

# Comercio y cuidados en Uruguay: propuestas de políticas públicas

por Nicole Bidegain Ponte

## Resumen ejecutivo

*En Uruguay el comercio exterior de bienes emplea poco. Sólo 10% de la fuerza de trabajo uruguaya se ocupa en empleos vinculados (directa e indirectamente) con las exportaciones y de estos, sólo 27%, son femeninos. Además, el nivel educativo de la fuerza laboral ocupada en actividades relacionadas con*

*las exportaciones es bajo; mientras, las importaciones amenazan puestos de trabajo con nivel educativo medio y alto. Mas aún, las y los uruguayos no tienen las mismas posibilidades de acceder al empleo, en particular, el trabajo no remunerado de las mujeres genera desigualdades en sus oportunidades de inserción laboral. ¿En qué medida las decisiones de política comercial tienen en cuenta estos elementos y los impactos del comercio exterior en el bienestar social?*

*Para que el comercio internacional esté orientado a la equidad y el desarrollo, el desafío es doble: por un lado debe generar empleos con mayores niveles educativos y absorber más fuerza de trabajo, especialmente*

*fuerza de trabajo femenina; por otro lado, para ello es necesario una expansión del sistema de provisión de servicios de cuidados y la promoción de la distribución de tareas al interior de los hogares. Este documento analiza estas problemáticas y propone recomendaciones de políticas públicas que permitan articular las políticas comerciales con las potencialidades de la fuerza laboral y que resuelvan las necesidades de cuidado de la sociedad uruguaya.*



## 1. Introducción

Bajo el supuesto de que el comercio internacional es el «motor de crecimiento», en las últimas décadas, las economías de América Latina experimentaron en mayor o menor medida, procesos de apertura comercial, integración regional y liberalización de sus economías. Sin embargo, coincidiendo con la llegada del siglo XXI, queda al descubierto que la «prosperidad» que prometían estas reformas, no se ha concretado.

Particularmente, en el Uruguay, en la década de los noventa se consolidó una pauta exportadora de especialización agroindustrial. El carácter importador de la política de apertura comercial se reflejó claramente en la pérdida de dinamismo de la industria manufacturera. La industria textil, de la vestimenta y las manufacturas en cuero, ramas muy intensivas en empleo y especialmente femenino, perdieron competitividad. En cuanto a los servicios, la competitividad cambiaría con la región fomentó actividades tales como el turismo, la logística y las actividades financieras. En el período 1999-2002, las exportaciones jugaron un rol clave para la superación de la crisis instalada en la región. Esto fue posible gracias al aumento progresivo de los precios de los bienes primarios (*commodities*) y el relativo abaratamiento de la producción local, tras la devaluación monetaria de 2002.

Estos cambios en las políticas comerciales tuvieron y tienen impactos reales en el mercado de trabajo y en las relaciones entre hombres y mujeres, algunos de los cuales nos proponemos analizar en el presente documento. En cuanto a las relaciones de género, las políticas comerciales pueden perpetuar las desigualdades y la segregación laboral entre hombres y mujeres, o al contrario, promover su participación equitativa en los sectores de exportación que se desarrollan. Las relaciones de género explican, en gran medida, las condiciones de distribución de oportunidades y recursos vigentes en las sociedades. Esto determina que mujeres y hombres experimenten los impactos del comercio internacional en forma distinta, en tanto miembros de la fuerza de trabajo,

consumidores y productores, y en tanto responsables de las actividades de la «economía del cuidado<sup>1</sup>» dentro y fuera de los hogares.

A su vez, las políticas macroeconómicas desestiman generalmente la relevancia de las actividades de la economía del cuidado y, especialmente, las tareas no remuneradas que se realizan dentro de los hogares. Se supone que la cantidad y calidad de dicha tarea está garantizada, más allá de las fluctuaciones de la «economía productiva». Por ello, la forma en que se organiza la provisión de cuidado en la sociedad tiene importantes consecuencias para la igualdad de género, ya sea porque se incrementen las capacidades y opciones de las mujeres y los hombres, o se perpetúe el confinamiento de las mujeres a las funciones tradicionales de cuidado.

Este documento se basa en los resultados para Uruguay<sup>2</sup> de la investigación de la Red Internacional de Género y Comercio (IGTN), Capítulo Latinoamericano «Comercio, Género y Equidad en América Latina: Generando conocimiento para la acción política». Por un lado, el estudio analiza qué sectores se están viendo favorecidos por las estrategias comerciales y cómo éstas afectan el empleo de hombres y mujeres, para diferentes niveles de educación en el período 2003-2005. Por otro lado, también se analiza el sistema de provisión de cuidados en el Uruguay y se identifican los vacíos existentes.

Este documento pretende hacer recomendaciones de políticas públicas en dos campos principales y vinculados entre sí: 1) aquellas orientadas a mejorar la articulación entre el patrón de comercio exterior del país y las potencialidades de la fuerza laboral, y 2) aquellas que buscan responder a las necesidades de servicios de cuidado que presenta el Uruguay hoy.

- 
- <sup>1</sup> Se define la economía del cuidado como el espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores que permiten cumplir con las necesidades más básicas para la existencia y reproducción de las personas. Si bien una parte muy considerable de estos servicios se prestan en los hogares, en base al trabajo no remunerado de las mujeres, también son ofrecidos por el sector público y el mercado. El uso del término «economía del cuidado» enfatiza que estos bienes o servicios generan, o contribuyen a generar valor económico.
  - <sup>2</sup> Este artículo se basa en los documentos de Azar, P. (2007) «Uruguay: Contenido de trabajo del comercio exterior por sexo y educación, 2005», «Uruguay: Características del empleo contenido en el comercio exterior» y de Salvador, S. (2008) «La institucionalidad para los cuidados en Uruguay y su cobertura», (2007) «Uruguay: servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar».

## 2. Mucha carne y poco empleo

Para quienes toman decisiones sobre las futuras políticas comerciales, la investigación llevada a cabo por la IGTN-Punto Focal Uruguay, sobre el empleo vinculado al comercio exterior y sus características según sexo y niveles de educación revela las siguientes evidencias sobre los efectos actuales de las políticas existentes:

1. Uruguay no ha diversificado lo suficiente su patrón de comercio exterior: se siguen exportando en mayor medida bienes primarios e importando bienes con mayor valor agregado. Esto implica que las exportaciones emplean relativamente poco y especialmente, pocas mujeres.

Esto se explica porque las exportaciones se concentran en pocas ramas de actividad (materias primas y productos manufacturados con bajo valor agregado —alimentos y bebidas, productos agrícolas y ganaderos—) y estas ramas emplean a pocas mujeres, ya que existe segregación ocupacional. Solo 27% del empleo en las exportaciones es empleo femenino.

2. Los empleos vinculados a las exportaciones requieren escolaridades más bajas que las del conjunto de la fuerza de trabajo uruguaya. Además la gran mayoría de los empleos vinculados con las exportaciones es de baja calidad.

La mayoría de las mujeres ocupadas en la exportación trabaja en las ramas «Alimentos y bebidas», «Agricultura y ganadería» y el sector de la vestimenta. 82% de las trabajadoras en los sectores vinculados a la exportación tienen escolaridades medias y bajas. Casi la mitad de ellas no tienen cobertura de seguridad social.

## 2.1 Poco empleo y sobre todo, poco empleo femenino

En el Uruguay, el comercio exterior emplea poco. Solo 10% de la fuerza de trabajo ocupada está vinculada con las exportaciones. Esto se explica por la especialización productiva y el patrón de comercio exterior; Uruguay sigue vendiendo en mayor medida bienes primarios (el 55,2% de las exportaciones se concentran en productos tales como carne vacuna, lácteos, arroz y cítricos) e importa bienes intermedios y bienes con mayor nivel agregado (petróleo, productos químicos, suministros industriales y bienes de consumo).

A su vez, los sectores exportadores que tienen una mayor intensidad de empleo (productos de metal, maquinaria y equipo y silvicultura) explican un porcentaje mínimo de las exportaciones uruguayas. Por lo tanto, podemos afirmar que hay una escasa utilización del factor productivo trabajo en la mayoría de las actividades vinculadas a las exportaciones.

Sólo 12,7% de los ocupados varones y 6,2% de las ocupadas en la economía uruguaya, trabajan en actividades vinculadas con las exportaciones. La mayor parte de la fuerza de trabajo femenina no se encuentra directamente involucrada en actividades relevantes para los esquemas comerciales vigentes. Del total del empleo vinculado a las exportaciones solo 27% es ocupado por mujeres, es decir, las tres cuartas partes del empleo relacionado a las exportaciones es ocupado por varones. Tomando en cuenta que las mujeres representan 43% de la fuerza de trabajo del total de la economía, estos datos muestran que las mujeres se encuentran relativamente alejadas del empleo en las ramas y sectores de la producción que están orientados al comercio internacional.

En Uruguay, las actividades más empleadoras de mano de obra son aquellas destinadas a la producción de bienes y servicios para el mercado interno. En el caso de los hombres, 11,6% trabaja en la industria de la construcción, otro 11,6% trabaja en el comercio por menor y 9,9% trabaja en la administración pública. En el caso de las mujeres, 19,4% de las ocupadas trabajan en el servicio doméstico, 14,6% está vinculada al comercio por menor y alrededor de 13% está ocupada en el rubro salud, mientras que 10,8% en la enseñanza.

**CUADRO 1.** Sectores de actividad ordenados según su peso en el empleo femenino total, de acuerdo al contenido de empleo generado por sus exportaciones y actividades conexas. *En porcentaje. Promedio años 2003 a 2005.*


CIU rev. 3	Sectores	Total	Hombres	Mujeres	Total	% mujeres*	% hombres*
15	Productos alimenticios y bebidas	28.874	19.684	9.190	26,9	31,6	25,1
1	Agricult., ganadería, caza, act.conex	22.761	18.741	4.020	21,2	13,8	23,9
18	Prendas vestir y teñido de pieles	2.880	307	2.573	2,7	8,9	0,4
72, 73, 74	Servicios a empresas	6.348	3.971	2.377	5,9	8,2	5,1
17	Fabricación de productos textiles	2.657	959	1.698	2,5	5,8	1,2
19	Productos de cuero y calzados	4.834	3.694	1.139	4,5	3,9	4,7
	Total empleos	107.359	78.310	29.049	65,6	72,2	60,4

\* Los porcentajes están calculados en relación al total del empleo femenino contenido en las exportaciones.  
Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central del Uruguay y de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

## 2.2 Mujeres en las exportaciones: segregadas en pocas ramas y con baja calificación

De las pocas mujeres que trabajan vinculadas al comercio exportador, la mayor parte se concentra en el sector de Alimentos y bebidas, Agricultura y ganadería, siguiendo por «Prendas de vestir y teñido de pieles». Se desempeñan como vendedoras, operarias y trabajadoras no calificadas y tienen menos años de escolaridad. En estas ramas la proporción de empleos femeninos sin cobertura de seguridad social es casi el doble que la de los varones: casi 40% de las trabajadoras no tienen seguridad social.

A su vez, analizando las brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres según horas trabajadas, vemos que «Prendas de vestir y teñido de pieles» es el sector con mayor desigualdad de género en las remuneraciones. En promedio, las mujeres ganan la mitad que los hombres por las mismas horas trabajadas.



En el otro extremo, el sector «Servicios a empresas» emplea a 8,2% de las ocupadas en el comercio y 71% tiene cobertura de seguridad social. Son empleos de buena calidad y trabajan en tareas profesionales y técnicas.

Por su parte, comparando con el promedio de años de estudio de la fuerza de trabajo total, el empleo contenido en el comercio exterior se caracteriza por escolaridades más bajas al del conjunto de la fuerza de trabajo. De todas formas, es de resaltar que los empleos vinculados con el comercio con niveles de escolaridades medias y altas se explican en gran medida por la participación de las mujeres. Esto concuerda con el hecho que, para el promedio de la economía, la fuerza laboral femenina está más educada que la masculina.

### 2.3 Depende con quién te juntas

Es interesante remarcar los distintos perfiles de exportación de acuerdo a los principales socios comerciales. Las exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea presentan un patrón concentrado en la base primaria, en tanto que con MERCOSUR y Venezuela se exportan en mayor medida los bienes con mayor contenido tecnológico (plásticos, caucho, metálicas plásticas). Aunque con una significación relativa menor en el total del valor exportado en 2005 (8%), los socios México e India-China-Sudáfrica muestran una participación no despreciable de los productos con mayor valor agregado del espectro (textiles, cuero y calzados, productos de caucho y plástico, químicos).

A su vez, los bienes con mayor contenido de empleo se colocan en el MERCOSUR + Venezuela. También si analizamos por nivel educativo, se concluye que la producción que tiene como destino al MERCOSUR y Venezuela es la que «emplea» trabajadores-as que tienen los mayores niveles educativos. No obstante, para el período analizado, Estados Unidos también reviste una importancia no desdeñable, 18.2% de las mujeres que trabajan en sectores que exportan sus productos a Estados Unidos tienen escolaridades de 13 años o más.

Al analizar qué tipo de empleos femeninos se verían amenazados por un incremento de las importaciones de los principales socios comerciales, concluimos que serán los empleos femeninos de niveles medio y alto. Las escolaridades más avanzadas están mayormente representados en las actividades que compiten con productos de Estados Unidos y México, seguidos por los del MERCOSUR + Venezuela.

### 3. Trabajo en y fuera de los hogares: de la dependencia a la conciliación

La forma en que se organiza la provisión de cuidado en una sociedad está determinada en gran medida por el tipo de régimen de bienestar que se ha impuesto. En los países de América Latina estos regímenes son de corte «familista». Es decir, la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y las intervenciones públicas se limitan solamente a un rol subsidiario.

En la realidad esto se ha traducido en que las mujeres han sido en gran medida las responsables de las actividades del cuidado de niños-as, enfermos, ancianos-as y del trabajo no remunerado dentro de los hogares. Cuando las mujeres trabajan en forma remunerada han desarrollado distintas estrategias para articular trabajo y familia utilizando, por ejemplo, las redes de parentesco o sacrificando tiempo personal, cumpliendo así una doble jornada laboral.

La IGTN-Punto Focal Uruguay considera que:

1. La provisión del cuidado en Uruguay descansa principalmente en el trabajo no remunerado de las mujeres, lo cual limita y condiciona la participación femenina en el mercado laboral y sobrecarga a las mujeres en tareas que deben ser redistribuidas entre el Estado, el mercado y dentro de las diversas formas de familias.
2. Las estrategias de focalización del gasto público han erosionado el acceso a beneficios sociales que deben ser universales.
3. Los cambios demográficos y de los arreglos familiares transforman las necesidades de cuidado de las familias; el Estado debe adaptar sus servicios y la legislación a dichos cambios.

### 3.1 Sobrecarga de Trabajo en los hogares

Según la Encuesta de Uso del Tiempo (Aguirre y Batthyány, 2005) realizada en Montevideo y el área metropolitana:

- 84% de los responsables de realizar las tareas del hogar son mujeres y sólo 16% hombres.
- Con respecto a la distribución de la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) en promedio de horas semanales, el estudio concluye que: los hombres en promedio dedican 68,5% de su tiempo al trabajo remunerado y sólo 31,5% al trabajo no remunerado. En el caso de las mujeres la relación es inversa, dedican 67% del tiempo semanal al trabajo no remunerado y únicamente 33% al trabajo remunerado.

Una de las consecuencias más graves de esta inequidad reside en que la carga de trabajo no remunerado en las mujeres condiciona la participación femenina en el mercado laboral como también las posibilidades para realizar proyectos personales de vida.

Sin embargo, el panorama actual tiene potencialidad para ser modificado, y ya hay varios síntomas de nuevos escenarios. En la actualidad la mayoría de las tareas vinculadas al cuidado se pueden transferir al Estado, al mercado o a la comunidad.

Es creciente el establecimiento de guarderías, colegios de tiempo completo, contratación de servicios de compañía, servicio doméstico, etc. Sin embargo, en la medida en que estos servicios están impulsados principalmente desde el mercado, su acceso se limita a los hogares con ingresos medios y altos que son capaces de contratar estos servicios.

### 3.2 El Estado y mercado tienen un rol a jugar

En los años noventa se produjo un ingreso masivo de mujeres en el mercado laboral, pero esto no estuvo acompañado por políticas públicas que brindaran servicios de cuidado o que impulsaran la redistribución de tareas dentro del hogar. Como hemos mencionado anteriormente la falta de provisión de servicios de cuidado accesibles para toda la población provocó que las mujeres, se vieran forzadas a cargar con el doble de trabajo. A su vez, desde el Estado se impulsaron estrategias de focalización del gasto público y de provisión de prestaciones y servicios a los grupos más vulnerables. Esto ha erosionado el acceso de gran parte de la población a los beneficios sociales.

Por lo tanto, el Estado es un actor relevante en la distribución de los roles y las responsabilidades del cuidado. El rol que éste asuma como proveedor de cuidado determinará la carga de trabajo que se delega a la familia, el voluntariado y/o el mercado.

A su vez, este complejo sistema de resolución de los cuidados se da en un contexto de un mercado laboral que exige a los individuos cada vez ocuparse menos de los cuidados propios y familiares. El paradigma de «trabajador(a) ideal» consiste en alguien que pueda emplearse a tiempo comple-

to, asumir horas de trabajo en exceso a la jornada habitual y aceptar la movilidad geográfica. Ello determina que la persona debe contar con un flujo de trabajo doméstico para tener atendidas no sólo sus necesidades, sino, también las de los otros con quienes convive<sup>3</sup>.

Por otra parte, el Uruguay a comienzos del siglo XXI vive cambios demográficos sin precedentes, entre ellos se destaca la diversidad de arreglos familiares y el envejecimiento de la población. Esto también requiere nuevas estrategias para sobrellevar las necesidades de cuidado de las familias. Según la Encuesta Continua de Hogares del 2004, 37,4% de los hogares tienen al menos un adulto mayor (65 años o más). En el sistema de salud, el propio envejecimiento de la población genera una mayor presión sobre los recursos y por ello se busca reducir los costos, delegando parte de las atribuciones del sistema a las familias. A su vez, estos sistemas se diseñaron bajo la premisa de que alguien de la familia (que son principalmente las mujeres), se encargaría de asistir a esa persona. Esto ha llevado a que se desarrollen también una serie de servicios empresariales de acompañamiento y de enfermería a domicilio.

También existen los cuidadores informales, o sea, personas contratadas de forma particular para el

cuidado de ancianos y enfermos. Según Pugliese (2007) hay una creciente participación de mujeres de niveles socioeconómicos bajos que realizan estas tareas. Son trabajadoras por cuenta propia que ofrecen su trabajo por remuneraciones muy bajas, en condiciones de informalidad y generalmente con largas jornadas laborales. Pugliese afirma que muchas veces los empleadores pertenecen a estratos sociales de mediano y bajo nivel socioeconómico, por lo que no tienen la capacidad de pago suficiente para remunerar de forma justa a sus acompañantes.

Estos elementos son suficientes para reconocer la necesidad de reestructurar el sistema de provisión de cuidados, donde el Estado debe asumir un rol de liderazgo promoviendo servicios e impulsando los cambios culturales necesarios para pasar de la sobrecarga de las mujeres e inequidades de acceso hacia un sistema que compatibilice la vida laboral con las trayectorias personales y familiares. Esto es un prerrequisito para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Mientras las mujeres sigan sobrecargadas con las tareas del cuidado, no será posible su inserción exitosa en los distintos sectores de la economía y especialmente en los sectores vinculados con la exportación.

3 Rodríguez Enríquez, (2005). Citado en Salvador, S. (2008) «La institucionalidad para los cuidados en Uruguay y su cobertura».



## 4. Las respuestas estatales: un camino por recorrer

### 4.1 Comercio y empleo

El debate sobre la estrategia del país en materia comercial continúa abierto. El conflicto clásico se gesta entre un modelo basado en la incorporación de mayor valor agregado a las exportaciones tradicionales o uno orientado a generar cambios en la estructura económica. En ninguno de los dos casos la apuesta está en las ventajas comparativas estáticas, sino en la diversificación gradual de las inversiones en nuevas actividades, que pueden estar más o menos alejadas de la dotación inicial de factores. Ahora bien, no todos los sectores tienen el mismo poder de inducir aumentos de productividad, promover encadenamientos con otros, beneficiarse de tasas altas de crecimiento de las demandas interna y externa o generar empleos de alta productividad (Cimoli, M., 2006).

En Uruguay la política comercial de los noventa buscaba a través de la apertura inducir la competencia y que los sectores exitosos fueran los triunfadores. Lo que no se pudo demostrar es que tal éxito generaría empleo. Por el contrario, las actividades más afectadas por la competencia internacional tendieron a verse desplazadas por las importaciones, dando lugar a grandes pérdidas de puestos de trabajo. A su vez, las estrategias de mejoras en la productividad seguidas por las actividades que resultaron más exitosas, como resultado de la introducción de cambios tecnológicos, también contribuyeron a la pérdida de empleo.

La reforma comercial por su parte, se acompañó por el abandono de la intervención del Estado en las negociaciones entre empleadores y trabajadores, a través de la eliminación de la convocatoria a los Consejos de Salarios, órganos tripartitos. De esa forma, los sindicatos o sectores de trabajadores crecientemente realizaron las negociaciones por empresa, quedando por lo tanto sujetos a la relación de fuerzas que mantenían con su patronal. Conjuntamente se incrementó la precariedad del empleo al aumentar relativamente la cantidad de empleos informales y sin protección de la seguridad social. Desde el punto

de vista de los ingresos laborales, se verificó la ampliación de la brecha entre los trabajadores más y menos calificados.

Desde el Estado, las medidas impulsadas para atender esta situación son incipientes. En la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se creó la Junta Nacional de Empleo para promover la reconversión laboral de los trabajadores que pasaban al seguro de desempleo. Éste es un órgano de composición tripartita (Estado, empresas y sindicatos) que mediante el Fondo de Reconversión laboral financia capacitación laboral para distintos sectores de la sociedad. Estos programas de formación han favorecido la reinserción de algunos sectores de población pero, en general, su impacto es reducido ya que no existe una estrategia clara capaz de identificar los sectores que generarían empleo y cuál sería la formación necesaria para ellos. En particular, los planes de formación dirigidos a las mujeres han estado focalizados en generar empleo para aquellas de bajos ingresos y están centrados en los sectores urbanos de la población. A su vez, las capacitaciones no están vinculadas crecientemente a la empleabilidad en las ramas principalmente exportadoras.

Desde el año 1996, se instrumentaron estrategias fiscales para promover la competitividad de los sectores exportadores a través de la reducción de los aportes patronales a la industria. Ello se daba en un contexto de pérdida de rentabilidad por el atraso en la evolución del dólar respecto a la inflación. Por lo tanto, dicha rebaja en los costos de contratación de personal que podría haber estimulado la generación de empleo no se concretó.

Ello está relacionado con los magros esfuerzos que se realizan desde el Estado para monitorear y evaluar las políticas y programas, por ejemplo en la generación de empleo, y la consideración de los costos que tienen para al Estado estas políticas fragmentadas.

## 4.2 Cuidados no cuidados

Los servicios que se desarrollan específicamente para la atención de personas mayores son las residencias u hogares de ancianos. Según Eugenia De Marco (2005) entre 5% y 7% de los adultos mayores se encuentra alojado en estas instituciones. Sólo 10% de estas personas se encuentra en residencias no lucrativas públicas y privadas.

Por otro lado, más de 90% de las personas mayores de 65 años en Uruguay recibe prestaciones de la seguridad social. Pero las mujeres acceden en ma-

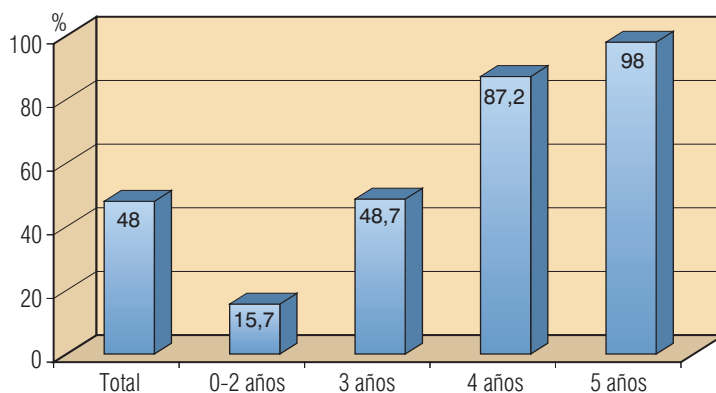
yor medida a través de las pensiones por vejez o pensión de sobrevivencia. Ello tiene consecuencias en el nivel de ingreso de las mujeres en edad avanzada, ya que las pensiones son de monto inferior a las jubilaciones. Por lo tanto, como las mujeres tienen una mayor sobrevivencia, esa diferencia puede ser determinante de su disponibilidad de ingresos en avanzada edad que a su vez, es cuando requieren más cuidados.

El aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral propicia la posibilidad de ser beneficiarias de una jubilación, pero su actividad es aún menor a la de los hombres y registran altas tasas de desempleo. Además son una gran proporción del empleo informal y no cuentan con protección social. Según la ECH 2004, 61,2% de las mujeres en edad activa no cotiza a la seguridad social, comparado con el 44,3% de los hombres. Estas características se profundizan en los estratos de hogares con menores ingresos.

La población con discapacidad en Uruguay es 7,6% de la población total. La mitad de la población con discapacidad (48%) vive en hogares de bajos ingresos. La política pública se limita a brindar servicios tradicionales de salud, educación, y prestaciones de la seguridad social. Pero, todavía no existen programas para el cuidado de personas con discapacidad.

En relación a la primera infancia debe destacarse que el incremento de la cobertura en base a la educación pública redujo las diferencias de acceso de los hogares por niveles socioeconómicos. Pero en las edades más bajas (0 a 3 años), donde la oferta es principalmente privada, las desigualdades de acceso se amplían.

COBERTURA DE CUIDADO INFANTIL POR EDADES. AÑO 2006.



Fuente: Ministerio de Educación y Cultura.

Según Batthyány, Cabrera y Scuro (2007), cuando los-as niños-as de entre 0 y 3 años asisten a centros educativos, la tasa de actividad de las madres (mujeres cónyuges o jefas de hogar) es sustancialmente más elevada que cuando no asisten. Por lo tanto, queda claro el rol esencial que ocupa el Estado en la provisión de servicios de cuidado: por un lado, en su capacidad de generar o no igualdad de oportunidades entre los hogares de distintos niveles socioeconómicos y por otro, de facilitar o no el acceso al mercado laboral para las mujeres.

Cuando analizamos las leyes que tratan de compatibilizar la vida familiar con la laboral, la mayoría son normas «protectoras de la maternidad»: licencia por maternidad, facilidades para la lactancia, prestaciones económicas y médicas. Sin embargo, estas disposiciones casi nunca consideran a los hombres. Únicamente los trabajadores del sector público tienen licencia por paternidad. De todas formas, siguen siendo inexistentes las licencias parentales para el cuidado de los-as hijos-as, y otro tipo de licencias para el cuidado de ancianos, u otras personas que lo requieren. A su vez, en algunos convenios colectivos se incorporan cláusulas que se comprometen a cumplir con el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre «La igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares», pero en la práctica se visualizan pocos avances en su implementación.

De todas formas, es importante notar que en Uruguay durante la década de los noventa, en torno a 45% las mujeres ocupadas no gozaba de protección social y hacia el año 2005 ese porcentaje se ubica en 40% (Amarante y Espino, 2007), con lo cual la legislación laboral resulta aún menos exitosa.

La falta de articulación entre las políticas comerciales, sus impactos en el mercado de trabajo y las políticas sociales, especialmente los servicios de cuidado, exige acciones urgentes y coordinadas. Como hemos analizado, estas distintas esferas se intersectan generando oportunidades y desigualdades a la vez. Promover procesos de desarrollo para el Uruguay, implica necesariamente tomar en cuenta estas dimensiones

## 5. Conclusiones y recomendaciones

La intensificación del comercio internacional, en las actuales condiciones, no parecería revestir grandes implicancias en materia de generación de empleo y especialmente de empleo femenino. La escasa utilización de la fuerza de trabajo, especialmente la femenina, en los sectores de producción tradicionalmente más importantes en el comercio exterior del Uruguay es una problemática que necesita respuestas inmediatas.

Un país pequeño como el Uruguay necesita una estrategia de comercio exterior que potencie sus fortalezas, como por ejemplo la alta proporción de población educada y trate de minimizar su dependencia de factores externos, como los favorables precios internacionales para la exportación de bienes primarios y su dependencia energética.

Aceptando que la estructura productiva, es decir, lo que producen los países, debería estar en el centro del análisis, la inserción internacional puede entenderse como un reflejo de las especificidades productivas y de su capacidad de absorber y difundir los cambios tecnológicos. El análisis del patrón comercial, con todas sus características, resulta pues la punta de una larga madeja de la que se destiejen asuntos como el tipo de producción, la incorporación de cambios tecnológicos, los niveles de productividad y la capacidad de generar empleo de la estructura económica.

En el caso de las mujeres, estos temas cobran una relevancia especial. Sucede que a los obstáculos a la creación de empleo, derivados del tipo de producción y sus posibilidades de inserción dinámica en los mercados internacionales se suma la existencia de segregación laboral. La experiencia de los últimos 15 años en el país, ha demostrado que el crecimiento económico con aumento del empleo (aún cuando el empleo femenino supera al masculino) no es condición suficiente para disminuir dicha segregación. De hecho, el empleo femenino creció más rápidamente en las ramas y ocupaciones más feminizadas (como las vinculadas a los servicios), que han tenido un crecimiento mayor que el resto. En este caso la segregación sexual del trabajo tiende a perpetuarse o incluso a aumentar, acentuando un fenómeno de concentración del trabajo de las mujeres en ocupaciones en un espectro limitado de sectores de actividad, muy feminizados. La segregación ocupacional contribuye a más bajos salarios debido a la relativa desvalorización de los empleos considerados femeninos y a estrechar las oportunidades de empleo al restringirlas a una reducida gama de ocupaciones. En el caso de las exportaciones, donde las mujeres se concentran en sectores como la vestimenta o en la producción de alimentos y bebidas, ocupan puestos alejados de las tareas calificadas y perciben menores ingresos. A su

vez, estas mujeres se ubican en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso. Por su parte, son mujeres que en su mayoría viven en pareja y tienen hijos-as y muchas de ellas tienen en sus hogares familiares que ya son adultos mayores. Vinculado a los servicios de cuidado que mapeamos anteriormente y las condiciones de trabajo que detallamos, es claro que estos hogares no tienen resueltas sus necesidades de cuidado.

Para enfrentar estos desafíos, y sobre la base de la evidencia presentada en este documento, consideramos que:

1. La estrategia de inserción internacional del Uruguay y en consecuencia las políticas comerciales tienen que estar coordinadas con las políticas productivas, industriales, tecnológicas y educativas. Esto permitiría promover la diversificación productiva, la incorporación de valor agregado a la producción y el aumento de puestos de trabajo vinculados con el comercio internacional.
2. Es necesario aprovechar la fuerza de trabajo femenina que está altamente calificada (el nivel educativo promedio de las mujeres supera al de los hombres). Esto es realizable a través del fomento de políticas específicas de empleo para mujeres.
3. Se deben resolver los problemas de precariedad de muchos de los empleos femeninos generados en la economía uruguaya y en aquellos vinculados con las exportaciones. El papel del Estado es fundamental para garantizar el acceso al derecho de la seguridad social de la mitad de las mujeres trabajadoras en los sectores industriales orientados a la exportación que hoy están sin cobertura. A su vez, se deben adaptar los mecanismos de la seguridad social a las diferentes realidades: por ejemplo facilitar el acceso a los beneficios para los cuenta propistas y mujeres rurales que trabajan de forma no remunerada en establecimientos productivos en el sector agropecuario.
4. Son urgentes políticas específicas para revertir la segregación y la discriminación laboral por género. Estos fenómenos se han transformado en características estructurales del mercado de trabajo y es necesario combatirlos mediante campañas publicitarias, de sensibilización y programas de capacitación y reconversión laboral.

De todas formas, aun cuando las políticas comerciales fueran exitosas en términos de creación de empleo, y especialmente de empleo femenino, esto no basta para que el comercio contribuya a la equidad social y de género. Es necesario generar un nuevo pacto social en relación a la esfera pública y privada y a cómo se distribuyen las tareas y las recompensas. Se debe revalorizar la eco-

nomía del cuidado y las actividades que se realizan dentro de los hogares, que entre otras cosas, son imprescindibles para «reproducir la fuerza de trabajo». A su vez, es necesaria una distribución equitativa del trabajo no remunerado entre los miembros de los hogares y las familias.

Es el Estado quien debe y puede jugar un rol en promover esta transformación en los servicios de cuidado. En este sentido, la IGTN-Punto Focal Uruguay propone que:

5. El Estado debe garantizar el acceso universal a los servicios de cuidado. Por ejemplo, es necesario asegurar la universalización de los servicios educativos y de cuidado para la primera infancia (0 a 3 años). También se debe considerar la atención de los-as niños-as luego de la jornada escolar. A su vez, tomando en cuenta los procesos de envejecimiento de la población y de la diversidad de arreglos familiares, son necesarios nuevos servicios de cuidado adaptados a estas realidades.
6. Según el Consenso de Quito (2007) se debe: «xx) *Formular* y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo;» Esto es necesario para revertir las políticas de corte «familista» que descansan en el supuesto del trabajo no remunerado de las mujeres.
7. La intervención del Estado por medio de la regulación del sector privado, o el subsidio de las tareas del cuidado, es sustancial para garantizar condiciones de trabajo y de ingreso digno para los-as prestadores de los servicios así como para garantizar la calidad de los servicios brindados.
8. Se debe actualizar la legislación laboral instrumentando mecanismos que permitan compatibilizar la vida familiar y laboral, asumiendo la diversidad de arreglos familiares y promoviendo formas equitativas de distribución del trabajo no remunerado dentro de los hogares.
9. El Estado y el mercado conscientes de la diversidad de arreglos familiares deben promover políticas y medidas no discriminatorias, que no descansan en el trabajo no remunerado de las mujeres. A su vez las campañas de sensibilización son necesarias para promover formas equitativas de distribución del trabajo no remunerado dentro de los hogares.

## 6. Referencias bibliográficas

**Azar, P.** (2007) «Uruguay: Contenido de trabajo del comercio exterior por sexo y educación, 2005». Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano. Montevideo, setiembre 2007. Visitar: <http://www.generoycomercio.org/investigacion.html>

**Azar, P.** (2007) «Uruguay: Características del empleo contenido en el comercio exterior». Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano. Montevideo, setiembre 2007. Visitar: <http://www.generoycomercio.org/investigacion.html>

**Salvador, S.** (2008) «La institucionalidad para los cuidados en Uruguay y su cobertura». Documento preparado para la Mesa de Diálogo «*Sistema de cuidados: ¿Quién cuida? ¿Quién debería hacerlo?*». 26-27 agosto 2008.

**Salvador, S.** (2007) «Uruguay: servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar». Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano. Montevideo, diciembre 2007.

El 15 de octubre de 2008 IGTN-Punto focal Uruguay organizó una reunión para presentar y discutir los principales hallazgos de la investigación y las recomendaciones de política pública. Participaron organizaciones de la sociedad civil y representantes del Estado y UNIFEM. Entre las organizaciones sociales estuvieron presentes la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay, la Red de Género y Familia, Cotidiano Mujer y Articulación Feminista Marcosur, Departamento de Equidad y Género del PIT-CNT, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur y Foro de Mujeres del Mercosur. Por el Estado estuvo presente la Directora del Instituto de las Mujeres, así como la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería. El intercambio permitió enriquecer las recomendaciones que han sido detalladas en este documento.

## Comercio y cuidados en Uruguay: propuestas de políticas públicas

Redacción

Nicole Bidegain Ponte *en base a investigaciones de:*

- Azar, P. (2007) «Uruguay: Contenido de trabajo del comercio exterior por sexo y educación, 2005».
- Azar, P. (2007) «Uruguay: Características del empleo contenido en el comercio exterior».
- Salvador, S. (2008) «La institucionalidad para los cuidados en Uruguay y su cobertura».
- Salvador, S. (2007) «Uruguay: servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar».

### Ciedur - IGTN

[Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay]

Av. 18 de Julio 1645, piso 7

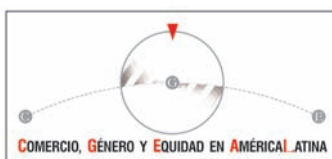
Teléfono: [598 2] 408 45 20

Fax: [598 2] 408 45 20 int. 131

Correo electrónico: [ciedur@ciedur.org.uy](mailto:ciedur@ciedur.org.uy)

Página web: [www.ciedur.org.uy](http://www.ciedur.org.uy)

Página web de la  
Red Internacional del Género y Comercio [www.generoycomercio.org](http://www.generoycomercio.org)  
Capítulo Latinoamericano:



Diseño y diagramación: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)

Impreso en Uruguay

Enero 2009

D.L.: 344.041/09

*Esta publicación se ha realizado con el apoyo de IDRC y el asesoramiento técnico de CIPPEC.*

