

SEGURIDAD SOCIAL EN CLAVE DE GÉNERO.
LAS DESIGUALDADES EN EL MUNDO DEL
TRABAJO Y REPERCUSIONES EN EL RETIRO

Soc. Alejandra Gallo

Ec. Paola Sanguinetti

Seguridad Social en clave de género. Las desigualdades en el mundo del trabajo y repercusiones en el retiro

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Soc. Alejandra Gallo
Ec. Paola Sanguinetti
Abril 2021

Resumen:

Tanto en el mundo del empleo como en el sistema de pensiones operan ciertas desigualdades que afectan de manera distinta a hombres y mujeres. Esto se materializa en diferentes trayectorias laborales que presentan unas y otros, y consecuentemente, en el momento del retiro. En la etapa activa, las trabajadoras tienden a presentar menores tasas de participación y más bajas tasas de empleo, con un promedio de horas trabajadas inferior a los varones. A su vez, tienen mayores tasas de desempleo y más cantidad de horas dedicadas a tareas domésticas y de cuidados. Esto refleja la compleja conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado que, debido a la tradicional división sexual del trabajo, experimentan las mujeres por el hecho de ser mujeres y principales cuidadoras.

Por su parte, en el momento del retiro situaciones desventajosas podrían operar para ellas si no se tiene en cuenta lo mencionado anteriormente, sobre todo en lo que hace a la cobertura y la suficiencia de las prestaciones obtenidas. Ante esto, distintas herramientas de política pública pueden ayudar a evitar estas desigualdades o, en caso de no considerarlas, exacerbarlas.

Este trabajo pretende evidenciar aquellas que operan en la etapa activa del mundo del empleo y sus consecuencias directas sobre el retiro. Para ello, se presentan los principales indicadores del mercado de trabajo y su evolución en el último tiempo, con apertura por género. Además, se realiza un recorrido por la información relevada en las Encuestas de Uso del Tiempo, incluyendo data sobre el tiempo promedio de dedicación, tipos de tareas, y asignación por género a las tareas no remuneradas domésticas y de cuidados. Finalmente, a partir de experiencias internacionales se muestran diversas herramientas de política aplicadas en el mundo del empleo y el sistema de pensiones, con el objetivo de transitar hacia la igualdad para todas y todos.

Palabras clave: seguridad social, género, desigualdad, trabajo no remunerado

1. Introducción

Las desigualdades de género se materializan a lo largo de todo el ciclo de vida y los sistemas de pensiones no son ajenos a ellas. Las que operan en la etapa activa repercuten en el posterior retiro, con impactos tanto en la cobertura como en la suficiencia de las prestaciones percibidas. Es así que el diseño que estos presenten, en

cuanto a las reglas de acceso y cálculo de los beneficios, se vuelve clave como herramienta para asegurar que todas y todos estemos en situaciones de igualdad.

La forma directa de la desigualdad sucede a través del propio diseño del sistema de seguridad social. De manera indirecta, como un mecanismo propio del funcionamiento del mercado, las personas se ven afectadas en la etapa activa de diversas maneras según su situación familiar, estado civil, actividad laboral, entre otros. Las mujeres, en general, debido a la tradicional división sexual del trabajo, se ven mayormente afectadas en el mercado de empleo y en consecuencia tienden a presentar menores tasas de participación, remuneraciones más bajas que los varones o que mujeres sin hijos, mayores tasas de desempleo y más horas dedicadas a los cuidados y tareas domésticas. Además, en el afán por compatibilizar las dos esferas necesarias para la reproducción de la vida (la remunerada y la no remunerada), ellas tienden a emplearse en trabajos peor pagos, que presentan muchas veces mayor precariedad laboral (de no registro a la seguridad social) y menores posibilidades de ascensos.

En esta línea, hacer visibles las desigualdades que operan en el mundo del trabajo, en clave de género, y analizar los principales indicadores tanto de la esfera remunerada como la no remunerada, se torna importante para la seguridad social sobre todo por su repercusión futura en el momento del retiro. Además, conocer las herramientas de política que otros países han implementado con el objetivo de evitar las desigualdades de género se torna fundamental, cualquier modificación podría tanto exacerbar desigualdades como minimizarlas o incluso evitarlas.

Este documento se basa en un enfoque de género que descansa sobre una mirada amplia del concepto del trabajo y la noción sobre la división sexual del trabajo. Se sostiene que el trabajo remunerado representa solamente una parte del trabajo total, la más visible y valorada, mientras que el no remunerado (vinculado a los cuidados y las tareas domésticas), indispensable para la reproducción de la vida, se encuentra poco visible y menos valorado. Estos esquemas tradicionales del funcionamiento social impactan sobre la incorporación de las mujeres en el mundo del empleo y son tangibles a efectos estadísticos, aún cuando la composición de la oferta femenina ha cambiado mucho en los últimos tiempos. Las mujeres presentan mayores niveles educativos y un significativo aumento en la participación laboral.

Actualmente Uruguay se encuentra debatiendo una nueva reforma de la seguridad social que brinde al sistema una mayor estabilidad. Para ello estudia lo que se denomina “*triple examen*”, concepto que refiere a considerar tres dimensiones: cobertura, sustentabilidad y suficiencia. La segunda es la preocupación que convoca a este nuevo re pensar debido fundamentalmente al proceso de envejecimiento, derivado de una menor fecundidad y una mayor esperanza de vida, que proyecta en el corto y mediano plazo riesgos en el equilibrio financiero. En este marco, se pretende aportar conocimiento a la discusión en clave de género. Las reglas de acceso (edad y tiempos de cotización) y la forma de cálculo de los beneficios son instrumentos fundamentales para garantizar la igualdad y la protección de las personas en la vejez, pero tener presente las desigualdades indirectas que se enfrentan las personas por el propio funcionamiento de la economía requiere atención.

El trabajo se organizará de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un recorrido histórico sobre las reformas que han acontecido en el país, por qué y para qué sucedieron, así como los desafíos que se presentan en la actualidad. Luego, se comentan los principales indicadores de mercado de trabajo en clave de género con la intención de visualizar cómo se encuentran hombres y mujeres en la participación dentro del mercado

“productivo”. Asimismo, se materializan indicadores sobre el trabajo no remunerado a partir de las encuestas de uso del tiempo (EUT), con la intención de plasmar cómo se da efectivamente la división en horas y tipos de cuidados entre varones y mujeres, y cómo impacta sobre el trabajo remunerado. Finalmente, se presentan algunas herramientas, a partir de experiencias internacionales, tanto para el sistema de pensiones como para la etapa activa de la vida laboral para comprender qué otras formas son posibles en el camino a lograr una mayor equidad para todas y todos.

1. Sistema de pensiones en Uruguay

Uruguay ha sido pionero en la región latinoamericana en lo que refiere al desarrollo de su seguridad social. A comienzos del siglo XX surgieron las primeras cajas de jubilaciones y pensiones, y hacia mediados, la cobertura ya era casi universal. En sus inicios el sistema cubría únicamente riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) para luego, de forma gradual, incorporar otras coberturas como enfermedad, desempleo, entre otras.

Entre 1960 y 1980, en un momento de altas tasas de inflación, las jubilaciones y pensiones se depreciaron significativamente en términos reales. Se estima que las personas perdieron en el entorno de 75% de su poder adquisitivo (Saldain; 2020). Con el retorno a la democracia en 1985, y ante ese escenario, el debate se dio respecto a cómo debían y en qué porcentaje aumentar las pasividades. Procurando que dejaran de ser una herramienta discrecional de las autoridades.

Entrada la última década de siglo XX, y a partir de la nueva redacción del artículo 67 de la Constitución, se comenzaron a ajustar las pasividades en cada oportunidad de aumento de los salarios de los funcionarios públicos, según índice medio de salarios del período inmediato anterior. Esto se efectivizó en un momento histórico de pico inflacionario (130% anualizado a principios de 1990), y el hecho de que *“la regla de indexación vinculaba las prestaciones a la indexación pasada de los salarios, al reducirse la inflación generó un incremento de la prestación promedio de más de 40% en términos reales en un plazo de cuatro años.”* (CEPAL; 2000, pp. 17). A partir de ahí los impactos financieros empezaron a visibilizarse. El presupuesto anual destinado a pensiones por el BPS casi se duplicó en 1994, iniciando ciertos problemas de sustentabilidad (Saldain; 2020).

En ese contexto, en 1995 se reforma el sistema de pensiones y jubilaciones. Se pasa de un régimen único de reparto a uno mixto, que complementa el esquema tradicional con otro de capitalización individual (Ley N° 16.713). De esta forma el sistema queda compuesto, por una parte, por un régimen solidario de reparto administrado por BPS que brinda cobertura a través de una prestación definida. Por otra, una prestación complementaria correspondiente al régimen de ahorro individual de aporte definido, gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). *“Desde el punto de vista fiscal, la reforma de 1995 provocó, como estaba previsto, un aumento inicial y una disminución posterior de la asistencia financiera requerida por el BPS”* (Ibíd.; 2020, pp. 175).

Esta reforma endureció los requisitos de acceso a los beneficios. Aumentó el número de años de servicio necesarios para el acceso al retiro y la edad mínima de jubilación para las mujeres, pasando de 55 a 60 años.

Además, se hizo más directo el vínculo entre los aportes registrados a la seguridad social y los beneficios del sistema al instaurar la historia laboral de las personas.

Las modificaciones lograron el objetivo buscado a nivel de sustentabilidad, el problema radicó en que una mayor equidad actuarial comenzó a proyectar un costo alto para quienes presentaban historias laborales más interrumpidas (sobre todo las mujeres y los sectores más pobres). Las brechas salariales y la diferencia en las cotizaciones de ambos sexos que ocurren en la etapa activa, se reflejan y reproducen en el sistema de pensiones. Con esa forma de funcionar, y teniendo en cuenta el mayor tiempo de vida de las mujeres, la equidad actuarial implicaba que, si accedían, la prestación mensual fuera menor para ellas.

Estimaciones realizadas entrados los años 2000 daban cuenta que, de mantenerse lo establecido en la reforma de 1995, se generaría una importante disminución entre quienes podrían acceder a una jubilación o pensión. Bajo los nuevos requisitos, el 25% de quienes contribuían alcanzarían 35 años de servicios a los 60 años de edad y 35% a los 65. El 70% podría tener 15 años de cotizaciones a los 70 años, y una masa importante de personas trabajadoras nunca accedería a ninguna prestación (30%) (Bucheli et al.; 2010).

Esto generó que a partir de 2005 se iniciara un nuevo re pensar del sistema de seguridad social, donde se flexibilizaran las condiciones establecidas para el acceso a los beneficios por el pilar solidario y se expandiera el derecho previsional, deteniendo la disminución de la cobertura de los pasivos prevista en los informes actuariales. La Ley N° 18.395, promulgada en 2008, implementó cambios en los parámetros y atención en situaciones especiales, mas no implicó cambios en la forma de financiamiento y estructura del sistema.

La flexibilización redujo los años de cotización de 35 a 30 para jubilación común y modificó los requisitos de acceso a la jubilación por edad avanzada, ampliando las posibilidades de cumplir con las exigencias mínimas. Se mantiene que las personas trabajadoras deben tener al menos 15 años cotizados y 70 de edad, pero, se establece que por cada dos años que superen los 15 de servicio, se reduce el requisito de la edad en un año. De esta forma, como mínimo, se puede acceder con 65 años de edad y 25 de servicio¹.

En cuanto a las tasas de reemplazo, también hubo modificaciones. Se fijó un mínimo en 45% para quienes se retiren con causal común a los 60 años de edad y 30 de servicio, que aumenta según los años de edad y de servicio declarados. Asimismo, para quienes quedasen desempleados con 58 años y al menos 28 de trabajo cotizados, se creó el subsidio especial por inactividad compensada que brinda una prestación por un máximo de dos años o hasta configurar causal jubilatoria.

También se flexibilizaron los requisitos para el acceso a la jubilación por imposibilidad física total. Se mantiene tener al menos 2 años de servicios reconocidos para los mayores de 25 años y de 6 meses para los menores, y se elimina para todas las edades la exigencia de computar 6 meses de contribuciones inmediatamente anteriores a la incapacidad.

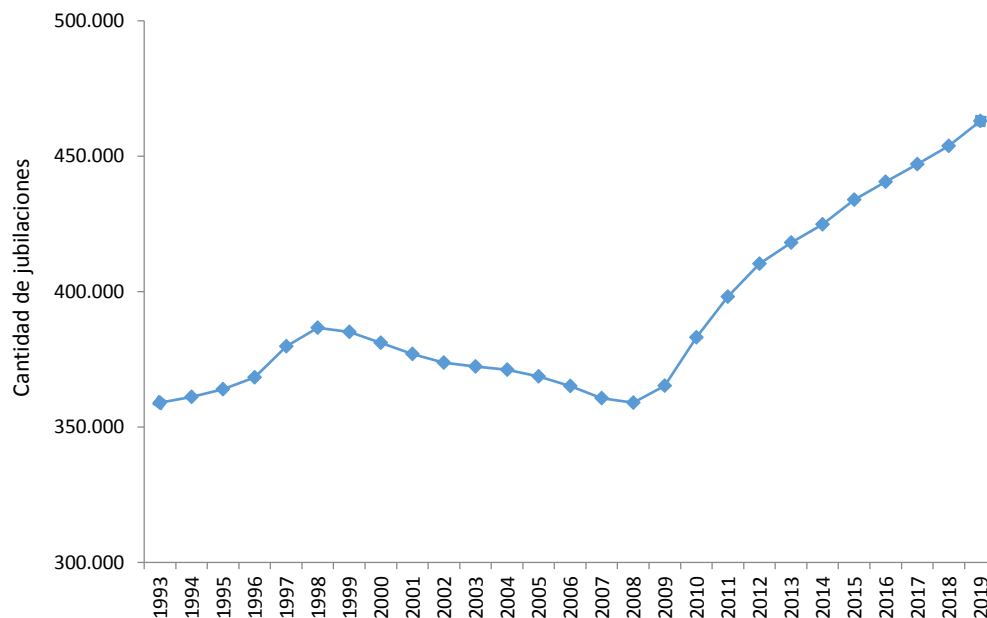
¹ Los requisitos de jubilación por edad avanzada a partir de la Ley 18.395 son: 70 años y 15 de servicio, 69 años y 17 de servicio, 68 años y 19 de servicio, 67 años y 21 de servicio, 66 años y 23 de servicio y 65 años y 25 de servicio.

Una modificación desde una mirada de género, refiere a la posibilidad de que las mujeres computen años de cotización por cada hijo nacido vivo, o adoptado menor de edad o con discapacidad, con un tope de hasta cinco.

Esta iniciativa reconoce las desigualdades en el mundo del trabajo y la carga de cuidados que se refleja en mayores interrupciones debido a la maternidad y crianza. Esto permitió, por un lado, que más mujeres pudieran acceder a la jubilación, y entre quienes ya cumplían los requisitos para ello, implicó una mejora del monto recibido de la prestación al mejorar sus tasas de reemplazo (Scardino; 2013).

Lavalleja y Tenenbaum (2017) muestran que las altas de jubilaciones se incrementaron en este período para todas las causales (vejez, invalidez y común), indicando un escenario más igualitario por sexo que antes de la flexibilización. El gráfico que sigue da cuenta de la evolución de la cantidad total de jubilaciones entre 1993 y 2019. Se observa una importante caída desde la reforma de 1995 y un posterior crecimiento a partir de la flexibilización de 2008.

Gráfico 1: Cantidad total de jubilaciones 1993-2019



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial - AGSS - BPS

Si bien las modificaciones fueron positivas en cobertura, las proyecciones financieras empezaron a mostrar un escenario no tan alentador desde el punto de vista de la sustentabilidad. Se comenzó a evidenciar un empeoramiento en la relación activo/pasivo, con una consecuente expansión de la asistencia financiera del estado. Esta situación, aunada al descenso de la natalidad y a la mejora de la esperanza de vida, llevó a que nuevamente sobre fines del año 2020 el país se encuentre pensando otra reforma ante un claro problema: la sustentabilidad.

Ahora bien, ¿por qué suceden las reformas? ¿Qué es lo que se analiza en cada instancia donde se re piensa el sistema? En todo sistema de pensiones, se analiza lo que se denomina “triple examen”. Como ya se mencionó, este concepto hace referencia al análisis de tres dimensiones: cobertura, sustentabilidad y suficiencia.

La cobertura pasiva refiere a cuántas personas comprende el sistema. Uruguay presenta indicadores cercanos al 97% para el año 2019². Por su parte, un sistema es suficiente o adecuado cuando las prestaciones que brinda evitan situaciones de pobreza y permiten acceder a un ingreso razonable, en función de los ingresos previos. En nuestro país, “(...) *midiendo por línea de ingreso, solo el 1,4% de su población mayor de 65 años de edad está por debajo de la línea de pobreza.*” (Saldain, 2020, pp. 149)

Como ya se mencionó, el problema actual es principalmente la sustentabilidad. Este concepto refiere a la capacidad financiera de pagar las prestaciones otorgadas y que los costos asociados puedan mantenerse en el tiempo. Todo lo dicho pone sobre la mesa un nuevo re pensar del sistema actual, que no debería descuidar los logros ganados en cobertura y suficiencia.

2. Desigualdades en el mundo del trabajo

En este apartado se presenta primeramente el marco conceptual que guiará el presente documento. Luego, se hace un recorrido por los principales indicadores de mercado de trabajo, prestando especial atención a las desigualdades de género, y su evolución en los años recientes. Por lo cual, se aborda el trabajo no remunerado y de cuidados, considerando el tiempo promedio de dedicación de varones y mujeres, las tareas y su asignación dentro del hogar, así como su impacto en la inserción laboral de ellas. Finalmente, se analizarán las distintas herramientas que desde las políticas públicas se han experimentado a nivel internacional y nacional, con la intención de mitigar las desigualdades que operan tanto en la etapa activa como en el propio diseño del sistema de pensiones.

2.1. Marco conceptual

A partir de diversos desarrollos teóricos, metodológicos, y empíricos, impulsados desde el enfoque de género, se consolidó evidencia acerca de las desigualdades que operan en el mundo del trabajo, cómo estas se expresan en sus distintos componentes, y cómo se trasladan a otras esferas de la vida. Como marco conceptual de fondo de esta tesis se encuentra una mirada amplia del concepto de trabajo y la noción sobre la división sexual del trabajo (DST).

De acuerdo a este enfoque, el trabajo se considera a partir de una mirada menos restringida que la entendida tradicionalmente desde la economía, que suele limitarse a las actividades realizadas para el mercado. Sostiene que estas tareas constituyen una porción del trabajo total realizado por las personas. Se trata de la parte más visible y valorada, gráficamente representa la punta del iceberg del trabajo total necesario para la supervivencia y bienestar social. Debajo se encuentra el trabajo no remunerado, conformado por las tareas domésticas y de cuidados -habitualmente invisibilizadas y poco valoradas-, pero imprescindibles para la vida humana. Como se verá más adelante, en el afán de mostrar y cuantificar el aporte de estas tareas, se han puesto en práctica algunos enfoques metodológicos novedosos como las Encuestas de Uso del Tiempo (EUT).

Como base conceptual, la DST constituye una herramienta analítica central para comprender las desigualdades de género. Descansa sobre tres ejes, por un lado, la separación entre tareas no remuneradas (reproductivas) y

² BPS - AGSS “Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004 – 2019”

tareas remuneradas (productivas), y su consiguiente asignación a mujeres y varones. Por otro, la jerarquización diferencial de ambos tipos de tareas, con asignación de mayor valor a las productivas (habitualmente desempeñadas por varones). Por último, constituye un factor estructurante de la desigualdad social. Esto supone que supera la separación de tareas por sexo, y se configura como un aspecto determinante del acceso a recursos sociales y económicos (Hirata y Kergoat, 2007; Kabeer, 1999).

Un ejemplo empírico de esto, es la forma en que se materializa este proceso en el mundo. El importante cambio social y económico que empieza a ocurrir a partir de 1970, con el aumento extraordinario de las tasas de actividad femenina, no fue acompañado de otros necesarios a este proceso de emancipación (Martínez y Filgueira; 2017). En este contexto de incremento de la oferta laboral de las mujeres, las tareas tradicionalmente asignadas a ellas por la DST no fueron reasignadas a ellos, y el trabajo doméstico y de cuidados, continúa en la esfera de las primeras.

En efecto, estos esquemas de funcionamiento social impactan directamente sobre la incorporación de las mujeres en el mundo del trabajo productivo. Para poder compatibilizar la multiplicidad de roles que les toca del reparto tradicional, una parte importante de ellas se inserta en empleos de peor calidad (sin acceso a la seguridad social), con menores posibilidades de ascensos que generan repercusiones importantes en su futura trayectoria laboral y retiro. Además, los principales indicadores de empleo muestran situaciones de discriminación que se observan a través de la segmentación ocupacional y desigualdades con los varones, realidad que persiste a pesar del cambio que se identifica en la composición de la oferta femenina (mayores niveles educativos y más participación laboral). Como se verá más adelante, si bien estos guarismos han mejorado en el tiempo a favor de las mujeres, el camino por recorrer no se agota.

En este marco, pensar la seguridad social y el sistema de pensiones, necesariamente implica prestar atención a qué sucede en estas dos esferas. La del trabajo no remunerado impacta en el mercado de empleo, y esto repercute en las densidades de cotización y brechas de cobertura del sistema, y consecuentemente en la suficiencia de las prestaciones. Esta situación no es igualitaria para los distintos quintiles de ingresos, y tampoco según sexo. En Arenas de Mesa (2019), se plantea que en el promedio de la región latinoamericana la brecha de cobertura entre quienes son más pobres y más ricos es mayor en el caso de las mujeres que entre los varones. Asimismo, no se debe perder de vista las diferentes trayectorias laborales ya que *“las interrupciones en la vida laboral formal, ya sea para pasar a la inactividad, al desempleo o al empleo informal, son muy relevantes en la determinación del acceso a las pensiones y jubilaciones en la edad adulta”* (CEPAL; 2016, pp. 27). Estos factores de desigualdad que recaen sobre las mujeres, terminarán afectando su acceso al sistema de pensiones ya que tendrán menores probabilidades de cumplir los requisitos exigidos.

2.2. Trabajo remunerado

Los tres indicadores clásicos que aproximan el panorama del mercado de trabajo refieren a la tasa de actividad, empleo y desempleo. Al analizarlos, no se pueden obviar ciertas aperturas que dan cuenta de la heterogeneidad que enfrentamos las personas al ser parte del mundo productivo. En concreto, las desigualdades se expresan

fundamentalmente a través de diversas características como la edad, máximo nivel educativo alcanzado, género, presencia de menores en el hogar, región y etnia. Aquí nos centraremos en las primeras cuatro.

Asimismo, otras formas de aproximarse son las brechas salariales que plasman las diferencias monetarias. La evidencia empírica respecto a la penalización salarial por maternidad da cuenta, en parte, de dichas desigualdades salariales observadas empíricamente en el mercado de empleo. Todo lo que sucede en esta esfera tiene repercusiones al momento del retiro ya que opera como espejo de la etapa activa de las personas trabajadoras.

2.2.1. *Oferta de empleo*

La tasa de actividad (TA) es el indicador que contabiliza a quienes se encuentran ya trabajando y a quienes no, pero están buscando activamente un trabajo remunerado entre todas las personas que tienen 14 años y más. Este representa la oferta de empleo.

La TA tuvo un incremento considerable en los últimos quince años, debido al aumento de la cantidad de mujeres dentro de la población activa. Un reciente análisis realizado por Carrasco et al. (2018), para el período 2006-2016, da cuenta que *“mientras la TA de las mujeres aumentó (4,5 p.p. ubicándose al final del período en 55,3%), en el caso de los hombres se mantuvo prácticamente constante, pasando de 72,2% a 72,3%”*. La diferencia en las tasas de actividad entre varones y mujeres es mayor si se incorpora el concepto de interseccionalidad de la desigualdad, aumentando la brecha para los hogares del primer quintil de ingresos (OPP; 2019).

La mayor diferencia de las TA entre ambos sexos se manifiesta para quienes tienen hasta primaria completa, siendo no significativa para los niveles más avanzados de educación formal (universidad completa)³. Sin embargo, la brecha en la participación de las mujeres según la presencia de niños en el hogar es relevante para los tramos centrales de la edad reproductiva (25 a 44 años), sin importar el nivel educativo. Las mujeres que no tienen hijos participan más que quienes tienen menores de 5 años, resultado que espeja la compleja conciliación de trabajo remunerado con los cuidados. Estos guarismos empeoran para la cola más pobre de la distribución de ingresos.

A pesar del aumento importante que ha tenido la participación femenina en el último tiempo, las restricciones estructurales que enfrentan las mujeres más pobres (y una proporción importante de medianos ingresos), debido a la división sexual del trabajo, generan dificultades en su incorporación al mercado de empleo (Martínez y Filgueira; 2017). En este sentido, analizar la parte no visible del iceberg se torna relevante para comprender y mitigar dichas barreras. Esto se analizará más adelante.

2.2.2. *Demanda de empleo*

La tasa de empleo (TE) es el indicador que refleja la demanda de trabajo. Muestra cuántas de las personas de 14 y más años se encuentran ocupadas. Siguiendo a Carrasco et al. (2018), entre 2006 y 2016 el indicador se

³ Para el año 2016 la brecha en la TA entre varones y mujeres que alcanzan primaria completa era 27,7 p.p. Este guarismo es muy inferior para quienes tienen universidad completa (1,5 p.p.).

incrementó, fundamentalmente por el aumento de la TE específica de las mujeres. Al igual que con la TA, la demanda de empleo también refleja disparidades según las características de las personas. Esto se observa en la cantidad de horas trabajadas, la realización de aportes a la seguridad social, entre otros.⁴

Además de que los varones presentan una TE mayor, éstos tienen en promedio más cantidad de horas trabajadas (42,8 horas en 2016 varones y 35,8 mujeres). Entre las mujeres, la situación no resulta homogénea. Como se observa en la Tabla 1, la presencia de menores de 5 años en el hogar (para mujeres entre 25 y 35 años) genera diferenciales en el tiempo dedicado al trabajo remunerado, brecha que tiende a acentuarse cuanto mayor es el nivel educativo. Quienes no tienen hijos menores de 5 años trabajan en promedio más horas que quienes tienen. Para el último año analizado el mayor guarismo se observa para universidad completa.

Tabla 1: Diferencia en horas trabajadas entre mujeres sin hijos y mujeres con hijos menores de 5 años, para mujeres entre 25 y 35 años

Año	Hasta primaria	Sec. Incompleta	Sec. Completa	UTU	Maestros y Profesores	Universidad incompleta	Universidad completa
2006	0,3	1,8	1,1	4,9	1,5	0,7	2,2
2007	2,2	2,2	0,6	4,3	4,5	2,8	3,9
2008	2,4	3,5	1,9	1,2	1,6	2,3	3,3
2009	0,8	2,7	0,9	2,6	1,4	1,8	2,4
2010	0,3	2,3	1,8	0,4	3,3	0,7	2,8
2011	3,0	1,2	1,2	2,7	2,8	1,7	2,2
2012	-0,8	2,1	2,1	3,4	3,1	2,9	2,0
2013	-0,9	1,7	2,2	1,5	3,5	2,2	2,8
2014	1,3	2,7	1,2	2,4	5,0	2,6	2,8
2015	1,2	1,9	1,9	0,5	2,8	2,2	1,7
2016	-0,6	0,5	2,4	-0,5	2,9	2,5	3,4
Diferencia 2016 - 2006 en hrs.	-0,9	-1,3	1,3	-5,5	1,3	1,7	1,2

Fuente: tomado de Carrasco et al. (2018)

Al indagar respecto a la forma en que se da dicha inserción, la evolución del mercado de trabajo muestra que, de 2006 a 2019, se han alcanzado avances significativos en materia de aportes a la seguridad social. En el primer año mencionado, quienes no aportaban representaban el 35% de la fuerza trabajadora total, porcentaje que disminuye a 24,8% para 2019. Sin embargo, nuevamente el camino es desigual según la edad, el sexo y el nivel educativo alcanzado. En este último, para todas las personas trabajadoras que no aportan a la seguridad social, la mayor brecha se observa en los niveles más bajos de educación formal (primaria o secundaria incompleta), con una tendencia a la reducción a medida que se avanza en la formación curricular (Tabla 2).

⁴ Los datos utilizados para mostrar la evolución de la tasa de empleo son extraídos del documento de Carrasco et. al (2018) del Instituto de Economía, UdelaR. Si bien estos llegan a 2016, la discusión que se pretende compartir aquí no cambia al considerar datos más actuales.

Tabla 2: Tasas específicas de no aportantes por nivel educativo para mayores de 24 años

Año	Hasta primaria	Sec. Incompleta	Sec. Completa	UTU	Maestros y Profesores	Universidad incompleta	Universidad completa
2006	47,2%	33,1%	20,2%	34,3%	8,2%	16,0%	9,0%
2007	48,8%	32,4%	20,6%	32,1%	6,8%	15,1%	9,7%
2008	48,2%	31,4%	20,1%	27,3%	7,1%	14,5%	7,5%
2009	47,9%	30,8%	18,7%	25,1%	6,0%	12,2%	7,6%
2010	47,1%	29,9%	17,0%	25,7%	6,1%	11,1%	6,9%
2011	45,3%	27,5%	14,3%	25,9%	5,5%	11,0%	6,6%
2012	44,4%	26,1%	13,8%	25,1%	4,7%	9,6%	4,8%
2013	43,9%	25,4%	11,8%	24,4%	4,0%	9,0%	4,7%
2014	44,0%	25,4%	11,5%	23,2%	3,9%	8,8%	4,3%
2015	42,8%	24,8%	11,8%	24,5%	5,0%	8,1%	4,2%
2016	44,4%	25,6%	12,6%	24,4%	4,2%	9,0%	4,2%
Variación 2016 - 2006 en p.p.	-2,8	-7,5	-7,6	-9,9	-4,0	-6,9	-4,8

Fuente: tomado de Carrasco et al. (2018)

Entendiendo la informalidad como la no contribución a la seguridad social, las tasas específicas por sexo muestran peores resultados para las mujeres, sobre todo en las menos educadas (Tabla 3). Esto resulta en condiciones más precarias de inserción laboral, aunque en los últimos años se observan mejoras en dichos guarismos. Las tasas específicas por sexo para el período 2006-2016 se han reducido 11,6 p.p para ellas y 8,2 p.p para ellos (Carrasco et al. (2018)).

Tabla 3: Diferencia en tasa de no aportes entre mujeres y hombres por nivel educativo en p.p.

Año	Hasta primaria	Sec. Incompleta	Sec. Completa	UTU	Maestros y Profesores	Universidad incompleta	Universidad completa
2006	10,0	10,2	0,8	7,7	-4,7	0,4	0,3
2007	10,2	10,9	1,7	8,0	-0,9	-0,4	-1,2
2008	12,6	10,4	3,2	1,8	-0,4	-0,6	-1,9
2009	11,7	11,1	3,0	2,1	-1,3	1,0	-0,4
2010	10,8	10,5	4,8	2,2	0,2	0,0	-1,7
2011	10,5	10,3	1,4	5,4	2,2	0,4	-3,0
2012	9,0	10,1	1,7	1,5	-0,3	0,4	-1,7
2013	7,6	7,8	0,8	4,0	-2,5	0,6	-0,2
2014	6,4	6,8	0,8	4,3	1,1	0,7	-0,3
2015	5,3	6,6	1,3	2,4	-1,9	-1,0	-0,7
2016	5,7	5,6	1,2	-1,0	0,5	0,4	-0,7
Variación 2016 - 2006 en p.p.	-4,3	-4,6	0,4	-8,7	5,2	0,0	-1,0

Fuente: tomado de Carrasco et al. (2018)

Por último, cabe preguntarse dónde se insertan laboralmente las mujeres, con el objetivo de comprender la segmentación ocupacional y la importancia en sus trayectorias. Según datos de OPP (2019), *“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. 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”*. Una cuestión no menor.

2.2.3. Fortalecimiento del mercado laboral

La tasa de desempleo (TD) mide la parte de la población que estando en condiciones de trabajar, y teniendo disposición a hacerlo, no tienen un puesto de trabajo. Su evolución da cuenta del fortalecimiento del mercado de empleo.

Desde 2006 en adelante las TD han disminuido de forma importante, alcanzando su mínima en 2011 (6,6%). Para 2019 dicho guarismo es 9,2%, constituyendo su mayor pico desde 2007⁵. En la Tabla 4 se observa el comportamiento en el tiempo y su apertura por sexo. La tasa de desempleo específica de las mujeres se encuentra siempre por arriba del total, y de los varones en particular.

⁵ No se toma como último dato el de 2020 debido a la situación sanitaria de la COVID-19.

Tabla 4: Tasa de desempleo total y según sexo – En %

Año	Tasa de desempleo		
	Total	Hombres	Mujeres
2006	11,3	8,7	14,2
2007	9,8	7,2	12,7
2008	8,3	6,1	10,8
2009	8,2	6,1	10,5
2010	7,5	5,7	9,5
2011	6,6	5,3	8,1
2012	6,7	5,3	8,3
2013	6,7	5,4	8,3
2014	6,9	5,5	8,5
2015	7,8	6,8	9,0
2016	8,2	6,9	9,6
2017	8,3	7,0	9,7
2018	8,6	7,4	10,1
2019	9,2	7,8	10,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

En cuanto a la TD según la edad de las personas, la cohorte joven es la más afectada en el mercado de trabajo. Las tasas específicas según el tramo de edad (Tabla 5), presentan valores elevados hasta los 24 años (mayores al 20%) y luego revierte de manera importante para el tramo que sigue. Es dable mencionar que la brecha de género en el desempleo es mayor para ellas en la cohorte más joven, en comparación con quienes tienen 25 años y más.

Tabla 5: Tasas de desempleo específicas para menores y mayores de 25 años

Año	Menores de 25 años			Mayores de 25 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2006	29,0	24,8	34,7	7,6	5,1	10,3
2007	25,9	22,0	31,1	6,5	4,0	9,3
2008	23,2	19,2	28,4	5,3	3,2	7,6
2009	22,0	18,4	26,8	5,5	3,4	7,7
2010	21,5	17,7	26,5	4,7	3,0	6,5
2011	18,7	16,3	22,1	4,2	3,0	5,7
2012	19,3	15,8	23,9	4,3	3,1	5,6
2013	20,2	17,3	24,0	4,2	3,0	5,5
2014	20,4	17,3	24,3	4,4	3,1	5,8
2015	23,7	21,2	27,0	4,9	3,9	6,0
2016	24,9	21,5	29,4	5,2	4,1	6,3
2017	26,1	22,3	31,0	5,2	4,2	6,3
2018	27,0	24,3	30,4	5,5	4,2	6,8
2019	29,2	25,5	33,9	5,8	4,6	7,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

2.2.4. *Ingresos – Brechas salariales, Penalización salarial y “lagunas de cotización”*

Además de los principales indicadores de empleo desarrollados, las brechas salariales, entendidas como la diferencia en el pago que reciben varones y mujeres, es otro de los indicadores ampliamente utilizados para dar cuenta de otras desigualdades de género. Si bien no se observan diferencias en el acceso a la seguridad social por sexo, dentro de quienes son informales, las brechas salariales se encuentran mayores para las mujeres. Esto último esconde una doble situación de desigualdad: la no cobertura a la seguridad social y la mayor diferencia en los ingresos salariales. Todo esto invita a pensar la seguridad social de manera integral, especialmente en lo que hace a la suficiencia de las prestaciones para ellas en el retiro.

Estudios recientes de brechas salariales controladas, muestran que para dos personas que tienen igual nivel educativo, misma región de residencia e idéntica edad, los salarios difieren entre mujeres y varones a favor de estos últimos. Si bien se observa una tendencia a la disminución, aún persiste en niveles que deben ser tomados con atención. En Colacce et al. (2020) se estima que entre 1990 y 2018 varones y mujeres con iguales características observables presentaban para el primer año una brecha controlada de 37% a favor de los hombres, en 2018 el guarismo disminuye 18 p.p. (alcanzando 19% la brecha).

Asimismo, analizan las brechas por percentil de ingresos y encuentran una disminución para los grupos más pobres y medios de la distribución, tendencia más estanca para el grupo más rico. Plantean que esto podría estar asociado a la implementación de la negociación colectiva, los consejos de salarios y el aumento del salario mínimo nacional, herramientas que generan reducción de la desigualdad reforzando la importancia de los pisos salariales como motor de igualdad.

Por otro lado, desde los años ochenta se comienza a evidenciar que las trayectorias salariales de hombres y mujeres, e incluso dentro del propio colectivo de estas últimas, es distinto según la presencia de hijos, situación que puede explicar parte de la brecha salarial. Diversos estudios a nivel internacional destacan que, ante padre y madre con un hijo menor a cargo, los ingresos de ellas son penalizados a partir del evento de la maternidad. Esto no se refleja en la trayectoria salarial de ellos, e incluso en algunos casos se encuentra un premio más que una situación neutra o de penalización. Para las mujeres la evidencia empírica es concluyente. Ante dos trabajadoras con iguales características observables y trayectorias de ingresos similares, la maternidad genera penalización salarial para quien fue madre en comparación con quien no, la cual se encuentra más pronunciada en el momento inmediato al nacimiento y persiste incluso hasta 10 años posteriores.

La literatura ha señalado distintos canales por los cuales podría estar operando este efecto. Las interrupciones laborales debido a la maternidad generan menor acumulación en capital humano y depreciación de las habilidades en los cargos, a la vez que dichas interrupciones podrían generar discriminación estadística sobre las mujeres dada su mayor probabilidad de ausencia laboral en edades reproductivas. Además, cuidar de niños pequeños puede derivar en menor productividad debido al cansancio por la crianza. Finalmente, en línea con la teoría de salarios compensatorios, ellas tienden a recibir menores remuneraciones porque eligen empleos que en promedio ofrecen menores salarios e incluso suelen ser de menor calidad (mayor informalidad), pero resultan mejores en términos de compatibilización con los cuidados de los hijos en el hogar (Cukrowska, Torzewska, citado en Sanguinetti (2020)).

Desde la teoría del capital humano, que las mujeres dediquen tiempo al cuidado de los niños en el hogar genera que el tiempo dedicado al trabajo remunerado sea menor que el de los hombres. Esto conlleva a una menor experiencia debido a los períodos de no participación y lo que se da en llamar “lagunas previsionales”, que en la actualidad son debatidas en los diseños de los sistemas de pensiones con clave de género.

A nivel nacional se encuentran dos estudios recientes sobre el tema (Querejeta 2019 y 2020; Sanguinetti 2020), que a partir de historias laborales del Banco de Previsión Social (BPS) y utilizando distintas metodologías⁶, estiman la penalización salarial por maternidad en las mujeres dependientes del sector privado. Ambas autoras indican la presencia de penalización salarial al año de la maternidad, es decir, al comparar dos mujeres con trayectorias similares, quienes no experimentan la maternidad obtienen salarios de entre 17% y 19% superiores a quienes tienen hijos (los porcentajes varían según el estudio considerado). Estos guarismos no retornan a los valores anteriores y perduran incluso hasta cinco años posterior al evento (24% en Sanguinetti (2020) y 30% en Querejeta (2020)). Además, en Querejeta (2019), se analiza la penalización sobre el empleo formal luego de la maternidad. Al año del evento encuentra una importante caída del entorno del 30%, penalización que continua en aumento en el mediano y largo plazo.

Asimismo, en Sanguinetti (2020) se analizan los distintos canales por lo que podría estar operando la penalización. Encuentra que quienes presentan multiempleo, condicionada a encontrarse empleada en el sector formal, enfrentan mayores penalizaciones que quienes tienen uno solo, concluye que se podría estar dando un ajuste en horas trabajadas de forma de compatibilizar mejor los cuidados con el trabajo remunerado. Por otro lado, analiza la penalización entre quienes cambian de rama entre el año previo a la maternidad y los cinco años posteriores, y encuentra que, al condicionar las estimaciones al empleo formal, quienes cambian enfrentan penalizaciones mayores que quienes no.

Si bien se ha mejorado en los últimos años, la evidencia da cuenta de desigualdades que aún enfrentan las mujeres en el mercado de empleo por el hecho de ser mujeres. Esta realidad se presenta heterogénea dentro del propio colectivo femenino. Se observa peor situación para quienes se encuentran en los sectores más pobres de la distribución de ingresos, tienen hijos menores en el hogar, y menor nivel de educación formal alcanzado. En este contexto, reflexionar y visibilizar estadísticamente lo que ocurre con el trabajo no remunerado es clave en comprender el tema que se aborda.

2.3. Trabajo no remunerado

Con la finalidad de visibilizar el aporte económico que implica el trabajo no remunerado al bienestar en general (y el aporte particular realizado por las mujeres), se implementaron las Encuestas de Uso del Tiempo. Estas constituyen un importante avance para cuantificar las distintas contribuciones del trabajo en base al tiempo destinado para su realización. *“...el uso del tiempo como unidad de medida, a pesar de la complejidad que presenta, se justifica debido a que pone en evidencia la forma en la cual las personas organizan sus vidas y las relaciones de poder que se verifican en la apropiación de ese bien escaso.”* (Batthyány, 2015: 23) En nuestro país se aplicaron dos de alcance nacional como módulo de la ECH - INE (2007 y 2013).

⁶ En Querejeta (2020) se utiliza la metodología de estudio de eventos, en Sanguinetti (2020) diferencias en diferencias.

A partir de estos relevamientos, se presenta un breve recorrido de indicadores de trabajo no remunerado, que incluye información sobre el tiempo promedio de dedicación, tipos de tareas, y asignación por género, atendiendo a algunos datos significativos como la estructura de los hogares y tramos de edad.

Según UNFPA-INE (2014), la mitad del trabajo realizado en Uruguay para el año 2013 corresponde a no remunerado (50,1%).⁷ Mientras las mujeres destinan aproximadamente dos tercios de su tiempo a este trabajo (64,6%) y un tercio al TR (35,4%), los varones lo hacen en proporciones inversas (31,9%, y 68,1%, respectivamente). En términos de carga global de trabajo, o sea del tiempo total dedicado a ambas esferas, las mujeres asumen más del 53%. Esta asimetría también se aprecia a partir de las horas dedicadas a uno y otro tipo de trabajo. Como puede verse en la tabla 6, las mujeres destinan cerca del doble de horas que los varones al TNR, en tanto los varones dedican en promedio unas 10 horas más al TR.

Tabla 6: Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo. Total país, 2007 y 2013

Año	Trabajo remunerado		Trabajo no remunerado		Carga global de trabajo	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
2007	50,7	40,2	15,8	36,5	50,9	55,6
2013	45,1	38,0	19,5	37,5	50,2	55,8

Fuente: tomado de UNFPA-INE (2014)

Esta información puede complementarse con la distribución porcentual de la jornada de TNR, según la extensión horaria (la tabla 7), donde se muestra que una de cada tres mujeres supera las 40 horas de trabajo no remunerado a la semana, mientras que más de la mitad de los varones no participa, o dedica menos de 10 horas semanales a estas actividades (Batthyány, 2015).

Tabla 7: Distribución porcentual de la jornada de trabajo no remunerado, según extensión horaria y sexo. Total del país, 2013.

Extensión horaria	Mujeres	Varones	Total
No participa	9,9	24,3	16,7
Hasta 10 horas	15	31,2	22,7
De 11 a 20	14,3	18,1	16,1
De 21 a 30	14,1	10,6	12,4
De 31 a 40	12,2	6,5	9,5
41 y más	34,5	9,4	22,6
Total	100	100	100

Fuente: Tomado de Batthyány, 2015

⁷ El dato comprende las actividades domésticas del hogar, el de cuidados, el trabajo que se brinda para otros hogares sin recibir pago, y el trabajo voluntario. De estas tareas, las domésticas y las de cuidado son las que demandan la mayor cantidad de horas. (UNFPA - INE, 2014)

Estas jornadas promedio dedicadas al trabajo no remunerado, encuentran variaciones para las mujeres según el tipo de hogar de pertenencia (tabla 8). Las que integran hogares en pareja con hijos y extensos, son las que dedican más horas al TNR semanalmente (en torno a 40 por semana). En tanto en los varones el tipo de hogar no incide de manera significativa en la carga de horas semanales, que se mantiene entre 18 y 20 (Batthyány, 2015). Esta información, junto con la anterior, es contundente en mostrar las desigualdades que existen en la esfera doméstica no remunerada para unos y otras. Si se toma en cuenta que el tiempo es un bien escaso y finito, es dable imaginar el tipo de restricciones que esto supone para el desarrollo de otras actividades (incluidas las de trabajo remunerado, determinantes en el presente para el acceso a ingresos, y en el futuro para el sistema de pensiones).

Tabla 8: Tasa de participación y tiempo promedio, en horas semanales, dedicado a trabajo no remunerado, según sexo y tipo de hogar. Total del país, 2013.

Tipo de hogar	Mujeres		Varones		Diferencia M/V	
	Tasa de participación	Tiempo promedio	Tasa de participación	Tiempo promedio	Tasa de participación	Tiempo promedio
Unipersonal	96,6	31,0	95,2	20,0	1,4	11,0
Pareja sin hijos	94,5	33,0	77,3	18,0	17,2	15,0
Pareja con hijo de ambos	91,4	41,0	75,4	20,0	16,0	21,0
Pareja con hijos de uno	92,6	43,0	76,8	24,0	15,8	19,0
Monoparental masculino	-	-	78,3	20,0	10,6	-5,0
Monoparental Femenino	86,6	33,0	-	-	18,8	20,0
Extenso	84,6	39,0	67,6	18,0	17,0	21,0
Compuesto	93,8	33,0	89,5	18,0	4,3	15,0
Total	90,2	37,0	75,6	19,0	14,6	18,0

Fuente: Tomado de Batthyány, 2015:67

La información contenida en la tabla anterior, que evidencia que el tipo de hogar tiene su relevancia en la cantidad de horas destinadas al TNR, introduce de manera indirecta el peso adicional del tiempo dedicado a los cuidados. A este respecto, Folbre (en Carrasco, Borderías y Torns, 2011) desarrolló la base de la tesis que sostiene que las tareas de cuidado como parte del trabajo no remunerado, por su intensidad y rigidez, son las principales limitantes de la participación de las mujeres en el mercado laboral. La información que sigue pretende dar claridad a esta situación, mostrando las tasas de participación y tiempo semanal dedicado por unos y otras⁸.

⁸ Conviene precisar que el relevamiento realizado en las EUT se concentra en las tareas de cuidados realizadas directamente con las personas receptoras (bañar o vestir, dar de mamar o comer, ayudar con las tareas escolares, llevar de paseo, jugar, entre otras).

La primera *data* relevante es la tasa de participación y el promedio de horas semanales dedicadas a cada componente del TNR. Los datos de la tabla 9 muestran que los cuidados suponen una participación femenina diez puntos superiores a la masculina (35,1% frente a 24,3%), y una mayor carga semanal promedio (22,4 horas frente a 16,8).

Tabla 9: Tasas de participación (en %) y promedio de horas semanales dedicadas a las actividades que componen el trabajo no remunerado por sexo. Total país, 2013

Actividades que componen al trabajo no remunerado	Mujeres		Varones		Diferencia Mujeres/Varones	
	Tasa de participación	Horas semanales	Tasa de participación	Horas semanales	Tasa de participación	Horas semanales
Trabajo doméstico en el hogar	87,4	26,7	69,0	13,5	18,4	13,2
Trabajo de cuidados	35,1	22,4	24,3	16,8	10,9	5,6
Trabajo que se brinda a otros hogares	8,7	22,5	4,4	19,0	4,3	3,5
Trabajo voluntario	3,9	16,8	3,4	16,4	0,5	0,3
Total trabajo no remunerado	90,1	37,5	75,7	19,5	14,4	18,0

Fuente: tomado de UNFPA-INE (2014)

Para ilustrar mejor la situación, es importante observar cómo se comporta esto en hogares con presencia de personas que pueden incrementar la demanda de estas tareas (niños y niñas de 0 a 12, personas con discapacidad, personas mayores de 65 años). En la tabla que sigue se constata que, en estas situaciones, la desigualdad se intensifica, con una tasa de participación femenina ampliamente superior a la masculina (21 puntos porcentuales de brecha) y un tiempo semanal promedio cerca de un 40% más (22,4 horas frente a 16,8). Cuando esto se analiza a la luz del perfil de ingresos de las personas, quedan al descubierto dos situaciones. *“Mientras que la tasa de participación de las mujeres que residen en hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos es de 60%, en aquellas del quinto quintil este valor desciende a 12,5%. Las brechas de género por su parte, aumentan a medida que disminuyen los ingresos.”* (UNFPA - INE, 2014:5)

Tabla 10: Tasas de participación (en %) y promedio de horas semanales dedicadas al trabajo de cuidados de personas dependientes. Hogares con presencia de personas dependientes, total país 2013

Trabajo de cuidados en hogares con presencia de personas dependientes	Mujeres		Varones		Diferencia Mujeres/Varones	
	Tasa de participación	Horas semanales	Tasa de participación	Horas semanales	Tasa de participación	Horas semanales
Cuidado infantil (niños/as de 0 a 12 años)	80,0	21,2	59,2	14,8	20,8	6,3
Cuidado de personas con discapacidad	79,9	27,0	49,7	28,8	30,2	1,7
Cuidado de personas mayores de 65 años	*	*	*	*	*	*
Total trabajo de cuidados	79,7	22,4	58,8	16,8	20,9	5,6

* La cantidad de casos no es representativa de la población total

Fuente: tomado de UNFPA-INE (2014)

Un elemento no menor para sumar, es atender al tipo de tareas de cuidados que hacen las mujeres y los varones. *“En todos los casos, las mujeres realizan mayor proporción de las actividades de cuidado infantil, superando siempre el 50% del tiempo total destinado. Las tareas en las que se observa una mayor proporción de tiempo femenino son: alimentación, higiene y cuidados en salud. Por su parte, las actividades a las que los varones destinan más tiempo son las lúdico recreativas y el apoyo escolar.”* (Batthyány, 2015:109) Esto deja en evidencia que el tipo de tareas desempeñadas por ellas, son generalmente más intensivas en tiempo y más rígidas en horario. Esto puede incidir en la carga de trabajo que las mujeres dedican al mercado, y en el tipo de empleos que seleccionan, intentando compatibilizar la esfera familiar con la laboral.

Es importante tener en cuenta que la demanda de cuidados que enfrentan las mujeres es alta a lo largo de todo el ciclo de vida. Las mujeres cuidan hijos e hijas, hermanos y hermanas, padres y madres, parejas, lo que constituye múltiples cadenas de generaciones femeninas que proveen cuidados. Por esto parece oportuno atender a la tasa de participación y el tiempo promedio, dedicado a cada uno de los componentes del TNR por personas mayores de 65 años, según sexo. De acuerdo a la información relevada, la participación de unos y otras en el TNR es similar, pero con una carga horaria muy dispar. En el caso del trabajo doméstico las mujeres destinan unas 28 horas semanales frente a las 17 que dedican los varones. En lo que respecta a las actividades de cuidados, la participación es de 10,5% para ellas y de 8,6% para ellos, con una dedicación horaria semanal femenina que duplica la masculina (20 versus 9,8) (Aguirre y Scavino; 2018).

Otro elemento relevante desde el punto de vista de género, es el que hace a la resolución de los cuidados en la vejez en general, y en la vejez femenina en particular (por su mayor longevidad frente a sus pares varones). Las tasas de prevalencia de la dependencia se incrementan, pero no de manera constante con la edad. Es alrededor de los 80 años cuando se evidencia un punto de inflexión y se acelera de manera notable (Ibarrarán, 2018; IMSERSO, 2004; entre otros).

El breve recorrido realizado en torno a las desigualdades de género en el mundo del trabajo no remunerado, y la situación en relación a los cuidados, muestra que el desafío en relación a esta temática contiene varias dimensiones según la etapa vital. Por un lado, en la etapa activa, estas desigualdades inciden en la participación de las mujeres en el mercado de empleo. Como se ha visto tienen importancia en su participación, y en los ingresos que perciben. Esto puede repercutir negativamente en el acceso a prestaciones del sistema de pensiones, ya sea en clave de cobertura (por dificultades en incumplimiento de requisitos) o en clave de suficiencia (como resultado de las desigualdades de ingreso). Por otro, el cuidado tiene varias aristas para las personas mayores. Por una parte, las mujeres de 65 años y más continúan siendo proveedoras de cuidados para sus propios hogares y para otros. Por otra, es posible que sus propias necesidades de cuidado puedan incrementarse conforme avanza la edad.

Por todo lo antedicho, los tiempos del trabajo no remunerado, en particular los destinados a cuidados, ocupan un lugar central en las oportunidades presentes en el mercado de trabajo y las posibilidades futuras en el sistema de pensiones. Esto deja en evidencia que existen ocasiones para intervenir desde la seguridad social, considerando las necesidades de cuidados para aplacar las desigualdades en el sistema de pensiones. Primero para facilitar la inserción de las mujeres en igualdad de participación y condiciones en el mercado de trabajo, de manera tal de disminuir la brecha que se expresa en el momento del retiro. Seguidamente, para corregir las desigualdades que puedan tener lugar en el sistema de pensiones como consecuencia de las biografías diferenciales entre varones y mujeres en la historia laboral (por ejemplo, los cómputos fictos por hijos). Por último, para asegurar la cobertura de cuidados en la vejez, cuando los ingresos se ven disminuidos y la demanda de cuidados puede incrementar el gasto presupuestal (lo que supone un desafío en clave de las jubilaciones o del despliegue del sistema de cuidados). El apartado siguiente sintetiza distintas experiencias en cada uno de estos momentos.

3. Experiencias para mitigar las desigualdades de género

En los apartados anteriores se pretendió visibilizar y problematizar las desigualdades que operan en la etapa activa de las personas, en la esfera remunerada y no remunerada. La conciliación entre ambas se vuelve clave en el camino a evitar las desigualdades de género que operan en todo el ciclo de vida de las personas, siendo las que ocurren en la etapa activa las que después repercuten en la cobertura y la suficiencia de las prestaciones en el retiro.

Las desigualdades pueden ser directas o indirectas. Las directas son propias del diseño de los sistemas de seguridad social. Las indirectas, surgen de la interacción de las reglas del mercado que afectan a hombres y mujeres de manera desigual según su actividad laboral, situación familiar, estado civil, etc. (Arenas de Mesa; 2019). En este marco, diversas herramientas de política pública son conocidas con el objetivo de evitarlas.

Estas pueden actuar en las distintas etapas del curso de la vida. Algunas son orientadas hacia las desigualdades directas (las propias del diseño de pensiones) y otras, hacia la etapa activa de la vida laboral de las personas (indirectas). Es menester señalar que aquellas que promuevan vínculos continuos con el mercado laboral, podrían, por ejemplo, reducir las penalizaciones, y también las interrupciones, contribuyendo a disminuir las

brechas salariales presentadas en los capítulos previos. En la medida en que lo que ocurre en el mercado de trabajo impacta en el sistema de pensiones, intensiones focalizadas para evitar desigualdades en la etapa activa permitirán acumular derechos jubilatorios de forma mas equitativa entre varones y mujeres.

Para los diseños de los sistemas de pensiones se encuentran dos abordajes distintos con la intención de garantizar la seguridad económica de las mujeres en la vejez. Por un lado, aquellas herramientas que pretenden estabilidad económica dentro de la familia, y por otro, las que buscan garantizar los derechos individuales evitando que las desigualdades que operan en el mercado de trabajo impacten en situaciones distintas en los derechos jubilatorios (Arza; 2017).

El primer grupo responde, a través de la pensión sobrevivencia, a un modelo tradicional de la división sexual del trabajo como hombre proveedor - mujer cuidadora, que asume protección económica para las mujeres, pero no considera la distribución de recursos a la interna del hogar y tampoco les da autonomía. Si bien los cambios familiares que han acontecidos en los últimos tiempos ponen en duda la efectividad de esta herramienta tal como fue creada, se reconoce que en un contexto en que las tareas de cuidados siguen recayendo mayoritariamente sobre las mujeres, esta continúa siendo un componente importante para la seguridad económica (Ibíd.; 2017).

En el segundo grupo, una medida orientada al reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidados refiere al cómputo de años adicionales de cotización por cada hijo nacido vivo, o adoptado menor de edad o con discapacidad⁹. Además, se encuentran mecanismos vinculados a diferencias en las reglas de acceso a las pensiones que presentan efectos redistributivos importantes. En este caso, herramientas implementadas refieren (por mencionar algunas) a tasas de reemplazo diferenciadas por sexo y nivel de ingresos, y tablas de mortalidad unisex en el cálculo de las rentas del régimen de ahorro individual¹⁰. Esto no es trivial. En general se exige un mínimo de años cotizados para acceder a la jubilación, y cuando estos requisitos no condicen con la realidad de la trayectoria laboral que experimentan las personas, la brecha en el acceso podría exacerbar las desigualdades. Situación que ocurrió en Uruguay previo a la flexibilización de 2008.

Otras formas refieren a los aportes especiales del cónyuge en caso que su pareja se dedique al trabajo no remunerado de cuidados. Estas medidas están orientadas a disminuir la desigualdad ante el reconocimiento del trabajo dedicado al cuidado de los hijos e hijas y la familia, el cual es realizado mayoritariamente por las mujeres. A partir del año 2008 en Chile se estableció que, ante nulidad o divorcio, en caso de existir una situación económica que lo respalde judicialmente, se podrían pasar parte de los aportes acumulados en la cuenta individual de quien realiza las cotizaciones a su cónyuge. También en Bolivia se tiene este tipo de medidas compensatorias de salario desde el año 2010. Se exige a quienes trabajan de manera remunerada que realicen aportes a la seguridad social por sus cónyuges, en caso que se dediquen a tareas no remuneradas (Arenas de Mesa; 2019).

⁹ En Uruguay el reconocimiento existe desde el año 2008 con el artículo 14 de la Ley 18.395, y tiene un tope de hasta cinco años de contribuciones para el acceso a la jubilación o pensión vejez.

¹⁰ A partir de la circular Nº 2.287 del BCU, publicada en octubre de 2017, Uruguay tiene en cuenta tablas unisex para el cálculo de las prestaciones en el pilar de capitalización individual.

En cuanto a herramientas focalizadas en la etapa laboral, las políticas orientadas a disminuir las brechas salariales y aumentar la participación en el empleo, así como, aquellas que fomenten y promuevan una distribución equitativa entre varones y mujeres en las tareas de cuidados, resultan claves para la igualdad.

Si bien el conjunto de estrategias es más amplio del que aquí se presenta, lo que se pretende es mencionar aquellas que son específicamente de cuidados (en sentido amplio). En esta línea, el estado tiene un rol fundamental como proveedor y regulador. Las políticas orientadas a reducir las brechas de participación y la desigualdad laboral, en conjunto con una redistribución del tiempo dedicado a cuidados entre varones y mujeres, así como, sistemas de cuidados integrados y accesibles, son fundamentales para evitar desigualdades e influyen directamente sobre los derechos jubilatorios (Arenas de Mesa; 2019). Promover la participación de las mujeres y ayudar a reducir los costos que las interrupciones laborales tienen en sus carreras laborales, puede canalizarse a través de licencias adicionales para trabajadoras y trabajadores y/o, a través de la provisión directa de cuidados por parte del Estado.

Las experiencias y recomendaciones internacionales dan cuenta de los importantes efectos que tiene la ampliación progresiva de las licencias para cuidados sobre la igualdad de género. Aquí se mencionan algunas de las herramientas por las que se podría transitar de cara a que quienes trabajan compatibilicen las distintas esferas de la reproducción de la vida. Entre estas, aumento a 18 semanas de la licencia maternal, licencia parental con posibilidad de goce discontinuo hasta el año de vida del hijo o hija, adicionar días de licencias para padres y madres más allá del recién nacido que contemple, por ejemplo, períodos de enfermedad que requieran cuidados. Licencias para cuidado y acompañamientos médicos de familiares con enfermedades oncológicas, crónicas o terminales, y días especiales en caso de internación¹¹.

En lo que refiere a los cuidados del recién nacido, apropiarse y ejercer el derecho del medio horario, así como la comprensión de la baja proporción de mujeres que lo utilizan, son elementos necesarios para la mejor utilización del beneficio. Un reciente estudio indica que solo el 70% de las beneficiarias hace uso del medio horario, y su utilización depende fuertemente del nivel socioeconómico y educativo de las mujeres (Batthyány, Genta, Perrota, 2018; citado en Salvador; 2019), las que se observan más perjudicadas en los indicadores de mercado de trabajo.

En esta línea, fortalecer los mecanismos de negociación colectiva se torna parte importante en los acuerdos sobre cláusulas de corresponsabilidad de cuidados que contribuyan a la reducción de la desigualdad. Ampliar permisos y licencias resulta clave para avanzar en las garantías para todas y todos.

Finalmente, no se debe perder de vista que todas estas herramientas abarcan a las trabajadoras que cotizan a la seguridad social. En este sentido, trabajar sobre la formalización sigue siendo clave en el acceso a los derechos de las mujeres, sobre todo en aquellas ramas de actividad conocidas de mayor informalidad.

¹¹ En Salvador (2019) se desarrollan cláusulas de corresponsabilidad en los cuidados promovida por el PIT-CNT para la séptima ronda de negociación colectiva (2018-2019).

4. Comentarios finales

La transformación socioeconómica que implicó la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo fue uno de los hitos históricos más importantes que se observan en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, esto no significó igualdad de condiciones respecto a los varones y tampoco dentro del propio colectivo femenino. Los principales indicadores del mercado de empleo muestran situaciones desventajosas para las trabajadoras, más aún para quienes pertenecen a los sectores más pobres de la distribución de ingresos, tienen presencia de menores de cinco años en el hogar y cuentan con menores niveles educativos alcanzados.

En lo que refiere a las tasas de actividad, estas se encuentran disímiles según el avance en el currículo educativo. Si bien las brechas de participación han disminuido en el último tiempo, se muestran desigualdades importantes en los tramos centrales de la reproducción femenina dando cuenta de la compleja conciliación entre el trabajo remunerado y los cuidados. Estos guarismos empeoran para quienes pertenecen a los sectores más pobres. Por su parte, las tasas de empleo específicas de las mujeres han aumentado, aunque los varones siguen presentando TE mayor y más cantidad de horas trabajadas. En este aspecto, nuevamente se observa que las brechas se acentúan ante la presencia de niños menores de cinco años y el nivel educativo.

Por su parte, la literatura reciente da cuenta de la penalización salarial que acarrea la maternidad. Esto no es menor y refleja una desigualdad indirecta que opera en el mercado de empleo por el simple hecho de ser mujer y principal cuidadora, con repercusiones importantes sobre la trayectoria laboral. No perder de vista que los sistemas de pensiones además de tener desigualdades propias de su diseño, acarrearán las que provienen de la etapa activa, materializadas en ambas esferas de la vida: la remunerada y la no remunerada.

A esta segunda dimensión, la esfera no remunerada, la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) resulta útil para poner sobre la mesa las desigualdades ocasionadas en el ámbito doméstico y de cuidados. Sobre todo, permiten parar la antena respecto a la carga de cuidados y los impactos que la tradicional división sexual del trabajo trae sobre la inserción laboral. La data relevada en la EUT de 2013 muestra que las mujeres dedican en promedio dos tercios de su tiempo a trabajo no remunerado y tan solo un tercio al remunerado, situación inversa para ellos. Asimismo, la división de las tareas también se observa desigual, ellas se dedican en mayor proporción a tareas más rígidas en horario e intensivas en tiempo. Tener en cuenta esto es fundamental en el camino a la igualdad pues, dado que el tiempo es escaso y finito, esto genera restricciones para el desarrollo de otras actividades a la vez que incide en los tipos de trabajos que seleccionan quienes son madres para compatibilizar los cuidados con el trabajo remunerado, con impactos sobre la participación y los salarios.

El debate que convoca la actual reforma se basa en un problema de sustentabilidad financiera, con el objetivo explícito de no descuidar los logros obtenidos en cuanto a cobertura y suficiencia. Pero no solo, pues la discusión, a diferencia de otras reformas acontecidas en Uruguay, dio apertura a considerar cómo el diseño que presente el sistema de pensiones puede exacerbar desigualdades o caminar hacia evitarlas. Ahora bien, una cuestión importante es estar atentos y atentas a que este pensar debe ser transversal en la seguridad social y fundamentalmente, debe estar presente en todos los pilares del sistema de los esquemas previsionales.

Las experiencias internacionales y también nacionales, dan cuenta que hay espacio para la intervención desde la seguridad social, considerando no solo el propio diseño del sistema sino también aquellas desigualdades que

operan en todo el ciclo de vida. Si bien importantes avances se han realizado en Uruguay en los últimos tiempos, es indispensable trabajar en el reconocimiento del cuidado acompañando con estrategias para un cambio cultural que promueva la corresponsabilidad entre el Estado, las empresas y las familias. Se necesitan políticas efectivas para caminar hacia la deconstrucción de los roles tradicionales de género, procurando buscar soluciones que permitan transitar hacia la igualdad.

5. Bibliografía

Aguirre, R. y Scavino, S. (2018) *Vejez de las mujeres. Desafíos para la igualdad de género y la justicia social en Uruguay*. Ed. Doble Click. Uruguay.

Arenas de Mesa, A. (2019) “Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina”, en: *Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Batthyány, K. (2015) *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados*. Ed. MIDES, FCS, UNFPA. Uruguay.

Bucheli, M; Forteza, A; Rossi, I (2010) *Work histories and the access to contributory pensions: the case of Uruguay*

BPS - AGSS “Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004 – 2019”

Carrasco, C.; Borderias, C. y Torns (2011) *El trabajo de Cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales en Torns (ed) El trabajo de Cuidados: Historia, teoría y políticas*. Los libros de la Catarata. España

Carrasco, P., Cichevski, A. y Perazzo, I. (2018) “Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo”, en: *Serie Documentos de Trabajo, DT 09/18*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

CEPAL (2000) “Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay”. Unidad de Financiamiento para el desarrollo División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Santiago de Chile, julio de 2000.

CEPAL (2016) “*La brecha de género en jubilaciones y pensiones - Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*”.

Colacce, M., Mojica, M y Zurbrigg, J. (2020) “Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay”, en: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)*, Santiago.

Filgueira, F., Martínez, J. (2017) “The Divergence in Women’s Economic Empowerment: Class and Gender under the Pink Tide”, *Article in Social Politics · December 2017*

Hirata, E. y Kergoat, D. (2007) “Nuevas configuraciones de la división sexual del trabajo”, en: *Cuadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set./dez. Pp 595-609*.

Ibarrarán, Pablo et al. (2018) *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*, División de Protección Social y Salud, BID. Recuperado en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-envejecimiento-y-dependencia-en-america-latina-y-el-caribe>

Kabeer, N. (1999) Realidades Trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo. Ed. Paidós, Género y Sociedad. México.

OPP (2019) “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay”. Escenarios prospectivos. Serie de Divulgación - Volumen VI

Querejeta, M. (2019) “Impacto de la maternidad en la trayectoria laboral de las mujeres. Evidencia para Uruguay”. Tesis para optar por el título de Magíster en Economía Internacional-FCS-UdelaR.

Querejeta, M (2020) “Impacto de la maternidad sobre el ingreso laboral en el Uruguay”, en: Serie de estudios y perspectivas (Montevideo) N°47

Saldain, R. (2020) “La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilaciones en el siglo XXI”

Salvador, S. (2019) “El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: oportunidad para el empoderamiento Económico de las mujeres”, ONU Mujeres, Montevideo.

Sanguinetti, P. (2020) “Impacto de la maternidad en el salario de las trabajadoras formales privadas en Uruguay: Evidencia en base a historias laborales 1996-2019”. Tesis para optar por el título de Magíster en Economía FCEA-UdelaR.

Scardino, A. (2013) Algunas de las características de las altas con aplicación del art. 14 de la Ley 18.395. Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social.

UNFPA - INE (2014) Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013. Ed. UNFPA - INE- FCS. Uruguay.