

# **EMPODERAMIENTO DE LA MUJER. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL**

Soc. Silvia Santos  
Ec. Alicia Echeverrigaray



# Empoderamiento de la mujer. Políticas Públicas y Seguridad Social

Soc. Silvia Santos

Ec. Alicia Echeverrigaray

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Octubre 2019

## Resumen

*Este documento busca un primer acercamiento a la temática del empoderamiento de la mujer desde lo conceptual, analizando tanto los aspectos relacionados al mercado laboral como los culturales y político institucionales de nuestro país. Disponer de un trabajo remunerado formal, que proteja ante las distintas contingencias de actividad y cubra los riesgos de la vejez contribuye a una mayor autonomía. Por lo que, por último se muestra cómo la seguridad social ha apoyado a la autonomía económica y el empoderamiento.*

**Palabras Clave:** *empoderamiento, empoderamiento económico, género.*

## 1. Introducción

El concepto de empoderamiento económico viene ganando terreno en los últimos años en el discurso de las agencias de desarrollo como un objetivo importante, combinando argumentos relacionados con la igualdad de género y otros de carácter instrumental vinculados a efectos multiplicadores deseables para el desarrollo.<sup>1</sup>

El mismo fue impulsado en la Conferencia Mundial de las Mujeres de Naciones Unidas en Beijing (1995) para referirse al aumento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y acceso al poder. Esta plataforma estableció que las mujeres tienen igual derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos ya que “Las mujeres que ocupan puestos políticos y de adopción de decisiones en los gobiernos y los órganos legislativos contribuyen a redefinir las prioridades políticas al incluir en los programas de los gobiernos nuevos temas que atienden y responden a las

---

<sup>1</sup> Uruguay ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres. Espino, A., Galván, E., Salvador, S. Uruguay, 2014.

preocupaciones en materia de género, los valores y las experiencias de las mujeres y ofrecen nuevos puntos de vista sobre cuestiones políticas generales.”<sup>2</sup>

Por otro lado, al hablar de empoderamiento también se incluye el “empoderamiento económico”, poniendo foco en la capacidad y las oportunidades de las mujeres para tener un ingreso propio que le permita una independencia y autonomía en las decisiones. De acuerdo a ONU Mujeres “Fomentar el empoderamiento económico de las mujeres contribuye directamente a la igualdad de género, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico inclusivo».

El objetivo de este trabajo es compendiar distintos abordajes que se han dado del tema, desde la academia, organismos del estado etc. sin la intención de hacer un análisis exhaustivo pero sí una primera aproximación con foco especial en la seguridad social y la normativa y programas que de alguna forma contribuyen al empoderamiento.

## 2. Empoderamiento económico

Se trata de un concepto de larga tradición en la economía feminista. En este sentido, Kabeer (1999)<sup>3</sup> define el empoderamiento como la expansión de la habilidad de las personas para tomar decisiones estratégicas para su vida, en un contexto donde esta habilidad les estaba previamente negada.

Este concepto implica la existencia de un proceso de cambio, por el cual las personas a las que se les había negado la posibilidad de tomar decisiones la adquieren y, en segundo lugar, implica necesariamente la posibilidad de elegir entre varias alternativas. Es así que estas autoras plantean una clara asociación entre pobreza y "desempoderamiento", porque la insuficiencia de medios para cubrir las necesidades propias comúnmente limita la capacidad de ejercer elecciones significativas.

El término “empoderamiento económico” hace referencia a “la capacidad para tener éxito y avanzar económicamente, y el poder para tomar y ejercer decisiones económicas” (Golla et al., 2011).

La definición operativa del concepto tiene en cuenta la posibilidad de obtener ingresos propios por medio de un **trabajo remunerado y de calidad** (en términos del acceso a la

---

<sup>2</sup> Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. ONU Mujeres. 2014. [https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?vs=755&vs=755](https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?vs=755&vs=755)

<sup>3</sup> Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurements of Women’s Empowerment. Kabeer, N. Países Bajos, 1999

protección social y a un nivel de ingresos adecuado) y **la capacidad de agencia de las mujeres** (entendida como la capacidad de participar en la toma de decisiones).

A nivel internacional Uruguay se ha comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 así como ha acordado implementar la Estrategia de Montevideo en la última Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL (2016).<sup>4</sup>

En la Estrategia de Montevideo se entiende por autonomía “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles”.<sup>5</sup> Lo que implica una visión más amplia y abarcativa que el concepto de empoderamiento económico.

En la Estrategia se enumeran tres componentes para la realización efectiva de la autonomía de las mujeres:

- **La autonomía física de las mujeres.** *Se expresa fundamentalmente en dos dimensiones de la ciudadanía: los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres y los derechos a una vida libre de violencia de género, vinculándose con la libertad y la autonomía sobre sus cuerpos y sus vidas, sobre el cual cada mujer debe tener la potestad y capacidad de tomar decisiones soberanas.*
- **La autonomía económica.** *Es la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los varones. Esta autonomía se relaciona con el acceso y con la capacidad de controlar los activos y los recursos, así como producirlos.*
- **La autonomía en la toma de decisiones.** *Se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. Esta autonomía implica la plena participación en las decisiones que afectan la vida de las mujeres, sus familias, sus comunidades y la sociedad en su conjunto.*

Kabeer, N. (1999), abordó la temática de las restricciones que han impuesto frenos al empoderamiento de las mujeres, realizando la siguiente clasificación: la existencia de estereotipos de género que atribuye diferentes cualidades y capacidades a mujeres y hombres; la distribución de roles de género en relación con el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados; la diferenciación en cuanto al tipo de tarea que los hombres

---

<sup>4</sup> La agenda 2030 cubre una amplia gama de áreas entre las que está la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, además de reconocer la necesidad de la transversalización del tratamiento de género.

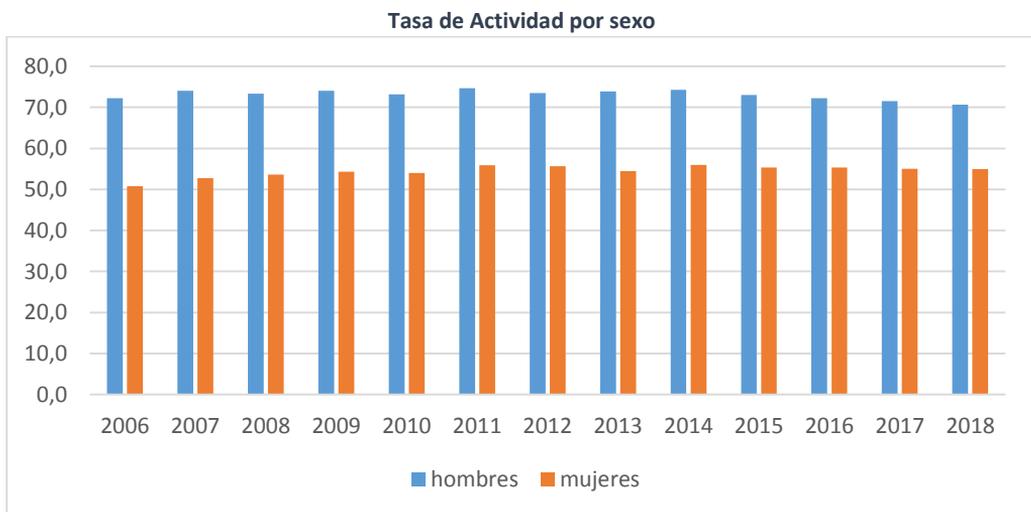
<sup>5</sup> Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Consejo Nacional de Género. Uruguay. 2017

y las mujeres desarrollan en el mercado laboral. Las mujeres se concentran en actividades vinculadas al cuidado y el servicio (empleo doméstico, enseñanza, enfermería, pediatría, secretariado y actividades administrativas), mientras que los hombres trabajan en la producción industrial y la construcción, por ejemplo.

A su vez, la autora asocia estas restricciones con los Estados y los mercados, en el entendido que estas instituciones reflejan y reproducen las ideas preconcebidas acerca de la masculinidad y la femineidad como aspectos rutinarios de sus normas, procedimientos y prácticas. Por ejemplo, las normas culturales y legales establecen el acceso y control de los recursos (tierra, capital, créditos, tecnología, etc.), el acceso a los canales de comercialización, la preferencia de los/las empleadores a contratar uno u otro sexo (las mujeres se perciben como un vínculo más débil con el mercado de trabajo).

### 3. Participación de las mujeres en el mercado laboral

En las últimas décadas, el crecimiento de la fuerza de trabajo en Uruguay se apoyó principalmente en el incremento de la participación femenina, según puede observarse en la evolución de las tasas de actividad y de ocupación por sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a Series Históricas Tasa de Actividad - INE

Se observa que la tasa de actividad masculina permanece relativamente constante mientras que la femenina presenta una tendencia creciente de 51% en 2006 a 55% en 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Series Históricas Tasa de Actividad - INE

La tasa de empleo de hombres registra un descenso en los últimos cuatro años, mientras que el empleo de mujeres se mantiene constante desde 2011 en alrededor del 50%.

La evolución de estos indicadores ha dado lugar a la reducción de las brechas entre hombres y mujeres en las tasas de actividad (de 21,4 puntos porcentuales en el 2006 a 15,8 en 2018) y empleo (de 22,6 puntos porcentuales en el 2006 a 16,4 en 2018) debido, fundamentalmente, a la mayor inserción femenina en el mercado laboral.

Más allá de ello, en Uruguay las brechas persisten y las mujeres siguen enfrentando mayores dificultades a la hora de ingresar y permanecer en el mercado de trabajo, así como de acceder a determinados sectores, bienes y servicios de producción. La desigualdad en los niveles de ingresos propios conlleva desigualdades en los niveles de autonomía económica y provoca efectos significativos en la inserción social y en las posibilidades de desarrollo personal.

Teniendo en cuenta las restricciones al empoderamiento, antes mencionadas, se han realizado análisis e investigaciones que buscaron identificar los factores que contribuyen a explicar las desigualdades de género en el mercado laboral y analizar el potencial de las políticas que buscan superar las desigualdades.

Sobre estos fundamentos teóricos se publicó la investigación “Las claves para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay”<sup>6</sup>, que en base a la ECH analiza

---

<sup>6</sup> Las Claves para el Empoderamiento Económico de las Mujeres en Uruguay. Espino, A. y Salvador, S. 2018

la participación de mujeres y hombres de entre 18 a 65 años de edad, en el mercado laboral y las características a nivel de ocupación de los mismos.

En lo que respecta a la participación en el mercado laboral estas autoras concluyen que las mujeres que viven en pareja, con hijos/as pequeños/as que no concurren a centros de cuidado infantil y no cuentan con servicio doméstico, son quienes ven más restringidas sus posibilidades de participación en el mercado laboral. Entre los factores explicativos de esto está por un lado la cultura que considera al rol del hombre como proveedor y por otro las dificultades para conciliar el cuidado de la casa y los niños con la actividad laboral.

Estas conclusiones se refuerzan cuando se analiza por zona geográfica observándose una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral en mujeres que habitan en Montevideo, lo que se asocia a patrones laborales más convencionales en el Interior y a factores de demanda asociados al desarrollo de servicios y sectores con mayor participación femenina en la capital.

Si bien se ha observado un aumento en la participación de las mujeres en el mercado laboral, interesa analizar la tasa de ocupación y la categoría ocupacional. Según las autoras, cuando las mujeres pueden acceder a un ingreso suficiente como para resolver las tareas del hogar, trabajan de forma remunerada.

Los estudios concluyen que hay condiciones que aumentan la probabilidad de que las mujeres estén ocupadas: ser jefas de hogar, tener servicio doméstico y nivel educativo alto; pero que a su vez hay factores que desestimulan dicha participación, como ser los ingresos por transferencias del Estado.

Estos mismos factores, nivel educativo y acceso a la contratación de servicio doméstico, son los que inciden en el acceso a mejores oportunidades de empleo asalariado formal, tanto para hombres como para mujeres. En contrapartida, aquellas que no tienen estas condiciones presentan mayor probabilidad de trabajar como cuentapropistas.

Las mujeres, debido a las diferentes responsabilidades en los hogares y las normas y valores predominantes en la sociedad, trabajan (de forma remunerada), en promedio una cantidad de horas algo inferior que los hombres, lo cual influye en los montos de ingresos percibidos.

Para hablar de discriminación económica es importante considerar los ingresos laborales por hora. En el 2017, las mujeres uruguayas percibieron 5,9% menos de ingresos salariales por hora y 25,0% menos de salario total (INMUJERES, 2018).

El tipo de actividades a las que acceden las mujeres, la categoría ocupacional y la carga horaria que pueden asumir son un fuerte determinante de las brechas salariales.

La mayor cantidad de años promedio de educación con que cuentan las mujeres es la variable más significativa para determinar un aumento en su salario por hora para todas las categorías ocupacionales. Por lo cual si bien las mujeres en promedio ganan menos que los hombres, este resultado muestra que la ventaja educativa de las mujeres logra compensar, en parte, los efectos negativos a que podría dar lugar alguna forma de discriminación de género (Espino, A.; Salvador, S. 2018).

Desde el Estado también se ha abordado la temática de las características y consecuencias de las desigualdades que se entrecruzan en todos los ámbitos del sistema social. Un ejemplo de ello es el trabajo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que a efectos de realizar una mirada de largo plazo del sistema de género en Uruguay, identifica factores de freno a la igualdad y factores de impulso.<sup>7</sup>

Al igual que las autoras mencionadas la OPP analiza entre otras, la dimensión socioeconómica, llegando a conclusiones similares: “El eje central de la desigualdad de género ha sido la división sexual del trabajo, por la que históricamente se ha asignado a los varones el trabajo remunerado y a las mujeres el trabajo no remunerado (TNR) que, si bien es sustento para el primero, ha quedado invisibilizado en su contribución a la economía...determinando un acceso y control desigual por parte de las mujeres a los recursos económicos, así como a los ámbitos de poder y de toma de decisiones, que se expresan como brechas de participación de las mujeres con respecto a los varones en distintos ámbitos societales, entre ellos, el mercado laboral” (OPP, 2018).

Por otra parte, a pesar de los cambios a nivel de la oferta laboral femenina (aumento de los niveles educativos y de la participación laboral), se mantiene la segregación y segmentación del mercado laboral, con diferentes oportunidades laborales para varones y mujeres según su nivel educativo e inserción social y con una baja corresponsabilidad de cuidados.<sup>8</sup>

En este sentido, en el informe realizado en 2016, por Batthyány y Genta se analizó la distribución de los varones y mujeres ocupadas por sector de actividad, concluyendo que “a pesar de los cambios en la estructura productiva, la segregación por sexos de

---

<sup>7</sup> Sistemas de Género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay – Escenarios prospectivos, Serie de Divulgación Volumen VI, OPP, 2018.

<sup>8</sup> Amarante y Espino (2002); Espino, Salvador y Azar (2015).

los sectores de actividad no presenta cambios significativos en el período estudiado (1990–2014)”<sup>9</sup>.

En efecto, la mitad de las mujeres se ocupa en el sector de los servicios (que incluye servicios sociales y de salud, servicio doméstico, enseñanza, y otros) y en el comercio básicamente minorista. Adicionalmente, según señala el informe, una característica relevante de la inserción laboral femenina en el sector de servicios es el tamaño del establecimiento, que en general es pequeño y tiende a concentrarse en el sector informal.

#### 4. Factores culturales y político-institucionales

En el documento de OPP antes mencionado se identifica y analiza el papel que juegan en la discriminación de género, además del componente socioeconómico, los factores culturales e identitarios y el factor político-institucional.

Con respecto a los aspectos culturales, la reproducción de estereotipos, sobre todo de las diferentes “capacidades” entre hombres y mujeres es una de las restricciones que ha impuesto históricamente roles, responsabilidades y actividades diferentes. En general de menor jerarquía para mujeres.

El diagnóstico realizado por la Dirección de Planificación de OPP (DP-OPP), sobre participación y representación política de las mujeres, concluye que uno de los frenos a la igualdad de género es la baja participación de mujeres en altos cargos de los diferentes poderes del estado<sup>10</sup>.

En este sentido, la primer Ley de Cuotas promulgada en Uruguay (Ley N° 18.476 del 2009) establecida para el Poder Legislativo, Intendencias, Juntas Departamentales, Municipios y Juntas Electorales, significó un avance en cuanto al acceso a cargos de poder pero no incidió efectivamente en las dinámicas internas de los partidos políticos y los procedimientos de elección de candidaturas. Siendo ésta una de las áreas claves según dicho informe, para que las mujeres puedan efectivamente atravesar el “techo de cristal” que las inhibe de acceder a cargos de poder.

Es así que en 2017 se aprueba la Ley N° 19.555 que declara de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de órganos

---

<sup>9</sup> Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado. Batthyány, K.y Genta, N. (2016)

<sup>10</sup> Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Participación y representación política. OPP (2016).

electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos, reiterando los conceptos y criterios de aplicación de la Ley anterior: cada 3 titulares o suplentes uno debe ser de diferente sexo, con la diferencia que no tiene fecha de finalización.

Como resultado del proceso de mayor participación política de las mujeres en Uruguay se observa que a nivel legislativo ambas cámaras son presididas en la actualidad por mujeres. Sin embargo, en la estructura por sexo de estos órganos se mantiene una importante brecha. Casi la tercera parte de la Cámara de Senadores (cuya integración es de 30 legisladores), está integrada por mujeres, mientras que en la Cámara de Representantes constituyen casi la cuarta parte de los 98 diputados.<sup>11</sup>

En lo que refiere a la composición del Poder Ejecutivo, de los 13 ministerios 4 son dirigidos por mujeres y una proporción semejante se observa en las subsecretarías donde sólo 3 son ocupadas por mujeres. En cuanto a las direcciones de estos ministerios, aproximadamente el 35% son ocupadas por mujeres.<sup>12</sup>

Es interesante observar que al igual que en el mercado laboral, la mayoría de los ministerios liderados por mujeres tienen un perfil relacionado con el área social (Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura), tradicionalmente adscripta a los ámbitos femeninos.

En el Poder Judicial la representación femenina alcanza el 70% del funcionariado. Sin embargo, a medida que se asciende en la escala jerárquica, la representación de mujeres disminuye alcanzando únicamente el 20% en los cargos de mayor jerarquía. (MIDES, 2017).

En lo que respecta a los gobiernos departamentales, de las 19 intendencias una es ocupada por una mujer. Por otro lado, a nivel de las Juntas Departamentales se puede observar cómo la Ley de Cuotas ha implicado un aumento de la participación femenina pasando de representar un 5% en 1984 a un 28% en las elecciones del 2015.<sup>13</sup>

En los servicios descentralizados, en el año 2017, las mujeres representaban un 70% del total del funcionariado público<sup>14</sup>, en tanto que, según datos del Observatorio Social del MIDES, sólo un 31,6% ocupaban puestos de alta jerarquía.

---

<sup>11</sup> Información extraída de página web: <https://parlamento.gub.uy/> al 8/10/2019

<sup>12</sup> Información extraída de páginas web ministeriales al 7/10/2019.

<sup>13</sup> El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. MIDES (2017)

<sup>14</sup> Información extraída del Observatorio de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Página Web: [https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=694%3Adatos-en-excel-2017&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=694%3Adatos-en-excel-2017&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89) al 8/10/2019

En las empresas públicas y entes autónomos también se observa el denominado “techo de cristal”, lo que se traduce en una representación femenina en cargos de alta jerarquía del 34% y 26,6% respectivamente.<sup>15</sup>

Si se analizan los cargos gerenciales y directivos en el ámbito privado, se observa que de acuerdo a la ECH 2015 solo un 33,1% está ocupado por mujeres.<sup>16</sup> Esto sucede a pesar de que, como se mencionó, el nivel educativo de éstas es mayor que el de los hombres. En una encuesta específica realizada por Enterprise Survey en 2012 referenciada en el documento “El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones” del MIDES (2017), se observa que del total de empresas privadas el 19,4% emplean mujeres en altos cargos directivos. Analizado por tamaño de empresa, el porcentaje de mujeres en dichos cargos es de un 22,9% en las pequeñas (de 5 a 19 empleados), 13,8% en las medianas y sólo un 4% en las grandes (100 o más empleados).

Los sindicatos y cámaras empresariales también son importantes para reforzar el enfoque de género en las políticas nacionales y programas de gobierno, así como avanzar en negociaciones colectivas tendientes a disminuir las brechas laborales. Al igual que lo que se observa a nivel de los distintos organismos del gobierno y en el ámbito privado, si bien hay una mejora a nivel de participación femenina, la misma sigue siendo minoritaria sobre todo si se compara con el aumento de la actividad económica de la mujer.

El PIT-CNT, central sindical única del Uruguay, cuenta en la actualidad con un Secretariado Ejecutivo de 18 miembros de los cuales 7 son mujeres. En la Mesa Representativa de cada uno de los sindicatos o federaciones del país, de los 43 cargos ocupados 18,6% son mujeres.<sup>17</sup>

## 5. Políticas para el Empoderamiento Económico

Dado que las inercias culturales y estructurales que se reflejan en los estereotipos sociales y en el mercado laboral siguen interponiéndose para efectivizar el empoderamiento económico de las mujeres, se plantea la necesidad de incluir el enfoque de género en la definición, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, a fin de no reproducir o reforzar desigualdades.

---

<sup>15</sup> Información extraída del Observatorio Social del MIDES. Página Web: [observatoriosocial.mides.gub.uy](http://observatoriosocial.mides.gub.uy) al 7/10/2019

<sup>16</sup> El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. MIDES (2017)

<sup>17</sup> Información extraída de página web: <https://www.pitcnt.uy> al 8/10/2019

En este sentido se han realizado en el pasado, mapeos sobre las políticas adoptadas por algunos organismos del Estado uruguayo<sup>18</sup> para alcanzar la igualdad entre hombre y mujeres<sup>19</sup> siendo el resultado de los mismos magro en cuanto a la incorporación de medidas y acciones con perspectiva de género. Si bien los programas analizados tenían un porcentaje mayoritario de mujeres entre sus participantes, y podrían contribuir en mayor o menor medida al empoderamiento económico de las mujeres, se trataba de políticas públicas dirigidas a atender urgencias sociales, vulnerabilidades, etc. tanto de hombres como de mujeres y en la mayoría de los casos no contemplaban la dimensión de género en su diseño e implementación.

En los últimos años, las políticas públicas han incorporado el concepto de acciones temporales, afirmativas y focalizadas, con una mirada transversal de género, basada en el diálogo político con la ciudadanía y la articulación interinstitucional.<sup>20</sup> Esto ha implicado una asignación presupuestal a programas y proyectos vinculados con el estímulo a la producción, a la generación de empleo, a las condiciones y calidad del empleo y la formación profesional o desarrollo empresarial, impulsados por los distintos ministerios.

En esta línea se encuentran las acciones de promoción al acceso y uso de los recursos y ejercicio de derechos de las mujeres rurales, particularmente las productoras familiares y asalariadas rurales.<sup>21</sup> En 2018 se aprueba la Ley N° 19.685 sobre Promoción del Desarrollo con Equidad de Género que promueve la autonomía económica de las mujeres y su capacidad de liderazgo, estableciendo mecanismos para facilitar que micro o pequeños emprendimientos y unidades de agricultura familiar aumenten sus oportunidades competitivas en los procesos de compras públicas.

En lo que refiere a la ciencia y tecnología, clave en los procesos de desarrollo del país y las oportunidades laborales, hay trabajos que evidencian la escasa participación de las mujeres, tanto a nivel educativo como laboral.<sup>22</sup> Es así que en el 2016 se conforma la Mesa Interinstitucional de Mujeres en Ciencia, Tecnología e Innovación, la misma busca abordar los estereotipos de género en el mercado laboral, generando de instrumentos de políticas en ciencia, tecnología e innovación que aporten a superar las barreras de género.

---

<sup>18</sup> MIDES, el MTSS, el MIEM, el INEFOP y la IM.

<sup>19</sup> Políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay. María Bianchi, 2014

<sup>20</sup> Diez años de trabajo en género para el desarrollo rural. OPYPA - MGAP. Florit, P. y Sganga, F. 2018

<sup>21</sup> Las mujeres rurales son colectivos caracterizados por poseer menor capital, menores ingresos, menores titularidades, escasa valoración de su trabajo productivo e invisibilidad de su voz en los espacios de participación.

<sup>22</sup> Claves para el desarrollo: más mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). ANII. 2018.

## 6. Seguridad social y la autonomía de las mujeres

Las políticas de seguridad y protección social han apoyado la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres.

En los últimos quince años se promulgaron leyes que involucran el acceso al trabajo decente, portador de autonomía, con prestaciones para contingencias de actividad y un retiro digno.

El hecho de disponer de un trabajo remunerado debidamente formalizado, con las correspondientes prestaciones para las distintas contingencias de actividad y con la promesa a futuro de una jubilación que cubra los riesgos de la vejez, contribuye a una mayor autonomía económica.

### 6.1 Cotizantes a la seguridad social

En Uruguay las mujeres participan cada vez más en los empleos formales, convirtiéndose en cotizantes a la seguridad social como se puede ver en el cuadro siguiente.

**Cuadro 1.**  
**Puestos cotizantes (\*) por sexo, promedios anuales.**

Año	Hombres	Mujeres	Variación respecto al año anterior (en%)		Variación con respecto a 2004 (en%)		% puestos de mujeres
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2004	505.990	414.998	---	---	---	---	45,1
2005	547.364	442.204	8,2	6,6	8,2	6,6	44,7
2006	589.808	468.883	7,8	6,0	16,6	13,0	44,3
2007	624.701	496.468	5,9	5,9	23,5	19,6	44,3
2008	662.395	528.585	6,0	6,5	30,9	27,4	44,4
2009	670.194	550.910	1,2	4,2	32,5	32,8	45,1
2010	702.250	583.744	4,8	6,0	38,8	40,7	45,4
2011	735.112	611.992	4,7	4,8	45,3	47,5	45,4
2012	763.997	642.587	3,9	5,0	51,0	54,8	45,7
2013	779.839	666.023	2,1	3,6	54,1	60,5	46,1
2014	780.794	679.708	0,1	2,1	54,3	63,8	46,5
2015	766.246	686.037	-1,9	0,9	51,4	65,3	47,2
2016	750.858	686.149	-2,0	0,0	48,4	65,3	47,7
2017	740.519	686.766	-1,4	0,1	46,4	65,5	48,1
2018(**)	734.156	688.647	-0,9	0,3	45,1	65,9	48,4

Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina

\* Se excluye a los patronos sin remuneración.

\*\* Datos preliminares

**Gráfico 1.**  
**Puestos cotizantes (\*) a la Seguridad Social por sexo**



Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín Evolución de los cotizantes BPS - AGSS. Datos según Nomina  
 \* Se excluye a los patronos sin remuneración.

Para 2018 el porcentaje de puestos de mujeres representó el 48% del total de puestos cotizantes. Las variaciones en puestos cotizantes son negativas en los últimos años para los hombres; mientras que los puestos de mujeres aún presentan pequeños incrementos. Tomando en cuenta la mayor participación femenina en el mercado laboral analizada previamente el incremento de cotización implica que dicha participación se concreta en el mercado formal. Lo que implica empoderamiento, más derechos y más reconocimientos.

## 6.2 Monotributo

Para muchas mujeres las actividades relacionadas con los cuidados a las cuales están adscriptas por designio cultural o por ser jefas de hogar y no disponer de servicios de cuidado, hacen dificultoso el poder insertarse en un empleo dependiente formal. Es así que el régimen del monotributo, por sus características, configura una posibilidad de acceder al mercado formal.

El régimen de monotributo beneficia a las actividades empresariales de reducida dimensión económica, unificando los aportes al BPS y a la DGI en un solo tributo.

Alcanza a un conjunto de actividades desarrolladas en la vía pública y espacios públicos, así como en pequeños locales y predios privados o públicos. Dentro del régimen de Monotributo se encuentran el establecido por la Ley N° 18.083 de Reforma Tributaria, con vigencia desde 07/2007 y el Monotributo Social Mides regulado por Ley N° 18.874 de 23/12/2011.

Si bien este régimen de aportación comprende tanto a hombres como a mujeres, las empresas monotributistas integran una mayor proporción de mujeres ya sea como patronos o como dependientes por lo que interesa observar su evolución.

El siguiente cuadro presenta puestos cotizantes que aportan a través de empresas monotributistas, para Montevideo e Interior, así como su desagregación por sexo.

**Cuadro 2.**  
**Puestos cotizantes monotributistas según domicilio fiscal. Año 2018.**

	Cantidad puestos dependientes		% de mujeres	Cantidad puestos no dependientes		% de mujeres
	hombres	mujeres		hombres	mujeres	
Montevideo	140	203	59,2	4.511	5.688	55,8
Interior	347	645	65,0	9.776	12.961	57,0
<b>Totales</b>	<b>487</b>	<b>848</b>	<b>63,5</b>	<b>14.287</b>	<b>18.649</b>	<b>56,6</b>

Fuente: Elaborado en base a Consulta CSDA. Registro, Recaudación Nominada (Base), Cuenta de Empresa.

Sistemas de Información ATyR.

Se puede observar que de los puestos dependientes, el 63% corresponde a puestos ocupados por mujeres. En tanto que en los puestos no dependientes, las mujeres también son mayoría; participando en un 56,6% del total.

La participación femenina es mayor en el interior del país, lo cual se podría asociar con la menor oferta de trabajo así como de servicios de cuidados. Por lo tanto el monotributo, si bien constituye emprendimientos de reducida dimensión, brinda la posibilidad de acceder a cierta autonomía económica en la vida activa y poder obtener una jubilación en la vejez.

### 6.3 Trabajo doméstico remunerado

De acuerdo a los estudios realizados, la posibilidad de solucionar las tareas domésticas y de cuidado a través de la contratación del servicio doméstico es uno de los factores que interviene positivamente a la hora de volcarse al mercado laboral y poder obtener mejores empleos por parte de las mujeres.

La otra cara de esta moneda está representada por quienes se emplean en este sector. Para que las trabajadoras domésticas también cuenten con ingresos propios, con cobertura para las contingencias de actividad, así como la tranquilidad de tener

ingresos en la vejez, es imprescindible que su trabajo sea de carácter formal con las aportaciones correspondientes.

La Ley N° 18.065 de Regulación de Trabajo Doméstico, por la cual se regulan las relaciones laborales y se logra la total inclusión del sector en los derechos de seguridad social, significó la posibilidad de tener un trabajo decente para un importante sector de trabajadoras mujeres (13% de las mujeres ocupadas de acuerdo a INE).

A partir de la promulgación de la misma los porcentajes de evasión han venido disminuyendo, lo cual da cuenta de los esfuerzos a nivel institucional por lograr la formalización. La participación en Consejos de Salarios también significa contar con herramientas que aportan al diálogo tripartito haciendo crecer la capacidad de negociación de las trabajadoras. Habiéndose logrado, entre otros, un incremento del Salario Mínimo Doméstico por encima del Salario Mínimo Nacional.<sup>23</sup>

El cuadro siguiente muestra cómo ha evolucionado la cotización doméstica en comparación con la evolución de puestos cotizantes dependientes de la actividad privada.

**Cuadro 3.**

<b>EVOLUCIÓN DE PUESTOS COTIZANTES DEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD PRIVADA Y AFILIACIÓN DOMÉSTICA. (1) 2006 – 201. PROMEDIO MENSUAL DEL AÑO</b>					
<b>Año</b>	<b>Actividad privada</b>	<b>Var. Anual (%)</b>	<b>Afiliación doméstica</b>	<b>Var. Anual (%)</b>	<b>% puestos af. Doméstica</b>
2006	692.316	---	43.641	---	<b>6,3</b>
2007	751.761	8,6	47.171	<b>8,1</b>	<b>6,3</b>
2008	813.990	8,3	51.004	<b>8,1</b>	<b>6,3</b>
2009	837.204	2,9	54.281	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>
2010	885.531	5,8	57.210	<b>5,4</b>	<b>6,5</b>
2011	941.636	6,3	60.717	<b>6,1</b>	<b>6,4</b>
2012	987.329	4,9	63.992	<b>5,4</b>	<b>6,5</b>
2013	1.016.632	3,0	66.006	<b>3,1</b>	<b>6,5</b>
2014	1.021.836	0,5	68.552	<b>3,9</b>	<b>6,7</b>
2015	1.010.264	-1,1	71.900	<b>4,9</b>	<b>7,1</b>
2016	994.837	-1,5	73.406	<b>2,1</b>	<b>7,4</b>
2017	985.460	-0,9	75.610	<b>3,0</b>	<b>7,7</b>
2018	977.447	-0,8	76.657	<b>1,4</b>	<b>7,8</b>

Fuente: Elaborado a partir de datos de Boletín Evolución de Cotizantes BPS-AGSS.

(1) Datos según nómina.

<sup>23</sup> AGSS-BPS (2019). Acciones con perspectiva de género en la seguridad social – Actualización 2018

Mientras los puestos cotizantes dependientes de la actividad privada se mantienen casi sin cambios en los últimos años, la afiliación doméstica continúa incrementándose. Para el año 2018 la afiliación doméstica representa el 7,8% del total de la actividad privada.

Por su parte el cuadro 4 muestra la evolución de puestos de trabajo dependientes privados de mujeres y su comparación con los puestos de las trabajadoras domésticas mujeres.

**Cuadro 4.**

<b>EVOLUCIÓN DE PUESTOS DE MUJERES COTIZANTES DEPENDIENTES PRIVADOS Y PUESTOS DE MUJERES DE AFILIACIÓN DOMÉSTICA. (1) 2006 – 2018. PROMEDIO MENSUAL DEL AÑO</b>					
Año	Priv Dep. Mujeres	Var. Anual (%)	Af.Dom Mujeres	Var. Anual (%)	% puestos af. Doméstica
2006	295.363	---	42.561	---	14,4
2007	320.410	8,5	46.017	8,1	14,4
2008	349.479	9,1	49.801	8,2	14,3
2009	365.851	4,7	53.043	6,5	14,5
2010	388.623	6,2	55.959	5,5	14,4
2011	413.888	6,5	59.443	6,2	14,4
2012	435.912	5,3	62.696	5,5	14,4
2013	452.865	3,9	64.675	3,2	14,3
2014	460.636	1,7	67.221	3,9	14,6
2015	464.399	0,8	70.511	4,9	15,2
2016	463.105	-0,3	71.933	2,0	15,5
2017	465.189	0,4	74.023	2,9	15,9
2018	464.230	-0,2	74.958	1,3	16,1

Fuente: Elaborado a partir de datos de Boletín Evolución de Cotizantes BPS-AGSS.

(1) Datos según nómina.

Se observa que los puestos de trabajadoras domésticas mantienen incrementos a lo largo del período y representan el 16% de los puestos de trabajadoras dependientes privadas en 2018.

## 6.4 Leyes que apoyan la corresponsabilidad en los cuidados

La intersección entre la maternidad y el trabajo remunerado es un punto altamente relevante tanto desde la mirada de la protección a la maternidad como desde la igualdad de género. En este sentido las prestaciones por maternidad, y más recientemente las de paternidad y cuidados parentales, apuntan a proteger la

seguridad en empleo, conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado así como favorecer la corresponsabilidad dentro del hogar.

A partir del 1° de noviembre de 2013 la Ley N° 19.161 introduce cambios con respecto al régimen de maternidad existente: se establecen modificaciones al subsidio por maternidad, se instaura un subsidio por paternidad para trabajadores de la actividad privada y se regula un subsidio para cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral.

La Ley amplía la cobertura del subsidio por maternidad para trabajadoras dependientes privadas, incorporando a las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS; pueden tener hasta un trabajador subordinado, ser titulares de empresas monotributistas o titulares de empresas unipersonales rurales. Asimismo se amplía el período de amparo de este subsidio de 12 a 14 semanas. La incorporación de nuevos colectivos y la ampliación del período refuerza el apoyo de la seguridad social a la compatibilidad entre el trabajo remunerado y la maternidad.

A partir del 1° de enero 2016 se amplía la licencia paternal a trece días continuos, tres a cargo del empleador y diez a cargo del subsidio otorgado por BPS.

El nuevo régimen también establece medio horario de uso parental hasta los seis meses del niño o niña a partir de 2016. Este beneficio puede ser utilizado indistintamente por el padre como por la madre pero no en forma simultánea.

Esta Ley implica un importante avance, no solamente en cuanto al ajuste con los convenios internacionales<sup>24</sup>, sino también en lo que tiene que ver en el ámbito de los cuidados, ya que consagra el reconocimiento y promoción de la responsabilidad compartida en el cuidado de hijas e hijos; en este caso, tratándose de niños/as pequeños/as, ayudando a fortalecer el vínculo, en las primeras etapas de vida con sus padres.

Se presenta la evolución de las altas de maternidad, paternidad y cuidados parentales, desde el año 2015 hasta diciembre de 2018. Se incluye la licencia por adopción de acuerdo a la Ley N° 17.292<sup>25</sup>, así como la reducción de horario por adopción según la Ley N° 18.436.

---

<sup>24</sup> El Convenio 183 de la Organización Internacional de Trabajo establece 14 semanas de licencia plena por maternidad.

<sup>25</sup> La ley 17.292 en su artículo 33 expresa que los y las trabajadoras del sector público o privado que reciban niños en adopción o legitimación adoptiva, podrán hacer uso de una licencia especial con goce de sueldo, de seis semanas continuas de duración.

**Cuadro 5.**

**Evolución de altas de beneficios de Maternidad, Paternidad y Cuidados Parentales (1)**

	Maternidad	Paternidad	Cuidados Parentales		Adopción Ley 17.292		Adopción Ley 18.436	
			mujeres	varones	mujeres	varones	mujeres	varones
<b>2015</b>	1377	1144	640	8	3	2	2	0
<b>2016</b>	1365	1315	787	14	2	2	2	1
<b>2017</b>	1250	1280	759	12	2	2	1	0
<b>2018</b>	1168	1165	714	15	3	3	2	1

Fuente: DW de Prestaciones (datos sin reliquidaciones)

(1) A partir de enero 2017 incluye motivo especial

Los beneficios por maternidad oscilan resultando en un promedio de 1.290 altas mensuales en todo el período analizado. En tanto que, los beneficios por paternidad se acompañan con los anteriores (1.226 promedio 2015-2018).

Las altas de beneficios para cuidados se mantienen con valores bajos, por lo que no se corresponden con los beneficios maternales. En el total del período se registra un promedio de 737 altas mensuales. De la lectura por sexo surge que quienes utilizan este beneficio son casi exclusivamente las madres, mientras que los varones representan solo el 2% en 2018.

Con respecto a las altas de licencia por adopción las mismas son muy escasas, aun así en las correspondientes a cuidados por adopción, prácticamente no hay varones.

Según la encuesta realizada para el Sistema de Cuidados referente al uso de las licencias parentales y roles de género en el cuidado (2017),<sup>26</sup> entre las razones por las cuáles los hombres manifiestan no haber hecho uso del medio horario priman las que se basan en criterios culturales (72% “porque el bebé estaba siendo amamantado”, 60% “porque pensó que era mejor para el bebé que quedara al cuidado de su pareja”, 33% “porque les corresponde a las madres el cuidado directo de los bebés durante el primer año de vida), por otra parte las mujeres responden a razones asociadas al mercado laboral (38% “porque perdía ingresos”, 32% “porque perjudicaba la dinámica del trabajo”, 32% “porque tenía responsabilidades de dirección”).<sup>27</sup> Esto refuerza el diagnóstico sobre la importancia de las restricciones al empoderamiento económico.

<sup>26</sup> Uso de Licencias Parentales y Roles de Género en el Cuidado. Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. para Sistema de Cuidados. 2017

<sup>27</sup> La pregunta era de respuesta múltiple.

## 6.5 Leyes que favorecen la cobertura de seguridad social

El poder lograr un mínimo de autonomía en la vejez es el principal cometido de las pensiones.

La Ley N° 18.395 de octubre de 2008 de flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, constituye una herramienta que facilita el llegar a esta etapa de la vida con cobertura jubilatoria.

Las principales modificaciones de dicha Ley tienen que ver con la reducción de los años de servicio para configurar causal de jubilación común (de 35 a 30 años) y causal edad avanzada.<sup>28</sup> También se flexibilizó el acceso a jubilaciones por discapacidad y se instituye un subsidio especial por inactividad compensada a mayores de 58 años.

De acuerdo al Capítulo V -artículo 14-, denominado “Del Cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia”, las mujeres tienen un beneficio específico al poder computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

Si bien parte de esta normativa se aplica tanto a hombres como a mujeres, son éstas las que, dada su mayor dificultad para el acceso al trabajo formal, resultan más favorecidas por la flexibilización y por el beneficio específico para la mujer en lo que refiere al cómputo ficto de año por hijo.

Los resultados de esta normativa se pueden observar en la evolución de las altas jubilatorias entre los años 2007 y 2018 y las altas por Ley N° 18.395 que comienzan a registrarse a partir del año 2009. Asimismo se muestra la cantidad de mujeres que se han podido jubilar gracias al cómputo ficto por hijos/as nacidos vivos.

---

<sup>28</sup> Alternativas: 70 años de edad y 15 de servicios, 69 años de edad y 17 de servicio, 68 años de edad y 19 años de servicio, 67 años de edad y 21 años de servicio, 66 años de edad y 23 años de servicio, y 65 años de edad y 25 años de servicio.

**Cuadro 6.**  
**Altas totales de jubilación (sin reforma)**

	Hombres	Variación (en%)	Mujeres	Variación (en %)	% de mujeres
2007	7.533	---	5.057	---	40,2
2008	7.966	5,7	5.751	13,7	41,9
2009	11.710	47,0	12.908	124,4	52,4
2010	15.126	29,2	17.988	39,4	54,3
2011	14.846	-1,9	16.057	-10,7	52,0
2012	15.143	2,0	14.360	-10,6	48,7
2013	12.797	-15,5	12.069	-16,0	48,5
2014	13.462	5,2	13.613	12,8	50,3
2015	14.917	10,8	14.830	8,9	49,9
2016	15.315	2,7	14.328	-3,4	48,3
2017	14.041	-8,3	13.332	-7,0	48,7
2018	15.518	10,5	14.101	5,8	47,6

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

En 2018 el 47,6% de las altas de jubilación comunes correspondieron a mujeres, lo que implica siete puntos más que el año 2007.

Estos incrementos se explican en mayor parte por las altas amparadas en la Ley N° 18.395, donde además, se registra una mayor proporción de altas femeninas, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7.**  
**Altas de jubilaciones por Ley 18.395**

	Hombres	Variación (en%)	Mujeres	Variación (en%)	% de mujeres
2009	6.575	---	6.937	---	51,3
2010	10.388	58,0	11.442	64,9	52,4
2011	6.371	-38,7	7.736	-32,4	54,8
2012	5.694	-10,6	6960	-10,0	55,0
2013	4.395	-22,8	5.878	-15,5	57,2
2014	4.439	1,0	5.012	-14,7	53,0
2015	5.319	19,8	5.684	13,4	51,7
2016	5.205	-2,1	5.405	-4,9	50,9
2017	5.136	-1,3	5.627	4,1	52,3
2018	5.561	8,3	6.665	18,4	54,5

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS).

Nota: para el año 2018 se consideran como parte de la Ley N° 18.395 aquellas mujeres que accedieron a configurar causal con 35 años de servicios computando de 1 a 5 hijos, con 36 años de servicios computando de 2 a 5 hijos, con 37 años de servicios computando de 3 a 5 hijos, a 38 años de servicios computando 4 o 5 hijos y los que accedieron a configurar causal con 39 años de servicios computando 5 hijos.

La participación de mujeres en el total de jubilaciones otorgadas por la Ley de flexibilización de acceso jubilatorio, pasó de ser el 51,3% en 2009 al 54,5% en 2018. Los datos muestran que esta Ley ha favorecido principalmente el acceso a las jubilaciones femeninas.

En lo referente al cómputo ficto por hijo, el mismo significó para muchas mujeres la posibilidad de acceder al beneficio jubilatorio que de otra forma no hubieran podido obtener. En el siguiente cuadro se presentan las altas de jubilaciones de mujeres que utilizaron el cómputo ficto por hijo, por aplicación del art. 14 de la Ley N° 18.395, y dentro de éstas, las que pudieron obtener causal gracias a dicho cómputo.

**Cuadro 8.**  
**Altas anuales con cómputo ficto por aplicación del art. 14 y altas con obtención de causal**

	<b>Total por cómputo ficto</b>	<b>Obtención de causal</b>	<b>% altas con obtención de causal</b>
2009	6.089	2.290	37,6
2010	11.531	5.029	43,6
2011	10.109	4.343	43,0
2012	8.255	3.491	42,3
2013	7.030	2.762	39,3
2014	7.189	2.801	39,0
2015	8.633	3.121	36,2
2016	8.708	3.011	34,6
2017	9.045	3.246	35,9
2018	9.195	3.085	33,6

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base al listado de Altas CDES Prestaciones (a partir del 2013)

Las mujeres que han podido obtener causal jubilatoria debido a la aplicación del artículo 14 ascendieron en 2018 a 3.085, lo que equivale al 33,6% de las mujeres que se jubilaron con cómputo ficto.

En los tres cuadros anteriores se observan valores máximos en el año 2010, ello responde sobre todo a los impactos iniciales por la implementación de la Ley.

## 6.6 Normativa que asegura montos mínimos de pasividades

La segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo, la menor carga horaria que pueden dedicar al trabajo remunerado, obstaculiza el acceso a mejores empleos para las mujeres, generando una importante brecha salarial. Las consecuencias se pueden apreciar en los montos de las pasividades: los importes más bajos de jubilaciones corresponden principalmente a mujeres. El incremento periódico de las

pasividades más reducidas tiende a corregir o atenuar de alguna manera estas consecuencias que se originan en el mercado laboral.

Los montos mínimos jubilatorios y de las pensiones de sobrevivencia están regulados por el régimen general de pasividades y el sistema de ajuste de las pasividades dispuesto por el art. 67 de la Constitución de la República. El Poder Ejecutivo, a partir del año 2007, dispuso el incremento gradual del mismo.

Se presentan datos correspondientes al último incremento del año 2018, establecido por Decreto N° 232/2018 del Poder Ejecutivo correspondiente a un mínimo de 2,925 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), con vigencia desde el 1° de julio de 2018.<sup>29</sup>

**Cuadro 9.**  
**Cantidad de pasivos beneficiarios con el monto mínimo año 2018**

	<b>hombres</b>	<b>mujeres</b>	<b>total</b>	<b>% de mujeres</b>
Jubilados	52.176	69.396	121.572	57,1
Pens. sobrevivencia	144	10.548	10.692	98,7
<b>Total</b>	<b>52.320</b>	<b>79.944</b>	<b>132.264</b>	<b>60,4</b>

Fuente: Banco de datos de AEA (AGSS) – en base a proceso especial RING de Prestaciones

Se observa que las mujeres representan el 57,1% de jubilados beneficiarios del incremento del monto mínimo y el 98,7% de los pensionistas de sobrevivencia mayores de 64 años.

## 6.7 Leyes orientadas a la búsqueda de equidad

La normativa relativa a la seguridad social refleja en el transcurrir del tiempo, los cambios en las costumbres de una sociedad y muy especialmente las modalidades de inserción de las personas en el mercado laboral. Un ejemplo lo constituyen las modificaciones que observaron las leyes relativas a las pensiones de sobrevivencia.

Las pensiones de sobrevivencia, reguladas por Ley N° 16.713, son prestaciones contributivas que otorga del Banco de Previsión Social<sup>30</sup>, debido al fallecimiento de una persona afiliada en actividad, en goce de jubilación o de un subsidio transitorio. La pensión así generada puede tener varios beneficiarios: personas viudas, hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para todo trabajo, hijos solteros menores de

<sup>29</sup> A partir de julio 2019 el mínimo pasa a ser de 3 BPC

<sup>30</sup> Asimismo existen en nuestro sistema de seguridad social, otras cajas de jubilaciones y pensiones: Militar, Policial, Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios.

veintiún años, padres absolutamente incapacitados para todo trabajo personas divorciadas, concubinas y concubinos.

Esta Ley amplía el derecho al viudo si demuestra dependencia económica de la causante o si carece de ingresos suficientes. Las leyes anteriores sólo le otorgaban este beneficio si estaba incapacitado para todo tipo de trabajo, lo que implicaba que muy pocos hombres obtenían el beneficio de la pensión de sobrevivencia.

Las condiciones que impone la normativa para acceder a esta prestación son de carácter económico y de edad, haciendo diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al tope de ingresos para acceder a la pensión.<sup>31</sup> Este beneficio puede ser servido durante toda la vida, dependiendo de la edad del beneficiario/a a la hora del otorgamiento.

Es así que las mujeres que antes obtenían esta prestación por relacionarse indirectamente con la seguridad social a través de su cónyuge, ahora tienen también la posibilidad de ser ellas las que generan un derecho a causa de su inserción en el mercado laboral ocupando un trabajo formal. El resultado de la ley se puede observar en el cuadro siguiente.

**Cuadro 10.**  
**Cantidad de pensiones por sexo y variación respecto al año anterior**

	Hombres	var. anual	Mujeres	var. anual	Total	var. anual
<b>2004</b>	10917		266.853		277.770	
<b>2005</b>	11607	6,3	265.062	-0,7	276.669	-0,4
<b>2006</b>	12212	5,2	263.376	-0,6	275.588	-0,4
<b>2007</b>	12672	3,8	260.349	-1,1	273.021	-0,9
<b>2008</b>	13137	3,7	257.553	-1,1	270.690	-0,9
<b>2009</b>	13574	3,3	255.599	-0,8	269.173	-0,6
<b>2010</b>	14131	4,1	254.473	-0,4	268.604	-0,2
<b>2011</b>	14628	3,5	252.592	-0,7	267.220	-0,5
<b>2012</b>	15013	2,6	249.952	-1,0	264.965	-0,8
<b>2013</b>	15572	3,7	247.114	-1,1	262.686	-0,9
<b>2014</b>	15974	2,6	244.219	-1,2	260.193	-0,9
<b>2015</b>	16457	3,0	241.500	-1,1	257.957	-0,9
<b>2016</b>	16976	3,2	235.976	-2,3	252.952	-1,9
<b>2017</b>	17391	2,4	231.302	-2,0	248.693	-1,7
<b>2018</b>	18000	3,5	228.461	-1,2	246.461	-0,9

Fuente: Elaborado en base a Comentarios de Seguridad Social N° 63

<sup>31</sup> Viuda o concubina \$ 173.539,04 (vigencia 1/2019). Viudo o concubino, si superan \$ 99.784,94 (vigencia 1/2019) no tienen derecho, por debajo de dicho ingreso existen distintos topes donde se consideran las condiciones individuales para el otorgamiento.

El período muestra un decrecimiento para todos los años en los totales, los cuales son explicados por las variaciones negativas de las beneficiarias mujeres. Las pensiones correspondientes a varones se incrementan en todos los años, como resultado de la aplicación de la Ley.

En cuanto a las variaciones acumuladas, mientras las pensiones de los hombres han crecido un 64.9% con respecto al año 2004, las de las mujeres han decrecido en el mismo período un 14.4%.

De acuerdo a AGSS-BPS (2019), el decrecimiento de las pensiones de las mujeres se debe a que en el stock hay mujeres que han obtenido la pensión por orfandad con leyes anteriores al Acto Institucional Nº 9, las cuales les otorgaban el beneficio de por vida.

Estas son prestaciones que van desapareciendo y que no tienen reposición. También por el Acto Institucional Nº 9 se prestaban pensiones por fallecimiento a las viudas de forma vitalicia, característica que fue condicionada por la Ley Nº 16.713 fijando límites al periodo de amparo según la edad de la viuda a la fecha de fallecimiento del causante como se vio arriba.

Estas leyes anteriores reflejan la condición de la mujer de una época en la que la mayoría se dedicaba exclusivamente al trabajo no remunerado y los cuidados.

Aun así, al estudiar la estructura de las pensiones de acuerdo con el sexo de las mismas, las beneficiarias mujeres son la mayoría. Mientras las prestaciones por pensiones de sobrevivencia del sexo femenino se encuentran en el entorno del 93% del total de pensiones servidas por el organismo, las del sexo masculino apenas si han alcanzado en el año 2018 el 7%. AGSS-BPS (2019).

También puede considerarse como una política orientada a la equidad de género, la utilización de tablas unisex para la fijación de precios de rentas vitalicias. En Uruguay hasta el 2017 para determinar el costo de las rentas vitalicias previsionales se consideraba no solo la edad sino también el sexo. A partir del 2018, por decreto Nº 221/017, la determinación del monto de jubilación común y por edad avanzada, por el tramo de ahorro individual, pasa a ser calculada en base a tablas de mortalidad sin distinción de sexo.

La principal ventaja de los precios unisex es que permite equiparar las condiciones de hombres y mujeres de la misma edad para acceder a rentas vitalicias y seguros. Si bien la mortalidad se comporta diferente según sexo, hay autores que entienden que el género es cada vez menos relevante y existen otros factores que tienen mayor impacto

asociados a los hábitos del beneficiario, por ejemplo: estilo de vida, si es fumador, ocupación, estado de salud, etc.<sup>32</sup>

## 6.8 Incorporación de cónyuges y concubinos/as al Sistema Nacional Integrado de Salud

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)<sup>33</sup> otorga cobertura médica obligatoria a través del Seguro Nacional de Salud (SNS) a trabajadores del sector público y privado y a jubilados y pensionistas. A partir del 2010 se incorporan al SNS, cónyuges o concubinos/as de trabajadores/as beneficiarios/as del sistema. Esta normativa ha constituido una forma de facilitar el acceso de las mujeres a las prestaciones de salud, las que constituyen un forma de inclusión social.

El siguiente cuadro muestra el resultado de las incorporaciones de cónyuges y concubinos/as para meses seleccionados, desde el año 2011 a 2018.

**Cuadro 11.**  
**Cónyuges y concubinos/as con SNIS por sexo- diciembre de cada año**

	Hombres	Mujeres	Total	% de mujeres
2010	527	102	629	16,2
2011	5.447	24.580	30.027	81,9
2012	16.301	56.671	72.972	77,7
2013	33.585	99.804	133.389	74,8
2014	50.000	134.161	184.161	72,8
2015	54.555	135.973	190.528	71,4
2016	59.472	143.295	202.767	70,7
2017	66.535	150.756	217.291	69,4
2018	67.407	150.593	218.000	69,1

Fuente: Boletín Estadístico AEA (AGSS)

En diciembre del año 2018, se registraron 218.000 personas beneficiarias, de las cuales el 69,1 % fueron mujeres.

Si bien esto representa, como se mencionó, un importante avance en lo que hace a la protección social, por otro lado implica un importante porcentaje de mujeres que no acceden a cobertura por su actividad laboral propia.

<sup>32</sup> Nuevos conceptos en las rentas previsionales uruguayas: tablas de mortalidad dinámicas y tarificación unisex. Jornadas de Economía BCU. Colombo, L., González, M. 2018

<sup>33</sup> Ley N° 18.211 de 5/12/2007.

## 6.9 Acciones orientadas al empoderamiento de madres adolescentes y jóvenes

El Programa de Madres Adolescentes y Jóvenes del BPS, está dirigido a jóvenes que, por su maternidad y el contexto de vulnerabilidad del que provienen, muestran grandes dificultades para continuar o retomar su trayectoria educativa.

De acuerdo al concepto de empoderamiento manejado al comienzo de este trabajo, este programa apunta a cambiar una situación de desempoderamiento y vulnerabilidad, preexistente en un colectivo que se caracteriza por no contar con herramientas válidas para acceder a un trabajo decente. En este caso, el programa busca eliminar o minimizar las principales barreras que se les interponen a estas adolescentes como por ejemplo la falta de educación y el acceso a cuidados de sus hijos/as.

El Programa comenzó a ejecutarse en el año 2002 y es gestionado por la Gerencia de Salud del BPS. El objetivo específico del Programa es: a) posibilitar la captación de madres adolescentes y jóvenes, menores de 23 años, beneficiarias del BPS<sup>34</sup> y del Programa Uruguay Crece Contigo (UCC)<sup>35</sup> interesadas en continuar estudiando, de manera de facilitar el ingreso al mercado laboral formal y especializado; b) Promover en las madres adolescentes y jóvenes la adquisición de habilidades sociales y el aumento de su autonomía económica, física y en la toma de decisiones tanto en la vida pública como en la privada. Para estos propósitos, se brinda un sistema de prestaciones que cuenta con tres tipos de beneficios: económico, social y educativo.

El apoyo económico se refiere a una transferencia económica personal, destinada a cubrir los costos que implica la capacitación: locomoción, materiales de estudio, cuidados del hijo/a, uso de institutos de educación públicos o privados, clases de apoyo y atención ante situaciones imprevistas.

El apoyo social está centrado en favorecer la autonomía y el desarrollo personal-social de las madres y su entorno familiar, acompañándolas en la construcción y consolidación de su proyecto de vida.

El apoyo educativo consiste en la asistencia obligatoria de las becarias a talleres organizados por las Trabajadoras Sociales y cuyos temas son visualizados por las

---

<sup>34</sup> Trabajadoras, hijas o parejas de trabajadores que realizan aportes a la Seguridad Social (BPS).

<sup>35</sup> El UCC es un programa dependiente de la Presidencia de la República que tiene como objetivo “Consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos”.

profesionales como una necesidad y/o surgen del interés de las madres, como por ejemplo: salud sexual y reproductiva, género, autoestima, pautas de crianza, inserción laboral, proyecto de vida, cultura emprendedora, violencia de género, entre otros.

El tiempo efectivo de cobro de estas prestaciones varían de acuerdo al proyecto de cada madre, con un máximo de 36 meses.

En el año 2018 el Programa ofrecía 74 cupos: 44 corresponden a Prestaciones de BPS (Montevideo y área Metropolitana) y 30 corresponden al convenio con UCC (20 cupos en Montevideo y área Metropolitana y 10 cupos en el departamento de Maldonado).

## **7. Acciones desde la protección social: el Sistema de Cuidados**

En los trabajos analizados se considera como una fuerte condicionante para el ingreso y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, la existencia de servicios de cuidados, especialmente los dirigidos a niños menores de cinco años.

En Uruguay en el año 2015 se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)<sup>36</sup>, el cual tiene como objetivo el generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. Otro de los objetivos centrales es la responsabilidad compartida del cuidado entre varones y mujeres, apuntando a superar la sobrecarga de trabajo en las mujeres que históricamente, y aún hoy, caracteriza a nuestra sociedad.

Se incluyen en el sistema todas las niñas y niños, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia. La normativa reconoce el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados y apunta a promover una modificación de la actual división sexual del trabajo.

Dentro de este Sistema, el Servicio de Asistentes Personales integra el Programa de Cuidados en Domicilio; está constituido por el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria de personas en situación de dependencia severa y se compone de la habilitación, el registro, la formación, la supervisión y/o el otorgamiento de un subsidio para la contratación de un cuidador.

Le compete a la Secretaría Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social la habilitación de las personas que prestan el servicio y la valoración de dependencia de los potenciales usuarios, así como la evaluación y monitoreo del programa. Por su

---

<sup>36</sup> Ley N° 19.353, promulgada el 27 de noviembre de 2015.

parte, el cometido del Banco de Previsión Social es registrar a los asistentes personales y usuarios, haciendo efectivo el pago de los subsidios.

Se presenta información sobre importes subsidiados y puestos de trabajo correspondiente a asistentes personales desde setiembre de 2014 a diciembre de 2018.

**Cuadro 12.**  
**Importes subsidiados, empresas y puestos de trabajo de asistentes personales**

	<b>Total Anual Importe subsidiado (pesos constantes promedio IPC 2018)</b>	<b>Puestos de trabajo (promedio mensual)</b>
2014	3.096.710	228
2015	46.795.336	935
2016	84.135.070	1.612
2017	183.450.442	3.240
2018	287.486.561	5.086

Fuente: Elaborada a partir de información de ATYR\_CSDA 4722

Se puede observar que a partir del año 2014, y si bien aún se cuenta con pocos años de registro, se incrementan de forma muy importante los importes dedicados al subsidio de asistentes personales así como los puestos de trabajo, los cuales rondan los 5.000 puestos en el año 2018.

En lo que tiene ver con la cobertura de cuidados de niños y niñas cabe mencionar la atención que se brinda durante la primer infancia (0 a 3 años) y el ciclo inicial (hasta 5 años) a través de Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF); Programa de Centro de Atención a la Primer Infancia (CAPI); Programa Nuestros Niños de la Intendencia Municipal de Montevideo; Centros SIEMPRE de responsabilidad compartida entre sindicatos y empresas y el Estado; Casas Comunitarias que brindan el servicio de cuidador/a en forma individual o a domicilio y centros de educación inicial regulados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

De acuerdo al Observatorio de la Educación, al 2017, un 72,5% de los niños de tres años asisten a establecimientos educativos, en tanto que este porcentaje asciende a 93,4% en niños de 4 años y más de un 99% en niños de 5 años.<sup>37</sup> Esto se corresponde con las leyes que rigen la Educación Inicial (Ley N° 17.015 del 1998, Ley N° 18.154 del 2007 y Ley N° 18.437 del 2008) que incorporan la obligatoriedad para niños de 5 y 4 años.

<sup>37</sup> Información extraída de página Web: <http://observatorio.anep.edu.uy/index.php/cobertura> al 10/10/2019

**Cuadro 13.**

**Niñas/os matriculados en educación primera infancia e inicial por forma de administración según edad (todo el país, 2017)**

EDAD	TOTAL	CEIP- PÚBLICOS	CEIP- PRIVADOS	CAIF	CAPI	NUESTROS NIÑOS	PRIVADOS MEC
0 a 11 meses	10.598	15	2.283	7.299	102	8	891
1 año	19.130	44	0	14.900	550	128	3.508
2 años	25.544	47	4.653	14.989	665	457	4.733
3 años	37.848	13.444	6.050	13.122	309	560	4.363
4 años	48.696	36.388	7.556	2.242	55	142	2.313
5 años	45.882	36.592	8.206	0	0	0	1.084
6 años (*)	154	42	0	0	0	0	112
<b>TOTAL</b>	<b>187.852</b>	<b>86.572</b>	<b>28.748</b>	<b>52.552</b>	<b>1.681</b>	<b>1.295</b>	<b>17.004</b>

Fuente: Elaborado a partir de Anuario Estadístico de Educación 2017 – MEC

(\*) Corresponde a niños de 6 años que aún asisten a establecimientos de educación inicial. No contabiliza los niños de 6 años que asisten a primaria.

Se puede observar que a nivel de la primer infancia el 54% de los niños de 3 o menos años asisten a establecimientos CAIF<sup>38</sup>, mientras un 77% de los niños de inicial (4 años y más) concurren a centros de educación inicial públicos regulados por ANEP. De estos últimos, un 28% acceden a centros con horario completo o extendido.

Priorizar la mejora, tanto en cantidad como en calidad, de las instituciones que se dedican al cuidado de niños y niñas, así como incrementar la carga horaria de las mismas, son, como ya se vio, uno de los mayores habilitadores para el ingreso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres, posibilitando a su vez el acceso a trabajos en mejores condiciones.

## 8. Conclusiones

Las desigualdades de género son la expresión de relaciones sociales que impiden que mujeres y varones tengan igualdad de derechos y oportunidades. Esto implica no solo un obstáculo para el desarrollo personal sino también para el desarrollo sostenible del país frente a cambios demográficos, tecnológicos, productivos, ambientales, etc.

Frente a esta situación, el empoderamiento de las mujeres se perfila como un desafío importante a largo plazo, siendo necesario para ello un cambio cultural, apoyado por políticas públicas proactivas que contemplen la perspectiva de género en forma

<sup>38</sup> A la fecha se cuenta con 435 centros que atienden a más de 56.000 niños y niñas en todo el país. Información extraída de página Web: <https://www.plancaif.org.uy/> al 09/10/2019

transversal, durante todo el proceso de formulación, desde la identificación del problema y la formulación hasta la implementación y la evaluación de sus resultados.

En este proceso se debe dar participación a la sociedad civil organizada como forma de conocer las demandas y propuestas y diagramar una política que se adecúe a las necesidades reales.

El empoderamiento puede ser visto desde un punto de vista económico pero también desde la participación de las mujeres en ámbitos de toma de decisión.

En los trabajos surge de forma clara la relevancia de provisión de servicios de cuidados, promoción de políticas públicas que fomenten la corresponsabilidad en cuidados, adaptación de las condiciones laborales, modificación de los estereotipos de género para efectivizar la incorporación en el mercado laboral de las mujeres en igualdad de condiciones.

En lo que respecta a la participación de las mujeres en los ámbitos de políticos, los porcentajes históricos dan la pauta de las dificultades a las que se enfrentan las uruguayas para alcanzar cargos de decisión política, aun contando con una legislación que busca contrarrestar esta realidad.

La importancia de esta mayor participación de las mujeres en cargos políticos, sindicales, empresariales, etc. se sustenta en la necesidad de reforzar el enfoque de género en políticas nacionales.

Si bien Uruguay ha avanzado en los mecanismos relacionados con la formulación e implementación de políticas laborales y sociales con perspectiva de género, aún no es evidente su impacto en el empoderamiento económico de las mujeres.

En lo que refiere a la Seguridad Social, en este trabajo se analizaron políticas y programas de diferente alcance. Algunas políticas son de amplio impacto (como por ejemplo el incremento de mujeres cotizantes a la seguridad social, o mayor cobertura de pensiones), mientras que otros se caracterizan por una mejora paulatina (como por ejemplo el incremento en la formalización de las trabajadoras domésticas).

Así mismo, BPS ha implementado programas que aun siendo de escasa cobertura, configuran en sí mismos pequeños progresos, y son un ejemplo de lo que las políticas públicas de seguridad social pueden aportar al empoderamiento de las mujeres y la reducción de las desigualdades. Tal es el caso del Programa Madres Adolescentes y Jóvenes que apunta a que adolescentes y jóvenes con hijos logren empoderarse a través de una educación que les permita acceder a un trabajo decente.

Los procesos de transformación cultural son lentos y requieren de una multiplicidad de estrategias: educativas, culturales, comunicacionales, institucionales que involucren a las instituciones públicas y privadas y también a las familias y la comunidad.

## 9. Bibliografía

AGSS – BPS (2019). Evolución de las Pensiones de Sobrevivencia. Período 2004 – 2018 Actualización. En: Comentarios de Seguridad Social N° 63.

AGSS-BPS (2019). Acciones con perspectiva de género en la seguridad social – Actualización 2018. En: Comentarios de Seguridad Social N° 63

Amarante, V., Espino, A. Uruguay. (2002). La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados. Uruguay, 1990-2000. Uruguay.

ANII (2018). Claves para el desarrollo: más mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Uruguay

Colombo, L., González, M. (2018). Nuevos conceptos en las rentas previsionales uruguayas: tablas de mortalidad dinámicas y tarificación unisex. Jornadas de Economía BCU.

Batthyány, K. y Genta, N. (2016). Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado. OPP. En: [http:// www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion](http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion).

Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2017). Uso de Licencias Parentales y Roles de Género en el Cuidado. Sistema de Cuidados. Uruguay

Bianchi, M. (2014). Políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay. Uruguay.

Espino, A., Galván, E., Salvador, S. (2014). Uruguay ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres. Uruguay, 2014.

Espino, A., Salvador, S., Azar, P. (2014). Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género. PNUD. Uruguay.

Espino, A. y Salvador, S. (2018). Las claves para el empoderamiento económico de las Mujeres en Uruguay. CIEDUR. Uruguay.

Florit, P. y Sganga, F. (2018). Diez años de trabajo en género para el desarrollo rural. OPYPA. MGAP. Uruguay

Golla, A., Malhotra, A., Nanda, P. y Mehra, R. (2011). Understanding and Measuring Women's Economic Empowerment. Definition, Framework and Indicators. International Center for Research on Women (ICRW). Washington.

Kabeer, Naila (1999). Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurements of Women's Empowerment. In Development and Change, Institute of Social Studies. Países Bajos.

MIDES - INMUJERES, Consejo Nacional de Género (2016). Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. Uruguay.

MIDES (2016). El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. Cuadernos del Sistema de Información de Género Nº 5 – Uruguay.

MIDES - INMUJERES (2018). Estadísticas de Género 2017. Uruguay. En:  
[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/15091/1/estadisticas-de-genero\\_2017\\_final.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/15091/1/estadisticas-de-genero_2017_final.pdf)

ONU Mujeres (2014). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. En: [https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?vs=755&vs=755](https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?vs=755&vs=755)

OPP (2016). Participación y representación política. Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. OPP - DP.

OPP (2018). Sistemas de Género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay – Escenarios prospectivos, Serie de Divulgación Volumen VI. Uruguay.