

Trabajo y ciudadanía de las mujeres en Uruguay

ROSARIO AGUIRRE

Introducción

Las actuales discusiones sobre la ampliación de los derechos ciudadanos de las mujeres tienen lugar en el contexto de los debates sobre los desafíos que los procesos de globalización, que acentúan la heterogeneidad y las desigualdades sociales, presentan para la consolidación democrática. Las desigualdades de género se transforman a diferentes ritmos, los avances realizados en los niveles educativos y en la participación en el mundo del trabajo no han asegurado el acceso de las mujeres a una ciudadanía plena. La conquista de la igualdad formal no se traduce en el efectivo ejercicio de los derechos y en prácticas igualitarias. Por otra parte, los logros en la educación y el trabajo no guardan relación con el acceso a lugares de poder político y económico.

La idea central de este trabajo es aportar elementos para entender las dificultades que las mujeres uruguayas tienen para gozar de un estatus ciudadano completo, en particular los obstáculos que se presentan para el efectivo acceso y ejercicio de su derecho al trabajo remunerado en condiciones de equidad. En la primera parte se presentan argumentaciones tendientes a mostrar los sesgos de género en la construcción social del concepto de ciudadanía. En la segunda parte se analizan los cambios recientes producidos en Uruguay en el mundo del trabajo y en el sistema de seguridad social en términos de

procesos de inclusión y exclusión de mujeres. En la tercera parte se destaca el papel de las responsabilidades familiares en relación a la posibilidad de lograr autonomía económica y la necesidad de nuevos arreglos institucionales que garanticen el derecho al trabajo de las mujeres.

La construcción social de la ciudadanía

La sociología estudia las desigualdades socioeconómicas, fundamentalmente en relación a la estructura de clases y la distribución de los recursos económicos y educativos. El reconocimiento del género, la raza, la edad como elementos estratificadores que determinan una desigualdad distribución de recursos, oportunidades y posiciones de poder es más reciente en los desarrollos teóricos de la disciplina.

Por su parte, el viejo concepto de ciudadanía a partir de las últimas décadas ha adquirido una renovada importancia en los trabajos de los teóricos sociales, en la mayor parte de los países europeos y también en los Estados Unidos.

El lenguaje de la ciudadanía está cada vez más presente en los discursos de las organizaciones sociales y de los movimientos sociales. Los vínculos entre los mencionados elementos estratificadores y la posibilidad de ejercicio de los derechos ciudadanos son objeto de atención por parte de una creciente literatura.

La mayor parte de los análisis sociológicos parten del ensayo de T.H. Marshall *Ciudadanía y clase social* (1998), resultado de una serie de conferencias dadas en Cambridge en 1949 en honor a Alfred Marshall, en la que el mencionado autor elaboró una noción de ciudadanía compleja que muestra cómo los derechos (civiles, políticos y sociales) se constituyen históricamente formando la base de la ciudadanía moderna. El ideal liberal de ciudadanía aparece centrado en la ciudadanía civil (los derechos necesarios para la libertad personal, la libertad de expresión y de pensamiento, la propiedad y la justicia) y en la ciudadanía política (el derecho al voto y el derecho a ser elegido). Marshall mostró la importancia de la dimensión social de la ciudadanía, conformada por los derechos a la instrucción, el bienestar y la seguridad, los cuales son definidos según el nivel de vida de cada comunidad política. Conquistados en Europa en el siglo XX, con posterioridad a los derechos civiles y políticos, estos derechos se corresponden con el desarrollo de la industrialización, de las instituciones del Estado moderno de bienestar y con el reconocimiento del sindicalismo.

La idea fundamental de Marshall es que las igualdades básicas de los ciudadanos en las democracias occidentales contemporáneas sirven tanto para atenuar como para consolidar las desigualdades entre las clases sociales. La distinción que realiza de los tres elementos de la ciudadanía moderna: civil, político y social, aparece retomada por otros muchos autores. Pero la duda más persistente que se plantean está centrada en la interrogante de si la igualdad en los derechos de ciudadanía contribuye realmente a la igualdad de oportunidades.

R. Crompton (1993) sostiene que las críticas a los análisis de Marshall pueden ser agrupadas en dos: la atribución al autor de un claro etnocentrismo y la presencia en su pensamiento de un evolucionismo excesivamente optimista del desarrollo de

la ciudadanía. Etnocentrismo pues su análisis refiere sólo a Gran Bretaña; la evolución indicada por Marshall (los derechos civiles consagrados en el siglo XVIII, los políticos en el siglo XIX y los sociales en el siglo XX) no es observada en algunos otros países europeos, donde la ciudadanía social y civil avanzó más rápido que la política. Como ha sido destacado por varios autores que estudian desde la perspectiva de la ciudadanía distintos países de América Latina (ver B. Marques-Pereira e I. Bizberg, 1995) no es posible comprender el proceso histórico de constitución de la ciudadanía como una sucesión de derechos civiles, políticos y sociales. En América Latina, contrariamente a lo sucedido en Europa, los derechos sociales se han desarrollado en muchos casos con anterioridad a los políticos, los procesos de construcción de ciudadanía se muestran extremadamente complejos invitando a una relectura crítica de la propuesta marshalliana.

Varios autores (Giddens, 1982; Mann, 1987; Dahrendorf, 1992; entre otros) argumentan en contra de considerar los derechos de ciudadanía como resultado de un proceso lineal. Ven el desarrollo de la ciudadanía como resultado de la lucha de la clase obrera o como estrategia de la clase dominante para contener la conflictividad. Incluso los derechos pueden surgir de prácticas de difusión que actúan desde el exterior a través del influjo de organismos internacionales y estimulada por actores locales (organizaciones no gubernamentales, sindicales, etc.).

B. Marques-Pereira (1997) destaca que el verdadero interés de la propuesta de Marshall radica en la posibilidad de "sociologizar" el concepto de ciudadanía, este concepto pasa a ser considerado como "un proceso de construcción social en el cual las relaciones existentes en el área política son importantes". Se distingue así la ciudadanía formal definida por la pertenencia a un estado y nación y la ciudadanía real, relacionada a la participación

política y cívica vinculadas a los procesos de democratización.

Lo nuevo que aportan Crompton y Turner (citado por Crompton, op. cit.) es ver en el desarrollo de la ciudadanía la importancia de los movimientos sociales no clasistas, de las guerras y la emigración. En el caso de las mujeres es bien conocido que en muchos países europeos como en Gran Bretaña el derecho al voto se debió al papel cumplido por ellas durante la Primera Guerra Mundial. La investigación histórica reciente revela que fueron las demandas de derechos políticos y civiles articulados por las organizaciones de mujeres y el feminismo las que condujeron a la inclusión de las mujeres en la ciudadanía.

El pensamiento feminista a través de la consideración de las relaciones de género evidencia las tensiones teóricas del concepto destacando las simplificaciones planteadas en el análisis del proceso del adquisición y difusión de la ciudadanía.

Un importante núcleo de autoras (Pateman C., 1990, Dietz M., 1990 entre otras) critican la noción liberal de ciudadanía y se remiten al origen del concepto analizando los escritos de teóricos políticos tales como Locke y Rousseau. Los estudios históricos feministas ponen de manifiesto la significación del hecho de que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 no haya incluido a las mujeres y que más tarde el influyente Código de Napoleón de 1804 a pesar de su carácter universalista limitó la capacidad de actuar de las mujeres consolidando su status legal subordinado.

Los teóricos de la ciudadanía no han tenido en cuenta la historia propia de la ciudadanía de las mujeres, historia que contradice la periodización propuesta por Marshall. Las mujeres fueron excluidas de la ciudadanía hasta el siglo XX. Obtuvieron el derecho al voto y los derechos civiles más tarde que los hombres¹. En Uruguay, por ejemplo, las mujeres obtuvieron primero el derecho al voto en 1932 — segundo país en América Latina — y

catorce años más tarde los derechos civiles al aprobarse en 1946 la Ley de Derechos Civiles de la Mujer, que modificó de manera sustancial numerosas disposiciones del Código Civil de 1868. A partir de entonces las mujeres han sido consideradas como ciudadanas iguales. Sin embargo, su ciudadanía presenta limitaciones ya que la conquista del voto no ha significado una ciudadanía política plena por las notorias dificultades para una adecuada representación política de sus demandas, al igual que otros grupos excluidos por su nacionalidad, color o etnia.

La tensión entre la igualdad con los hombres y la diferencia como mujeres recorre al pensamiento feminista contemporáneo. Plantea enormes desafíos teóricos y prácticos. Existen muchos debates y algunas propuestas. Por ejemplo Cockburn (1991) (citada por Crompton) considera que es posible superar esa supuesta contradicción “Los hombres nos dicen: “Las mujeres no pueden proclamar que son iguales porque son diferentes de los hombres. Tenéis que elegir”. Ahora tenemos una respuesta. Si somos nosotras como mujeres, quienes lo decimos, podemos ser iguales que vosotros y al mismo tiempo, diferentes de vosotros.... Lo que queremos no es la *igualdad*, sino la *equivalencia*.”

Desde los sesenta continúan las luchas contra las desigualdades materiales y sexuales buscando las demandas de inclusión ampliar los derechos políticos y civiles conseguidos en la primera mitad del siglo.

¹ Tuvo lugar una larga lucha en los Estados Unidos y en los países europeos por la inclusión de las mujeres en la ciudadanía política. Sólo seis países han concedido el sufragio universal a los dos sexos a la vez: Australia 1902, Finlandia 1906, Islandia 1915, la URSS 1917, Alemania 1918 y Dinamarca 1920 (citado por Del Re, 1998).

En los últimos años la existencia en nuestros países de un entorno democrático ha posibilitado la apertura de espacios para la inclusión de las demandas sociales de las mujeres en las agendas públicas. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales han ampliado su campo de acción adquiriendo presencia como nuevos actores internacionales, sobre todo a nivel de redes, procurando el reconocimiento de derechos y la creación de normas en los organismos internacionales, que luego deberían ser implementadas a nivel nacional.

Multiplicidad de contactos e intercambios han ido creando una comunidad de intereses de las mujeres de la región. Los procesos de articulación se han activado en la presente década alrededor de las actividades vinculadas a los eventos internacionales convocados por las Naciones Unidas (Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Internacional de Población. El Cairo, 1994; Cumbre Social, Copenhague, 1995; IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995). Estas instancias pueden ser vistas como instancias de aprendizaje de participación ciudadana a nivel global, sobre todo en los procesos preparatorios de las conferencias mundiales.²

Las demandas relativas a políticas sociales y seguridad social para las trabajadoras han tenido dificultades para ser incorporadas en las agendas públicas. Son promovidas desde los organismos internacionales, y por lo general pasan a ser integradas a las legislaciones nacionales (si no entran en colisión con el sistema de regulación del trabajo y de la seguridad social), pero tienen como contrapeso el recorte del gasto público y las políticas de ajuste. Por otra parte, las estructuras sindicales carecen por lo general de una masa crítica de mujeres que puedan impulsarlas. Las negociaciones sobre estos temas son particularmente difíciles en medio de una cultura política antintervencionista.

La cuestión de los derechos reproductivos es el punto más polémico. La prohibición de la interrupción del embarazo por voluntad de la gestante está establecida en los países de la región, con excepción de Cuba. El Vaticano hace sentir su oposición al punto que su posición —en coincidencia con la de los países musulmanes— se convirtió en el aspecto más difundido dentro de los abordados en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, El Cairo, 1994.

Las negociaciones de los movimientos de mujeres con los partidos políticos y otros grupos sociales para que sus propias definiciones de ciudadanía puedan ser llevadas a la agenda pública e institucionalizadas en las políticas públicas les plantean serios desafíos en cuanto a la definición de propuestas y de estrategias frente al Estado. Han surgido tensiones importantes dentro del movimiento de mujeres en varios de los países latinoamericanos frente a la necesidad de enfrentar diferentes opciones estratégicas (integración a las estructuras del Estado, separatismo o complementariedad a través de acuerdos).

Por su parte, los gobiernos y agencias internacionales operan selectivamente en la incorporación de las demandas de las mujeres y en el cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente, produciéndose “un proceso de resignificación de las demandas” (Marques-Pereira, B. 1997) al ser incorporadas en las políticas y programas gubernamentales.

En síntesis, la ciudadanía de las mujeres se encuentra en construcción, producto de luchas y negociaciones, al lado

² Los documentos aprobados en las conferencias internacionales mencionadas fueron el resultado de decisiones gubernamentales que traducen, en gran parte, las propuestas de las organizaciones no gubernamentales que acompañaron las etapas preparatorias en la que se tomaron la mayor parte de las decisiones.

de logros individuales y colectivos se encuentran, como se verá a continuación, desigualdades estructurales que lesionan los derechos de ciudadanía de amplios sectores de mujeres, especialmente de las más pobres.

*La inclusión excluyente de las mujeres en el mercado de trabajo y en la seguridad social*³

Tanto en Uruguay como a nivel internacional, se constata un proceso continuado de inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo. El incremento de los niveles educativos de la población femenina conjuntamente con los cambios en los pautas culturales y en los estilos de vida han estimulado esta inclusión. La evolución de las tasas de participación según sexo ponen de manifiesto el crecimiento del empleo femenino y las más altas tasas de participación de las mujeres de edades intermedias⁴.

Sin embargo, este proceso de inclusión mantiene aún excluidos a importantes sectores de mujeres. Distintos factores económicos, familiares, sociales y culturales, entre ellos los bajos salarios que se perciben en los sectores en que podrían trabajar de acuerdo a los niveles educativos alcanzados, la falta de oportunidades de capacitación, la carencia de servicios de cuidado para niños pequeños y ancianos así como la asignación de roles de género hacen que tengan dificultades para realizar trabajos fuera del hogar. Permanece en la invisibilidad una importante cantidad de mujeres que desearían trabajar pero que no realizan una búsqueda explícita; en esas situaciones están implicados, además de situaciones objetivas, valores y expectativas que no son captados por los indicadores usualmente utilizados para el estudio del mercado de trabajo.

Son las mujeres de hogares pobres las que, debido a los factores antes mencionados, tienen las mayores dificultades para integrarse al mercado de trabajo. A pesar de ello, son las que en estos últimos

años han aumentado más su participación en el mercado de trabajo.

En los países del Mercosur se ha producido en la década de los 90 un aumento considerable de la exclusión social a través del desempleo, vinculado a la apertura de las economías a los mercados internacionales. El desempleo continúa afectando en forma distinta a hombres y mujeres⁵. El problema del desempleo femenino no se explica exclusivamente por la insuficiente creación de puestos de trabajo, sino de trabajos que no están disponibles para las mujeres, ya sea por problemas de calificación de la oferta como por la definición social de las ocupaciones que son aptas para uno u otro sexo. Los datos muestran con claridad que fueron las mujeres pobres las principales afectadas por el desempleo⁶.

También son ellas las principales afectadas por los problemas de calidad del empleo en la década de los noventa. En el estrato de las mujeres de más bajos ingresos el porcentaje de mujeres con empleos de mala calidad es considerable⁷.

³ La información empírica en que se basa esta parte se encuentra en Buxedas, M.; Aguirre, R.; Espino A. (1999), en Ruiz-Tagle, J. (2000) y en procesamientos realizados para la investigación en curso "Trabajo y ciudadanía social de las mujeres en Uruguay" (realizada con el apoyo de CSIC).

⁴ Las tasas de participación femenina en las actividades económicas zonas urbanas para 1997 son: 46% en Uruguay, 44% en Argentina, 50% en Brasil, 38 % en Chile (ver Ruiz Tagle, J. op.cit).

⁵ La diferencia entre las tasas de desocupación de hombres y mujeres es de 5.6 en Uruguay, 5.3 en Argentina, 2.9 en Brasil y 2.3 en Chile (Gálvez T. 2000).

⁶ Los casos más dramáticos fueron los de Argentina y Uruguay. países en los cuales las mujeres pobres de entre 15 y 24 años tuvieron tasas de desempleo que llegaron a 55% y 45% respectivamente (ver Ruiz Tagle, J. op. cit.).

⁷ En el quintil de más bajos ingresos desempeñan ocupaciones con restricciones el 34% de los hombres y el 63% de las mujeres.

En Uruguay, como en otros países, se constata la existencia de concentración de empleo femenino en un número reducido y determinado de sectores y ocupaciones considerados como típicamente femeninos. Por otra parte, existe un alto porcentaje de ocupaciones urbanas de predominio masculino.

Datos elaborados para una investigación en curso⁸ muestran que en los últimos doce años disminuyó de manera notable el número de estas ocupaciones, lo mismo que el porcentaje de fuerza de trabajo masculina que se desempeñaba en ellas. Esta información sugiere que los hombres estarían perdiendo la posición privilegiada en cuanto a disponer de un número muy elevado de ocupaciones predominantemente masculinas⁹.

Las brechas salariales entre hombres y mujeres relacionadas con los niveles educacionales indican que las mujeres no obtienen los mismos retornos de la educación. Ello tiene que ver con que ellas siguen carreras más cortas y que se remuneran peor, la segregación sexual de las ocupaciones y las opciones ligadas a los roles de género se potencian mutuamente. Sin embargo, los datos indican que en la década de los noventa se producen mejoras en los diferenciales de salarios en todos los niveles educacionales¹⁰.

Por otra parte, las prestaciones de la seguridad social (la cobertura de la población activa en situaciones de desempleo, enfermedad, riesgos profesionales, invalidez, muerte y la cobertura a la población inactiva a través de jubilaciones y pensiones) suponen una inclusión limitada para las mujeres y la persistencia de viejas exclusiones.¹¹

Las mujeres son mayoría en las distintas prestaciones del sistema de seguridad social, con excepción del seguro de desempleo. Un sector de ellas se incorporan de forma indirecta a través de las jubilaciones de sus maridos. Fueron uno de los grupos más afectados por la nueva reforma.

El nuevo régimen de jubilaciones se fundamenta en la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de edad para el acceso a los derechos jubilatorios, modificando las disposiciones anteriores que establecían diferencias por sexo en beneficio de las mujeres¹². Esta disposición

Los empleos con restricciones—según la definición del Instituto Nacional de Estadísticas— incluyen a los subempleados por insuficiencia de horas trabajadas, los empleados precarios sin derecho a protección de la salud, al seguro de desempleo ni jubilación y los que se dedican al servicio doméstico.

⁸ Ver nota 3.

⁹ Entre los años 1986 y 1998 disminuyó en catorce puntos porcentuales el porcentaje de personas ocupadas en ocupaciones con predominio masculino (con más del noventa por ciento de hombres).

¹⁰ En Uruguay los ingresos medios del trabajo de las mujeres como porcentaje del ingreso de los hombres para el nivel inferior de educación era del 42% en 1990 y del 78% en 1997, para el nivel medio de educación era del 66% en 1990 y del 76% en 1997, para el nivel superior era del 70% en 1990 y del 83% en 1997.

¹¹ Los analistas de este tema concuerdan en señalar al Uruguay como un país pionero en el desarrollo de la seguridad social en América Latina. Desde la década de los treinta 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, constituyendo un importante mecanismo de integración social. Las importantes fallas y disfuncionalidades del sistema llevaron a los distintos actores políticos y sociales a considerar la necesidad de introducir modificaciones en el régimen. La ley 16.713 (1975) de reforma de la Seguridad Social introduce un régimen mixto de reparto y ahorro individual, cambios en la normativa para acceder a las jubilaciones y pensiones y modificaciones en el funcionamiento del BPS.

¹² 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

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 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 jubilarse de hombres y mujeres puede 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. Por otra parte, la reforma introduce 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.¹³

No ha mejorado la cobertura en actividades donde existe una importante participación de mujeres como en el servicio doméstico y en el trabajo a domicilio, las cuales si bien no están formalmente excluidas de los beneficios, presentan dificultades para el acceso a las prestaciones por las condiciones en que se realizan esos trabajos.

Los procesos de tercerización de tareas, incluso en el sector público donde hay sectores de servicios fuertemente feminizados, están contribuyendo a plantear obstáculos para la incorporación de los trabajadores al sistema de Seguridad Social.¹⁴

Por otra parte, en el sistema de capitalización individual, debido a su mayor esperanza de vida (aproximadamente seis años), las mujeres aún en igualdad de niveles salariales y de años de trabajo, recibirían una jubilación mensual menor que los hombres. La introducción de la consideración de la esperanza de vida diferencial de hombres y mujeres conlleva a establecer una discriminación en contra de estas últimas. Se podría argumentar que los cálculos actuariales no se deben hacer por separado para hombres y mujeres, sino en base a tablas de mortalidad establecidas

sin distinción de sexo, a fin de garantizar la distribución general de los riesgos. En Estados Unidos se ha sostenido por la justicia 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 esa particularidad y menos aún una discriminación basada en el sexo y condenada por la ley (ver Brocas, A.M. y otras, 1990).

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 a la emergencia del problema social de "la infantilización de la pobreza" el sistema uruguayo de asignaciones familiares ha sido reorientado hacia la focalización en los sectores más pobres¹⁵. Las reformas del régimen de

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 5 años y si es mayor de 39 es vitalicia.

¹³ En la jubilación común con 35 años de trabajo y 60 de edad la asignación de jubilación es del 50% (en el régimen anterior a la mujer le correspondía el 75% y al hombre el 65%), con 40 años de trabajo y 65 de edad aumenta al 67,5% (en el régimen anterior a la mujer le correspondía el 80% y al hombre 75%).

¹⁴ 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,—nurses, personal de enfermería y de servicio— que trabajan en sectores de alta tecnología.

¹⁵ La maternidad adolescente está claramente vinculada a la pobreza. Los datos muestran que

asignaciones familiares han ido buscando 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 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 los hogares 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 una mejora en los montos asignados estaría logrando esa meta.

Como advierte, con acierto, el Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay, 1999 (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 la más alta. Como el citado Informe señala se estaría distribuyendo en forma regresiva la reproducción biológica y social de la población.

Un punto central de la política familiar debería ser el establecimiento de mecanismos de carácter universal dirigidos a compatibilizar el rol familiar y el rol laboral que pueden tener efectos sobre la fertilidad también de los sectores medios y medios altos y servir a largo plazo a la sustentabilidad del sistema (tales como licencias parentales).

Las políticas materno-infantiles podrían reorientarse a fin de garantizar una atención integral y preventiva mediante la prestación de servicios en salud sexual y reproductiva accesibles y adecuados. Se están desarrollando algunos programas innovativos — todavía no evaluados por su

carácter reciente— tendientes al desarrollo de las capacidades de las personas para ejercer sus derechos y responsabilidades reproductivas como, por ejemplo, los apoyados por el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), el “Programa Integral de la Mujer” de la IMM y el “Programa de Maternidad-paternidad elegida” del MSP.

La oferta de servicios de atención a los niños más pequeños financiados con fondos públicos en Uruguay es muy baja, la importante expansión del sistema de escolarización preprimario que se viene implementando por la reciente reforma educativa no llega a los menores de 3 años. Ello obedece a que se actúa respondiendo más a las necesidades de educación inicial dentro del sistema que a las demandas originadas por las necesidades de las trabajadoras madres. La protección de los derechos de los niños a la educación, requiere al mismo tiempo tener en cuenta los derechos de las madres y las responsabilidades familiares y estatales.

En síntesis, se ha producido un proceso de inclusión de mujeres en el mercado de trabajo que ha sido desigual para las mujeres de los distintos sectores socioeconómicos. El libre juego del mercado ha dejado a importantes sectores de mujeres sin posibilidades de acceder al empleo, en situaciones de desigualdad en el mundo del trabajo y sin un goce pleno de los derechos sociales vinculados al status de trabajador/a.

el número de embarazos atendidos en el Hospital Pereira Rossell (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 de la Familia y la Mujer, 1995).

Equidad de género y nuevos arreglos institucionales

La inclusión de las mujeres en la ciudadanía política y civil no se ha correspondido con la posesión de los beneficios de la ciudadanía social vinculados al derecho al trabajo, poniéndose de manifiesto la contradicción entre la igualdad política formal y las desigualdades materiales. Las discriminaciones en el mundo del trabajo, la persistencia de la división sexual del trabajo, las necesidades de cuidados familiares frente a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo tienen que ver con la organización del trabajo, del tiempo y de los servicios.

Las transformaciones recientes en las estructuras familiares y la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado plantean nuevos problemas dado que el sistema económico y el bienestar social dependen tanto del trabajo remunerado de hombres y mujeres como del trabajo doméstico y de cuidados familiares, a cargo fundamentalmente de mujeres.

La demanda de trabajo de cuidado es más importante para las mujeres que para los hombres, ya que por lo general son éstas quienes cuidan a los niños, a los enfermos y a los ancianos. Si bien para un importante sector de mujeres se atenuó el determinismo fisiológico de la maternidad con la difusión y la práctica de la contracepción, la prolongación de la vida humana coloca a las mujeres en situación de ser las responsables de encarar los cuidados de las/los más viejas/os. Es así que no sólo las madres 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.

La estrategia fundamental para erradicar la desigualdad y la discriminación han sido las políticas de igualdad y la legislación antidiscriminatoria. Nuestro país ha ratificado los convenios de igualdad

de la OIT Nos. 100 y 111 referidos a la igualdad de remuneración y a la igualdad en la actividad laboral. El convenio 156 — también ratificado— sobre la igualdad y las responsabilidades familiares preconiza un conjunto de medidas para ser incorporados a las políticas sociales de los países ratificantes. Uruguay consagró, por su parte, a través de la ley 16.045 de 1989 la prohibición de “toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o rama de la actividad laboral”.

La igualdad de oportunidades, que proviene del pensamiento liberal, que sostiene que deben darse las mismas oportunidades a los hombres y a las mujeres, no produce cambios en la realidad social porque el punto de partida de hombres y mujeres para la participación en el mundo público son desiguales.

Es por eso que se introduce una modificación a la estrategia de la igualdad de oportunidades a través de acciones positivas (cupos u otros mecanismos) que partiendo del reconocimiento de un trato diferenciado hacia las mujeres persigue como resultado la igualdad real y efectiva entre ambos sexos. Estas medidas son debatidas, desde posiciones liberales, considerando que las acciones positivas vulneran el principio de igualdad.

El problema radica, como lo señala Astelarra (1998), en que las acciones de igualdad de oportunidades en el mundo público, si bien son un primer paso, no encarar el problema de la posición de las mujeres en el ámbito privado y su incidencia en las actividades públicas de las mujeres. La ausencia de las mujeres en el ámbito público tienen que ver con su presencia en el ámbito privado y con el papel que cumplen en los trabajos de cuidado familiar.

Se trata de identificar las reglas y arreglos institucionales que podrían contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres a través de un

reordenamiento de las actividades públicas y privadas.

Las nuevas políticas sociales referidas a los servicios que se implementan en los noventa con posterioridad a los procesos de ajuste estructural —al tiempo en que se empiezan a conformar distintos escenarios de integración regional— tienen a las mujeres-madres como el blanco de programas de emergencia dirigidos a aliviar la pobreza. El discurso experto sobre la importancia de la familia como el sistema más firme de solidaridad social significa reafirmar sobre todo el papel central de las madres. Se necesitan conocimientos sobre las nuevas demandas de servicios de los distintos arreglos familiares y sobre las respuestas estatales en esta nueva etapa. Se plantea la necesidad de encarar de qué forma el Estado puede 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. La experiencia de los movimientos de mujeres y la práctica de los programas de desarrollo han mostrado la existencia de una multiplicidad de identidades y necesidades en el colectivo de mujeres, diferencias de clase, etnia, nacionalidad, edad que complejizan la adopción de propuestas y la adopción de políticas de igualdad. Esta situación exige considerar políticas diferenciadas que tengan en cuenta las distintas situaciones. Surgen múltiples interrogantes sobre cómo aproximarse a la justicia social y de género, a las políticas y programas que se requieren, a las responsabilidades del Estado y de los diferentes miembros de las familias, en condiciones nuevas de empleo y de reproducción. Una vía a explorar es la potencialidad de las políticas sociales de los gobiernos locales para promover esta autonomía a través de los servicios de cuidado que impliquen nuevas propuestas de participación de mujeres y hombres.

La producción de conocimientos en este campo puede aportar a la discusión de una nueva agenda social por parte de los

actores sociales y políticos que busque reestructurar los derechos sociales y la provisión del bienestar, fundamentalmente en lo relativo a nuevos arreglos institucionales y promoción de formas de solidaridad que enfrenten los déficits en los cuidados familiares y que al mismo tiempo permitan que hombres y mujeres actúen en condiciones equitativas en la esfera laboral.

En el contexto actual latinoamericano —signado por el incremento de las desigualdades económicas, el debilitamiento del papel regulador del Estado, las dificultades para la consolidación democrática— la inclusión de estas cuestiones en los espacios de discusión de una nueva agenda social puede contribuir al reforzamiento del entramado social, al desarrollo de nuevas formas de solidaridad y al fortalecimiento de los procesos de democratización.

Bibliografía

- AGUIRRE, R. *Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Doble Clic. Universidad de la República. Montevideo. 1998.
- ANKER, Richard. *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world*. International Labour Office. Geneva. 1998.
- ASTELARRA, J. «Alcance y limitaciones de las políticas de género. Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI.» Paloma de Villota (ed.) *Estudios Complutenses*. Madrid. 1998.
- BENHABID S.; CORNELL D. «Más allá de la política de género». En: *Teoría feminista y teoría crítica*. Ed. Alfons El Magnanim. Generalitat Valenciana. Valencia. 1990.
- BOCK, G. «Pobreza femenina, derechos de las madres y estados de bienestar (1890-1950)». En: *Historia de las mujeres*. G. Duby y M. Perrot. *El siglo XX. La mujer nueva*. Taurus. Madrid. 1994.
- BROCAS, A.M.; CAILLOUX A.M.; OGET V. *Las mujeres y la seguridad social*.

Los progresos de la igualdad de trato. Madrid. 1990.

BUXEDAS, Martín; AGUIRRE, Rosario; ESPINO, Alma. «Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay». Documento de Trabajo 105. Serie Exclusión Social- MERCOSUR. OIT-FUNDACION FORD. Santiago de Chile. 1999.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1995. Santiago de Chile. 1995.

CROMPTON, R. *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales.* Tecnos. Madrid. 1994.

DAHRENDORF, R. O. *Conflicto social moderno.* Ed. J. Zahar. USP. Rio de Janeiro. Sao Paulo. 1992.

DEL RE A. «El Estado de Bienestar, las mujeres y las políticas sociales en el seno de la UE. Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI.» Paloma de Villota (ed.) Estudios Complutenses. Madrid. 1998.

DIETZ, M. «El contexto es lo que cuenta. Feminismo y teorías de la ciudadanía». DEBATE FEMINISTA. Año I. Vol I. Marzo 1990. México.

FRASER, N. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista".* Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Santa Fe de Bogotá. 1997.

FRASER, N. Y GORDON, L. «Dependency» Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State. SOCIAL POLITICS. 2. Spring 1994.

GÁLVEZ, T. «Aspectos económicos de la equidad de género». Documento de referencia DDR/7 Séptima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1999.

Giddens, A. «Class division, class conflict and citizenship rights.» En: *Profiles and Critiques in Social Theory.* Mc Millan. London-Basingstoke. 1982.

GUILLÉN Ana María. «Protección social, género y ciudadanía, el caso español». En: *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado.* Margarita Ortega, Cristina

Sánchez, Celia Valiente (eds.) Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. 1999.

Instituto de la Familia y la Mujer. *Uruguay adolescente.* MEC. Trilce. Montevideo. 1995.

MANN, M. «Ruling class strategies and citizenship». SOCIOLOGY. 21.3. 1987.

MARSHALL, T. H. «Ciudadanía y clase social». En: MARSHALL T.H., BOTTOMORE T. Ciudadanía y Clase Social. Alianza Ed. Madrid. 1998.

MARQUES-PEREIRA, B. «Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos. La ciudadanía en debate.» E. Hola y A.M. Portugal (ed.) Isis Internacional. CEM. EDICIONES DE LAS MUJERES No. 25. Santiago de Chile. 1997.

MARQUES-PEREIRA, B. «Estado y estado benefactor: metodologías feministas». REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

MARQUES-PEREIRA, Bizberg I. Coord. La citoyenneté sociale en Amérique Latine. L' Harmattan. CELA-IS. France. 1995.

ORLOFF A. Sh. «Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations». ASR AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW. Vol. 58. N 3. June 1993.

OKIN, S. M. *Justice, Gender and the Family.* Basic Books. Harper Collins. U.S.A. 1989.

PATEMAN, C. «Feminismo y democracia.» DEBATE FEMINISTA. Año I. Vol. 1. Marzo 1990. México.

PNUD Uruguay. Desarrollo Humano en Uruguay, 1999. Montevideo. 1999.

RUIZ TAGLE, J. Coord. «Exclusión Social en el mercado de trabajo en Mercosur y Chile». OIT. Fundación Ford. Santiago de Chile. 2000.

SARACENO, CH. «The ambivalent familism of the Italian Welfare State». SOCIAL POLITICS. Spring 1994.

SARVASY, W. «From Man and Philanthropic Service to Feminist Social Citizenship». SOCIAL POLITICS. Fall 1994.

SINEAU, M. «Las mujeres en la ciudad:

- derechos de las mujeres y democracia». En: *Historia de las mujeres*. G. Duby y M. Perrot. *El siglo XX. La mujer nueva*. Taurus. Madrid. 1994
- SHOWSTACK SASSON A. «Igualdad, diferencia, ciudadanía». *Las Mujeres y la Ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Paloma de Villota (ed.) Estudios Complutenses. Madrid. 1998.
- VARGAS, V. «Participación política de las mujeres: intentando una mirada política feminista». En: *Las Mujeres y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Grupo Iniciativa ONG Chile. De Beijing al 2000. Santiago. 1997.
- VARGAS, V. «Reflexiones en torno a la agenda feminista post-Beijing». Fotocopiado. Lima. 1996.
- WEINER, L. Y. «Maternalism as a Paradigm. Defining the issues». *JOURNAL OF WOMEN'S HISTORY*. Vol.5. N°2.
- YONG, K. «Reflexiones sobre como entrentar las necesidades de las mujeres». En: Guzmán, V. et al. Comp. *Una Nueva Lectura: Genero en el Desarrollo*. Entre Mujeres. Lima. 1991.*

Resumen

El artículo aporta elementos para entender las dificultades que las mujeres uruguayas tienen para gozar de un status ciudadano completo. Se analizan los cambios recientes producidos en el mundo del trabajo y en el sistema de seguridad social, en términos de procesos de inclusión y exclusión. Se destaca la necesidad de nuevos arreglos institucionales que garanticen a las mujeres el efectivo acceso y ejercicio del derecho al trabajo remunerado en condiciones de equidad.

Palabras claves: género, trabajo, ciudadanía, exclusión social.*