

Ciudadanía social, género y trabajo en Uruguay

ROSARIO AGUIRRE *

Resumen: Este artículo tiene como objetivo reflexionar en torno a las dificultades que las mujeres uruguayas tienen para el reconocimiento del derecho al trabajo en condiciones de igualdad. Lo anterior, en el contexto de las transformaciones recientes del mercado de trabajo, de la organización familiar y de los procesos de reforma institucional ocurridos en los años noventa.

Abstract: The aim of this article is to reflect on the difficulties experienced by Uruguayan women in achieving recognition of their right to work in equal conditions. That, in the context of recent changes in the job market, family organization and the processes of institutional reform that took place in the 1990s.

Palabras clave: género, exclusión social, ciudadanía, trabajo, responsabilidades familiares.
Key words: gender, social exclusion, citizenship, work, family responsibilities.

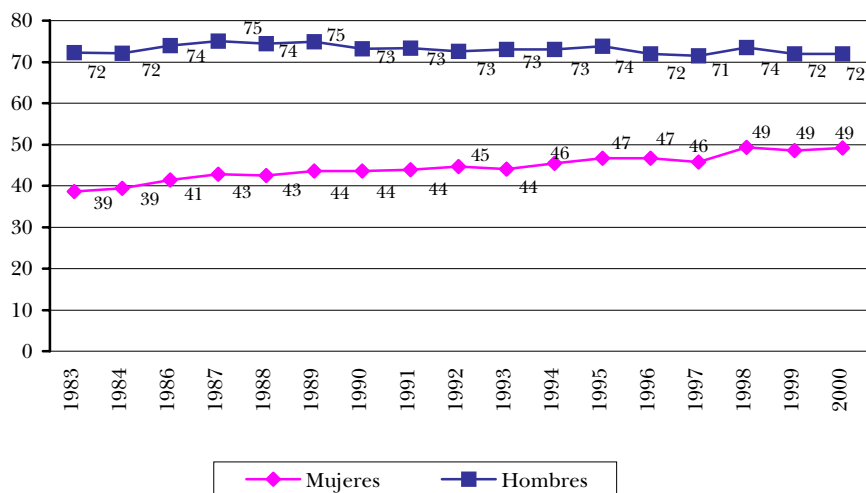
PROCESOS RECIENTES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DEL MUNDO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

TANTO EN URUGUAY COMO en el plano internacional se constata un proceso continuo de inclusión de mujeres en el mercado de trabajo. El sostenido crecimiento del empleo femenino se destaca en la evolución de las tasas de participación según sexo, las cuales alcanzaron, en el año 2000, en las zonas urbanas del país, cifras cercanas a 50% (gráfica 1).

Numerosas investigaciones dan cuenta de esta masiva incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y reconocen los avances en cuanto a igualdad y ciudadanía, en especial los efectos positivos que esto ha tenido con respecto al desarrollo de la autonomía, la realización personal y las posibilidades de organización de las trabajadoras.

* Enviar correspondencia al Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay, José Enrique Rodó 1866, Montevideo, Correo electrónico: rosario@fcssoc.edu.uy; tel.: (5982) 4091524.

GRÁFICA 1

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO.
ZONAS URBANAS, 1983-2000

Fuente: Elaboración con base en información de la Encuesta Continua de Hogares, INE.

La participación femenina en el ámbito público proporciona nuevas imágenes acerca de los papeles que cumplen las mujeres, y les permite una mayor autonomía con respecto a sus familias. Ello no significa desconocer la generación de fuertes tensiones en las relaciones de género y el desarrollo de distinto tipo de estrategias para enfrentar los conflictos que genera la doble presencia. Por otra parte, se han producido considerables avances en el conocimiento de las desigualdades sociales y discriminaciones en el trabajo, respecto de las cuales se ha ido reuniendo una consistente base empírica.

Estudios recientes¹ coinciden en mostrar la discriminación en el acceso al mercado de trabajo, en tanto que las tasas de participación de las mujeres siguen siendo —a pesar de los innegables avances realizados— mucho más bajas que la de los hombres. El desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres, en particular a las más

¹ Véanse entre otros: CEPAL (2000b); Valenzuela (2000); Buxedas, Aguirre y Espino (1999); Ruiz Tagle, (2000); Aguirre y Espino (2000).

jóvenes y con menores niveles de educación. Se encuentran mayores proporciones de mujeres en los empleos de mala calidad y sin protección de la seguridad social, proceso vinculado a la flexibilización y tercerización.

Se constatan pocos cambios en la división sexual del trabajo dentro de las labores remuneradas: las investigaciones muestran que persiste la segregación en las ocupaciones femeninas y masculinas. Por un lado, las ocupaciones de altos ingresos son fundamentalmente desarrolladas por hombres; por otro, aquellas que presentan los más bajos ingresos son desempeñadas fundamentalmente por mujeres, como es el caso de las empleadas domésticas y de las trabajadoras en los servicios personales.

Merece destacarse el hecho de que en los últimos años ha tenido lugar un proceso de inclusión de mujeres en el mercado de trabajo que ha sido desigual en los distintos estratos socioeconómicos.

Por una parte, el libre juego del mercado ha castigado a los sectores más pobres y con menores niveles de educación en cuanto al acceso al empleo. El porcentaje de mujeres ocupadas —con relación al total de mujeres en edad de trabajar— es sensiblemente más bajo en los hogares de menores ingresos. Sin embargo, en la década de 1990, la magnitud del aumento de la tasa de participación de las mujeres más pobres, en el contexto de las transformaciones del mercado de trabajo y del agravamiento de la crisis económica, ha llegado a equipararse a la tasa de las mujeres pertenecientes al estrato socioeconómico más alto (cuadro 1).

Otro sector de mujeres se ha incorporado a empleos que exigen niveles altos de instrucción —aunque mayoritariamente obtengan remuneraciones relativamente bajas— en los servicios educativos y en la salud, así como en empleos en el sector moderno de la banca, los seguros y las finanzas. Además, en Uruguay se ha constatado que las mujeres pertenecientes a hogares de ingresos medios y altos se beneficiaron más que los hombres de los nuevos empleos creados en el periodo 1991-1997 (Marinakis, 1999). Dicha situación se vincula al continuo incremento de los niveles educativos de la fuerza de trabajo femenina. Datos proporcionados por Arriagada (2000) muestran que en nuestro país las tasas anuales de crecimiento del empleo femenino más altas en el periodo 1987-1997 ocurrieron en los establecimientos financieros.

La autora sostiene que los grandes cambios ocurridos parcialmente por la globalización de los mercados, las transformaciones estructurales en curso y la estructura económica preexistente afectaron doblemente a las mujeres ampliando la oferta de trabajos precarizados para grandes grupos de mujeres, pero también se generaron ocupaciones de alta calidad para grupos de trabajadoras altamente calificadas.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO POR QUINTILES DE INGRESO. ZONAS URBANAS, 1990-1996

	1990		1996		Totales	
	1 ^{er}	5 ^o	1 ^{er}	5 ^o	1990	1996
Tasa de actividad	quintil	quintil	quintil	quintil		
Hombres	74.1	77.7	75.9	73.8	73.2	71.9
Mujeres	39.3	50.1	43.7	52.1	43.4	46.7
Total	55.3	62.5	58.7	61.6	57.0	58.2

Fuente: Buxedas, Aguirre y Espino (1999).

Este contradictorio proceso de inclusión mantiene, por otra parte, excluidas a una importante cantidad de mujeres que posiblemente desearían trabajar en forma remunerada, pero que no realizan una búsqueda explícita; estas situaciones —en las que pueden estar implicadas condiciones de vida, valores y expectativas— resultan invisibles, ya que no son captadas por los indicadores usualmente utilizados para el estudio del mercado de trabajo.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

Uruguay es uno de los países de América Latina con un gasto social más alto (22.5% del PIB), (CEPAL 2000b): en el periodo 1996-1997 ha destinado 68% del gasto social a seguridad social.² La población

² Los analistas de este tema concuerdan en señalar a Uruguay como un país pionero en el desarrollo de la seguridad social en América Latina. Desde la década de 1930 el sistema se expandió de forma considerable, en cuanto a la ampliación de los riesgos cubiertos, a la población atendida y al valor de las prestaciones, lo que

activa tiene una amplia cobertura, la cual ha sido estimada hacia 1996 en 75%. Los excluidos pertenecen fundamentalmente a los siguientes grupos ocupacionales: trabajadoras domésticas, trabajadores rurales, autoempleados y pequeños empresarios. Se encuentran también fuera del sistema los desocupados excluidos del seguro de desempleo. El sistema presenta un importante desequilibrio generacional debido a la distancia existente entre prestaciones a activos y pasivos: las pensiones por vejez, sobrevivencia e invalidez significa 79.9% del total de las prestaciones (cuadro 2).

CUADRO 2

PRESTACIONES DEL BANCO DE SEGURIDAD SOCIAL
SEGÚN TIPO DE RIESGO, 1999
DATOS ABSOLUTOS Y PORCENTAJES

<i>Tipo de riesgo</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>% del PBI</i>
Invalidez, vejez y sobrevivencia	2 343.9	79.9	11.0
Seguro de enfermedad	387.6	13.2	1.8
Familia y maternidad	113.8	3.9	0.5
Seguro de desempleo	88.7	3.0	0.4
Total	2 934.0	100	13.8

Fuente: Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, con base en *Boletín Estadístico 2000*.

La reciente reforma de la seguridad social introduce un régimen mixto de reparto y de ahorro individual, cambios en la normativa para acceder a las jubilaciones y pensiones y modificaciones en el funcionamiento de la entidad encargada del sistema (Banco de Previsión Social). La reforma ha destacado los aspectos financieros y actuariales, pero no se ha propuesto la ampliación de la cobertura del sistema en su conjunto ni la entrega de nuevas prestaciones.

Para las mujeres, la reforma ha supuesto la persistencia de las viejas exclusiones y un deterioro relativo de las jubilaciones. Las trabajadoras domésticas han tenido históricamente los porcentajes más

constituye un importante mecanismo de integración social. Las graves fallas y disfuncionalidades del sistema llevaron a los distintos actores políticos y sociales a considerar la necesidad de introducir modificaciones en el régimen (ley 16.713, 1995).

bajos de cobertura, pero en los últimos tiempos ésta ha sido aún menor, bajando de 27% en 1991 a 19% en 1996 (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

Por otra parte, el cálculo de las jubilaciones a partir de la capitalización individual al tener en cuenta la esperanza de vida, diferenciado por sexo, produce una discriminación en contra de las mujeres. Debido a su mayor esperanza de vida (de aproximadamente seis años) las mujeres, aun en igualdad de niveles salariales y de años de trabajo, recibirían una jubilación mensual menor que los hombres. Sería más justo que los cálculos actuariales no se hicieran por separado para hombres y mujeres, sino sobre la base de tablas de mortalidad establecidas sin distinción de sexo, a fin de garantizar la distribución general de los riesgos. En Estados Unidos la justicia ha sostenido que en la adquisición de los derechos individuales, ninguna persona puede ser objeto de una discriminación basada en una particularidad estadística del grupo al que pertenece, porque no hay pruebas de antemano de que esa persona cumplirá con dicha particularidad, y menos aún una basada en el sexo, y cualquier tipo de distinción es condenada por la ley. Además, hay que destacar que ello resultará particularmente inequitativo para las mujeres más pobres, ya que ellas viven menos y por lo tanto aprovecharán menos tiempo los beneficios.

El nuevo régimen de jubilaciones en materia de edad para el acceso a los derechos jubilatorios se fundamenta en la igualdad de trato entre hombres y mujeres al modificar las disposiciones anteriores que establecían diferencias por sexo en beneficio de las mujeres.³ Esta disposición ha generado polémicas. Los argumentos de las organizaciones de mujeres en contra de esta nueva disposición se centran en considerar que las diferencias buscaban compensar la doble

³ En el nuevo régimen en la jubilación común se requieren 60 años para ambos sexos. Aumentó en cinco años la edad de acceso de las mujeres a las jubilaciones, igualándola a la que ya existía para los hombres. Además, los años de servicio aumentaron de 30 a 35 años debiendo los aportes estar registrados en la historia laboral si se trata de trabajadores dependientes. La jubilación por edad avanzada requiere 15 años de trabajo y 70 de edad. En el régimen anterior bastaban 10 años de trabajo y 65 años de edad para las mujeres y 70 para los hombres. La pensión de sobrevivencia de la viuda era vitalicia en todos los casos; en el régimen actual se distingue según sea la viuda menor de 30 años, en cuyo caso cobra durante dos años, si tiene entre 30 y 39 años cobra cinco años y si es mayor de 39 es vitalicia.

jornada y que esta situación, en términos generales, se mantiene, por lo cual —por el momento— no justifica una equiparación. A favor de la igualdad en la edad de jubilación de hombres y mujeres podría sostenerse que la fijación de una edad más baja para la jubilación lleva a un acortamiento de la vida laboral, lo cual constituye una desventaja.

Además, la reforma introdujo un recorte de los beneficios, en particular en lo referido a la determinación de las tasas de reemplazo, las cuales sufren una importante disminución, sin ningún tipo de selectividad.⁴

El creciente proceso de precarización y de tercerización de tareas, incluso en el sector público, donde hay subsectores de servicios fuertemente feminizados, están contribuyendo a plantear obstáculos para la incorporación de los trabajadores al sistema de seguridad social.⁵

En cuanto al sistema de prestaciones familiares, el fundamento original cambió porque pasaron de ser prestaciones de carácter universal, destinadas a estimular el crecimiento demográfico, a ser prestaciones focalizadas con un objetivo antipobreza. Debido a la escasez de recursos y frente al surgimiento del problema social de “la infantilización de la pobreza”, el sistema uruguayo de asignaciones familiares ha sido reorientado hacia los sectores más pobres.⁶ Las reformas del régimen de asignaciones familiares han buscado una mayor equidad en la asignación del gasto, concentrándolo en los quintiles de población más pobre, y en la más reciente reforma ha incorporado nuevas categorías de beneficiarios, ya que resultó claro que la

⁴ En la jubilación común, con 35 años de trabajo y 60 de edad, la asignación de jubilación es de 50% (en el régimen anterior, a la mujer le correspondía 75% y al hombre 65%), con 40 años de trabajo y 65 de edad aumenta a 67.5% (en el régimen anterior, a la mujer le correspondía 80% y al hombre 75 por ciento).

⁵ Recientemente, las organizaciones sindicales han denunciado la existencia de un sector tercerizado en Salud Pública que se encuentra al margen de la Seguridad Social; en él predominan mujeres —cuidadoras, personal de enfermería y de servicio— que trabajan en sectores de alta tecnología.

⁶ Mientras que las tasas de natalidad descienden, la maternidad adolescente se está incrementando, lo que está claramente vinculado a la pobreza. Los datos muestran que el número de embarazos atendidos en la maternidad pública quintuplica el número de embarazos adolescentes cubiertos por el sistema mutual o privado. En un estudio realizado en 1995 se encontró que las madres adolescentes son, en su mayoría, hijas de madres que tuvieron también su primer hijo en la adolescencia (Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, MEC y Unicef, 1999).

hipótesis relativa al empleo (trabajador formal a cargo de una familia) que sustentaba el régimen no era ya válida.

El fundamento central ahora es que un determinado incremento de la asignación monetaria a contribuye al alivio de la pobreza de los hogares y, por lo tanto, de los niños. Frente a la progresiva caída del valor de las asignaciones, un aumento en los montos asignados estaría logrando dicha meta. Como se advierte, con acierto, en el Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay (1999), este instrumento no es idóneo para enfrentar una de las causas estructurales de “la infantilización de la pobreza”, que son las altas tasas de fecundidad de los hogares pobres y la maternidad temprana.

Incluso, podría pensarse que de aumentarse los montos sin que se planteen otras medidas adicionales, se podría estar incentivando la fecundidad en los sectores donde es más alta. Como el citado Informe señala se estaría distribuyendo en forma regresiva la reproducción biológica y social de la población.

Por otra parte, la información disponible sobre gasto en seguridad social nos permite apreciar el bajo porcentaje en el total de prestaciones del Banco de Previsión Social (BPS) del gasto destinado a maternidad y familia, el que llega a tan sólo 3.9% del total (cuadro 2).

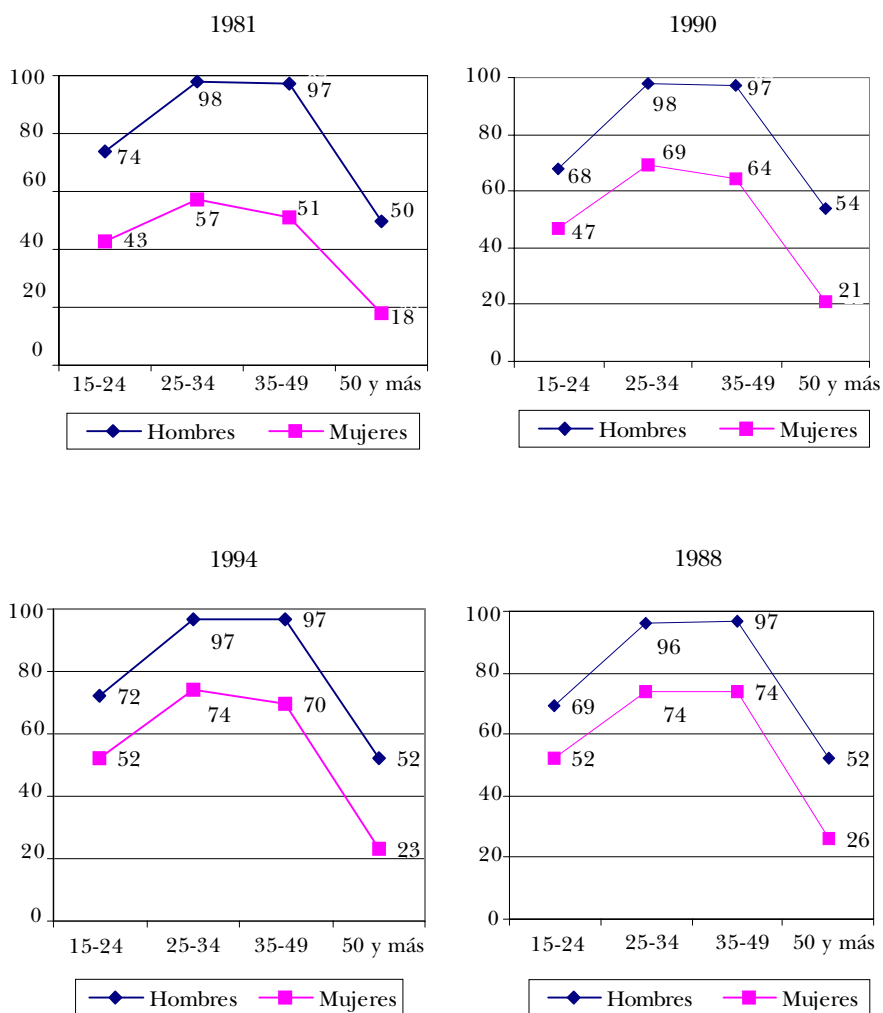
LAS FAMILIAS DE DOS PROVEEDORES Y EL APOORTE MONETARIO DE LAS MUJERES A LOS HOGARES

Actualmente, estamos en presencia de un modelo de participación laboral femenina que evoluciona hacia la disminución de las diferencias en las tasas de participación en los distintos tramos etarios entre los 20 y los 59 años (gráfica 2).

Por otra parte, se puede apreciar que la tasa de actividad de las mujeres con niños pequeños en el hogar presentan un incremento importante en el periodo 1991-1999 (cuadro 3).

El porcentaje de familias con más de un proveedor ha ido en aumento, lo cual cuestiona el sistema de un único aportante. En el pasado, una familia con un padre que trabajaba era un resguardo contra la pobreza; hoy es sabido que las familias de dos perceptores son la mejor garantía contra la pobreza, por la importante contribución de los ingresos del trabajo femenino a la economía familiar. Varios estudios han mostrado que el aporte económico de las mujeres que

GRÁFICA 2

TASAS DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO
Y TRAMOS DE EDAD. ZONAS URBANAS, 1981, 1990, 1994, 1998FUENTE: Elaboración propia con base en CEPAL, *Panorama Social*, 1999-2000.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES
DE 20 A 44 AÑOS SEGÚN LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN
EN EL HOGAR. ZONAS URBANAS, 1991-1999

<i>Mujeres activas</i>	<i>1991</i>	<i>1999</i>	<i>Variación 99/91</i>
S/ niños	78.3	84.7	6.4
0-3 años	55.2	63.6	8.4
> 3 años	64.3	73.1	8.8
Total	63.6	72.5	8.9

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares (1991-1999) realizados por el Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

trabajan contribuye a que una proporción importante de los hogares situados sobre la línea de pobreza puedan mantenerse en esa posición (CEPAL, 1995).

En la década de 1990, puede observarse el aumento en casi todos los países de los hogares que cuentan con más de un aportante económico, tanto en los hogares de los quintiles más pobres como en los de los menos pobres (Arriagada, 2001). En 1999, 38% de los hogares biparentales más pobres tenían en Uruguay dos aportantes y en 78.7% de los más ricos ambos cónyuges trabajaban (cuadro 4).

CUADRO 4

HOGARES URBANOS CON MÁS DE UN APORTANTE DE INGRESOS LABORALES
POR TIPO DE HOGARES URBANOS EN QUINTILES SELECCIONADOS.
ZONAS URBANAS, 1990-1999

Año	<i>Total de hogares</i>		<i>Nuclear biparental</i>	
	1 ^{er} quintil	5 ^o quintil	1 ^{er} quintil	5 ^o quintil
1990	31.0	35.7	33.6	67.4
1999	37.1	38.2	38.1	78.7

Fuente: Arraigada (2001), sobre la base de tabulaciones especiales de la ECH.

Este tipo de familias de dos proveedores crea una fuerte demanda de servicios sociales y para los consumidores (servicios de cuidado de enfermos y guarderías, lavanderías, rosticerías, restaurantes, etc.), pero el costo de los servicios determina que su acceso sea limitado a los sectores sociales que pueden pagarlos.

Llama la atención, cuando comparamos los países del Cono Sur, que siendo Uruguay el país que posee el más alto porcentaje de hogares biparentales en que ambos cónyuges trabajan sea, al mismo tiempo, el que presente el más bajo aporte del cónyuge al ingreso familiar (CEPAL, 1997). Se podría plantear la hipótesis que ello se vincula a altos diferenciales de ingresos entre hombres y mujeres, y a que éstas se encuentran ubicadas en una proporción tal vez mayor que en otros países en sectores de servicios sociales altamente feminizados, con salarios muy bajos, en los que son probablemente más frecuentes los trabajos de tiempo parcial.

También se constata que en las parejas jóvenes sin hijos y en las parejas adultas sin hijos, la contribución económica de las mujeres es bastante mayor que en los hogares en que hay presencia de hijos, lo cual da cuenta claramente el efecto hijos sobre la posibilidad de obtener mayores ingresos (cuadro 5).

Aunque el efecto inhibitorio de los hijos sobre la participación en el mercado de trabajo y en la posibilidad de desempeñar mejores empleos se produce en una fase limitada de la vida, su impacto en la posición económica de las mujeres suele ser de más largo plazo. También —aunque no disponemos de evidencias empíricas en este sentido— el cuidado de las personas mayores puede actuar como una restricción para el desempeño laboral.

Asimismo, las mujeres están expuestas al riesgo de disminución de ingresos por el divorcio y la separación. Los divorcios han aumentado de forma notable: la tasa para el año 2000 alcanzó el récord histórico de 49 divorcios por cada 100 matrimonios. Las tasas de actividad más altas corresponden a las divorciadas entre los 25 y los 49, años, las cuales alcanzaron en 1996 a la cifra de 92% (entre los hombres divorciados esa tasa llega a 95.9%). Si bien no disponemos en el país de estudios sobre las consecuencias de los divorcios, la observación muestra que como consecuencia del divorcio las mujeres tienden a tener un nivel económico inferior al anterior al matrimonio.

CUADRO 5

FAMILIAS BIPARENTALES. PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
DE LAS CÓNYUGES Y APOORTE DE SUS INGRESOS POR TRABAJO AL INGRESO
FAMILIAR SEGÚN EXISTENCIA DE HIJOS. ZONAS URBANAS, 1994
(PORCENTAJES)

<i>Composición familiar</i>	<i>Sólo jefe de hogar</i>	<i>Jefe y cónyuge</i>	<i>Porcentaje de aporte del cónyuge</i>
Pareja joven sin hijos	19.7	72.8	35.1
Familia con hijo mayor entre 0 y 12 años	38.3	54.7	28.4
Familia con hijo mayor entre 13 y 18 años	27.7	36.3	28.4
Familia con hijo mayor de 19 años y más	4.0	2.9	22.2
Pareja adulta sin hijos	21.3	19.5	32.7

Fuente: CEPAL, 1997, *Panorama Social*, cuadros VI-4.2. y 4.3.

LAS ACCIONES PÚBLICAS, EL MERCADO Y LAS REDES PARENTALES

El cuidado infantil

Los cambios en las formas de vivir en familia y los cambios en el mercado de trabajo no han provocado acciones públicas para atender a las nuevas necesidades.⁷

La cobertura de los servicios públicos para el cuidado infantil (y de las personas dependientes) sigue siendo escasa y fundamentalmente un asunto privado de las familias, al mismo tiempo que se acentúa el papel del mercado en la oferta de servicios de cuidado de los niños y niñas, así como de personas mayores.

Los actuales niveles de cobertura de los servicios de cuidado infantil en Uruguay presentan dos realidades bien diferenciadas,

⁷ En este trabajo no se hará referencia a legislación protectora de la maternidad (duración de la licencia, proporción del salario que se paga a la trabajadora durante ese periodo, el periodo de protección frente a los despidos) ni a las prácticas discriminatorias en los lugares de trabajo.

según se trate de niños comprendidos entre 0 y 3 años de edad o de aquellos ubicados entre 4 y 5 años de edad.

La información para 1999 muestra que la cobertura de los servicios de cuidado infantil (públicos y privados) es muy baja (12.5%) para los niños de 0 a 3 años y mucho más alta para los de 4 y 5 años (80%). Al compararse con la información de 1990 se constata que el nivel de cobertura para los niños de menos de 3 años disminuyó levemente en esta década, y aumentó en cambio más de 15 puntos porcentuales en el tramo etario de 4 y 5 años, como efecto de la política impulsada en la década de 1990, en el marco de la reforma educativa. Si consideramos ambos grupos de edad, 66% de los niños en edad preescolar no tenían, en 1999, ningún servicio de cuidado (cuadro 6).

CUADRO 6

COBERTURA DE SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL EN URUGUAY.
ZONAS URBANAS, 1990 Y 1999*

<i>Edad de los niños</i>	<i>1990</i>	<i>1999</i>	<i>Dif. % 1990-1999</i>
0-3 años	14.1	12.5	-1.6
4-5 años	64.1	80.0	+15.9
0-5 años	30.3	34.8	+4.5

* Para la construcción de este indicador se siguieron las recomendaciones de CEPAL (2000), adaptándose los tramos de edad a partir de la consideración de que en el país las edades de 4 y 5 años son el objetivo de la política de universalización de la prestación de educación inicial. Número de niños y niñas de 0 a 3 años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil sobre el total de niños y niñas del mismo grupo de edad, por 100, y el número de niños de 4 y 5 años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil sobre el total de niños y niñas del mismo grupo de edad, por 100.

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares (1990-1999) realizados por el Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales y estimaciones de población de CELADE.

Debe recordarse que la reforma educativa instrumentada a partir de 1995 se propuso como una de sus metas la universalización de la cobertura educativa de los niños de cuatro y cinco años.⁸ Esto explica

⁸ La reforma educativa concibió entre sus objetivos, estrategias y recursos en el año 1995 y se inició en 1996 con la entrada en vigencia de la Ley Presupuestal del periodo

el aumento de 16 puntos porcentuales en la atención a ese sector, y parte del descenso de la cobertura de los menores de cuatro años, dado que algunos servicios existentes para esa población se dirigieron a la atención de los niveles de cuatro y cinco años. Por su parte, la información desagregada entre Montevideo y el interior del país muestra que el descenso en el tramo de cero a tres años fue desigual, ya que el interior muestra un ligero incremento.

El crecimiento de la matrícula preescolar pública por quintiles de ingresos en el periodo 1995-1999 revela que los sectores que mayoritariamente se integraron a la educación inicial en el segmento de tres a cinco años pertenecen a los sectores de menores ingresos. Efectivamente, ese crecimiento de la matrícula de dichos niños contribuye a la disminución de la desigualdad en el acceso a la educación preescolar.

Sin embargo, el aumento registrado mantiene una fuerte segmentación en el acceso, tal como resulta de los datos oficiales: en los hogares más pobres, de cada diez niños que asisten a educación inicial nueve lo hacen en establecimientos públicos y uno en escuelas privadas, mientras que los hogares de ingresos más altos recurren con mayor frecuencia a la compra de servicios de cuidado infantil en el mercado —en expansión en los últimos años—; en este estrato, de cada diez niños dos asisten a establecimientos públicos y ocho a privados (UNICEF-INE, 2000).

La reforma educativa de 1995, al priorizar el segmento de tres a cinco años y mantener los mismos horarios de funcionamiento de cuatro horas del sistema escolar (salvo en las nuevas escuelas de tiempo completo ubicadas en algunos barrios con carencias críticas), si bien puede contribuir a contrarrestar los déficit que presentan los hogares más pobres y mejorar el rendimiento de estos niños/as en el ciclo primario, no logra el objetivo de brindar nuevas oportunidades a las mujeres y las familias si no sea extendiendo la cobertura a edades más tempranas y en horarios más amplios. Los conflictos generados por el trabajo fuera de la casa, deben continuar siendo resueltos por estrategias individuales, circunscritas a la esfera privada. Por lo tanto, difícilmente se logrará como efecto de esta política

1996-2000. Con respecto a la educación inicial, se propuso brindar cobertura a 45 000 niños de cinco años y a 40 000 niños de cuatro años, así como brindar atención de tiempo completo a 65% de los niños más pobres de cuatro y cinco años.

el mejoramiento de la tasa de actividad femenina y el incremento de los recursos de los hogares, tal como se lo propone el estudio económico que realizó el Banco Mundial para fundamentar el proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (citado en ANEP, 2000). Como han señalado especialistas del campo de la educación, el principal objetivo propuesto para la educación infantil, en el marco de las reformas emprendidas en la región, es la prevención del impacto de la desigualdad económica, especialmente la prevención del fracaso escolar en la enseñanza primaria como estrategia para el aumento de su eficiencia (Rosemberg, 2001).

En la década de 1990 se desarrollan dos programas dirigidos a niños preescolares que viven en situación de pobreza. El Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia) en el plano nacional cuyo objetivo es “impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza” (Plan CAIF, 19998). Según un estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, 1997) se estima que, en 1997, el Plan cubría a 8% de niños pertenecientes a hogares pobres del país (unos 6 000), y según datos oficiales del propio Plan atiende anualmente a 3.5% del total de niños comprendidos entre dos y cinco años.⁹ Luego de la reforma educativa de 1995 se ha planteado extender su atención a edades más tempranas (dos y tres años). El Programa Nuestros Niños en Montevideo (a cargo de la IMM), con similar objetivo, atiende aproximadamente a 1 400 niños directamente, y se otorgan becas para que guarderías, mayoritariamente en las zonas más pobres, atiendan a 300 niños más, según datos proporcionados por la IMM en noviembre de 2001.

Las regulaciones estatales de las condiciones para el funcionamiento de los centros privados que ofrecen servicios de cuidado infantil son recientes. Hasta 1996 no existían en el país normas en torno al funcionamiento de servicios de cuidado infantil, ni un órgano de competencia específica. Ese año, la ley 16.802 establece que la guardería privada es “toda institución cuyo fin principal sea la guarda, cuidado, educación preescolar, estimulación temprana o si-

⁹ Este programa comenzó a funcionar con fondos públicos, con el apoyo de UNICEF, mediante la prestación de servicios a organizaciones de la sociedad civil.

milar, de niños de cero a seis años que asistan durante un periodo no inferior a las doce horas semanales y que no dependan orgánicamente de la Administración Nacional de Educación Pública o del Instituto Nacional del Menor”. La reglamentación estableció que también los servicios que desarrollen su actividad en el ámbito de instituciones oficiales o empresas públicas están sujetos a las acciones de registro, habilitación y supervisión previstos por esa ley.

Los servicios de atención a los niños más pequeños son denominados en general con la palabra “guardería”. El término destaca las necesidades de guarda de parte de los padres. Sin embargo, esta denominación ha sido objetada por la connotación que tiene de mera vigilancia y de atención de cuidados primarios, por lo que se prefiere el término “servicios de cuidado infantil” o “centros de educación inicial” para subrayar una perspectiva integrada con el doble carácter de educar y cuidar.¹⁰

Según los datos del Registro de Guarderías del Ministerio de Educación, ha habido un importante crecimiento de estos servicios en la última década, ya que del total de centros registrados, 37% no tiene más de cinco años de antigüedad y 23% tiene entre seis y 10 años de existencia, lo que suma 61% del total de guarderías.

En las últimas décadas se han desarrollado servicios privados que tienen motivaciones diferentes: autogeneración de empleo, lucro, promoción social, etc. En un estudio realizado hace más de diez años en Montevideo (Aguirre y Senatore, 1991) se encontraron cuatro modalidades principales de prestación privada: 1) servicios vinculados al lugar de trabajo o la rama de actividad ligados, en su origen, a la reivindicación gremial de los trabajadores, y constituyó una demanda importante de sectores trabajadores nucleados en la central obrera; 2) servicios vinculados a los complejos de vivienda cooperativa y autogestionados grupalmente como respuesta a una necesidad de las familias afincadas en un territorio común; 3) servicios solidarios, de carácter popular, dirigidos fundamentalmente a los sectores sociales más vulnerables económicamente. Estas iniciativas contaban

¹⁰ Según el *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana* de J. Corominas “cuidar” viene del latín *cogitare*, “pensar”, de donde pasó a “prestar atención” y de ahí “asistir a alguno” o “poner solicitud en algo”. Por su parte, “guardia”, “guardería” viene de “el que monta guardia, centinela, vigía”. En la literatura norteamericana aparece la expresión “educare” que funde los verbos educar y cuidar en inglés con la intención de superar la dicotomía entre asistencia y educación.

frecuentemente con el respaldo de organizaciones sociales, religiosas o instituciones de promoción; y 4) servicios de tipo empresarial, ya sea con fines de lucro o como estrategia de autogeneración de empleo.

Si bien no hemos actualizado este estudio, una exploración realizada recientemente nos da elementos para sostener que la modalidad empresarial es la que en la actualidad posee un mayor desarrollo; mientras que la sindical y la cooperativa están en retroceso, algunos servicios solidarios han logrado articularse con los programas públicos antes mencionados.

Es probable que estos servicios empresariales hayan surgido como estrategias de mujeres con formación docente para la generación y/o complementación de ingresos. Se ha observado que los servicios más recientes (con menos de seis años de antigüedad) se encuentran ubicados en barrios de población de ingresos altos y medios.

Coincidiendo con lo antes afirmado, la información de la Encuesta Continua de Hogares permite constatar que el aumento significativo de la asistencia de los niños más pequeños a los servicios preescolares privados en el periodo considerado pertenecen a hogares ubicados en el quintil de ingresos más altos (cuadro 7).

CUADRO 7

HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS SEGÚN TIPO DE ASISTENCIA
A PREESCOLAR POR QUINTILES DE INGRESO DEL HOGAR

<i>Quintiles de ingreso</i>	<i>1991 Público</i>	<i>1991 Privado</i>	<i>1999 Público</i>	<i>1999 Privado</i>
Q1	10.1	4.1	17.5	1.9
Q2	17.1	10.9	16.8	8.2
Q3	25.6	13.0	32.1	10.7
Q4	22.5	27.0	16.1	21.4
Q5	24.8	45.1	17.5	57.9
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares (1991-1999) realizados por el Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

Frente a la falta de una oferta pública de servicios significativa y al aumento del número de mujeres trabajadoras, la oferta privada de

servicios de cuidado se dirige a aquellos hogares con capacidad de pago como para adquirir el servicio en el mercado. La función de cuidados desempeñados tradicionalmente por las mujeres de la familia (madres, abuelas, tías) está en crisis, y es probable que dicha situación se agudice no sólo por la tendencia creciente de permanencia en el trabajo de las madres, sino también porque a consecuencia de la reforma de la seguridad social las abuelas tenderán a prolongar su vida activa.

A partir de la reciente reforma educativa estamos en presencia de un sistema *dual*: 1) la educación inicial con horarios de cuatro horas para los niños de cuatro y cinco años, financiada con fondos públicos, integrada al sistema nacional de educación, en proceso de universalización. Se trata de un modelo de responsabilidad pública que se propone la equidad social, con las limitaciones señaladas en términos de la promoción de la equidad de género, y 2) los servicios de cuidado infantil para los más pequeños, ofrecidos por programas públicos focalizados en sectores de pobreza y con baja cobertura. Esta oferta pública fue estructurada procurando evitar la reproducción de la pobreza mediante la atención al bienestar del niño y no como una medida para facilitar la entrada de la mujer en el mercado de trabajo. La provisión de servicios de cuidado infantil no ha llegado a configurarse como un derecho social. Los problemas más graves los tienen las mujeres de bajos ingresos —cuyas tasas de participación siguen subiendo— debido a que no pueden incluir dentro de sus estrategias de cuidado el pago por estos servicios.¹¹ Los medios de comunicación dan cuenta de accidentes domésticos protagonizados por niños que se quedan solos en las viviendas o al cuidado de hermanos mayores, en general hermanas. El recurso al mercado y a las familias establece diferencias entre las mujeres de los distintos estratos socioeconómicos y amplía la brecha entre las trabajadoras que pueden pagar por este servicio y las que no pueden trabajar porque carecen de redes familiares de apoyo y porque los ingresos provenientes de la ocupación a la que podrían acceder no serían suficientes para pagarlo.

¹¹ Sin embargo, puede suceder que para ciertas madres la sola existencia de servicios públicos de cuidado no sea un estímulo suficiente para su incorporación al mercado de trabajo, debido a la existencia de otras dimensiones de la exclusión social, objetivas y subjetivas, que interactúan y se potencian.

Recordemos que no sólo las madres de niños pequeños se ven afectadas por la falta de servicios de cuidados, sino también mujeres de edades intermedias que ven limitada su disponibilidad para el mercado de trabajo por el tiempo que dedican a la atención y custodia de sus padres y familiares mayores. Esta situación es particularmente grave en un país que en el 2000 tenía una población mayor de 65 años de 13% (11% entre los hombres y 15% entre las mujeres). Existe una tendencia creciente a adquirir en el mercado servicios de cuidado para las personas dependientes, los cuales coexisten con el trabajo familiar y el trabajo doméstico pagado. Las empresas que ofrecen servicios de cuidados a domicilio o en instituciones sanitarias (“servicios de acompañamiento”) por una cuota mensual han crecido en forma significativa en los últimos años. Poseen una plantilla de personal flexible —casi exclusivamente mujeres adultas y sin experiencia laboral previa— con arreglos contractuales precarios y sistemas de remuneración a destajo, los que se asocian a jornadas laborales intensas y baja remuneración.

En el contexto de la globalización, las transformaciones recientes en las estructuras familiares y en el mercado de trabajo plantean nuevos problemas que son agudizados por las reformas neoliberales. El sistema económico y el bienestar social dependen, actualmente —aun más que en el pasado— tanto del trabajo remunerado de hombres y mujeres como del trabajo doméstico y de cuidados familiares fundamentalmente a cargo de parientes mujeres o de mujeres que perciben bajos salarios.

Las transformaciones de la vida familiar (inestabilidad del vínculo matrimonial, diversidad de arreglos familiares), se conjugan con el debilitamiento de la sociedad salarial y la desestructuración del mercado de trabajo que en el pasado fue el principal factor de integración social. De ahí surgen nuevas necesidades que deben ser cubiertas por el trabajo femenino a través de complejas combinaciones de prestaciones de cuidados que tienden a ser satisfechas a través de trabajos devaluados.

En los análisis acerca de los problemas sociales realizados por expertos en políticas sociales es frecuente encontrar que se plantea una serie de relaciones espúreas al establecer un lazo de causa-efecto entre la desintegración familiar (atribuida al trabajo femenino remunerado y al déficit de cuidados), la pobreza y los problemas de aprendizaje de los niños, la delincuencia y la drogadicción de los jóvenes.

Si bien numerosas encuestas muestran que los divorcios, separaciones y viudez conducen frecuentemente a una disminución de los recursos familiares, no puede deducirse que estas situaciones precipiten simultáneamente la precariedad económica y las carencias afectivo-relacionales. Las relaciones son complejas y difíciles de establecer.

Hay un conjunto de factores que interactúan para construir progresivamente lo que será, a la vez, una des-inserción de la vida económica, social, familiar, es decir, una “desafiliación” según el concepto utilizado por Castel (1999). Es una acumulación de factores, una conjunción de riesgos, desocupación, desestructuración familiar y aislamientos, que ponen en cuestión la integración social.

Hacia finales de la década de 1980, la central sindical PIT-CNT planteó la demanda de servicios de cuidado infantil como una necesidad de las trabajadoras asalariadas madres y de los trabajadores, en general. La Comisión de Mujeres de la Central, en consulta y discusión con trabajadoras y como resultado de un Seminario realizado en 1987 y de una Mesa Redonda en 1988, con profesionales, técnicos y docentes, concretó una propuesta acerca de las características técnico-pedagógicas que deberían tener estos servicios, los cuales serían atendidos por el Estado, con los aportes patronales (Comisión de Mujeres del PIT-CNT, s. f). La demanda por guarderías llegó a constituir uno de los cinco puntos de la Plataforma aprobada en el último Congreso realizado por la central sindical en dicha década. En los años siguientes las mujeres de los partidos políticos presentaron varios proyectos de ley, ninguno de los cuales llegó a ser aprobado por el Parlamento.

Por su parte, las organizaciones de mujeres del Cono Sur colocaron en el documento de agenda, resultado del Foro de ONG de América Latina y el Caribe de Mar de Plata de 1994, la propuesta de “Promover debate público sobre la responsabilidad social del trabajo doméstico y el cuidado de niños y personas dependientes”, así como “Promover el establecimiento de una red social de salas-cuna, jardines infantiles y centros de atención integral a menores, desde su nacimiento hasta los 12 años”.

En los años noventa del siglo XX, la situación del mercado de trabajo, la baja participación sindical y las opiniones de muchas personas acerca de que la mejor forma de cuidar a los niños pequeños era el cuidado proporcionado en el hogar, desplazó esta reivindica-

ción de la agenda sindical. Otros actores incidían también en esta situación, como era el alto costo de los servicios institucionales de cuidado de niños pequeños y la falta de visualización de sistemas alternativos que pudieran cumplir con requisitos de calidad.

El resultado es que hasta ahora no se ha planteado un análisis de las diferentes configuraciones posibles para resolver el reparto del trabajo de cuidados, sus aspectos financieros y su incidencia sobre la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el plano laboral.

CONSIDERACIONES FINALES

Hoy día sabemos que el modelo de participación laboral de hombres y mujeres cambió, pero cambió sobre todo el modelo de participación laboral de las mujeres que cada vez se interrumpe menos por la llegada de los hijos y que se ha extendido hasta edades más avanzadas que en el pasado.

El trabajo de las mujeres y las transformaciones del mercado de trabajo y de las familias ponen en cuestión los supuestos del bienestar basados en la familia y ciclo vital típicos.

Las desigualdades sociales, las discriminaciones de género en el trabajo y la falta de atención a las nuevas necesidades surgidas en la esfera reproductiva afectan la ciudadanía social de las mujeres. El logro de la justicia de género requiere una radical reestructuración de las relaciones entre las diferentes fuentes proveedoras de bienestar, las familias, el Estado, la comunidad y el mercado.

Se plantea la necesidad de encarar de qué forma dichas fuentes pueden asumir su responsabilidad en cuanto a garantizar el derecho al trabajo de las mujeres y su autonomía económica a través de diferentes medidas y mecanismos.

Se trata de proponer elecciones e instaurar debates amplios sobre la reestructuración de las relaciones entre familias, el Estado, la comunidad y el mercado, dentro de un modelo económico y social alternativo al modelo neoliberal. Las características de ese modelo que asegure la justicia social y de género y las modalidades de articulación de las diferentes esferas proveedoras de bienestar es lo que nos toca imaginar.

La participación de interlocutores sociales, económicos, políticos y académicos de diferentes disciplinas puede contribuir a la multiplicación de los espacios de discusión y a discernir demandas inmediatas y demandas estratégicas en relación con la redefinición de los derechos sociales desde la perspectiva antes señalada.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Rosario y Alma Espino. 2000. "Uruguay. El mercado de trabajo y la calidad del empleo de las mujeres en Uruguay". En *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, coordinado por María Elena Valenzuela y Gerhard Reinecke. Chile: Oficina Internacional del Trabajo, pp. 343-404.
- Aguirre, Rosario y Olga Senatore. 1991. *Estudio para la propuesta de servicios sociales alternativos de cuidado infantil para el apoyo a trabajadoras en barrios populares de Montevideo*. Serie Investigaciones núm. 83. Montevideo: CIEDUR.
- ANEP. 2000. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000*. Montevideo: ANEP, pp. 359.
- Arraigada, Irma. 2001. *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. Serie Políticas Sociales, núm. 57, Santiago de Chile: CEPAL, 55 pp.
- Arraigada, Irma. 2000. "Globalización y terciarización, ¿oportunidades para la feminización de los mercados y políticas". *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 18, pp. 9-24.
- Buxedas, Martín, Rosario Aguirre y Alma Espino. 1999. *Exclusión Social en el Mercado de Trabajo. El caso de Uruguay*, Documento de Trabajo 105, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario, 174 pp.
- Castel, Robert. 1999. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio/essais, París: Gallimard, 809 pp.
- CEPAL. 1995. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 186 pp.

- CEPAL. 1997. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 231 pp.
- CEPAL. 2000a. *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile, 312 pp.
- CEPAL. 2000b. *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, 311 pp.
- CLAEH. 1997. *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF*. Montevideo.
- Comisión de Mujeres PIT-CNT. s.f. *Guarderías*. Montevideo, 24 pp.
- Foro de ONG América Latina y el Caribe. 1994. *Las mujeres del sur*, Montevideo: Cotidiano Mujer, 61 pp.
- Instituto Nacional sobre Familia y Mujer, MEC, UNICEF. 1999. *Mujeres y estadística. Series históricas e indicadores sobre la situación de la mujer uruguaya durante el siglo XX*. Montevideo, 226 pp.
- Marinakis, Andrés. 1999. *Género, pobreza y empleo en los países del Cono Sur: sus interrelaciones y estado de situación*, Documento de trabajo 112. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario, 27 pp.
- Plan CAIF. 1998. *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF*. Montevideo.
- PNUD. 1999. *Informe Desarrollo Humano en 1999. Uruguay*. Montevideo, 127 pp.
- Rosemberg, Fúlvia. 2001. *Evaluación de programas, indicadores y proyectos de educación infantil*. <http://www.worldbank.org/children>.
- Ruiz Tagle, Jaime. 2000. *Exclusión social en el mercado de trabajo en mercosur y Chile*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Fundación Ford, 144 pp.
- UNICEF-INE. 2000. *Infancia, adolescencia y mujer. Sistema Nacional de Estadísticas*. Montevideo, 155 pp.

Valenzuela, María Elena. 2000. "La calidad del empleo de las mujeres en los países del Cono Sur". En *¿Más o mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, coordinado por María Elena Valenzuela, Gerhard Reinecke. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, pp. 29-58.

Recibido: 03 de junio de 2002.

Aceptado: 22 de agosto de 2003.