Políticas Sociales del MIDES (19/08/2010).
- Eduardo Pereyra, Director Nacional de Empleo del MTSS (26/08/2010).
- Elvira Domínguez, representante de los/as empresarios/as en el Directorio del BPS (26/08/2010) .
- Ivonne Pandiani, Directora Nacional de Seguridad Social del MTSS (18/08/2010).
- Juan Andrés Roballo, Inspector Nacional de Trabajo del MTSS (29/10/2010).
- Juan Manuel Rodríguez, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (16/11/2010).
- Liliana Seijas, asesora de género de la Dirección Nacional de Empleo del MTSS e integrante por la DINAЕ de la Comisión Tripartita para Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (09/09/2010).
- Mariela Fodde, Directora Nacional de Economía Social del MIDES, y Esther Azambuya, Directora de Uruguay Trabaja-Economía Social-MIDES (12/10/2010).
- Ofelia Ogara, integrante del Departamento de Género del PIT-CNT y representante de los/as trabajadores/as en la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (12/11/2010).