

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política

**Análisis comparado de Políticas públicas laborales
El caso del sector doméstico
(1985-1990) y (2005-2009)**

Tesis de Grado
Licenciatura en Ciencia Política
Autora: Noelia Ojeda Rodríguez
Tutor: Dr. José Miguel Busquets

Índice

	Pág.
1. Introducción	
.....	3
2. Capítulo primero	
Política laboral hacia el sector Doméstico (1985-1990) y (2005- 2009).....	5
3. Capítulo segundo	
Marco analítico.....	9
Marco metodológico.....	16
4. Capítulo tercero: Análisis	
Primer modelo.....	17
Segundo modelo.....	18
5. Capítulo cuarto: Conclusiones	
.....	28
6. Bibliografía	
.....	32

Introducción

El trabajo doméstico en nuestro país es una de las actividades realizada mayoritariamente por mujeres¹ y emplea aproximadamente a 100.000 personas, la definición del mismo, se encuentra en la ley n° 18.065/06 (Art.1) *“Trabajo doméstico es el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa”*._

Tomamos en cuenta datos aportados por el Banco de Previsión social (BPS) en el año 2008, para saber como se encuentra integrado el sector:

- Del total de trabajadores del Uruguay un 7,7 % se desempeñan en el sector doméstico.
- Se trata de un trabajo casi exclusivamente femenino el 99.2% son mujeres, de la cuales 31, 5% son mujeres afrodescendientes.
- Las trabajadoras de este sector tienen bajo nivel de escolaridad:
Sólo el 52.7% cursó estudios de primaria.
El 33.2% cuenta con secundaria incompleta.
- En cuanto a los tramos de edad las mayores concentraciones se dan entre los 35 a 54 años, aunque hay trabajadoras domésticas a partir de los 14 años de edad (cuidadoras de niños) y también adultas mayores (amas de llaves o caseras).

En estos datos observamos que dicho sector es uno de los más vulnerables de la sociedad, además esta actividad ha sido históricamente (junto con el trabajo rural) objeto de una regulación diferenciada e inferior con respecto al resto de las ocupaciones que desde el año 1943 cuentan con la ley n° 10.449 sobre régimen tripartito de fijación de salarios.

Si bien desde la academia existen diferentes estudios sobre políticas públicas laborales, constatamos que desde la Ciencia Política en particular, no hay estudios referidos a las diferentes políticas públicas laborales hacia el sector doméstico en nuestro país.

Este trabajo tiene como objetivo comparar y analizar las políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico en dos períodos de tiempo (1985-1990) y (2005-2009).

¹ El 99,2 % de las personas ocupadas en el sector doméstico son mujeres, tomando en cuenta ese porcentaje y no el rol históricamente asociado al género, es que nos referiremos a trabajadoras.

En el primer capítulo desarrollaremos la definición de nuestro objeto: la política pública laboral en el sector doméstico en dos períodos de gobierno, (1985-1990) y (2005-2009) y el objetivo de análisis: saber el por qué del cambio en la política laboral en relación al sector de trabajadoras domésticas en nuestro país.

El segundo capítulo se referirá al marco analítico-metodológico, en relación al marco analítico tomaremos como referencia el texto del Dr. Wanderley Guilherme Dos Santos (1979) “Cidadania e Justiça A Política Social na orden Brasileira” veremos en particular su enfoque sobre políticas públicas, utilizando como orientación metodológica “*el método de las diferencias*” del filósofo inglés John Stuart Mill.

En el tercer capítulo analizaremos las dimensiones derivadas del marco teórico que nos aproximarán en la comprensión y análisis del cambio en las políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico en los dos períodos de gobierno (1985-1990) y (2005-2009).

En el cuarto capítulo presentaremos las conclusiones finales del trabajo, dando respuesta a la pregunta de investigación teniendo en cuenta las variables implicadas en el análisis.

Capítulo primero

Política laboral hacia el sector doméstico

Política laboral y sector doméstico (1985-1990)

La restauración democrática en nuestro país durante el año 1985 dio lugar a la reorganización de los trabajadores en los sindicatos, en ese marco, el primer gobierno del Dr. Julio M. Sanguinetti del Partido Colorado, consideró la convocatoria a los Consejos Superiores de Salarios (CSS) un elemento eficaz para lograr la recuperación salarial y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores. En este contexto y de manera discursiva dicho partido en su carta orgánica reconoció al movimiento sindical como actor relevante para el ejercicio de la ciudadanía. *“El partido considera a la organización sindical democrática como un ámbito crucial para la participación creciente de los ciudadanos. En tal sentido, reconoce a los sindicatos como uno de los interlocutores legítimos del poder político en la concepción y ejecución de las políticas tendientes a garantizar la efectiva realización de derechos de sus afiliados. Asume, por lo tanto la defensa de los principios de pluralismo, democracia interna y representatividad en la formación y funcionamiento de las organizaciones sindicales, así como su independencia de los partidos políticos (...) el Partido promoverá la participación de las organizaciones sindicales más representativas”*. Programa de gobierno, 1984 (Págs.54-56)

En este contexto el sector de trabajadoras domésticas se organizó con el nombre de Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD). Su principal cometido era ser incluido en la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo, pero no lo lograron. En una primera aproximación podríamos afirmar que la convocatoria del gobierno excluía a dicho sector por no ser altamente representativo.

Por su parte Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi (2001 Pág. 21) exponen en su libro como fue la relación entre el Poder Ejecutivo y el movimiento sindical en el año 1985. *“En materia sindical el Estado optó por no regular, la opción del sindicalismo fue la autorregulación, reclamando la no injerencia y la más absoluta independencia del poder político. Estas medidas llevadas adelante por el gobierno y los sindicatos más fuertes, dejaron a un lado a pequeños o débiles sindicatos que no contaban con poder real de negociación.”*

Esta situación desigual hacia el sector de trabajadoras domésticas, tiene como antecedente la ley n° 5.350/80, la cual establecía la limitación de la jornada laboral en

ocho horas diarias, sin embargo, en su artículo primero excluyó expresamente de la limitación de horarios a los empleados del servicio doméstico particular.

En los años subsiguientes no se retoma la convocatoria a los CSS, visualizamos así un cambio en orientación en las políticas laborales que se inscribe en la desregulación del mercado de trabajo. Donde los CSS no son herramienta de diálogo entre diversos intereses económicos.

La realidad para dicho sector, se mantuvo sin cambios hasta la entrada en vigencia de la ley n° 18.065/06 que entre otras disposiciones restringe la jornada laboral a ocho horas diarias y prevé el pago de horas extras, si la jornada de trabajo se extiende.

Política laboral y sector doméstico (2005-2009)

En el año 2005, con la asunción del primer gobierno del Frente Amplio, bajo la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez, se retomó la práctica de convocatoria a los CSS. El Frente Amplio en su programa de gobierno fundamentaba de la siguiente manera la necesidad de diálogo entre los diferentes actores económicos y sociales: *“Desde hace varias décadas ha habido un modelo de país una visión del mundo y de la vida que ha concentrado recursos y poderes en unos pocos, con perjuicio de los trabajadores, las capas medias, de los sectores más vulnerables de la sociedad y aquellos relacionados con diversos ámbitos de la producción nacional (...).*

El gobierno progresista aplicará, la negociación colectiva. En particular y para la actividad privada, se promoverá de inmediato la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Salarios, donde el Estado asumirá un rol activo exigiendo condiciones de trabajo dignas en todo el territorio nacional.

Se dará cumplimiento a los convenios de la OIT, en especial a sus derechos y a los fueros sindicales y a la promoción de los Sindicatos como organizaciones defensoras de los derechos de los trabajadores, (...) se apoyará a las mujeres en situación de pobreza, combatiendo las discriminaciones en el trabajo y en las remuneraciones, asegurando el derecho de las trabajadoras domésticas a los beneficios de la seguridad social.” (Frente Amplio, 2003, Págs.4-23)

Fundamentados en ésta cita, observamos un cambio en la orientación de las políticas laborales entre un período y otro: 1) con respecto a la relación entre el Estado y todo el movimiento sindical, y 2) el reconocimiento del sector doméstico como uno de los grandes excluidos de los derechos que amparan a los trabajadores. Así fue como en diciembre del año 2006 se aprobó la ley n° 18.065, que a través de su sexto artículo

convoca a dicho sector a los CSS: *“Incorpórese a las/os trabajadoras/es del servicio doméstico en el sistema de fijación de salarios y categorías dispuesto por la Ley N° 10.449, de noviembre de 1943, y demás disposiciones concordantes.”* Ésta ley refleja un cambio cualitativo en la relación específica entre Estado y sector doméstico; donde el Estado después de veinte años legitima la actividad y a sus trabajadoras frente a la sociedad, proponiendo la igualdad de trato (con respecto al resto de los trabajadores) y de acceso a los servicios de la seguridad social.

En ésta nueva oportunidad el SUTD se presentó a la convocatoria. En una primera instancia el salario se fijó por decreto, sin embargo se tomó como “piso” el salario mínimo nacional, la fijación por decreto fue necesaria ya que era difícil encontrar un actor válido que asumiera la parte patronal para negociar en forma tripartita, finalmente en el año 2008 la patronal se formalizó con la participación de la Liga de Amas de Casa y Consumidores del Uruguay.

Factores en común de los períodos que analizaremos (1985-1990) y (2005-2009)

- 1) Se desarrollan en democracia, y en ambos casos observamos cambios trascendentales en la historia política del país. En el primer período, pasando de dictadura a democracia y en el segundo período, siendo la primera vez que llega al poder un partido de izquierda en Uruguay.
- 2) Anecdóticamente, en ambos períodos de gobierno se implementan los llamados “Planes de Emergencia”. Ambos dirigidos a sectores que se encuentran en situación de pobreza en el país.
- 3) Se realiza por parte de los dos gobiernos la convocatoria a los CSS por rama de actividad, donde el sector doméstico organizado se presenta en ambos casos.

Si bien existieron características en común, a diferencia del gobierno del Dr. Julio. M Sanguinetti, durante la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez se logró que muchas de las demandas impulsadas desde el sector doméstico fueran incluidas en la agenda de políticas públicas.

En este trabajo, no contemplamos la administración del Dr. Luís A. Lacalle del Partido Nacional, ya que en ese período (1990-1995) el gobierno no convocó a los CSS, y como explica Senatore (2008, p.276) la política laboral se caracterizó por: *“la desregulación del mercado de trabajo, la adaptabilidad de la fuerza de trabajo vía flexibilidad*

laboral; la limitación y la disminución de los privilegios monopolísticos de los trabajadores del sector formal (por considerar que las mejoras logradas fueron a expensas de la inversión y los consumidores). El Poder Ejecutivo se limitó a establecer, por decreto, el salario mínimo nacional, el salario mínimo del sector doméstico así como el del sector rural”. Similares consideraciones merecen el segundo gobierno del Dr. Julio M. Sanguinetti (1995-2000) y el gobierno del Sr. Jorge Batlle (2000-2005).

Nos preguntamos entonces: ¿Por qué cambió la política pública laboral respecto al sector doméstico? Dicho de otra manera: ¿Qué es lo que explicaría el cambio en las políticas públicas laborales dirigidas al sector doméstico? retomaremos y daremos respuestas a estas preguntas en los próximos capítulos.

Capítulo segundo

Marco analítico

Comenzamos por analizar la perspectiva de Wanderley G. Dos Santos (1979, p.52) dicho autor considera tres conjuntos específicos de políticas públicas: *“Preventivas, compensatorias y sociales. Por políticas preventivas debe entenderse el conjunto de medidas gubernamentales, que son adecuadas para reducir al mínimo la desigualdad social considérese como preventivas, las políticas de salario, salud pública y saneamiento. Políticas compensatorias son aquellas medidas destinadas a remediar desequilibrios por los procesos de acumulación; en esta categoría se encuentran las políticas de educación para adultos, y capacitación de la mano de obra. Finalmente,*

políticas sociales son aquellas explícitamente orientadas, al menos en intención, en la redistribución de la renta y los beneficios sociales ”²

Teniendo en cuenta éstas definiciones sobre políticas públicas es que situaremos al sector de trabajadoras domésticas en el tercer grupo, puesto que como hemos mencionado, dicho sector ha sido invisibilizado y ha estado al margen de los beneficios sociales y económicos que si gozaban el resto de los trabajadores. Si bien desde el Estado se han impulsado programas específicos orientados a la capacitación de las trabajadoras, la prioridad del gobierno de Tabaré Vázquez hacia el sector doméstico, ha sido lograr la igualdad y la dignificación del trabajo, mediante la redistribución de la renta y brindándole al BPS herramientas jurídicas adecuadas para llevar adelante la inclusión efectiva de las trabajadoras al sistema de seguridad social.

Continuando con su análisis, fundamenta lo siguiente: *“Uno de los propósitos básicos en el análisis de políticas públicas consiste en explicar cuando y porque son modificadas esas políticas (...). Aparentemente, una respuesta fácil sería decir que cambian las políticas cuando se procesan cambios en la composición de la elite política”*. Sin embargo, el autor luego de plantear un primer modelo donde intervienen la renovación de las elites políticas como variable independiente y la estabilidad en las decisiones políticas como variable dependiente, observa la existencia de casos desviantes, cuestionando el entendido implícito de que se trate de una relación necesaria, es ahí donde nos propone un segundo modelo más complejo, en el cual argumenta que los cambios en las políticas públicas surgen como resultado de la interacción de diferentes variables como lo son: los intereses sociales, el conocimiento especializado y los cambios en la percepción de las elites políticas.

Primer modelo

Cambia la política cuando existe un cambio en la elite política.

En este primer modelo Dos Santos (1979, p.53) comienza por exponer las diferencias entre instituciones y elites, y plantea el importante rol de estas últimas en el proceso de la toma de decisiones.

² (Texto original en portugués, traducción al español Noelia Ojeda)

“Son las organizaciones y las instituciones de poder que convierten a sus participantes en una elite, destacándolos de la base social o del público al que teóricamente deberían obedecer, y no a la inversa. Las instituciones de poder se transforman en instituciones de elites no porque van a ser ocupadas por seres particularmente distinguidos, sino por que los distinguen. En otras palabras, las elites no son, naturalmente, segregadas y filtradas por la sociedad, pero si producidas por las propias instituciones, sean instituciones, económicas, burocráticas-administrativas, públicas, privadas, o sean políticas. Cualquiera sea el caso, las elites buscan, siempre prolongarse en el control de las instituciones de poder y mediante ese control definir los objetivos los cuales la comunidad se debe proponer alcanzar mediante la acción de esas instituciones (...) Cuando se produce una rotación de las elites, por el proceso democrático, esto generaría un cambio en las políticas gubernamentales.

Las elites son variables estratégicas en el cambio de las políticas por tener la facultad de imponer sus planes a la colectividad, legitimados en las mismas instituciones.”

Teniendo en cuenta este enunciado, nos referiremos en este trabajo a elites políticas como al partido que está al frente del gobierno (no haremos distinción sectorial dentro de cada partido), la rotación de las elites se produce cada cinco años mediante el proceso democrático y el Estado es el lugar de poder o institución por la cual se llevan adelante políticas públicas.

El primer modelo propuesto por Dos Santos indica que la estabilidad en las decisiones políticas depende de una baja renovación de la elite política. Presentamos aquí el primer modelo y su análisis.

- Variable Independiente: Renovación de las elites.
Nivel de medición: Alta/Baja
- Variable Dependiente: Estabilidad en las decisiones políticas.
Nivel de medición: Alta/Baja.

Cuadro1

Primer modelo de análisis

Estabilidad de las decisiones políticas

		Alta	Baja
Renovación de las elites	Alta	A	B
	Baja	C	D

Las celdas **B** y **C** experimentan situaciones clásicas, en **B** una alta renovación de las elites le corresponde una baja estabilidad en las políticas. En esta situación cambian las elites gubernamentales y esto supone cambios en los programas y en las políticas de los diferentes gobiernos.

En **C** una baja renovación de las elites, le corresponde una alta estabilidad política. Esto supone que se mantienen los lineamientos en las políticas, cuando las elites se mantienen estables en las instituciones. Sin embargo, y si bien observamos (en este caso) que la relación existe, no es suficiente para explicar los cambios en las políticas públicas, esto queda demostrado en los casos desviantes de las celdas **D** y **A**.

En **D**, a una baja renovación de la elite le corresponde una baja estabilidad en las decisiones políticas. Ejemplo: cuando una elite gobierna durante dos o más períodos consecutivos y las políticas son cambiantes o no tienen continuidad como política de Estado.

La celda **A** indica que a una alta renovación de las elites le corresponde una alta estabilidad en las decisiones políticas. Este es otro caso desviaste, ejemplo: cuando se renuevan las elites gracias al proceso democrático, pero desde el Estado se implementan políticas a largo plazo que independientemente de quien gobierne esas políticas serán llevadas adelante por cada elite que llegue al gobierno, en ese caso las políticas públicas y los lineamientos ideológicos que sustentan esas políticas se mantienen sin cambios.

Vemos que existe la relación entre renovación de las elites y estabilidad en las políticas, sin embargo, los casos desviantes sugieren que esa relación no explica cabalmente todos los cambios en las políticas públicas. Es por esto que el autor propone un segundo modelo que contempla otras variables buscando responder cuando y porque se producen cambios en las políticas publicas.

Segundo modelo

En este segundo modelo de análisis, Dos Santos nos presenta un conjunto de variables que interactúan entre sí reflejando que la sociedad no es un sistema estático y cerrado,

sino dinámico y abierto, donde los cambios en las políticas públicas surgen como resultados de diferentes cambios a nivel económico, social, académico y político.

Variables:

- I. Cambio en la estructura de escasez
- II. Complejización social
- III. Cambio en el conocimiento social especializado.
- IV. Cambio en la percepción y comportamiento de las elites.

El autor propone un modelo donde las variables que intervienen en los cambios en las políticas públicas son: cambios en la estructura de escasez, procesos de complejización social, cambio en el conocimiento asocial especializado. Llegado a este punto, argumenta que esas variables (o algunas de ellas) hacen posible que se produzca un cambio en el comportamiento y en la percepción de las elites, (variable interviniente) y de ésta última se desprende que se produzca un cambio en la orientación de las políticas públicas.

I. Cambia la política cuando existen cambios en la estructura de escasez de bienes y recursos.

Tomando en cuenta los aspectos cuantitativos y cualitativos de los problemas sabemos que la cantidad de bienes y recursos con los que cuenta una sociedad, promueven el resurgimiento y protagonismo de las diferentes organizaciones sociales, convirtiéndose en grupos referentes e influyentes para la toma de decisiones. Como expone Dos Santos (1979, p.57) esta variable es relevante a la hora de explicar los cambios en las políticas. *“En la medida que la estructura de escasez se modifica un mundo diferente aparece para los tomadores de decisiones, especialmente en relación al tipo y cantidad de recursos disponibles, permitiéndoles de esta forma, cambios de orientación en políticas específicas, que no son necesariamente acompañadas por cambios en la composición de las elites (...) la estructura de escasez puede promover la diferenciación social e inducir a la emergencia de organizaciones que tienen por objetivo alterar la posición de estratificación social de los grupos que representan (...) una vez en esta acción, las organizaciones pasan a generar demandas constituyéndose en una nueva fuente de presión para los cambios en la percepción y el comportamiento de las elites decisoria.”*

Indicador:

- Evolución del PBI desde los años (1983-1990) y (2003-2009)

~~Comenzamos el análisis del PBI desde el año 1983 para considerar la coyuntura~~

económica previa a ambos períodos, ya que en ambos casos el país vivió una crisis económica que condicionó diferentes políticas públicas y afectó la relación entre el estado y la sociedad civil organizada.

II. Cambia la política cuando existen crecientes procesos de complejización social.

La complejización social es el resultado de la multiplicidad de organizaciones (sociales, económicas, culturales, etc.) con diversos intereses, necesidades y asimetrías de poder dentro de la sociedad, estas organizaciones intentan influir en la toma de decisiones para que sean atendidas sus demandas mediante la concreción de políticas específicas. Dos Santos, explica el rol de la complejización social en el proceso de elaboración y ejecución de políticas. *“El proceso multiplicación de organizaciones, aquí será llamado complejización social, es de hecho una variable interviniente entre la estructura de escasez y el comportamiento de las elites que toman las decisiones, pudiendo explicar la posibilidad de cambio en el contenido y cantidad de decisiones tomadas, sin que necesariamente ocurra una elevada tasa de renovación de las elites”*

La complejización social constituye una fuente autónoma de presión para los cambios en la percepción y en el comportamiento de las elites decisorias; en este punto analizaremos al SUTD, interlocutor válido por representar a un sector específico de la sociedad, en un aspecto fundamental: acceso de las trabajadoras del sector a la seguridad social.

Indicador:

- Cotizantes del sector doméstico en BPS desde el año 1987 hasta el año 2009 tomamos como año de inicio 1987 al no encontrarse registros para años anteriores.

III. Cambia la política cuando existen cambios en el conocimiento social especializado.

Estos cambios se producen como consecuencia del desarrollo tecnológico, científico, social y cultural en las sociedades.

Dos Santos, fundamenta que las elites que detentan el poder tienen creencias adquiridas y que las mismas surgen del conocimiento especializado, reconociendo la importancia de estudios, datos estadísticos y/o investigaciones como herramientas necesarias (fundamentos teóricos) para la elaboración de políticas públicas.

“Las creencias públicas sustentadas por las elites que toman las decisiones son derivadas de las hipótesis teóricas prevalecientes sobre los mejores métodos para lograr los mejores objetivos para la sociedad (...) son las investigaciones científicas teóricas y prácticas que proveen de esos instrumentos en la medida que la sociedad es cada vez más influida por la ciencia.”

Indicadores:

- Esta variable será medida analizando documentos producidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para ambos períodos.
- Revisión de revistas de Derecho Laboral, años (1985-1990) y (2005-2009).
- Entrevista al Dr. Álvaro Rodríguez Azcue (Doctor en leyes, operador técnico y político durante la gestión de Tabaré Vázquez) como informante calificado.

IV. Cambia la política cuando existen cambios en la percepción y en el comportamiento de las elites políticas.

Relacionado con la variable anterior, el autor argumenta que los conocimientos con los que cuentan las elites son sustituibles, los cambios en las creencias (aunque lleve tiempo) se materializan en la elaboración y la ejecución de las políticas públicas.

“(...) A sí como es indiscutible que se busca el conocimiento no trivial, como ingrediente para los procesos de la toma de decisiones, esto no pasa muy rápidamente en el escenario de las elites políticas. Sino que lentamente y por caminos sinuosos,

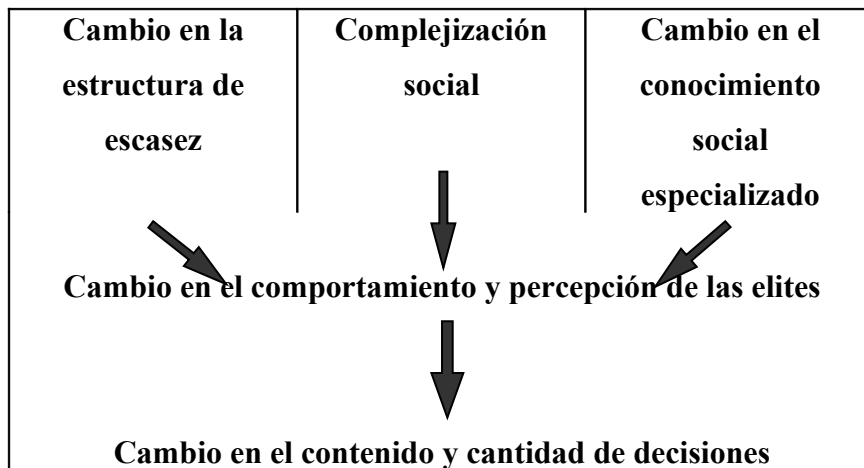
tarde o temprano las hipótesis que impulsan el avance intelectual terminan por incorporarse al stock de comportamientos disponibles para la comunidad ”

Indicador:

- Declaraciones hechas por los ministros de Trabajo y Seguridad Social sobre el sector doméstico, tomadas del primer año (marzo 1985 a marzo de 1986 y marzo 2005 a marzo de 2006) de cada gobierno, mediante la revisión de los diarios El País y La República respectivamente.

Cuadro 2

Segundo modelo de análisis



Resumiendo los dos modelos propuestos por Dos Santos; donde establece en primer lugar tener en cuenta la rotación de las elites para explicar la estabilidad en las políticas públicas, sin embargo, esto no es ni necesario ni suficiente (casos desviantes) entonces, se hace necesario la formulación de un segundo modelo que contempla variables provenientes desde la actividad económica, la sociedad y la académica. Éstas variables hacen posible que la elite política modifique sus percepciones hacia determinados sectores de la sociedad, y que finalmente se demuestren en cambios en las políticas públicas dirigidas hacia ese sector.

Para responder la pregunta planteada en este trabajo, ¿Qué es lo que explicaría el cambio en la política pública laboral con respecto al sector doméstico? Tendremos en cuenta cada una de las variables propuestas por Dos Santos en sus dos los modelos.

Marco metodológico

Analizaremos los cambios en las políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico en dos períodos de tiempo y como ya adelantamos, pondremos énfasis en las diferencias que nos expliquen cuales son las causas del cambio en esas políticas.

Utilizaremos el método comparado ya que es el adecuado para lograr la comparación y comprensión de casos similares, el principal merito que tiene este método es poder lograr un análisis intensivo de pocos casos. Collier (1994, pag. 54). Dentro del mismo buscaremos las diferencias cruciales que nos explicaran a que se debieron los cambios en las políticas públicas laborales hacia el sector. Remitiéndonos a John Stuart Mill, quien elaboró un método comparativo para el análisis de casos; en nuestro trabajo son los cambios en la política pública laboral con respecto al sector doméstico durante (1985-1990) y (2005-2009) este método no define las variables a utilizar, sino que ellas surgen del marco teórico. Busquets (1996, p.140) resume la propuesta teórica formulada por John Stuart Mill: *“En el método de la diferencia, los valores de la variable dependiente no son los mismos para todos los casos, y el método asume que si los resultados son diferentes, es posible encontrar una diferencia crucial entre los casos (valores diferentes para la misma variable independiente, esto es una causa) que explique la diferencia en el resultado. En el método del acuerdo, al contrario, cuando se encuentran resultados idénticos entre los casos estudiados (los mismos valores para la variable dependiente), se busca la identificación de regularidades, o una semejanza crucial entre los casos.”*

Capítulo tercero

Análisis

En esta sección y luego de analizadas cada una de las variables comenzaremos a dar respuesta a la pregunta guía del trabajo: ¿Qué es lo que explicaría los cambios en las políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico?

Basándonos en el primer modelo, presentamos el siguiente cuadro, donde se muestra los partidos que gobernaron desde el año 1985 hasta el año 2009, el titular del gobierno en cada período y la correspondiente política laboral hacia el sector doméstico.

Primer Modelo

Cuadro 3

Cambia la política cuando existe un cambio en la elite política.

Años/ Rotación de elites	Presidente durante esos años	Política laboral con respecto al sector doméstico
01/03/1985 01/03/1990 Primeras elecciones nacionales luego de doce años de dictadura gobierna el Partido Colorado.	Julio M. Sanguinetti	<ul style="list-style-type: none"> • Restauración de los CSS. • Exclusión del sector doméstico. • Salarios para el sector fijados por decreto y por debajo del salario mínimo nacional.
01/03/1990 01/03/1995 Primer gobierno del Partido Nacional Luego de reinstaurada la democracia.	Luís A. Lacalle	<ul style="list-style-type: none"> • No se convocó a los CSS. • Salarios para el sector fijados por decreto y por debajo del salario mínimo nacional.
01/03/1995 01/03/2000 Vuelve al gobierno el Partido Colorado.	Julio M. Sanguinetti	<ul style="list-style-type: none"> • No se convocó a los CSS. • Salarios para el sector fijados por decreto y por debajo del salario mínimo nacional.
01/03/2000 01/03/2005 Continúa el Partido Colorado en el gobierno.	Jorge Batlle	<ul style="list-style-type: none"> • No se convocó a los CSS. • Salarios para el sector fijados por decreto y por debajo del salario mínimo nacional.
01/03/2005 13/07/2009 Primer gobierno del Frente Amplio.	Tabaré Vázquez	<ul style="list-style-type: none"> • Restauración de los CSS • Inclusión del sector doméstico. • En una primera etapa, el salario para el sector fue fijado por decreto teniendo como piso el salario mínimo nacional. • Posteriormente negociación tripartita,

		acuerdo sobre salarios. Con especial énfasis en los salarios mas deprimidos.

Elaboración propia en base a datos obtenidos del taller de Procesos Electorales de Facultad de Ciencias Sociales.

Como observamos durante todos los años estudiados, hubo rotación en las elites políticas en el poder, sin embargo la política laboral hacia el sector doméstico se mantuvo sin cambios hasta el año 2005. Podemos resaltar, que aunque haya regresado la elite “colorada” al poder (luego de un intervalo de cinco años) y en otro contexto político y social, no se convocó a los CSS, ni se modificaron las políticas con respecto al sector.

De este modo estamos en condiciones de afirmar que la rotación de las elites políticas, no es condición necesaria ni suficiente para explicar los cambios en las políticas públicas (la relación puede existir o no) coincidimos con el autor al preguntarnos: ¿Qué factores explican estos casos desviantes? En los cuales, aunque se renueve la elite política, esa renovación no se refleja necesariamente en cambios en la políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico. Para responder a esto se hace necesario el segundo modelo de análisis.

Segundo modelo

I. Cambia la política cuando existen cambios en la estructura de escasez de bienes y recursos.

Como hemos adelantado esta variable sería medida analizando el PBI para cada año, los datos que se presentan a continuación se expresan en millones de pesos, se encuentran en los respectivos anuarios estadísticos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los años 1998 y 2010.

Cuadro 4

Evolución del PBI desde los años (1983-1990) y (2003-2009)

Años	PBI en millones de pesos para cada año.	Años	PBI en millones de pesos para cada año.
1983	255.301	2003	380.292
1984	252.512	2004	397.936
1985	256.238	2005	425.018
1986	278.932	2006	443.402
1987	301.006	2007	476.489
1988	305.476	2008	517.159
1989	308.848	2009	513.938
1990	309.766		

Fuente: Anuarios estadísticos del FMI. Biblioteca del Banco Central del Uruguay.

En los dos períodos de estudio y luego que el país viviera dos crisis económicas severas, observamos como el PBI aumenta moderadamente.

Durante todo el primer período el aumento fue de un 82,4%, mientras que durante el segundo período el PBI aumentó un 60%. La diferencia entre un período y otro es de 22,4%. Solamente hacia el año 2009 notamos una leve disminución del PBI de un 0,6%.

Observamos como la variable estructura de escasez de bienes y recursos, se comporta de la misma manera durante los dos períodos, ya que el PBI comienza siendo alto y mantiene un aumento sostenido hasta el final de los dos periodos.

II. Cambia la política cuando existen crecientes procesos de complejización social

En una consulta realizada a la Sra. Matilde Castillo presidenta del SUTD (15/9/2010) sabemos que no se cuenta con una cifra exacta sobre el número de personas afiliadas al sindicato en su inicio en el año 1985 (se estima que la organización sindical estaba compuesta por unas 10 mujeres). Según datos aportados por el PIT-CNT (2005, p.21) en dicho sector la tasa de sindicalización fue del 100% a partir del año 2005.

Cuadro 5

Sector doméstico y cotizantes (1987-1990)-(2005-2009)

Años	cotizantes	Variación
-------------	-------------------	------------------

1987	18.363	
1988	20.328	10,7%
1989	21.791	7,2%
1990	22.616	3,8%
Años cotizantes		Variación
2005	40.921	
2006	44.886	9,6%
2007	49.361	10 %
2008	52.566	6,5%
2009	56.602	7,6%

Datos: Boletines estadísticos del BPS, años 1998 y 2010.

En todo el período estudiado hubo un aumento en la cantidad de cotizantes al BPS (un aumento total del 12%), cuando comparamos las variaciones de los dos primeros años de cada período, la diferencia porcentual es mínima (1,1%) y observamos como a partir del año 2007(un año después de aplicada la ley 18.065) se logran alcanzar los niveles porcentuales del año 1988. Los efectos positivos, pero moderados de la aprobación de la ley, fueron inmediatos, ya que al año siguiente se produjo un aumento del 0.4% en la cantidad de cotizantes al BPS.

Cabe destacar además, que durante el año 2008, se celebra la primera ronda de CSS tripartita; Estado, SUTD y Liga de Amas de Casa y Consumidores del Uruguay; sin embargo (y paradójicamente) se produjo un aumento porcentual en la cantidad de cotizantes del 3,5% al igual que en los tres primeros años del primer período.

Si bien hacia el año 2009 la cantidad de cotizantes al BPS continuo en aumentando con respecto al año anterior, este aumento comienza a ser más moderado.

Afirmamos así que la variable crecientes procesos de complejización social, se comporta de la misma manera durante los dos períodos analizados, ya que la variación total entre un período y otro es mínima.

III. Cambia la política cuando existen cambios en el conocimiento social especializado

OIT y trabajo doméstico

Durante el “Seminario Internacional Avances y Desafíos del Trabajo Doméstico”, realizado en Montevideo (28/08/2008), Manuela Tomei (experta de OIT) expuso un análisis, sobre sector doméstico en Uruguay, en el mismo transcribe la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT, año 1965) donde se destaca la necesidad de: **1)** Establecer estándares mínimos de vida compatibles con el auto-respeto y la dignidad humana. **2)** Introducir medidas protectoras y de formación profesional. **3)** Realizar estudios dirigidos a recabar información de los Estados miembros sobre las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores domésticos.

Aunque estas recomendaciones son del año 1965 continuaron vigentes para los dos períodos estudiados, a partir de las mismas se comienzan a realizar algunos estudios específicos sobre la situación y condiciones de las trabajadoras del sector, estos son datos relevantes a la hora de elaborar e implementar las políticas. Afirmamos así que los avances en el conocimiento especializado son insumos y fundamentos para la toma de decisiones de la élite política gobernante.

Continuando con su presentación, Tomei explica y fundamenta la necesidad de instrumentos internacionales para el trabajo doméstico *“hay pocas medidas, estructuras y servicios dirigidos a favorecer la reconciliación entre trabajo y familia. El sector doméstico es uno de los sectores más desprotegidos y desfavorecidos de la fuerza laboral, lo cual lo hace altamente vulnerable a la violación de derechos fundamentales y a la violencia laboral, (...) en este sentido, se advierte sobre un desajuste entre lo que establece la ley y la práctica. Y la necesidad de inclusión de las trabajadoras de ese sector en la cobertura de legislación nacional que se aplica a los demás trabajadores, (...) se debe establecer un sistema de inspección laboral que asegure el respeto de la legislación que les concierne.”*

En este sentido celebramos los estudios a nivel académico que han permitido tener primeras aproximaciones a la realidad del sector doméstico, sin embargo, siguen existiendo carencias en la aplicación de las leyes que regulan al sector, en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas.

En el texto: “Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del MERCOSUR” los autores M. Pereira y H. Valiente, refiriéndose al acatamiento del convenio N° 111-del año 1958- mencionan como un gran avance a nivel regional, la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR.

“La Declaración Socio-Laboral firmada en Brasilia, en diciembre de 1998 menciona explícitamente en su artículo 1º la igualdad efectiva de derechos, tratamiento y oportunidad en el empleo y ocupación de todo trabajador sin distinción o exclusión por motivo de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica, posición económica o cualquier otra condición social o familiar”.

En nuestro país el avance jurídico internacional sobre igualdad en el empleo no se tradujo (en la práctica) en mejoras en las condiciones de trabajo para el sector doméstico.

Derecho Laboral y sector doméstico

En la revisión de las revistas de “Derecho Laboral revista de doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales”. Para el primer período (1985-1990) no se encuentran registros referidos al sector de trabajadoras domésticas, sin embargo, entre los años (2005-2009) encontramos tres revistas: en primer lugar la revista de abril-junio del 2005, antes de aplicada la ley, donde hallamos un artículo que transcribe el decreto que fija el salario mínimo para el sector doméstico; teniendo como base el salario mínimo nacional, esto supone un avance en la igualdad de trato con respecto a los salarios del resto de los trabajadores; la segunda revista de octubre-diciembre del 2006, (a pocos días de aprobada la ley), donde encontramos el documento “La Ley N° 18.065/06 de Trabajo Doméstico sus logros” de la Dra. Alicia Trezza de Piñeyro, donde describe de: *“hecho trascendente, la aprobación de una ley que regula distintos aspectos de la relación de trabajo doméstico”*.

Es pertinente transcribir casi en su totalidad dicho documento, porque muestra el contexto de exclusión en la que se ha desarrollado el sector doméstico, el camino recorrido hasta lograr la aprobación de la ley N° 18.065/06 y el cambio cualitativo que significó para las trabajadoras del sector.

“Históricamente, los integrantes de este colectivo no fueron contemplados por el derecho. Comúnmente, se les ha mencionado sólo para negarles o retacearles beneficios que se otorgaban a los demás trabajadores de la actividad privada. (...) Ello implicó que durante mucho tiempo fueran olvidados, discriminados, o tratados como trabajadores de segunda categoría.

La ley que acaba de promulgarse constituye la culminación de una serie de proyectos, presentados al Parlamento Nacional a partir de 1986, y que luego de ser considerado por las respectivas Comisiones de las Cámaras de Representantes y de Senadores, no

llegaron a ser tratados en plenario. Dicha ley responde a expectativas y reivindicaciones largamente planteadas, tendientes a nivelar este sector, en lo que a derechos se refiere, con los demás trabajadores de la actividad privada (...) La circunstancia de que, finalmente, se haya logrado un acuerdo y la aprobación por el parlamento de una ley en la que son tratados y resueltos algunos temas fundamentales como la limitación de la jornada de trabajo –cuyo reconocimiento había sido muy resistido por algunos sectores – es un importante paso hacia la significación de la actividad.”

En la tercera revista de octubre- diciembre 2008, a poco tiempo de instaurada la negociación entre gobierno, SUTD, y Liga de Amas de Casas y Consumidores del Uruguay, encontramos un artículo titulado: “Breves comentarios sobre algunas novedades ocurridas en la reciente ronda de Consejos de Salarios.” Escrito por el Dr. Nelson Loustaunau, Vice Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien nos explica el cambio cualitativo que significó para el sector, la Ley nº 18.065/06 y la puesta en marcha del grupo Nº 21, ambas referidas al sector doméstico en los CSS: *“Debe recordarse que originariamente, bajo el imperio pleno de la ley 10.449, este sector (el sector doméstico) al igual, que el rural, estaba excluido de este método de fijación de salarios. Esta situación desigual y si se nos permite el discriminatoria, fue corregida por la ley 18.065 (...) que contiene el nuevo estatuto de las trabajadoras del hogar y donde expresamente se consagró su derecho a participar en estos órganos (...) No fue sencillo instalar este ámbito, debido a que era muy difícil encontrar un sujeto colectivo adecuado del lado de los empleadores. El Poder Ejecutivo realizó múltiples ofrecimientos a diversas gremiales, pero no eran aceptados, hasta que por fin se identificó a la Liga de Amas de Casa, una organización sin fines de lucro (...) que aparecía como representando en forma cabal al grueso de los empleadores del sector. Este convenio no puede dejar de verse como un verdadero éxito del diálogo social que personalizan los Consejos de Salarios.”*

De estas premisas destacamos; el largo proceso por el cual los fundamentos académicos fueron considerados para instrumentar cambios en las políticas, también observamos que el avance a nivel legislativo es básico, en el entendido que se reglamenta sobre la extensión-limitación de la jornada laboral (aún durante el año 2009 se continuaba discutiendo sobre la ley de fueros sindicales y las diferentes categorías ambos importantes para avanzar en la equiparación de derechos laborales).

Los cambios cualitativos los observamos en la aprobación y ejecución de ley 18.065, en la convocatoria y aceptación de la Liga de Amas de Casa y Consumidores del Uruguay como la contraparte representando a la patronal, y la creación de un grupo específico en la negociación colectiva de salarios.

Entrevista personal al Dr. Álvaro Rodríguez Azcue (14/09/2010)

Relacionado con lo anterior Rodríguez Azcue argumenta: *“Desde la academia en general ha habido una posición progresista, que se inscribe en un pensamiento con sensibilidad social, un pensamiento de avance del progreso social por lo menos desde la década de mediados de los años '80 (...) desde esa época ha habido una continuidad, y tal vez lo que cambió fue el resto de la sociedad en particular, porque a nivel político fue posible canalizar demandas que ya estaban en los ámbitos académicos desde hace mucho tiempo.”*

A modo de resumen aseveramos que las posiciones tanto de nivel internacional (OIT) como de la academia (a nivel nacional) se mantuvieron proclives a favor de la inclusión de las trabajadoras del sector en el régimen general de trabajo.

La variable cambios en el conocimiento social especializado, adquiere el mismo valor durante los dos períodos.

IV. Cambia la política cuando existen cambios en la percepción y en el comportamiento de las elites políticas.

Declaraciones de Sr. Licenciado. Hugo Fernández Faingold sobre el sector doméstico. Diálogo El País (1985-1986).

Durante el primer gobierno del Dr. Julio. M. Sanguinetti el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estuvo encabezado por el Lic. H. Fernández Faingold; encargado de llevar adelante el nuevo diálogo social entre sindicatos, patronales y gobierno, reinstaurando los CSS e implementando el Plan de Emergencia.

Encontramos en la edición de El País (16/03/1985) una entrevista titulada: *“Habrá negociación por rama de actividad”*. Donde el ex Ministro explica como funcionarían

los mecanismos de negociación de salarios y hace referencia al aumento salarial aprobado el 01/03/1985, con carácter de obligatorio para “toda” la actividad privada.

“Los mecanismos de negociación van a tener que ser una mezcla de Consejos de Salarios y Convenios Colectivos, con participación de los trabajadores los empresarios y el gobierno, existen situaciones disímiles en relación con los aumentos desde el 1º de marzo, quedan excluidos los trabajadores de la construcción, los de la esquila, y el servicio doméstico, cuyos salarios por el momento se seguirán fijando por las normas en vigencia.”

Estas son las únicas declaraciones públicas, hechas por el ex Ministro, sobre el sector doméstico durante el período analizado. Observamos que no se argumenta porque el sector doméstico queda por fuera de la convocatoria a los Consejos de Salarios, y excluido del aumento salarial, sino que se lo descarta explícitamente.

Sr. Eduardo Bonomi y sector doméstico, Diálogo La República (2005-2006).

En la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue presidido por el Sr. Eduardo Bonomi encargado de reinstaurar los CSS.

Durante la revisión de los diarios, encontramos una declaración sobre el sector doméstico en la edición de La República (08/12/2005) bajo el título: *“Ministro de Trabajo negó aumento en la conflictividad y en las ocupaciones de centros de trabajo.”*

El ex Ministro Eduardo Bonomi declaró, refiriéndose a los moderados avances con respecto al sector de trabajadoras domésticas: *“Nos queda en el debe el grupo domésticas y estamos estudiando como poder llevarlo adelante ya que no hemos podido convocar al sector empresarial.”*

No encontramos durante el período analizado más declaraciones públicas referidas específicamente al sector doméstico.

Basándonos en las expresiones de los ex Ministros, afirmamos que durante el primer período la elite política no concebía al sector doméstico como actor relevante en las diferentes negociaciones. En el segundo de los casos, hay voluntad expresa por parte del gobierno de lograr una mesa de negociación lo cual ha significado un cambio sustancial en la política respecto al sector.

Nos remitimos nuevamente a la entrevista realizada al Dr. Álvaro Rodríguez Azcue, en este caso, sobre los avances entre el período (1985-1990) en relación al período (2005-

2008): *“Notoriamente, ha habido un cambio muy significativo; empezando por el reconocimiento y asimilación de los derechos en igualdad de condiciones con el resto de las otras actividades que se recogen en la ley del año 2006. Indudablemente, no solamente hay un avance normativo por la circunstancia justamente de aprobación de una ley, sino que la implementación y puesta en funcionamiento del mecanismo de fijación de salarios, a través de los Consejos de Salarios, promovió una incipiente organización sindical.*

Si uno toma en cuenta que en el 2004 había aproximadamente veinte mil afiliados al Banco de Previsión Social por trabajo doméstico y a fines del 2009 estamos en los cincuenta y cinco mil, hay prácticamente más de una duplicación; de todos modos a pesar de esa mejora notoria, sensible, es uno de los sectores que todavía hay mayores sub-declaración, o ausencia de registro directamente, que se sitúa prácticamente en un porcentaje del orden del cincuenta por ciento. Hay estimado un universo de unas cien mil personas que trabajan en servicio doméstico y solamente tienen cobertura unas cincuenta y cinco mil, pero además de estar dentro del sistema, se logró el acceso al seguro de desempleo que antes no tenían, el acceso en el régimen de acciones familiares, que si bien antes lo tenían, al mejorarse el régimen también fue mas atractivo que las personas estuvieran dentro del sistema formal. Al mismo tiempo, la reforma en el sistema de salud provocó justamente un efecto positivo por la inclusión de los hijos de los trabajadores, con el pago de la cotización sobre la masa salarial, que como se trata precisamente de un sector de baja remuneración histórica, se ve más beneficiado aún, en la ecuación costo-beneficio.”

El conocimiento especializado, la academia, estaba forjando cambios desde el inicio del primer período en el año 1986 que luego fueron tomados por la elite política gobernante en el año 2005.

Observamos que durante el segundo período, se avanzó de manera específica en las políticas laborales hacia el sector de trabajadoras domésticas (ley 18.065, creación del grupo n° 21 en los CSS) y esa mejora se acentuó con la implantación de otras políticas generales (de redistribución y de salud) que llevaron al fortalecimiento del sector.

Debemos concluir que la variable cambios en la percepción y comportamiento de las elites, adquiere diferente valor entre el primer y segundo período.

Se encuentran así presentados y analizados los dos modelos; en el próximo cuadro, veremos los valores que adquieren cada una de las variables para cada uno de los

períodos estudiados, nos centraremos en las diferencias entre cada una de ellas para responder: ¿Qué es lo que explicaría el cambio en las políticas públicas laborales dirigidas hacia el sector doméstico?

Cuadro 6

Valores de cada variable en ambos períodos de tiempo

Variabes	Valor en A (1985-1990)	Valor en B (2005-2009)
I. Cambio en la elite política.	Alto	Alto
II. Cambios en la estructura de escasez de recursos	Alto	Alto
III. Proceso de complejización social	Alto	Alto
IV. Cambio en el conocimiento especializado	Interno/Alto Externo/Alto	Interno/Alto Externo/Alto
VI. Cambio en el contenido y orientación de las políticas públicas laborales con respecto al sector	Bajo	Alto

Elaboración propia, en base a los modelos de análisis y sus respectivos niveles de medición.

Capítulo cuarto

Conclusiones

I. Cambia la política cuando existe un cambio en la elite política.

En ambos períodos existió rotación de elites, ambos momentos son trascendentales: el primero se destaca por la salida de la dictadura y la posterior restauración democrática y el segundo período se caracteriza por ser la primera vez que asume el gobierno nacional un partido de izquierda. Al adquirir esta variable el mismo valor para los dos períodos, no nos explica la diferencia en la implementación de las políticas laborales hacia el sector de trabajadoras domésticas. La rotación de las elites en el poder no supone ni garantiza políticas de Estado dirigidas a grupos específicos.

II. Cambia la política cuando existen cambios en la estructura de escasez de bienes y recursos.

El PBI comenzó siendo alto al inicio de cada año y continuó en aumento hasta el final de los períodos estudiados (hacia final del año 2009 disminuye un 0,6% sin embargo no modifica la política con respecto al sector, que comenzó a instrumentarse desde el año 2005) la variable adquirió el mismo valor, por lo tanto no explica el cambio en las políticas laborales con respecto al sector doméstico, esto supone que un alto PBI puede ser o no, un factor determinante al momento de aplicación de políticas públicas laborales y aunque como sociedad contemos con recursos económicos, eso no siempre se transcribe en políticas sociales con el fin de redistribuir la renta y ampliar los beneficios sociales. Este tipo de políticas depende de la orientación ideológica sobre los sectores a los cuales priorizar los recursos disponibles.

III. Cambia la política cuando existen crecientes procesos de complejización social.

Esta variable adquiere el mismo valor en los dos períodos de tiempo, ya que la cantidad de cotizantes al BPS en el inicio (durante el primer año) era baja, sin embargo fue en aumento sostenido, hasta el final del segundo período.

Tomando en consideración los dos primeros años de cada período, observamos que no hubo cambios significativos en la cantidad de cotizantes e inclusive después del primer

año de aplicada la ley n° 18.065 se logran logaritmos iguales a los primeros años del primer período

El mismo valor para la variable, nos indica que la complejización social fue alta, sin embargo no muestra cambios trascendentales desde un período a otro.

Esta variable también queda descartada como la explicación a los cambios en las políticas pública laborales hacia el sector doméstico.

IV. Cambia la política cuando existen cambios en el conocimiento social especializado.

Observamos como esta variable adquiere el mismo valor para los dos períodos analizados, ya que desde la OIT, y la academia se ha demostrado cierta sensibilidad y atención con respecto a la situación diferencial del sector doméstico, impulsando proyectos de ley, y realizando estudios referidos a la situación socio-laboral de las trabajadoras; todos ellos recogidos por la elite política a partir del año 2005.

Observamos como en ambos casos la variable cambios en el conocimiento social especializado fue importante en el intento de influir en la toma de decisiones de la elite política, sin embargo, la intencionalidad de considerar a dicho conocimiento como fuente para la elaboración y ejecución de políticas se logró a partir del año 2005 bajo el gobierno del Frente Amplio. El conocimiento especializado fue relevante a la hora de elaborar una política innovadora y justa para el sector doméstico.

El importante aporte de esta variable no explica los cambios producidos en las políticas laborales hacia el sector doméstico en nuestro país.

V. Cambia la política cuando existen cambios en la percepción y en el comportamiento de las elites políticas.

Encontramos en esta variable la diferencia crucial de nuestro análisis.

Durante el primer período, la percepción de la elite política sobre la importancia de incluir al sector en las negociaciones y reconocerles derechos fue baja y también se mantuvieron sin modificaciones las políticas hacia el sector. Para el segundo período, dicha percepción fue alta, ya que se impulsaron leyes salariales y reguladoras de la actividad del sector y también instancias de negociación colectiva (CSS) destacándose como logro histórico la negociación tripartita. Estos importantes avances se fundaron en

principios ideológicos y teóricos sobre la necesidad de ampliar los derechos laborales a todos los trabajadores y en especial, lograr la dignificación del trabajo doméstico en nuestro país.

VI. Cambio en el contenido de las políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico.

Estamos en condiciones de responder la pregunta: ¿Qué es lo que explicaría el cambio en las políticas públicas laborales dirigidas hacia el sector doméstico?

Observamos que durante el primer período no hubo cambios en las políticas con respecto al sector, sin embargo sí sucedieron cambios muy significativos y positivos durante el segundo período.

Esta variable es el corolario de los dos modelos, estamos en condiciones de afirmar que los cambios en la política laboral con respecto al sector doméstico, se debieron a los cambios significativos producidos por el cambio en la percepción y el comportamiento de la elite política el cual significó un cambio en la conducción del Estado, que desde el año 2005, se ha focalizado en regulación e intervencionismo en materia laboral, atendiendo a las diversas demandas sindicales, y valiéndose de insumos forjados desde la academia.

La respuesta a la pregunta inicial: **¿Qué es lo que explicaría el cambio en las políticas públicas laborales dirigidas hacia el sector doméstico?** Es el cambio producido en la percepción y el comportamiento de la elite política. Considerando que las variables cambio en la elite política, cambios en la estructura de escasez de recursos, procesos de complejización social, y cambios en el conocimiento social especializado, adquieren cada una de ellas, el mismo valor para los dos períodos analizados.

Ambos períodos cuentan con: una alta rotación de las elites que supone cambios cualitativos en la orientación ideológica, un alto PBI o sea recursos disponibles para implementar y ampliar políticas; un proceso de complejización social alto y sostenido, y conocimiento especializado proclive a la inclusión del sector en el régimen de derecho laboral general a la par del resto de los trabajadores. Observamos que la diferencia crucial que explica los cambios en las políticas públicas laborales con respecto al sector doméstico se encuentra en la percepción de la elite; sobre como distribuir el alto PBI, como sostener la inclusión de un sector débil en materia de derecho laboral y como canalizar y efectivizar las demandas, y los diferentes estudios desde la academia.

Bibliografía

- Busquets, J, Miguel (1996 a), *Las políticas públicas: área de estudio y modelos de análisis*. Dpto. de Ciencia Política. UdelaR. Facultad de Ciencias Sociales Documento de Trabajo N° 5.
_____ (1996 b), *Análisis comparado de dos casos de reforma de seguridad social en el Uruguay*. UdelaR. Facultad de Ciencias Sociales. Dpto. Ciencia Política. Documento de trabajo N° 8.
_____ (2005), *Análisis comparado de las Reformas de Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Editorial Lapzus-Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 2005.

- Cozzano B. Graciela M. Rodríguez M. (2001), *Las relaciones laborales en Uruguay 1985-2000*. Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga. Montevideo.
- *Habrá negociación por rama de actividad* (1985, 2 de mayo) EL PAÍS (Págs. 1-9)
- Departamento de Trabajo Social (2009), *Boletín Informativo de lo/as trabajador/as doméstico/as*. (boletín N° 4). Facultad de Ciencias Sociales UdelaR.
- DOS SANTOS, W, GUILHERME (1987), *Cidadania e justiça A política social na ordem brasileira*. 2ª Edición. Editora Campus.
- Espino, Alma (1991), *Las trabajadoras en el sindicato: ¿Un intento por sumar fuerzas o un objetivo transformador del sindicalismo?* (Capítulo 4) en: “*Los desafíos del movimiento sindical*” CIEDUR (1991).
- _____ (2008), *Situación del Trabajo doméstico remunerado en Uruguay*. En Seminario Internacional Avances y desafíos del Trabajo doméstico. MTSS, Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, OIT. Montevideo.
- _____ Amarante Verónica (2008), *La situación del servicio doméstico En Uruguay*. INAMU- Banco Mundial.
- Ley 18.065. MONTEVIDEO. 05/12/2006. TRABAJO DOMÉSTICO. NORMAS PARA SU REGULACIÓN.
- Ley 10.449. MONTEVIDEO. 12/11/1943. CONSEJOS DE SALARIOS. SE INSTITUYE EL REGIMEN, CON EXISTENCIA DE CAJAS DE COMPENSACION, Y SE ARTICULAN NORMAS CONEXAS.
- Ley 5.350. MONTEVIDEO. 17/11/1915. REGIMEN DE HORARIO DE TRABAJO.
- Senatore, Luis. (2006) *¿Y ahora? El Primer ciclo del Gobierno de Izquierda en Uruguay*. En: Informe de Coyuntura N° 6. Instituto de Ciencia Política. Ediciones, Banda Oriental.
- _____ (2007). *La Hora de las Reformas: Gobierno, Actores y Políticas en el Uruguay 2006-2007*. En Informe de Coyuntura N° 7. Ediciones, Banda Oriental.
- Informe de coyuntura N° 8 (2008). *Encrucijada 2009: Gobierno Actores y Políticas en el Uruguay 2007-2008*. Ediciones, Banda Oriental.

- Informe de Coyuntura N° 9 (2009). *Encrucijada 2010: La Política uruguaya a prueba*. Editorial fin de Siglo.
- *Ministro de trabajo negó aumento en la conflictividad y en las ocupaciones de centros de trabajo* (2005, 8 de diciembre) La República (Pág. 14).
- *Por un Uruguay Para Todos. Programa de Principios y Carta Orgánica del Partido Colorado*. Publicación, DIARIO EL DÍA (1984).
- Pereyra Milena, Valiente Hugo (2007). *Regímenes jurídicos sobre Trabajo Doméstico Remunerado en los Estados del MERCOSUR*. OXFAM. Imprenta Rosgal. Chile.
- Uruguay. BPS. (1998). *Boletín estadístico*. N° 53.
 _____ (2008). *Las Trabajadoras Domésticas tienen Derechos*. Seminario-Taller. Casa de las Ciudadanas. Montevideo-Uruguay
 _____ (2010). *Boletín estadístico*. N° 65.
- Uruguay. INMUJERES (2010). *La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género*. Cuaderno del sistema de información de género (cuaderno N° 1)
- IV Congreso Extraordinario del FRENTE AMPLIO “Héctor Rodríguez” (2003), *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible*. Montevideo Uruguay.
- Revista de Derecho Laboral. (1985) Tomo XXVIII, N° 140, FCU
 Mdeo.Uruguay
 _____ (2005) Tomo XLVIII, N° 218, N° 219. FCU Mdeo.
 _____ (2006) Tomo XLIX, N° 223, N° 224. FCU Mdeo.
 _____ (2007) Tomo L, N° 225, N° 226. FCU Mdeo.
 _____ (2008) Tomo LI, N° 229, N° 232. FCU Mdeo.
- Rodríguez. M, Cozzano. B, Mazzuchi. G, Pozzolo. L (1998). *Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales: De la apertura política a la apertura económica Uruguay 1985-1998*. Editorial. Trilce. Montevideo.
- Rodríguez. M, Cozzano B, Mazzuchi. (2001) *La transformación de las relaciones laborales en Uruguay 1985-2001*. Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga. Montevideo.
- Rostagnol, Susana (1988) *Las trabajadoras en el servicio doméstico*. Editorial CIEDUR.

- Sartori G, Morlino L (1994) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Editorial Alianza.
- Tomei, Manuela (2008). *Hacia instrumentos internacionales sobre trabajadores domésticos: principales ejes a ser debatidos en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010*. En: *Seminario Internacional Avances y desafíos del Trabajo doméstico*. MTSS, Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, OIT. Montevideo.
- Torres. Cristina (1988) *El Trabajo Doméstico y las Amas de Casa. El rostro invisible de las mujeres*. Editorial CIEDUR.
- Trezza de Piñeyro, Alicia (2001) *La Relación de Trabajo Doméstico*. UdelaR Facultad de Derecho. FCU.