

Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

Serie de divulgación - Volumen I
Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050

Síntesis de un diagnóstico prospectivo



*Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo,
Uruguay 2050*

*Serie de divulgación - Volumen I
Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

**Sistemas de género, igualdad
y su impacto en el desarrollo
de Uruguay al 2050**

Síntesis de un diagnóstico prospectivo



Dirección de Planificación

Torre Ejecutiva Norte
Plaza Independencia 710, 6to piso
Montevideo, Uruguay
Teléfono: (+598-2) 150 int. 3560
Mail: planificacion@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy

La selección de los capítulos y la elaboración de los contenidos de la presente publicación es producto del trabajo colectivo del equipo de la Dirección de Planificación de la OPP con el apoyo de un equipo de profesionales de las Facultades de Ciencias Sociales y Psicología de la Universidad de la República.

Coordinación general:

Carolina Da Silva

Redactoras responsables:

Guadalupe Goyeneche – Referente en Género de la Dirección de Planificación (Capítulos 1 y 3)
Karina Batthyány- Consultora (Capítulo 2)

Colaboradoras por temas abordados:

Aspectos sociodemográficos (Karina Batthyány y Natalia Genta)
Representaciones sociales de género (Karina Batthyány y Natalia Genta)
Educación (Karina Batthyány y Natalia Genta)
Salud (Alejandra López y Pablo López)
Violencia basada en género (Natalia Magnone, Carla Calcce y Gabriela Pacci)
Trabajo (Karina Batthyány y Natalia Genta)
Cuidados (Karina Batthyány y Natalia Genta)
Participación política (Niki Johnson)
Mujeres rurales (Paola Mascheroni)

Cabe aclarar que los contenidos del documento son considerados por la OPP como insumo para el debate ciudadano, pero no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que participan del proceso de elaboración del presente estudio prospectivo.

Se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente.

Edición y corrección: Sylvia Pardo

Maqueta y diseño: Gustavo Daneri

Impresión: Imprenta Rojo

Depósito legal:

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Santiago Soto
Subdirector

Dirección de Planificación

Fernando Isabella
Director

Lucía Pittaluga
Subdirectora

Asesoría en Género de la Dirección de OPP

Mariana González
Asesora

Tabla de contenidos

Prólogo	7
Introducción	9
Sistemas de género y su vinculación con el desarrollo sostenible	11
El modelo de desarrollo y los avances hacia un desarrollo sostenible	11
Enfoque de género y sus aportes en la construcción del desarrollo	12
La definición del sistema de estudio.	14
Metodología Prospectiva.....	14
Diagnóstico Prospectivo: síntesis ejecutiva.....	17
Sobre el concepto de género.....	17
Avances y retrocesos en el sistema de género en Uruguay.....	21
Posibles factores de cambio	32
Conclusiones: algunas interrelaciones entre los subsistemas.....	37
Matriz productiva	37
Matriz de Bienestar Social.....	39
Sistema de Relaciones de Género	40
Conclusiones: implicancias a corto, mediano y largo plazo	42
Bibliografía.....	45

Prólogo

Es una satisfacción prologar este primer volumen de la serie de divulgación de la Dirección de Planificación. Es que la apuesta a la planificación a largo plazo, a la mirada larga, es una de las señas de identidad de esta gestión en OPP. Buscamos recuperar la capacidad de pensar más allá de la coyuntura anticipando riesgos y oportunidades para informar a la toma de decisiones del hoy. No se trata, entonces, de un mero ejercicio teórico, sino de un insumo fundamental para la elaboración de políticas públicas eficaces, que no sólo den cuenta de la situación presente y su evolución pasada, sino que también recojan y respondan a la información existente en el presente sobre los futuros posibles.

Y es especialmente relevante este primer volumen, por el tema específico que aborda. El género es un tema de carácter transversal y que estamos abordando intersectorialmente desde un punto de vista territorial, cultural y con visión de planificación de futuro.

Desde la OPP y en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres – Ministerio de Desarrollo Social impulsamos la elaboración, por primera vez en Uruguay, de un presupuesto nacional con un enfoque de género. Así ha sido desde la elaboración del Presupuesto Nacional 2015–2019, iniciando así un proceso que incluye una mirada transversal al presupuesto y a los procesos de rendición de cuentas asociados. La construcción de presupuestos sensibles al género es una herramienta privilegiada que permite desglosar o desagregarlo de acuerdo a su impacto diferencial sobre mujeres y hombres. Para eso, la OPP ha soli-

citado a todos los incisos del Presupuesto Nacional la definición de los objetivos y acciones a través de los cuales contribuirán con el cumplimiento de los Ejes definidos por el Consejo Nacional de Género, asociando recursos presupuestales. Se trata, entonces, de una herramienta que permite visibilizar las situaciones de inequidad entre hombre y mujeres, y operar a través del presupuesto en su combate.

Por otra parte, desde el estudio prospectivo de los Sistemas de Género buscamos una mirada estratégica que dé cuenta del estado actual del sistema y de sus posibles evoluciones a futuro. Es que la desigualdad no es, para nosotros, un concepto que se agote con la distribución de los ingresos entre los hogares. Los estereotipos, las construcciones sociales que determinan qué se espera y qué no se espera de una mujer y de un hombre por ser tales, o las brechas salariales o de empleo, son factores de desigualdad que limitan las posibilidades de realización de las personas y que obstaculizan el pleno desarrollo de sus talentos. Es por esto que entendemos que avanzar hacia relaciones de género más equitativas es un factor central del desarrollo humano sostenible.

Este primer informe, que es recién el diagnóstico prospectivo, o sea, la base sobre la que se desarrollará el resto del estudio, augura un provechoso proceso.

Álvaro García

Introducción

Este documento presenta una síntesis de la primera fase del estudio prospectivo “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo al 2050” que lleva adelante la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (DP-OPP), en acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUERES-MIDES), en el marco del proceso de elaboración de la Visión Uruguay 2050 y su consecuente Estrategia Nacional de Desarrollo.

Dicho estudio aportará conocimiento sistematizado a fin de anticipar escenarios de evolución respecto a las relaciones de género en Uruguay y así brindar elementos útiles a las políticas públicas a elaborar para reducir las brechas de género en el país. De esta forma, se busca que las políticas no sólo respondan a las situaciones ya planteadas, sino que también anticipen elementos del porvenir, dando cuenta de riesgos y oportunidades.

El estudio prospectivo mencionado se lanzó el 9 de marzo de 2016 y durante ese año se realizó un análisis de la situación inicial de dimensiones claves del sistema de género nacional, sus tendencias históricas y los factores de cambio emergentes. Para definir dichas dimensiones y validar los avances del diagnóstico, se realizaron dos talleres con múltiples expertos de diferentes áreas del conocimiento y de diferentes sectores del ámbito público y privado. En efecto, las dimensiones seleccionadas para abordar el futuro de las relaciones de género en Uruguay fueron definidas con la participación de actores de la sociedad civil, la academia y el Estado y son las siguientes: educación, salud, mujeres rurales, aspectos socio-demográficos, representaciones sociales de género, participación política, violencia basada en género, mercado laboral y cuidados.

En este marco, el documento recoge los principales hallazgos del análisis de situación para el proceso de elaboración de los escenarios de futuro sobre el que se está trabajando al momento de lanzar esta publicación. El documento se compone de tres capítulos. Un primer capítulo presenta el marco analítico general del estudio que vincula el concepto de desarrollo con los sistemas de género, proponiendo

una definición de desarrollo sostenible que comprenda la igualdad de género y el bienestar social. Un segundo capítulo realiza una síntesis del diagnóstico prospectivo elaborado con el apoyo técnico de un equipo de expertos de las Facultades de Ciencias Sociales y Psicología de la Universidad de la República coordinado por la Dra. Karina Batthyán. Finalmente, se presenta un último capítulo que esboza, a modo de conclusión, algunas interrelaciones entre tres grandes estructuras: matriz productiva, matriz de bienestar social y sistema de relaciones de género; planteando algunas relaciones claves entre las tendencias y los factores de cambio identificados en los distintos estudios.

La Estrategia Nacional de Desarrollo se basa en la idea de que el Uruguay deseado a 2050 no sólo abarca el desarrollo productivo, social, ambiental y cultural asegurando la equitativa distribución de los beneficios económicos derivados de ese proceso, sino que también debe asegurar la justa distribución de oportunidades entre varones y mujeres, asegurando a todos los individuos las más amplias posibilidades de desarrollar su propio proyecto de vida. Es por ello que, en el marco de la elaboración de la mencionada estrategia, se definió como un insumo clave la realización del estudio prospectivo “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo”.

Sistemas de género y su vinculación con el desarrollo sostenible

El modelo de desarrollo y los avances hacia un desarrollo sostenible

La definición de “modelo de desarrollo” deviene de una larga literatura que se fue elaborando en base a los modelos adoptados por países en contextos históricos, políticos y económicos específicos. En este sentido, un modelo de desarrollo implica una ecuación de factores a partir de los cuales se espera el progreso de una nación. Así, la primera generación de teorías del desarrollo alineó el concepto de desarrollo a la teoría de la modernidad, la economía y más específicamente al crecimiento de la producción nacional (Lewis 1955). La fórmula hacia el desarrollo consistía entonces en intentar replicar la trayectoria tomada por los países desarrollados en los países subdesarrollados. En esta fórmula cobraba un papel fundamental el indicador de resultado: el producto bruto interno; y el objetivo primordial de la política económica era el incremento continuado del producto. Fue así que la visión de desarrollo que se consolidó fue una visión económica, en la cual los recursos naturales jugaban un papel fundamental en la producción, orientada por la eficiencia económica y la rentabilidad, así como por el estilo de vida occidental. Esta forma de concebir el desarrollo como crecimiento económico generó una distinción entre países desarrollados (aquellos que lograban superar cierto nivel de producto per cápita) y países subdesarrollados (aquellos que no superaban ese nivel).

Ya a mediados de siglo comenzaron las críticas a la definición de desarrollo como crecimiento. En la región latinoamericana, la teoría estructuralista de Raúl Prebisch (1948) evidenciaba la heterogeneidad productiva de las economías latinoamericanas en la cuales se observaban grandes diferencias de productividad entre sectores económicos así como las diferencias entre un centro industrializado y rico

(constituido por países desarrollados) y una periferia basada en recursos naturales (conformada por los países subdesarrollados). La utilización de los conceptos de centro y periferia ayudaban a explicar la desigualdad en las relaciones económicas internacionales y la heterogeneidad de las estructuras productivas. La teoría de Prebisch centraba su atención en el deterioro de los términos de intercambio: mientras el centro exportaba productos manufacturados y de alto valor agregado, la periferia exportaba productos primarios y de bajo valor agregado (Guillén 2004). El documento la “Década del Desarrollo de Naciones Unidas: Propuesta para la Acción” (1962) plantea la separación entre los conceptos de desarrollo y crecimiento. De esta manera, se comenzaba a ampliar la visión del desarrollo hacia aspectos sociales y culturales.

Entre los años 60 y 80, surgen un conjunto de modelos y teorías que fueron denominadas como “teoría de la dependencia”. Esta teoría cuestionaba la idea del desarrollo como una sucesión de fases en la cual el subdesarrollo era la fase previa al desarrollo. En este sentido, la dependencia económica era concebida como “una situación en la que la producción de la riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidas” (Mora Toscano 2006, p. 63). Por lo que el subdesarrollo de algunos países era la contracara del desarrollo de otros, en un sistema global caracterizado por relaciones de desigualdad. Las críticas al desarrollo como simple crecimiento habían comenzado.

En efecto, ya en 1972 el informe solicitado por el Club de Roma al MIT, bajo el nombre “Límites del crecimiento”, cuestionaba la idea de desarrollo con el crecimiento como objetivo. El informe evidenciaba límites a este crecimiento en la caída de la tasa de crecimiento de la población¹, la capacidad industrial y los recursos ambientales. El Informe señalaba, “Si la industrialización, la contaminación ambiental, la

1 Fundamentalmente basado en la caída de las tasas de fecundidad y por consiguiente el envejecimiento de la población. En este sentido, la cantidad de habitantes en el mundo continúa creciendo pero a tasas cada vez más bajas (CEPAL 2016).

producción de alimentos y el agotamiento de los recursos mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso, tanto de la población como de la capacidad industrial” (Meadows 1972).

Fue así que la dimensión medioambiental comenzó a ponerse en la agenda del desarrollo para comenzar a concebir el desarrollo como desarrollo sostenible. *“La calificación de sostenible provenía de la biología de las poblaciones entendida como la posibilidad de extraer o cosechar recursos renovables mientras se lo hiciera dentro de sus tasas de renovación y producción. A su vez esa extracción debía estar debidamente orientada a satisfacer las necesidades humanas y asegurar la calidad de vida, metas distintas al simple crecimiento”* (Gudynas 2012, p. 29). En este sentido, en el primer informe de la Comisión Mundial de Medioambiente y Desarrollo, conformada en 1983 por Naciones Unidas (“Nuestro futuro común”), se sostenía una noción de desarrollo orientada a la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes supeditadas a las de las generaciones venideras, acercándose a la postura indicada por el Club de Roma. Por lo que el concepto de desarrollo sostenible se reinventa en un giro conciliador con el crecimiento económico, en la medida que este último esté supeditado a la conservación y el cuidado de la naturaleza.

Enfoque de género y sus aportes en la construcción del desarrollo

Como se analizó en el apartado anterior, la definición de desarrollo se fue construyendo en base a las diversas visiones del mundo futuro deseado. Entre ellas, la teoría feminista también jugó un papel preponderante. En efecto, en la década de 1970, y a partir de la “segunda ola” del movimiento feminista, las teorías feministas colocaban la crítica al enfoque “asistencialista” de desarrollo imperante, proponiendo la elaboración de políticas de igualdad de género así como reivindicando los derechos de las mujeres y su papel en el desarrollo de los países. En este sentido, un primer movimiento llamado “Mujeres en el Desarrollo” (WID por sus siglas en inglés) surge a partir de la crítica a la neutralidad del género en las estrategias nacionales de desarrollo y puso en evidencia la separación entre los enfoques de bienestar

(de carácter asistencialista centrados en el rol reproductor de las mujeres) y los enfoques de integración funcional de las mujeres en las estrategias de desarrollo desde un papel productivo y no reproductivo (De la Cruz 2007). En este sentido, las estrategias de desarrollo planteadas seguían los parámetros de neutralidad de género y por consiguiente una estricta división sexual del trabajo. Siguiendo estos parámetros, distribuían los bienes públicos en función del rol social asignado a varones y mujeres por parte de la sociedad: mientras las mujeres permanecían como encargadas del hogar, los varones eran receptores de los beneficios de capacitación así como de los recursos tecnológicos y financieros que hacían al desarrollo del país. Según Aguinaga et. al (2012) este modelo desconocía al hogar como un espacio de relaciones de poder, donde el acceso a los bienes públicos por parte de los varones no se traducía necesariamente en beneficios para todos los miembros del hogar.

A raíz de estas críticas, Naciones Unidas declara en su Conferencia Mundial de la Mujer de 1975 la “Década de la Mujer”. Se trataba entonces de la problematización de la exclusión de las mujeres dentro del mismo modelo y el comienzo de la visibilización del aporte de las mujeres en el desarrollo de los países a través del trabajo productivo y reproductivo. En este sentido, uno de los argumentos manejados era que la productividad de los países se encontraba en una posición subóptima ya que se habían relegado a las mujeres al ámbito privado (Jackson 1992 citado en Aguinaga 2012).

A mitad de la década de 1970 surge una segunda corriente denominada “Mujeres y Desarrollo” (WAD por sus siglas en inglés) como respuesta a los límites del modernismo. Esta corriente coloca en agenda la integración de las mujeres a la matriz productiva, lo cual genera un movimiento desde la política asistencialista hacia una política más proactiva de integración de las mujeres en el mercado laboral. Según Rathgeber (1990 citado en Aguinaga et. al 2012) esta integración no consideró el factor tiempo invertido en el trabajo reproductivo por parte de las mujeres, lo cual devino en la doble jornada laboral y en el mantenimiento de la división sexual del trabajo al interior de los hogares.

Hacia la década de 1980 surge una nueva corriente “Género y Desarrollo” (GAD por sus siglas en inglés). Con bases en el feminismo socialista y en la crítica pos-estructuralista, esta corriente pone en agenda la problemática de la combinación entre capitalismo y patriarcado, en la que se fundamenta la división sexual del trabajo como base de la desigualdad de género. A diferencia de las corrientes anteriores, que

analizan a las mujeres como una categoría homogénea, esta corriente señala la construcción social de los géneros y la necesidad de complejizar la categoría “mujer” en función de las intersecciones sociales frente a las cuales se encuentran también otras formas de dominación: origen étnico-racial, orientación sexual, edad y posición socioeconómica. En consecuencia, propone investigar las relaciones de género en base a sus intersecciones y transversalizar las políticas. Según Aguinaga et. al (2012) “*GAD pone énfasis en los roles y las relaciones de género, en lo que se llega a llamar el “sistema de género”, y aboga por cambios estructurales en la construcción social del mismo*” (p. 61). Este enfoque coloca la equidad de género como objetivo y torna visible la doble jornada laboral de las mujeres. A partir de esta década, las críticas feministas al desarrollo se fundamentan en las desigualdades con base en intersecciones de construcción social: género, ascendencia étnico-racial, clase, identidad de género y orientación sexual forman parte de un mismo problema.

Alineado con las críticas planteadas, en la Conferencia de la Mujer en Nairobi, en 1985, el grupo DAWN (Development Alternatives of Women for a New Era) rechazó la idea del desarrollo como crecimiento económico y propuso la siguiente definición: “*la gestión del uso de recursos de manera socialmente responsable, la eliminación de la subordinación del género y de la inequidad social, y la reestructuración organizativa necesaria para llegar a ello*” (Sen & Grown 1987, citado en Aguinaga et. al 2012, p. 64). En base a esta definición, DAWN proponía que el crecimiento económico debía ser considerado una herramienta del desarrollo y no un fin en sí mismo. En paralelo, la corriente feminista socialista cuestionaba las condiciones laborales y el salario percibido por las mujeres poniendo en evidencia las diferencias con sus pares varones. Más aún, esta corriente señalaba un fenómeno que se comenzaba a observar a partir de la inserción de las mujeres en el mercado laboral, fundamentalmente durante la segunda mitad del siglo XX: la feminización de ciertos sectores productivos llevó a una desvalorización de aquellos trabajos como “trabajos de mujeres” lo que, a su vez, deviene en una caída de los salarios en los mismos (Aguinaga 2012).

Ya en las décadas de 1990 y 2000 los aportes de la economía feminista plantearon críticas a la teoría económica ortodoxa cuestionando los modos de producción capitalista, la esfera de la reproducción y sus vínculos con la producción. En este sentido, cuestionan la hipótesis de la neutralidad del mercado en la generación de bienes públicos y la distribución del bienestar entre varones y mujeres, señalando a las

actividades del trabajo no remunerado como sostén fundamental para el trabajo remunerado (Knobloch 2010). Siguiendo ésta lógica, la pregunta sobre qué desarrollo queremos se complejiza en el sentido de qué clase de desarrollo económico puede promover mejor el desarrollo humano. Las investigaciones de la economía feminista pusieron en evidencia entonces que las relaciones de género son un factor que incide en los procesos de desarrollo y que la igualdad de género no sólo es un objetivo del desarrollo sino además un medio para alcanzarlo. Es en este marco que en 1995 tiene lugar en Beijing la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, la cual tiene como resultado una Plataforma de Acción en la que se articula por primera vez la agenda de desarrollo y la agenda de derechos humanos y se define una estrategia para la igualdad de género (De la Cruz 2007). Es en este sentido que “*la búsqueda de alternativas permite identificar el carácter instrumental del crecimiento económico como medio de otros objetivos, como la potenciación de mujeres y varones y el desarrollo de capacidades para ampliar sus opciones y disfrutar de una vida saludable, plena y digna. Este es el punto de encuentro entre la economía feminista y el paradigma del desarrollo humano*” (De la Cruz 2007, p. 35).

La historia reciente sobre los modelos de desarrollo adoptados y sus definiciones se ha ido complejizando a partir de los aportes de diferentes teorías que veían en el desarrollo mucho más que el crecimiento por el crecimiento, sino el crecimiento por el bienestar. Es así que la ecuación sobre el modelo de desarrollo se complejiza incluyendo variables en conflicto: protección del medio ambiente y aumento de la productividad, desigualdad de género en un sistema productivo basado en un sistema de relaciones de tipo patriarcal, entre otros. La complejidad del modelo lo torna más realista y más cercano a los debates respecto a la pregunta ¿hacia dónde queremos ir?

La Estrategia Nacional de Desarrollo se basa en la idea de que el Uruguay deseado a 2050 no sólo abarca el desarrollo productivo, social, ambiental y cultural asegurando la equitativa distribución de los beneficios económicos derivados de ese proceso, sino que también debe garantizar la justa distribución de oportunidades entre varones y mujeres, proveyendo a todos los individuos las más amplias posibilidades de desarrollar su propio proyecto de vida. Es por ello que, en el marco de la elaboración de la mencionada estrategia, se definió como un insumo clave la realización del estudio prospectivo “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo”.

La definición del sistema de estudio

Este estudio tiene por objetivo contribuir a la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 a partir de la construcción de escenarios sobre los roles de género en la sociedad uruguaya y su impacto en el desarrollo nacional, identificando puntos de incertidumbre, problemas críticos y hechos disruptivos que arrojen luz sobre el escenario de apuesta y las políticas públicas estratégicas para alcanzarlo. Para ello se propone responder a dos preguntas centrales las cuales articulan la base de los escenarios de este estudio son:

1. *¿Cómo potenciar los factores que promueven la igualdad de género y el desarrollo igualitario en Uruguay al 2050?*
2. *¿Cómo se integra el sistema económico con el sistema de género?*

Para poder contestar estas preguntas se comenzó con un diagnóstico base de la situación actual y un análisis de tendencias y los factores de cambio del sistema género y su vínculo con el desarrollo nacional. Para ello se definieron 9 dimensiones en las cuales se centró el diagnóstico: Socio-demográfica, Cuidados, Educación, Participación Política, Salud, Violencia Basada en Género, Representaciones Sociales, Mercado Laboral y Mujeres Rurales. Para cada una de estas dimensiones fueron elaborados 9 Informes temáticos por parte de un equipo conformado por investigadoras de las Facultades de Ciencias Sociales y Psicología de la Udelar. Este documento recoge los principales resultados de dichos diagnósticos que se encuentran disponibles en la página web de la OPP².

Estos diagnósticos fueron un insumo determinante para la siguiente fase del análisis prospectivo (cuya metodología se describe en el apartado siguiente) donde se identificaron las variables claves que determinarán los posibles escenarios futuros del sistema de estudio. En dicha fase se reconfiguró el sistema definiendo tres dimensiones del análisis (Alemany y Salvador, 2017):

- **Dimensión socio-económica-ambiental:** integra todas las dimensiones sociales, desigualdades, discriminaciones, salud, educación, entre otras, y la economía en todas sus

dimensiones, mercado laboral, protección social, comercio, sectores productivos, ciencia-tecnología e innovación, medioambiente, cambio climático, eficiencia del gasto público, etc.

- **Dimensión cultural e identitaria:** acompaña las demás dimensiones y es en sí misma el principal desafío para la igualdad de género, que si bien se manifiesta en los ámbitos socio-político- económico, pasa por un cambio cultural y el acceso a la educación en pro de la igualdad.
- **Dimensión político-institucional:** refiere a las reglas de juego establecidas, instituciones rectoras en la materia, normas y leyes que definen actores con responsabilidades políticas y por consiguiente estructuras y organizaciones que regulan comportamientos de los actores y promueven o frenan el establecimiento de objetivos, la prioridad de estas políticas en la estrategia y la expansión de las capacidades institucionales necesarias para el avance de políticas públicas de igualdad de género.

Adicionalmente, se definieron dos **ejes transversales**: igualdad de género y derechos de las mujeres (entendidos como los derechos políticos, sociales, económicos, culturales, económicos y ambientales). La transversalidad supone que, por definición, estas dimensiones son la lente por la cual se elaboró el análisis en todas las etapas de este estudio prospectivo.

Metodología Prospectiva

La Prospectiva es una herramienta de planificación que permite elaborar estrategias de acción a largo plazo que iluminen, de manera ordenada y sistemática, la toma de decisiones en el presente. Según CE-PAL es: *“Un proceso de anticipación y exploración de la opinión experta proveniente de redes de personas e instituciones del gobierno, empresas y universidades, en forma estructurada, interactiva, participativa, coordinada y sinérgica”* (Medina y Ortegón, 2006). En este sentido, la Dirección de Planificación de la OPP busca alcanzar de esta forma una capacidad de anticipación estratégica que permita responder, con eficiencia y de manera oportuna, a los retos que enfrenta el país en una realidad en constante cambio. La Prospectiva, como herramienta de planificación,

2 (Ver; <http://www.opp.gub.uy/5-ejes-temáticos/g#informes-sobre-brechas-de-g%C3%A9nero-en-uruguay>)

implica transformaciones en la gestión estratégica del Estado.

En consecuencia, el presente estudio no se limitará a analizar los cambios en términos de brechas de género a lo largo del siglo XX en Uruguay sino que avanzará hacia la construcción de escenarios de futuro con una perspectiva proactiva. En efecto, la me-

todología no busca reconocer el escenario tendencial o más probable, sino construir un escenario deseable (posible y alcanzable) hacia el cual orientar estratégicamente las políticas públicas que permitan trabajar por la consecución del mejor futuro posible para la sociedad uruguaya. En función de lo anterior, la metodología de trabajo de la Prospectiva Estratégica se despliega en las siguientes fases:

Fases del Proceso Prospectivo



Fuente: Dirección de Planificación – Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Como puede verse en el cuadro, el proceso comienza con un diagnóstico de partida de la temática, profundo y acordado con los actores clave, en el que se analizan las tendencias y los factores de cambio. A diferencia de los diagnósticos tradicionales, el diagnóstico prospectivo analiza los fenómenos desde un enfoque diacrónico pero consciente de que el pasado no es la única fuerza que juega en la evolución de los escenarios futuros. En este sentido, revisa las tendencias en los últimos 20 años, pero también los factores de cambio o factores emergentes.

Se entiende por “tendencia” a aquellos eventos cuya perspectiva de dirección y sentido es suficientemente consolidada y visible en los últimos 20 años. Para observar tendencias existen al menos dos fuentes de información: los datos cuantitativos y los datos cualitativos. Las tendencias cuantitativas son fácilmente relevadas a partir de las series temporales, siempre y cuando éstas existan. Además de las tendencias cuantitativas existen también tendencias cualitativas que permiten inferir qué factores se encuentran fuertemente estables en la sociedad y tienen una perspectiva de continuidad (Marcial 2015). Un ejemplo de esto son factores culturales, creencias y estereotipos que aunque no estén medidos por datos cuantitativos se conoce su estabilidad en el tiempo pasado y la dificultad de cambios hacia el futuro³.

Además de las tendencias, el diagnóstico prospectivo analiza los factores de cambio o factores emergentes. Se entiende por factores de cambio eventos, fenómenos, políticas recién implementadas, programas piloto, leyes recién aprobadas, series de tiempo con pocos años de medición y que por lo mismo no podrían considerarse tendencias (menos de 5 años de mediciones), movimientos sociales que se están gestando, en fin, todos aquellos hechos políticos, sociales, económicos, culturales e institucionales que puedan generar un cambio en el futuro pero que no se pueda a priori describir una trayectoria probable.

A partir del diagnóstico se realiza la fase de definición de variables estratégicas en conjunto con el sistema de actores relevantes del área. Esta fase da paso a la elaboración de hipótesis y la construcción de escenarios de futuro. Finalmente, se procede a la elección de la opción estratégica o “escenario de apuesta”.

El presente documento hace foco en la fase diagnóstica del estudio presentando en el siguiente capítulo una síntesis realizada por la Dra. Karina Batthyán de los análisis realizados en dicha fase por el equipo de la Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología de la UdelaR.

3 La identificación de tendencias cualitativas se realiza a través de talleres de expertos. Esta fase guarda un componente subjetivo. Sin embargo, la objetividad en las ciencias sociales y la neutralidad de estas es un objeto ampliamente cuestionado por varios autores (Bourdieu 1987).

Diagnóstico Prospectivo: síntesis ejecutiva

Este capítulo tiene como objetivo principal analizar de manera integrada las dimensiones que han compuesto el análisis de situación de partida del estudio prospectivo “Sistemas de Género, igualdad y su impacto en el desarrollo”.

En este sentido se elaboró un diagnóstico que identificara a las desigualdades de género existentes en diferentes áreas de la vida nacional, social, económica y política, sus causas y patrones de evolución, y el sistema de género que las sustentan.

El trabajo se realizó a partir de una triple estrategia metodológica:

- I. Revisión bibliográfica que permitió realizar una caracterización del sistema actual que regula las relaciones de género en la sociedad uruguaya.
- II. Relevamiento de fuentes de información secundaria como uno de los pilares para el análisis de las tendencias de los últimos 30 años. Para ello se consultaron distintas fuentes de información, a saber: Encuesta Continua de Hogares, Encuesta de Violencia Basada en Género, Módulo de Uso del Tiempo de la ECH, datos del Ministerio de Salud Pública, Encuesta Mundial de Valores en las series en que participa Uruguay (1996, 2005 y 2011), entre otras.
- III: Se trabajó con información secundaria proveniente de actores claves en las temáticas.

Sobre el concepto de género

Tal como plantea Lamas, “en los años setenta el feminismo académico anglosajón impulsó el uso de la categoría género con la pretensión de diferenciar las construcciones sociales y culturales de la biología” (Lamas 1999, p.1). Esta categoría fue creada para explicar que los roles sociales asignados y ejercidos por las mujeres y los varones no son producto de diferencias biológicas “naturales” ni de sexo, sino el re-

sultado de construcciones sociales y culturales asumidas históricamente.

A partir de estas definiciones, se entiende que la subordinación a la cual han estado sometidas las mujeres en diferentes períodos históricos es producto de formas específicas de organización de las sociedades, donde lo femenino y lo masculino no son el resultado de una definición biológica sino la consecuencia de una desigual jerarquización de las prácticas sociales, las funciones y la ubicación que se tenga en la sociedad.

“Posteriormente, el uso de la categoría género llevó al reconocimiento de una variedad de formas de interpretación, simbolización y organización de las diferencias sexuales en las relaciones sociales y perfiló una crítica a la existencia de una esencia femenina” (Lamas 1999, 1). El género facilita un modo de decodificar el significado que las culturas otorgan a la diferencia de sexos y una manera de comprender las complejas conexiones entre varias formas de interacción humana.

“Scott propone una definición de género que tiene dos partes analíticamente inter-relacionadas, aunque distintas, y cuatro elementos. Lo central de la definición es la “conexión integral” entre dos ideas: [...] el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder. Distingue los elementos que componen el género, y señala cuatro principalmente:

- A. “Los símbolos y los mitos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples.
- B. Los conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos. Estos conceptos se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas que afirman categórica y unívocamente el significado de varón y mujer, masculino y femenino.
- C. Las instituciones y organizaciones sociales de las relaciones de género: el sistema de parentesco, la

familia, el mercado de trabajo segregado por sexos, las instituciones educativas, la política.

D. Las identidades subjetivas" (Scott 1990 en Lamas 1999, 3-4).

Esta autora "plantea una ventaja de usar el concepto de género para designar las relaciones sociales entre los sexos: mostrar que no hay un mundo de las mujeres aparte del mundo de los varones, que la información sobre las mujeres es necesariamente información sobre los hombres" (Scott 1990 en Lamas 1999, 5).

Trabajar con esta concepción de género lleva a rechazar la idea de las esferas y mundos separados, las esferas de lo masculino y lo femenino. "Lo que define al género es la acción simbólica colectiva. Mediante el proceso de constitución del orden simbólico en una sociedad se fabrican las ideas de lo que "deben ser" los varones y las mujeres" (Scott 1990 en Lamas 1999, 12). La cultura marca a los seres humanos con el género y el género marca la percepción de todo lo demás: lo social, lo político, lo religioso, lo cotidiano.

El concepto de género entonces, "alude a las formas históricas y socioculturales en que varones y mujeres interactúan y dividen sus funciones. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo. El género es una categoría que permite analizar papeles, responsabilidades, limitaciones y oportunidades diferentes de varones y mujeres en diversos ámbitos tales como una unidad familiar, una institución, una comunidad, un país, una cultura. De esta forma, el concepto de género no hace referencia a las características derivadas de las realidades biológicas o naturales, sino a aquellas que varían de una cultura a otra, según su manera de organizar la acción y la experiencia individual y colectiva. Distingue entre lo biológico y lo social, a partir del reconocimiento de que las diferencias entre varones y mujeres son tanto biológicas como sociales". (Aguirre, R. 1998)

Este criterio que diferencia en primera instancia a todas las sociedades, es un criterio construido, siendo una de los primeros que se implantaron a partir de las conformaciones de las sociedades humanas. Además es una diferenciación que ha subsistido en las distintas sociedades. Varones y mujeres como sexo biológico no se han homologado, pero tampoco se han homologado en términos de género, vale decir que esta diferencia se sostuvo en lo biológico y se profundizó en lo social, de modo tal que las conductas y los modelos a los que aspiran unos y otras son diferentes.

Las relaciones sociales de género y la división sexual del trabajo

Siguiendo el planteo de Montecinos, "la introducción de la noción de género en los análisis sociales trajo consigo una serie de rupturas epistemológicas a las formas en que se había entendido la posición de las mujeres en las distintas sociedades humanas. En primer lugar, el concepto de género introdujo la idea de variabilidad: ser mujer o varón es un constructo cultural, entonces sus definiciones variarán de cultura en cultura, sin poder por tanto universalizar y hablar de la mujer o el varón como categorías únicas. En segundo lugar, configura una idea relacional: el género como construcción social de las diferencias sexuales alude a las distinciones entre femenino y masculino y a las relaciones entre ellos. Los análisis de género nos proponen la necesidad de estudiar las relaciones entre mujeres y varones toda vez que en la mayoría de las sociedades sus diferencias producen desigualdad" (1996, p.17).

"En tercer lugar, coloca en escena el principio de la multiplicidad de elementos que constituyen la identidad del sujeto toda vez que el género será experimentado y definido de modo particular de acuerdo a su pertenencia étnica, de clase, de edad, etc. De este modo, se propone comprender a los sujetos, varones y mujeres, no solo desde uno de sus perfiles (el de género) sino desde las categorías que viven en él simultáneamente y que van a modelar y especificar su ser femenino y masculino. Por último, emerge la idea de posicionamiento: un análisis de género supondrá el estudio del contexto en el que se dan las relaciones de género de varones y mujeres, y de la diversidad de posiciones que ellos ocuparán, sobre todo en las sociedades complejas" (Montecinos 1996, p.17).

Finalmente, hacer uso de las relaciones de género como una categoría de análisis también permite desplazar el foco distanciándolo del anterior puesto en las mujeres.

Trabajar con una perspectiva de género permite visualizar y reconocer la manera en que operan las relaciones de género en los distintos ámbitos del desarrollo de las personas y la sociedad, así como la existencia de relaciones de poder y desigualdad entre varones y mujeres.

"La perspectiva de género es una visión del mundo que permite analizar la realidad cuestionando el androcentrismo y el etnocentrismo de la cultura..." (Lagarde 1996, p.15).

Los sistemas de género

Un concepto de gran importancia para comprender las relaciones sociales de género es el de “sistemas de género”, que permite poner la atención en los comportamientos y actitudes objetivables. El género es el criterio que configura y estructura un sistema de género, si bien es abstracto, por ser una construcción cultural compleja, sus resultados suelen ser bastante palpables y hasta medibles en el marco de los sistemas de género.

Tal como lo define Anderson “*un sistema de género es un conjunto de elementos que incluye formas y patrones de relaciones sociales, prácticas asociadas a la vida social cotidiana, símbolos, costumbres, identidades, vestimenta, adorno y tratamiento del cuerpo, creencias y argumentaciones, sentidos comunes, y otros variados elementos, que permanecen juntos gracias a una fuerza gravitacional débil y que hacen referencia, directa o indirectamente, a una forma culturalmente específica de registrar y entender las semejanzas y diferencias entre géneros reconocidos, es decir en la mayoría de las culturas humanas, entre varones y mujeres*”. (Anderson 1997, p.19)

Estos sistemas representan “*modelos explicativos que sirven para interpretar y comprender las relaciones sociales, políticas, económicas y familiares entre mujeres y hombres y entre personas del mismo sexo, en diferentes espacios y tiempos*” (Anderson, *op.cit.*). Es decir, el género alude a sistemas de relaciones, de reglas, de clasificaciones e intercambios entre los sexos y es por tanto, histórico, diverso y dinámico y no un hecho natural, ni definitivo.

Esta misma autora concibe al sistema de género como un “*diamante cortado que, siendo uno, tiene varias facetas o caras. Los estudios académicos de sistemas de género han producido investigaciones y teorías que permiten ver con cierta claridad por lo menos cuatro de estas caras. En ellas, los sistemas de género aparecen como sistemas de clasificación, sistemas de relaciones, especialmente de poder, sistemas de reglas y sistemas de intercambio*” (Anderson, *op. Cit.* p. 21)

Para comprender el alcance teórico y metodológico de la dimensión de género es necesario plantear como marco teórico de fondo la división sexual del trabajo y la organización social que la regula, es decir, el sistema de género que afecta a la relación entre varones y mujeres.

A tales efectos, nos serviremos del planteo que Judith Astelarra realiza en uno de sus textos:

“En todas las sociedades mujeres y varones realizan algunas tareas diferentes, consideradas actividades femeninas y masculinas. Aunque esta división sexual del trabajo no siempre haya sido igual y varíe en cada sociedad concreta, ha sido un fenómeno que se ha mantenido desde que se tiene memoria histórica. Las niñas y los niños son socializados para que aprendan a desempeñar estas tareas y para que acepten este orden social como ‘natural’. Existen normas que prescriben los comportamientos aceptables para unas y otros y mecanismos de sanción para impedir que se produzcan desviaciones en las conductas individuales. La organización social del trabajo que se deriva de la existencia de la división sexual del trabajo, es el sistema de género, que se refiere a los procesos y factores que regulan y organizan a la sociedad de modo que ambos sexos sean, actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo que determina cuáles tareas sociales serán de competencia de uno y cuáles del otro”. (Astelarra 1995, p.6)

Tal como nos plantea Braidotti, “*la cuestión femenina es entonces cómo afirmar la diferencia sexual no como la otra, es decir el otro polo de la oposición binaria convenientemente arreglada para sustentar un sistema de poder, sino como el proceso activo de otorgar poder a la diferencia que las mujeres representan en la cultura y la sociedad. Ya no más diferente de, sino diferente de modo que aporte nuevos valores (...) La diferencia sexual representa lo positivo de múltiples diferencias, en oposición a la idea tradicional de la diferencia como una carencia*” (2004, p.16).

“A pesar de que el papel de los géneros es diferente en cada cultura, el tema común que define éstos en todos los países es la segregación, ya que varones y mujeres no se encuentran en las mismas áreas de la sociedad. El tipo y nivel de segregación difiere en cada sociedad, pero incluso en países donde, por ejemplo, el nivel de ocupación femenino es alto, el mercado laboral sigue estando segregado, ya que en general varones y mujeres no trabajan en los mismos sectores. El tipo de segregación más básico y común, histórica y tradicionalmente es la división entre la vida pública y la privada. En todas las sociedades, en todos los tiempos, los adultos se han visto en la necesidad de realizar tres actividades esenciales (...)

En primer lugar, el trabajo productivo, de carácter social, colectivo, mediante el cual se producen los bienes que constituyen, en conjunto, la riqueza so-

cial. La forma en que este trabajo es organizado depende de las condiciones históricas de cada sociedad, lo que da lugar a los distintos modos de producción que se verificaron a lo largo de la historia (esclavitud, feudalismo, capitalismo) (...).

En segundo lugar, el trabajo doméstico, de carácter individual, mediante el que se satisfacen las necesidades cotidianas, como la alimentación, la higiene, la salud y el mantenimiento de la vivienda (...).

En tercer lugar, la crianza de los hijos mediante la que se inculcan y transmiten los usos y costumbres propios de la comunidad, garantizando de esta manera la reproducción del imaginario cultural de la sociedad (...).

El trabajo productivo es realizado dentro de un período de tiempo determinado, determinadas horas al día, determinada cantidad de años, siendo obviamente esto muy variable de acuerdo al modo de producción y organización social de cada comunidad (...).

En contraposición al trabajo productivo, el trabajo reproductivo debe llevarse a cabo todos los días a lo largo de la vida de una persona. Si hay personas que no lo realizan, sin importar los motivos (posición social, razones de edad o salud) otros lo hacen por ellos, de manera que estas personas realizan un trabajo doméstico múltiple. Lo mismo ocurre con la crianza de los hijos, supuestamente a cargo de ambos progenitores, que debe cumplirse a lo largo de años, todos los días y a toda hora (...).

La participación femenina por excelencia ha ocurrido y ocurre tradicionalmente en el ambiente privado de la reproducción y de la vida familiar. Consecuentemente las áreas de ocupación de las mujeres se desenvuelven alrededor del hogar: educación de los hijos, temas de salud y bienestar social y la higiene. Las mujeres han sido impulsadas a interesarse por temas específicos dentro de la sociedad humana relacionados con el hogar.

El papel de los varones, por el contrario, comprende la vida pública, dominada por los negocios, la economía, la industria, la energía, las relaciones internacionales, la política y el gobierno (...). El hecho es que las actividades del ámbito público son tanto histórica, como estructuralmente masculinas, a pesar de que aparentemente no tienen género. La estructura societal fomenta la participación masculina en la vida pública y desanima a las mujeres a dejar el hogar o a perseguir carreras fuera de las áreas tradicionales de empleo femenino (...).

Estas son, en definitiva, las bases subjetivas de la división sexual del trabajo que se traducen en elementos objetivables en el marco de los sistemas de género.

Se puede apreciar una serie de avances en el sentido de que la sociedad, varones y mujeres, han incorporado en su discurso la temática de género, los partidos han hecho suyas ciertas demandas incluyéndolas en su programa de trabajo y el Estado está implementando algunas reformas encaminadas a superar la condición de discriminación de la mujer en la sociedad" (Batthyány 2004, p.30).

En este sentido es oportuno quizás recordar que en el Párrafo 20 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se afirma que "no es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades. Las mujeres y las niñas deben tener igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos y a la participación política, así como a las mismas oportunidades que los hombres y los niños en el empleo, el liderazgo y la adopción de decisiones a todos los niveles".

Al respecto, será de gran utilidad para el análisis de las dimensiones a considerar relacionarlas con el concepto de autonomía, tal como lo define CEPAL en su Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe. "La autonomía significa para las mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones" (CEPAL, 2016 c).

CEPAL define tres dimensiones de la autonomía: económica, física y en la toma de decisiones. La autonomía económica se explica como 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.

La autonomía física, siempre de acuerdo a CEPAL, se expresa en dos dimensiones que dan cuenta de problemáticas sociales relevantes en la región: el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género.

“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” (CEPAL, 2016 c).

La propuesta de las tres dimensiones se basa en el carácter multidimensional de las desigualdades a resolver para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos. La separación entre las distintas dimensiones de la autonomía no debe hacer olvidar que los avances y retrocesos en cada una de ellas influyen en las restantes, en una relación que finalmente da cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requeridos.

En otras palabras, como se señala en el Consenso de Quito (2010), la igualdad es el resultado de una articulación virtuosa entre la independencia económica, los derechos reproductivos, una vida libre de violencia y la paridad en la política.

Avances y retrocesos en el sistema de género en Uruguay

En Uruguay, la situación de las mujeres ha cambiado a lo largo de los últimos años como resultado de un conjunto de factores económicos, políticos, sociales y culturales. La interacción entre los procesos de modernización y las costumbres existentes, da lugar a una nueva configuración de los sistemas y las relaciones de género que requiere ser analizada con detenimiento y ese fue el propósito de este estudio, abordando en profundidad las distintas dimensiones del sistema de género que se presentarán aquí de manera conjunta y sintetizada.

Desde los tiempos en los que el feminismo en Uruguay centraba sus esfuerzos en hacer visible la discriminación de que eran objeto las mujeres hasta hoy, cuando el tema de la igualdad de género es parte de la agenda y la política pública, han pasado más de cincuenta años.

Asimismo, hay que mencionar que los últimos 11 años han sido particularmente vitales en este aspecto, asociado a que los gobiernos han tomado con énfasis una agenda de ampliación y reconocimiento de derechos y reformas sociales. Un primer hecho relevante es la consolidación de la integración de las mujeres al mundo público en el período analizado. Esta consolidación tiene que ver principalmente con la presencia continua y ascendente en el mundo laboral, así como

con cambios socio-demográficos que se detallarán más adelante tales como la reducción de la fecundidad, la prolongación de la esperanza de vida y las uniones de pareja más tardías, así como también con el mayor acceso a la educación.

Estos cambios, junto a otros, han ayudado a ampliar los proyectos de vida de las mujeres dejando de lado exclusivamente sus roles asociados a esposas, madres, amas de casa o vecinas.

Estos procesos no han significado cambios significativos en la brecha de desigualdad que afecta a la mayoría de las mujeres. Como se verá, la mejora en el nivel educativo no ha implicado diversificación en las carreras laborales de las mujeres. Las trabajadoras siguen ganando menos que los trabajadores, tienen mayores dificultades para la contratación, permanencia y ascenso en sus carreras laborales, y enfrentan muchas veces discriminaciones asociadas a su potencial maternidad. Las opciones de vida de las mujeres siguen siendo limitadas por las responsabilidades de cuidados. A su vez, persiste una fuerte sub-representación femenina en la política y en los procesos de toma de decisiones en la vida del país.

Por tanto, una mirada sobre la realidad nacional ofrece un panorama ambivalente, alentador y preocupante a la vez. Por un lado, son indudables los avances en términos de acceso y logros educativos, advirtiéndose incluso una brecha inversa de género con mayor presencia y permanencia de las mujeres en el sistema educativo a nivel medio y terciario. Por otro lado, en el núcleo duro de la equidad de género persisten desigualdades y se ha avanzado menos en el terreno económico, político y cultural.

En el aspecto económico, si bien hay mayor equidad en educación, en el mercado de trabajo persisten desigualdades que se profundizan justamente entre los sectores con mayores niveles de educación, como la brecha salarial.

En el aspecto político, la presencia de mujeres en los cargos de representación no mejora de forma sostenida. Por otro lado, se observa una persistente división sexual del trabajo en el ámbito reproductivo. Estos elementos ayudan a comprender el comportamiento del sistema de género en Uruguay y su evolución en los últimos 30 años.

A continuación se detallarán las principales características de las dimensiones que componen el sistema de relaciones de género en nuestro país para poder comprender mejor las formas en que interactúan en esta lógica sistemática.

La estructura demográfica, los arreglos familiares y sus desafíos

Las principales tendencias socio demográficas en Uruguay muestran un país que se encuentra en etapa de disminución de la tasa de crecimiento poblacional debido fundamentalmente a la reducción de la tasa de fecundidad y con un envejecimiento de la estructura poblacional. Este fenómeno viene acompañado de un sobre envejecimiento, aumentando la proporción de personas mayores de 85 años y de una feminización de la vejez debido a la sobrevida de las mujeres. Este factor asociado por tanto al aumento de la esperanza de vida y a la reducción de la fecundidad genera una pirámide poblacional con una tasa de dependencia muy alta, explicada por el peso de las personas mayores de 65 años.

Esta tendencia presenta desafíos en términos de las presiones para el sistema de seguridad social, el sistema de salud y la demanda de cuidados. Las presiones hacia el sistema de seguridad social se observan claramente al ver cómo cae la tasa de dependencia que hoy es de 1,73 activos por cada inactivo de acuerdo a datos del BPS. Por su parte, el sistema de salud enfrentará también impactos de esta tendencia en relación a un mayor gasto en salud y al cambio en los patrones de enfermedad que supone una sociedad envejecida.

A su vez, el cuidado de las personas mayores es claramente un desafío para el país y para la equidad de género en la medida que son las mujeres las que, hasta hoy, se ocupan mayoritariamente del cuidado de las personas mayores dependientes. La división sexual del trabajo opera aquí de manera muy tradicional, colocando en las mujeres de las familias la responsabilidad principal del cuidado de las personas mayores. Esta demanda de cuidados proveniente de las personas mayores dependientes debe además analizarse en el marco de la incorporación sostenida de las mujeres al mercado laboral y de las transformaciones en los arreglos de convivencia, que implica la menor presencia de personas (mujeres) disponibles en los hogares para brindar cuidados.

Por otra parte, la fecundidad presenta la tendencia a su disminución desde hace varias décadas. La tasa global de fecundidad es de 1.94 hijos por mujer en 2014, aunque mantiene un comportamiento diferente en función de las características de las mujeres, observándose un comportamiento dual en función del nivel socio económico.

Por un lado, un modelo de secularización en donde los sectores sociales más educados y de mayores re-

cursos limitan los nacimientos por medio del uso de métodos anticonceptivos. Por otro lado, un modelo que caracteriza a los sectores sociales de menores recursos, en el cual las mujeres tienen un promedio mayor de hijos. Importa mencionar aquí que se observa un estancamiento de la tasa de fecundidad adolescente a partir del 2000 (aproximadamente 60 nacimientos por cada 1000 adolescentes). Por cierto, es esperable la continuidad de esta tendencia que tiene fuertes implicancias en el desarrollo educativo, laboral y profesional de las adolescentes y jóvenes que son madres.

Varela y Lara plantean como hipótesis que el estancamiento en el descenso de la fecundidad adolescente está relacionado con las desigualdades de género persistentes, las carencias en cuanto a la salud sexual y reproductiva y a condiciones sociales y económicas precarias. Estos factores se suman a características propias de la edad asociadas a la baja percepción de riesgo que contribuye a escaso uso de contracepción a pesar de la información con que se cuente (Varela y Lara 2015:19).

A su vez, en el componente empírico se observan importantes cambios en los arreglos familiares. Las uniones consensuales se han convertido en un arreglo de convivencia altamente frecuente. Las personas tienen mayor número de parejas a lo largo de la vida, existe mayor porcentaje de personas que viven solas, mayor proporción de niños que no conviven con ambos padres, y de parejas sin hijos que retrasan la edad al primer hijo.

Dos tendencias relevantes son el aumento de los hogares monoparentales y los hogares unipersonales, ambos integrados mayoritariamente por mujeres. El crecimiento de los hogares monoparentales viene asociado a una mayor autonomía económica de las mujeres derivada de la participación económica y laboral de las mujeres y por el aumento de las separaciones y divorcios.

Las representaciones sociales de género en clave de transformación

En este contexto socio-demográfico, las representaciones sociales de género entendidas como aquellas orientaciones, estereotipos, mandatos de género, expectativas sobre comportamientos adecuados de varones y mujeres que guían las prácticas en distintos ámbitos de la vida social, son claves al momento de pensar transformaciones en las relaciones de género.

Las tendencias identificadas refieren a la persistencia de una rígida división sexual del trabajo en las representaciones sociales de género, incluso entre la población joven y adolescente, quienes mantienen expectativas de roles tradicionales para varones y mujeres.

Sin embargo algunas de las temáticas específicas como la violencia física en la pareja, el divorcio y la participación política de las mujeres, aparecen con representaciones sociales más alentadoras desde el punto de vista de la equidad de género. Probablemente esto se explica por la existencia de mayor movilización de la sociedad civil por temas como la violencia de género y la participación política que han estado en las prioridades del movimiento de mujeres en los últimos años y que convocan a la población.

Por el otro lado, las mayores resistencias se concentran en los roles esperados para varones y mujeres en el trabajo remunerado y en el no remunerado en el hogar. Al respecto, se observa una rigidez en el deber ser como padres y madres, en la asignación de los varones en su rol de proveedores económicos del hogar y de las mujeres en el ámbito doméstico. Asimismo, se observan rigideces en los roles esperados para varones y mujeres en el trabajo remunerado. A modo de ejemplo, 1 de cada 4 personas en Uruguay opina que los varones tienen más derecho al trabajo remunerado que las mujeres, proporción que se mantiene en el período 1995–2014 (Encuesta Mundial de Valores, 2011). Asimismo, se mantiene la idea en la opinión pública de que las mujeres tienen un rol secundario en la provisión económica del hogar. Este elemento debe considerarse con particular atención a futuro ya que, como se verá, la autonomía económica de las mujeres aparece como un factor clave en la promoción de relaciones de género más equitativas y es justamente en este punto donde las representaciones sociales son más conservadoras. Se observan diferencias en el grado de aceptación de la división sexual del trabajo tradicional según nivel socioeconómico siendo mayor el grado de acuerdo en los niveles socioeconómicos más bajos.

Al introducir el análisis socioeconómico, se aprecian representaciones sociales de género más tradicionales en las poblaciones de niveles socioeconómicos y educativos más bajos, particularmente en lo que refiere a trabajo remunerado y no remunerado. Probablemente esto sea producto de las características de varones y mujeres de sectores pobres, en los cuales la división sexual del trabajo continua siendo muy rígida. Las mujeres de estos sectores participan

menos en el mercado de trabajo, siendo hogares en donde continúa en vigencia el modelo de proveedor tradicional.

Probablemente estas resistencias se expliquen por las dificultades de visualización de las desigualdades de género en el mercado de trabajo y porque no son temas tan convocantes. Cabe destacar en este punto que la población joven y adolescente mantiene expectativas de roles tradicionales para varones y mujeres. Esto muestra cómo las inercias de género son difíciles de modificar en el corto plazo, están marcadas fuertemente en los procesos de socialización y requieren políticas activas que promuevan dichas transformaciones.

Esta mirada sobre las representaciones sociales permite evidenciar dimensiones sensibles a la equidad de género, que fueron abordadas en las dimensiones analíticas presentes en el estudio. Las mismas serán retomadas para su integración en este documento.

Autonomía física

Se comenzará por la dimensión asociada a la salud ya que el enfoque de equidad de género en salud constituye una referencia ineludible a la hora de analizar el papel diferencial que varones y mujeres juegan en la producción cotidiana de la salud–enfermedad, en la organización de la atención sanitaria, en la producción de saberes técnicos y no técnicos y en el sistema doméstico del cuidado de la salud.

Las tendencias más importantes identificadas son las siguientes: en primer lugar, los patrones de mortalidad y morbilidad no han tenido modificaciones significativas, así como tampoco su distribución entre varones y mujeres en todo el territorio nacional en el período analizado. Las enfermedades crónicas no transmisibles predominan en la morbilidad y mortalidad y han desplazado a las enfermedades transmisibles. Hace ya varias décadas que esta tendencia está consolidada. En promedio, como se mencionó, los uruguayos tenemos una alta esperanza de vida al nacer y padecemos enfermedades crónicas que requieren de políticas intersectoriales que atiendan los determinantes asociados y sus consecuencias.

Las principales causas de muerte en los varones son las neoplasias, las enfermedades del sistema circulatorio y las muertes violentas. Para las mujeres son, en primer lugar las enfermedades del sistema circulatorio y luego las neoplasias⁴.

4 Por más información referirse al Informe de Tendencias en la Salud.

Merece una especial mención la mortalidad por cáncer de pulmón ya que es la principal causa de muerte en los varones y viene incrementándose en los últimos 20 años en el caso de las mujeres. Esto se debe a un mayor descenso en el consumo de tabaco por parte de los varones en relación a las mujeres. Los datos presentados estiman un incremento exponencial de las muertes por cáncer de pulmón y otras enfermedades asociadas en las mujeres a futuro. Asimismo, se observa un aumento en el consumo de alcohol por parte de varones y mujeres, pero los varones duplican el consumo femenino. Estos elementos tienen relevancia en el cambio necesario hacia políticas de prevención en salud.

En segundo lugar, en lo que refiere a los hábitos saludables, las mujeres realizan menos actividad física que los varones, el consumo de tabaco en varones y mujeres muestra una tendencia al descenso y se incrementa el peso de la obesidad y el sobrepeso en la población de ambos sexos. Estos comportamientos muestran diferencias por edades siendo las personas más jóvenes quienes realizan más ejercicio diariamente y fuman en menor medida que las personas adultas. Sin embargo en materia de trastornos de la alimentación los más jóvenes muestran un panorama poco alentador. El nivel micro de los comportamientos es una expresión de cómo operan los factores estructurales, entre ellos el sistema sexo-género, el mundo del trabajo y el nivel socioeconómico, en la producción de las condiciones de vida y sus efectos en la salud.

En tercer lugar, el papel de las mujeres en el cuidado de las personas dependientes es un asunto que ingresó en la agenda pública en los últimos años y que se analizará más adelante. Sin embargo, el efecto que tiene para la salud y el bienestar de las mujeres, la sobrecarga laboral y emocional que implica el cuidado de la salud en las familias, es un aspecto que amerita mayor dedicación de la investigación nacional. La literatura internacional es orientativa en este sentido. El estudio de los datos disponibles sobre mayor consumo de psicofármacos y depresión en las mujeres y la baja dedicación a la actividad física puede permitir establecer su relación con el costo de la sobrecarga laboral y afectiva.

En cuarto lugar, la salud sexual y reproductiva se ha instalado en la agenda pública desde mediados de los años 90. La aprobación de la ley nº 18.426 y su implementación a partir del año 2010 robusteció una política nacional y refleja una tendencia en la consolidación de la incorporación de la Salud Sexual y Reproductiva en los servicios de salud del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

La construcción de una institucionalidad que impulse la política de salud sexual y reproductiva en la órbita del Ministerio de Salud Pública se fue legitimando en los últimos años y actualmente se disponen de programas y prestaciones incorporadas en la oferta de los servicios del SNIS. Esto ha generado no sólo la organización de la oferta de los servicios sino que ha impactado en las demandas de atención de la población, en particular de las mujeres en edad reproductiva, hacia quienes se han concentrado estas políticas. Es oportuno mencionar la mejora en el acceso a los métodos anticonceptivos, como por ejemplo el DIU que registraba 14% en 1986 y 23% en 2011. El preservativo masculino aumenta de 34 a 83% en el mismo período.

A su vez, algunos estudios sostienen la hipótesis de una doble insatisfacción en la fecundidad de las mujeres uruguayas al final del ciclo reproductivo, respecto a la relación entre número de hijos deseados y tenidos: quienes tuvieron más hijos de los que hubieran deseado tener (mujeres con menor nivel educativo) y quienes tuvieron menos hijos de los deseados (mujeres con más alto nivel educativo) (Peri y Pardo, 2008), lo cual es un indicio que podría responder, entre otros factores, a la accesibilidad a métodos anticonceptivos en los servicios de salud y a las condiciones necesarias para ejercer este derecho reproductivo. Las transformaciones en las pautas reproductivas están relacionadas con los grupos sociales en función, entre otros factores, del nivel socioeconómico y educativo, pudiéndose identificar dos patrones de reproducción. Las mujeres con nivel bajo presentan un patrón reproductivo caracterizado por la edad temprana al nacimiento del primer hijo y una tasa de fecundidad más alta que la media nacional; mientras que aquellas con nivel medio y alto presentan niveles de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y un aplazamiento del calendario reproductivo (Varela, 2009; Varela *et al*, 2012; Cabella, 2012).

Por otra parte, hay que destacar el incremento en la cobertura de salud tanto de varones como de mujeres en los últimos años, como resultado de la reforma del sistema de salud y el cambio del modelo de atención que privilegia la atención integral de la salud, la promoción y la prevención. Este aumento en la cobertura tiene implicancias fuertes en la salud de mujeres y varones para el desarrollo de sus capacidades.

Finalmente, las muertes violentas, en particular accidentes y suicidios se han ubicado, en los últimos años, como un problema social relevante que requiere de políticas específicas. Las diferencias en los

comportamientos de varones y mujeres son significativas y marcan una tendencia consolidada, sin embargo, las políticas no han incorporado hasta ahora un enfoque de género que permita dar visibilidad y tratamiento a este diferencial que muestran las tendencias.

Al respecto, a modo de ejemplo, es importante mencionar la importancia del feminicidio en el caso de las mujeres y las tasas de suicidio ascendente con especial incremento en el caso de los varones. El modelo de masculinidad hegemónica que exalta la exposición al riesgo, la restricción afectiva y la resolución violenta de los conflictos, son elementos a considerar. Este punto, tiene particular incidencia en los temas de salud.

Específicamente en lo referente a la violencia basada en género, se evidencia la tendencia en el aumento de las denuncias de violencia doméstica desde el 2005 al 2015. Esta tendencia se explica por varios factores. Uno refiere a las campañas realizadas por el Estado y la sociedad civil sobre la temática, que han colocado el tema en la agenda pública logrando una mayor sensibilidad y difusión de los recursos y servicios para pedir ayuda y denunciar. Se destaca el cambio en el registro, capacitación y protocolo de actuación a partir de la creación de la División de Género del Ministerio del Interior.

Merece la pena destacar que Uruguay ocupa el primer lugar en Latinoamérica en lo que refiere a la tasa de mujeres asesinadas. Es significativo que casi una de cada dos mujeres que tienen o han tenido pareja, declaran haber vivido algún tipo de violencia de pareja a lo largo de su vida. La violencia de género afecta en mayor medida a las mujeres jóvenes y a las mujeres afro descendientes. La acumulación de investigación en la materia sostiene que la cultura patriarcal que legitima la desigualdad de poder entre géneros podría ser una causa subyacente de este fenómeno.

Cabe señalar que la evidencia sugiere que en la medida que no se produzcan cambios culturales que impliquen profundamente a la educación y a las pautas de convivencia familiar, el fenómeno de la violencia basada en género seguirá presente con su expresión máxima que es la muerte de mujeres a causa de la misma. Este fenómeno tiene implicancias en términos de la autonomía física de las mujeres, que a su vez, influyen en otras autonomías como la económica y en el ejercicio de derechos. Cabe mencionar, sin embargo, que es en esta dimensión donde se observan mayores avances en términos de política pública.

Las muertes de mujeres en manos de sus (ex)parejas han tenido un aumento sostenido desde el año 2005 hasta el 2015. Las transformaciones en las pautas de convivencia reseñadas, particularmente, el aumento en el número de rupturas conyugales que viene experimentando Uruguay, pueden asociarse a este fenómeno también.

Por otro lado, se identifica una dimensión de la violencia asociada al acoso sexual a mujeres en el espacio público que ha sido invisibilizada hasta el momento, pero se espera una mayor visualización y concientización sobre este fenómeno. Al respecto, la Encuesta Nacional de Prevalencia alerta frente a este fenómeno advirtiendo que en un año casi el 20% de mujeres la sufrieron. Por su parte el acoso sexual laboral y educativo es una violencia también de detección incipiente. Se registraron 3 denuncias en el año 2005 y 56 denuncias en el 2015, con un pico máximo de 86 denuncias en 2013.

Esta dimensión de la violencia se asocia a una cultura sostenida en estereotipos sexistas que tratan a las mujeres como objetos plausibles de satisfacer los deseos de quienes tienen mayor poder que ellas en el marco de relaciones laborales y/o educativas. Se espera a futuro un aumento de la cantidad de denuncias asociadas a la mayor visualización del fenómeno y a la creación de mecanismos institucionales para su abordaje.

Otra dimensión a destacar refiere a la explotación sexual de niños/as y adolescentes, siendo también un fenómeno de incipiente visualización y de denuncia creciente. La cantidad de casos identificados ha aumentado de 0 en el año 2006 a 72 en el 2015. A su vez, se registra un aumento en el registro de la situación de maltrato y abuso sexual infantil: 824 casos en el año 2011 y 1908 en 2015. La distribución de estos casos a nivel departamental permite observar que el departamento que concentró más casos es Tacuarembó (19%), seguido por Montevideo (14%), Canelones (11%) y Rivera (9%).

Asimismo, también se observa de manera creciente en el país y en la región, el aumento de delitos de trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral, registrándose 294 casos en el período 2010-2015. Uruguay es hoy país de origen, tránsito y destino de trata de mujeres, siendo las víctimas principalmente mujeres de entre 15 y 35 años.

Como se mencionó, el tema de la violencia de género refiere a la autonomía física de las mujeres y, a su vez, esta tiene impactos importantes en la autonomía económica.

Autonomía económica

Recuérdese que de acuerdo a la definición de CEPAL, la autonomía económica se refiere a “*la capacidad de las mujeres de ser proveedoras de su propio sustento, así como del de las personas que de ellas dependen, y decidir cuál es la mejor forma de hacerlo. En ese sentido, este concepto es más amplio que el de autonomía financiera, ya que también incluye el acceso a la seguridad social y a los servicios públicos. Partiendo, entonces, de que la autonomía económica se refiere al conjunto de condiciones relativas al acceso y capacidades que determinan la posibilidad real de una persona de ejercer sus derechos económicos y sociales, se define que el punto central es el grado de libertad que una mujer tiene para actuar y decidir aspectos económicos y sociales de acuerdo con su elección y, en lo que respecta a la sociedad, implica favorecer el acceso a los recursos, al empleo, a los mercados y al comercio en condiciones de igualdad. La falta de autonomía económica implica ausencia de ingresos propios y determina una mayor pobreza individual*” (CEPAL, 2016 c).

En este sentido, al analizar la participación laboral femenina en Uruguay se observa que el incremento de la misma es una tendencia consolidada en el mercado de empleo. Ahora bien, este incremento ocurre al mismo tiempo que la persistencia de desigualdades de género que generan inequidad en el acceso, permanencia y ascenso de las mujeres en el mercado de trabajo. Se observa de todas formas una disminución de la brecha de género en la participación laboral entre varones y mujeres como resultado del aumento sostenido de la participación femenina y del pleno empleo de los varones. La participación laboral femenina pasó de 41% en 1986 a 55% en 2014, mientras que la participación laboral masculina se mantuvo en el entorno del 75%.

El aumento sostenido de la participación laboral femenina es producto de múltiples factores entre los que se encuentran una mayor oferta de trabajo para las mujeres en el sector servicios, a partir de cambios en la estructura productiva, la mejora en el nivel educativo de las mujeres, así como de cambios en las concepciones sobre los comportamientos esperados y las representaciones sociales de las mujeres, que incorporan la idea de que las mujeres trabajen de forma remunerada, como se ha mencionado.

Específicamente en lo referente a la inserción de varones y mujeres en el mercado de trabajo se observa una participación diferenciada y desigual. La segregación horizontal sumada a una

segregación vertical es una característica del mercado de trabajo uruguayo. Puede apreciarse una mayor diversificación y multiplicidad de sectores en los varones, y una mayor concentración y menor número de ocupaciones disponibles para las mujeres. En el período analizado, la mitad de las mujeres ocupadas están insertas en servicios. Uno de los fenómenos que puede apreciarse en este período es el aumento de las mujeres en servicios financieros que pasa a representar el 10.6% de la población femenina ocupada en 2014.

Asimismo, el incremento en el acceso, permanencia y egreso de los sistemas educativos por parte de las mujeres es un factor importante en este punto y que seguramente implicará mayores transformaciones a futuro. Al respecto, es particularmente importante la tendencia hacia la feminización de la matrícula universitaria así como de los egresos de las carreras, logrando las mujeres mayor culminación de los estudios superiores. En la Universidad de la República, ingresaron 1.8 mujeres por cada varón en el período 2005-2014. Y esas cifras alcanzan a 2 mujeres por cada varón en el caso de los egresos, con lo que las mujeres incluso logran egresar más que los varones, con lo que obtienen mejores culminaciones de ciclo educativo.

Sin embargo, se ha mantenido un gran nivel de segregación por sexo basado en una mayor elección de las mujeres de carreras humanísticas y de carreras artísticas y un predominio de los varones en ciencias, tecnologías y matemáticas. Esto es producto de la división sexual del trabajo que liga a las mujeres a determinadas carreras asociadas al ámbito reproductivo y de los varones a las carreras donde se consideran tienen saberes “naturales” como las matemáticas y las tecnologías.

A pesar de este aumento sostenido de la participación laboral femenina, persiste la segregación de género en el mercado de trabajo fruto de factores culturales que mantienen ideas generalizadas sobre las habilidades naturales de varones y mujeres, de la elección segregada de las ocupaciones y las carreras por sexo, entre otros factores. A su vez, para todo el país, se aprecia un mantenimiento de la brecha salarial producto fundamentalmente de la segregación laboral por sexo, aunque en niveles menores, ya que en 1990 las mujeres ganaban 29% menos que los varones y hoy esa diferencia se ha reducido a un 16%.

Al mirar territorialmente el fenómeno, se observa una persistencia de la brecha de participación laboral entre mujeres de Montevideo e Interior, producto de las diferencias en la estructura productiva y de

la segregación laboral por sexo que provocan que la demanda laboral hacia las mujeres en el interior sea más reducida.

Existen regiones con mayor oferta del sector terciario de la economía (servicios) y mercados de trabajos dinámicos donde las mujeres tienen mayor participación y donde encuentran mayores oportunidades de inserción. Por su parte en las regiones donde predomina el sector primario y secundario, las barreras a la entrada de las mujeres son más importantes. En función de los últimos datos disponibles del Censo 2011, se distingue una región al sur del país, compuesta por Canelones, Colonia, Flores, Maldonado, Montevideo y San José en donde las tasas de actividad de las mujeres son más altas. Los departamentos de Artigas, Cerro Largo y Tacuarembó tienen las tasas más bajas y al mismo tiempo las mayores brechas de género en la participación. (Calvo et al, 2014).

En relación al universo de mujeres rurales, es necesario destacar que las mismas no conforman una categoría en sí misma que las diferencia de las mujeres urbanas. Por lo cual las múltiples desigualdades de género presentadas también abarcan a las mujeres rurales, asumiendo formas específicas en estas sociedades. En este sentido, es importante atender sus particularidades y contribuir a visibilizar y problematizar la situación de las mujeres que viven en estos espacios. Cabe señalar la complejidad al abordar las desigualdades de género en el medio rural ya que las mujeres que viven en el campo, además de enfrentar inequidades en razón de su sexo, son sujeto de otras desigualdades producto de sus condiciones económicas, sociales y de ubicación territorial.

Por tanto, es fundamental tener presentes las características específicas de las desigualdades de género en el medio rural para poder discutir y elaborar legislación y políticas públicas que tomen en cuenta a las mujeres rurales y les brinden oportunidades reales para acceder y controlar los diferentes recursos.

Las principales tendencias identificadas para el caso de las mujeres rurales de Uruguay son las siguientes. En primer lugar, se constata una marcada división sexual del trabajo. En las explotaciones agropecuarias las mujeres tienen una menor participación que los varones y cuando lo hacen, se insertan en los puestos de menor calificación y responsabilidad, principalmente en las tareas domésticas.

En segundo lugar, en las explotaciones rurales familiares las mujeres realizan una multiplicidad de

tareas productivas, generalmente no remuneradas. Estas tareas son consideradas como ‘ayuda’ al trabajo efectuado por los varones, reforzando la subordinación de las mujeres en la esfera productiva y dificultando el reconocimiento del trabajo femenino, convirtiéndolo así en trabajo ‘invisible’. En las estadísticas oficiales una alta proporción de mujeres aparecen como ‘familiar no remunerado’ o en la categoría ‘otros’, por lo cual se produce un sub-registro importante de las tareas productivas que realizan en el predio.

En tercer lugar, la rígida asignación tradicional de roles de género en el medio rural adjudica a los varones la responsabilidad del trabajo productivo y a las mujeres la responsabilidad de las tareas reproductivas. En el ámbito rural, las mujeres son las encargadas exclusivas de las tareas domésticas y de cuidado en el hogar en tanto los varones se reservan el poder de decisión y el resultado de la producción, inclusive cuando las mujeres realizan actividades productivas en los predios. Asimismo, la ‘carga global de trabajo’ femenina es superior a la masculina.

En cuarto lugar, las mujeres rurales experimentan importantes dificultades para el acceso y control de los principales factores de producción, como la tierra, financiamiento o asesoramiento técnico. En general, hay una preferencia masculina a la hora del traspaso de las explotaciones familiares lo cual limita fuertemente las posibilidades de las mujeres de gerenciar emprendimientos productivos y en la práctica bloquea el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra.

A su vez, si bien la reducción en el número de hijos contribuyó a la inserción laboral femenina, cabe destacar que la presencia de hijos/as es un factor inhibitorio a la participación laboral femenina continua y a tiempo completo, fruto de la ausencia de medidas de corresponsabilidad en el mercado de trabajo y de la inequidad en la distribución del cuidado y el trabajo doméstico en el hogar entre varones y mujeres.

Estos elementos tienen implicancias en términos de movilidad social, mejora de los niveles de bienestar de la población y acceso a la seguridad social. A su vez, la alta participación de las mujeres en el mercado de trabajo pone en cuestión al modelo tradicional de proveedor y a la división sexual del trabajo de tipo más tradicional y se relaciona también con la crisis del cuidado como se verá.

La crisis del cuidado

La temática del cuidado ha adquirido una centralidad en lo referente a la equidad de género. La configuración de la demanda de cuidados en Uruguay se está modificando ya que, debido al patrón socio-demográfico, está perdiendo peso la demanda de cuidado infantil al mismo tiempo que aumenta la demanda proveniente de las personas mayores, fenómeno que es un claro fruto del envejecimiento de la población. Ahora bien, si bien el peso poblacional de niños/as viene disminuyendo fruto de las reducciones en la fecundidad, la demanda de cuidado infantil continúa insatisfecha.

La provisión del cuidado es fundamentalmente familiar y femenina debido a que los cuidados han sido el componente del bienestar más difícil de delegar o externalizar fuera de la familia. Puede afirmarse que existe en Uruguay una crisis del cuidado en tanto desajuste entre los potenciales cuidadores y las necesidades de cuidado demandadas por la población. Esta crisis se ha profundizado debido a la reducción de las personas disponibles para brindar cuidados y al aumento de las personas que requieren cuidados, en parte debido al envejecimiento de la población y a la mayor inserción femenina en el mercado de trabajo. Todo indica que esta tendencia se acentuará en el futuro de acuerdo a la realidad socio demográfica y del mercado de trabajo presentadas anteriormente.

La brecha de género en la dedicación al cuidado es una tendencia consolidada en el país. Dentro de la familia son tradicionalmente las mujeres, quienes, producto de la división sexual del trabajo, han sido las principales responsables de los cuidados ya que se las consideraba con las habilidades “naturales” para el cuidado. Desde la incorporación sostenida de las mujeres en el mercado laboral existe un desajuste entre las horas disponibles de los familiares y de las mujeres que brindan cuidados y las demandas crecientes de cuidados, sobre todo de personas mayores dependientes. Cabe destacar asimismo la división cualitativa de las tareas de cuidado, donde las mujeres realizan las tareas más inflexibles y sistemáticas en términos de tiempo y los varones realizan aquellas que permiten flexibilidad y son más gratificantes.

Por su parte ha venido en aumento la asistencia de niños pequeños a centros educativos o de cuidado aunque esta oferta es segmentada, sobre todo en los más pequeños cuya asistencia depende del nivel socioeconómico. Se registra un aumento de la asistencia de los niños pequeños (de 0 a 5 años) a cen-

etros educativos o de cuidado producto del aumento de la oferta educativa y gratuita a niños de 3 a 5 años. También probablemente se deba a cambios en las estrategias de cuidado de las familias de sectores medios que sustituyen la contratación de personas en el hogar por centros de cuidado infantil que se vuelven con el tiempo más legítimos y aceptados por las familias.

Ahora bien, es importante mostrar que el acceso y las horas de asistencia a centros de cuidado para los niños pequeños dependen del quintil de ingresos, existiendo más acceso y mayor número de horas en los quintiles superiores. Esto ocurre por las diferencias entre la oferta pública y privada y por las características laborales de los distintos sectores socioeconómicos. En su mayoría, la oferta pública para niños 0-3 años, no cubre las 8 horas diarias de la jornada de trabajo y está dirigida a sectores pobres. La oferta privada, de distintos niveles de calidad, tiene variedad de ofertas horarias y cubre la jornada laboral pero solo acceden quienes pueden asumir los costos. Esto lleva a un desajuste entre los servicios de cuidados disponibles y las necesidades de cuidados tanto en primera infancia como en población dependiente ya que los servicios públicos disponibles no se adaptan a la jornada laboral de padres y madres.

Por otra parte, existe una resistencia cultural asociada a las representaciones sociales mencionadas, bastante generalizada a compartir los cuidados de los niños pequeños en instituciones, sobre todo los menores de 2 años y a la institucionalización de las personas mayores en centros de larga estadía.

El elemento novedoso a destacar es la creación e implementación del Sistema Nacional de Cuidados con la posibilidad que implica para compartir la provisión de cuidados entre Estado, mercado, familias y comunidad, así como entre varones y mujeres de forma de efectivizar la corresponsabilidad en los cuidados.

El trabajo de cuidados continúa siendo predominantemente un tema de las mujeres y se asienta sobre un contrato de género que otorga gran valor simbólico a la maternidad y considera natural que las mujeres se hagan cargo del cuidado. La sociedad civil organizada demanda por la puesta en práctica del sistema y por la búsqueda del derecho al cuidado, es fundamental para los cambios en las tendencias mencionadas.

En lo referente a la población adulta mayor, existen resistencias a la institucionalización de las personas mayores aunque con cambios incipientes. Esto es producto de la existencia de una idea generalizada que atribuye a los hijos/as la obligación del cuidado

de sus padres cuando son mayores. Por su parte, los centros de larga estadía carecen de legitimidad en el país, se los considera de baja calidad, donde existen maltratos y negligencias hacia las personas mayores. Sin embargo, estos factores culturales mistifican el hogar y las familias (las mujeres de las familias) como los contextos y las personas más idóneas para el desarrollo de la autonomía y del buen cuidado en las personas mayores. Recuérdese lo antes mencionado en términos de la transformación de los arreglos familiares y la alta inserción femenina en el mercado de trabajo, elementos que claramente muestran que esta idealización está lejana a la realidad.

Los elementos mencionados tienen fuertes implicancias en términos de la desigualdad de género, ya que son las mujeres las que se encargan principalmente de los cuidados. También tienen implicancias en términos de la matriz de protección social. Avanzar en la resolución de la crisis del cuidado permitiría un impacto sobre la participación económica femenina y su desarrollo en términos de capacidades y derechos. Si bien se espera que la oferta pública y privada de cuidados se amplíe en los próximos años, en el marco de la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, esta ampliación será gradual y la familia continuará siendo la mayor proveedora de cuidados. Todos los elementos mencionados muestran de forma bastante contundente cómo esta dimensión de los cuidados es un nudo crítico para la igualdad entre varones y mujeres.

La educación como clave para la autonomía

La dimensión educativa es clave en los procesos asociados a la autonomía de las mujeres. En este sentido, los datos de los últimos años presentan una tendencia al aumento de los años educativos de varones y mujeres al mismo tiempo que un incremento de la brecha de género a favor de las mujeres. Esto es producto sobre todo de la incorporación masiva de las mujeres a los estudios universitarios.

Las mujeres obtienen mayores logros educativos en todos los niveles educativos (primaria, secundaria y estudios superiores) en cuanto a culminación de ciclos educativos, asistencia a establecimientos, rezago y repetición de forma independiente al quintil de ingresos. En el período 1990–2013 ha habido un incremento de los años de estudio completados por varones y mujeres. Mientras las mujeres completan en promedio 11 años de educación, los varones logran

9.8 años. Asimismo, se observa una reducción del porcentaje de personas que tienen hasta 9 años de educación y un aumento del porcentaje de quienes tienen 13 años y más. Estos elementos tienen implicancias en las posibilidades de acceso al mercado de trabajo tanto para varones como para mujeres.

También en este punto debe tenerse presente el impacto que tienen las tareas domésticas y los cuidados en la desafiliación de adolescentes y jóvenes mujeres del sistema educativo. Uno de los problemas identificados en el informe respectivo es la cantidad de jóvenes que abandona la educación y no ingresan en el mercado laboral, los cuales representan entre un 20 y 25% del total de los jóvenes entre 15 y 29 años y esta proporción se ha mantenido estable a lo largo de los últimos 25 años (MIDES, 2011). Las mujeres están sobre representadas entre este grupo de jóvenes, pero la mitad de ellas, manifiesta estar en esta situación por estar dedicadas a los quehaceres del hogar, razón que no es manifestada por los varones jóvenes. A su vez, se registra una mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan en las pequeñas localidades del interior del país (23%) en relación a Montevideo (14%) (Mides, 2011).

Ahora bien, la dedicación de las mujeres jóvenes en plena etapa formativa al ámbito doméstico no remunerado tiene altos costos para ellas hoy y en el futuro. La falta de formación educativa durante su juventud genera claras dificultades para acceder y permanecer en el mercado de trabajo en el presente, pero también en el futuro, generando impactos a nivel de la autonomía económica.

El desempeño educativo es similar en matemáticas y ciencias básicas para ambos sexos en la educación media, pero con mejores desempeños en lectura en el caso de las mujeres. Las causas pueden encontrarse en las habilidades no cognitivas y en la influencia del centro educativo y de los mensajes que transmiten los y las docentes, pero no hemos encontrado información disponible en Uruguay que permita identificar los factores que contribuyen a explicar esas diferencias.

La matrícula universitaria presenta una tendencia hacia la feminización así como los egresos de las carreras, logrando las mujeres mayor culminación de los estudios superiores. Sin embargo, se ha mantenido un gran nivel de segregación por sexo basado en una mayor elección de las mujeres de carreras humanísticas y de carreras artísticas y un predominio de los varones en ciencias básicas, tecnologías y matemáticas. Esto es producto de la división sexual del trabajo que liga a las mujeres a determinadas carre-

ras asociadas al ámbito reproductivo y de los varones a las carreras donde se consideran tienen saberes “naturales” como las matemáticas y las tecnologías.

Finalmente, en lo referente al sector educativo como espacio de inserción profesional y laboral, tanto en el ámbito universitario como en el sistema de investigación se mantiene una segregación vertical que ubica a las mujeres en los cargos de menor nivel jerárquico, producto probablemente de factores institucionales basados en reglas que desfavorecen a las mujeres.

Autonomía en la toma de decisiones

En otro orden, y tomando otra de las dimensiones asociadas a la autonomía como es la autonomía en la toma de decisiones que es definida por CEPAL como –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–, corresponde analizar lo referente a la participación política (CEPAL, 2016 c).

En Uruguay, pese a que las mujeres están incorporadas en la función pública y como se ha mencionado tienen mayores niveles educativos y alta participación en el mercado de trabajo, no hay una transformación fundamental en su relación con el poder político. Sin embargo, la visibilidad de la exclusión de las mujeres en este ámbito es cada vez mayor y ello ha impulsado algunas acciones afirmativas, como la ley de cuotas. Al respecto, los estudios realizados en los últimos 20 años señalan que los obstáculos al acceso igualitario de las mujeres a los cargos políticos no se relacionan principalmente con factores socio-económicos.

Como se menciona en el informe correspondiente a esta dimensión, los altos niveles educativos y de participación en el mercado laboral de las mujeres uruguayas indican que están lejos de carecer del capital social que en otros países todavía no está al alcance de la población femenina, limitando sus posibilidades de participar en política. En cambio, sí es probable que la menor autonomía económica de las mujeres uruguayas y su continuada sobrecarga de trabajo no remunerado operen como factores de desventaja para que participen en política en igualdad de condiciones con sus pares varones, por lo menos en ciertas etapas de su vida aun cuando ésta no sea la principal causa de la sub-representación femenina.

Si bien se observa un incremento paulatino de la presencia de mujeres en cargos electivos y designados en todos los niveles de gobierno a partir del año 1985, las tendencias identificadas en el informe constituyen un panorama en el cual no se distingue un sostenido proceso de aumento significativo y acumulativo de la presencia femenina incluso en los ámbitos de menor estatus y poder. Aunque la presencia de mujeres tiende a ser mayor en cargos de menor estatus y sin remuneración (edilas y concejalas). Predomina una insuficiente representación de las mujeres en los cargos de responsabilidad en las distintas esferas de la vida pública.

En el plano normativo y discursivo, las bajas tasas de representación de las mujeres en política siguen sin ser para la mayoría de la dirigencia política masculina, un tema de preocupación que afecta a la calidad de la democracia uruguaya. La resistencia duradera a colocar la representación equitativa de mujeres y hombres como un horizonte ineludible de un sistema democrático hace que tampoco se puedan considerar como “irreversibles” algunas de las tendencias incipientes de los últimos años, por las cuales las mujeres empezaron a abrirse paso en los espacios más resistentes de representación política.

Aunque la aplicación de la ley de cuotas tuvo un impacto sensible en el acceso de las mujeres a cargos electivos, el efecto fue desparejo, al ser mediado por ciertas características particulares del sistema electoral, como se detalla en el informe mencionado. Los cargos electivos uninominales, o los que integran circunscripciones chicas, permanecieron inafectados por la aplicación de la cuota y siguen siendo dominados por los hombres. Por otro lado, la ley tampoco generó cambios en las dinámicas de poder al interior de los partidos políticos y sobre todo dejó intocado el control de los dirigentes varones sobre los procedimientos de selección de candidaturas.

Las investigaciones existentes sobre la representación política de las mujeres en Uruguay indican que para que las mujeres superen el techo de cristal para acceder a cargos de poder en números mayores, una de las áreas clave que debe transformarse es el sistema de partidos.

Por otra parte, en términos de representación sustantiva de las mujeres se observan algunas tendencias positivas tales como: el aumento en la cantidad de leyes con contenido de género aprobadas a partir del año 2000; la aprobación de leyes en temas complejos de la agenda de género (despenalización del aborto, cuotas de género en las listas electorales, violencia de género); el proceso de fortalecimien-

to del Instituto Nacional de las Mujeres a partir del 2005; la expansión del entramado de mecanismos de género en diferentes organismos del Estado uruguayo.

El informe relativo a esta dimensión, identifica también tendencias que obstaculizan el progreso en esta área. A saber: la falta de compromiso institucional partidario respecto a implementar las políticas de género incluidas en el programa de gobierno; las brechas entre las leyes aprobadas y su reglamentación e implementación; la dilución de la perspectiva de igualdad de género en el proceso de implementación de algunas políticas públicas. Globalmente no se observan elementos que prometan cambios radicales a futuro en el panorama de la representación

sustantiva de las mujeres y los avances y obstáculos para garantizar el efectivo reconocimiento de sus derechos.

Estos aspectos mencionados tienen implicancias en la puesta en agenda de políticas públicas con enfoque de género y por lo tanto en el avance de derechos de las mujeres. Por otra parte, se plantea también la dilución de la perspectiva de género a la hora de abordar territorialmente las políticas.

Asimismo, hay que destacar la emergencia de nuevos actores vinculados a liderazgos jóvenes y con un compromiso explícito por la diversidad en la representatividad que puede representar un factor de cambio a futuro.

Síntesis: principales características del sistema de género en Uruguay

En síntesis, y de acuerdo a los elementos descritos presentes en los informes temáticos puede afirmarse que en el sistema de género de Uruguay persisten desigualdades importantes que deben ser abordadas a futuro para construir relaciones entre varones y mujeres más equitativas.

Como se observó, permanecen desigualdades importantes en los terrenos político, económico, social, cultural y laboral.

Un país envejecido, con disminución de las tasas de crecimiento poblacional por la reducción de las tasas de fecundidad y con una alta esperanza de vida al nacer, enfrenta desafíos importantes en términos de protección y bienestar social que requieren de políticas intersectoriales. Asimismo, desde el punto de vista sanitario la alta esperanza de vida al nacer y el hecho de que las enfermedades crónicas no transmisibles predominen en la morbilidad y mortalidad, habiendo desplazado a las enfermedades transmisibles como patrón recurrente, implican también la necesidad de políticas intersectoriales que atiendan los determinantes asociados y sus consecuencias.

Los importantes cambios en los arreglos familiares que se han experimentado en Uruguay, donde las uniones consensuales toman mayor relevancia, los hogares unipersonales han aumentado significativamente y también han crecido los hogares monoparentales, ambos integrados mayoritariamente por mujeres, son aspectos relevantes a considerar.

A su vez, la tendencia consolidada al aumento de la participación laboral femenina en Uruguay y el incremento en el acceso, permanencia y egreso de los sistemas educativos por parte de las mujeres, es un factor importante a considerar que seguramente implicará mayores transformaciones en los sistemas de género a futuro. Este punto tiene obvias conexiones con el anterior, en la medida en que la reducción en el número de hijos contribuyó a la inserción laboral femenina aunque es importante recordar que la presencia de hijos/as es también un factor inhibitorio a la participación laboral femenina en la medida que no existan servicios universales de cuidado infantil.

Asimismo, la alta participación de las mujeres en el mercado de trabajo pone en cuestión al modelo tradicional de proveedor y a la división sexual del trabajo de tipo más tradicional y se relaciona también con la crisis del cuidado.

Este punto debe analizarse en el marco de las representaciones sociales de género presentes en la sociedad uruguaya, representaciones que en términos generales puede afirmarse son de tipo conservadoras, si bien se observan diferencias en el grado de aceptación de la división sexual del trabajo tra-

dicional según nivel socioeconómico, siendo mayor el grado de acuerdo en los niveles socioeconómicos más bajos. Se aprecian representaciones sociales de género más tradicionales en las poblaciones de niveles socioeconómicos y educativos más bajos, particularmente en lo que refiere a trabajo remunerado y no remunerado.

Estas representaciones se dan en el marco de una brecha de género en la dedicación al cuidado como una tendencia consolidada en el país. Avanzar en la resolución de la crisis del cuidado permitiría un impacto sobre la participación económica femenina y su desarrollo en términos de capacidades y derechos.

Recuérdese también lo expuesto sobre el mayor consumo de psicofármacos y depresión en las mujeres y la baja dedicación a la actividad física femenina que puede relacionarse con el costo de la sobrecarga laboral y afectiva asociada a la condición de cuidadoras por el hecho de ser mujeres.

A su vez, debe tenerse presente el marco en el que operan estos elementos. Uno de los elementos importantes a considerar son los avances descritos en términos de acceso a la educación, con mayor presencia y permanencia de las mujeres en el sistema educativo en los niveles medio y terciario. A pesar de este avance en términos de acceso, se mantiene un importante nivel de segregación por sexo basado en una mayor elección de las mujeres de carreras humanísticas y de carreras artísticas y un predominio de los varones en ciencias básicas, tecnologías y matemáticas. Esto es producto de la división sexual del trabajo que liga a las mujeres a determinadas carreras asociadas al ámbito reproductivo y de los varones a las carreras donde se consideran tienen saberes “naturales” como las matemáticas y las tecnologías. A su vez, esta segregación tiene su impacto luego a nivel del mercado de trabajo en términos de las ocupaciones y las remuneraciones de unas y otros.

Estos elementos se dan en un contexto de muy baja representación femenina en los diferentes ámbitos de poder. Específicamente, en lo referente a la participación política, pese a que las mujeres están incorporadas en la función pública, no hay una transformación fundamental en su relación con el poder político. Sin embargo, la visibilidad de la exclusión de las mujeres en este ámbito es cada vez mayor y ello ha impulsado algunas acciones afirmativas, como la ley de cuotas (con las limitantes ya mencionadas).

A su vez, es importante recordar que este sistema opera en un contexto de importante violencia basada en género. Como se mencionó, Uruguay ocupa el primer lugar en Latinoamérica en lo que refiere a la tasa de mujeres asesinadas por sus (ex)parejas. Es significativo que casi una de cada dos mujeres que tienen o han tenido pareja, declaran haber vivido algún tipo de violencia de pareja a lo largo de su vida. La violencia de género afecta en mayor medida a las mujeres jóvenes y a las mujeres afro descendientes.

Al introducir la perspectiva territorial y analizar la situación de las mujeres rurales, la igualdad de género en las zonas rurales requiere de un nuevo enfoque que integre las transformaciones que está viviendo la ruralidad: se están desdibujando los contornos de los espacios (rural y urbano), de las actividades (agrícolas y no agrícolas) y de las categorías de empleo (por cuenta propia, asalariado, no remunerado), y existe una creciente disociación entre el espacio de trabajo (la explotación) y el espacio de vida y consumo (el hogar) (FAO, 2014).

Posibles factores de cambio

Como se mencionó en el apartado teórico y la evidencia empírica lo refuerza, los sistemas de género están en estado dinámico y por tanto en transformación permanente. El cambio es permanente y responde, muchas

veces, a los conflictos que son inherentes a las relaciones entre los géneros. Son relaciones—en palabras de Amartya Sen (1990) – de cooperación y conflicto a la vez, sostenidas en marcos de mutua dependencia.

Las decisiones sobre estrategias para promover cambios hacia la equidad de género, se dan a todo

nivel, desde las pequeñas negociaciones diarias hasta las grandes disyuntivas que afectan la organización de un país, su gobierno y su cultura. El análisis de los mecanismos de discriminación y la forma para su superación resulta particularmente ilustrador.

Los mecanismos de discriminación pueden definirse como recursos sociales sistemáticos y recurrentes a través de los cuales se garantiza una articulación entre la estructuración general de la organización social y los roles que pueden desempeñar las mujeres, en tanto individuos pertenecientes a una categoría discriminada (Astelarra, 2005).

Estos mecanismos operan para reproducir el orden social de acuerdo al sexo y, por lo tanto, son prácticas conservadoras orientadas a impedir el cambio de lo que socialmente deben ser y hacer las mujeres. Los mecanismos de discriminación no operan únicamente como un conjunto de restricciones o coacciones impuestas al sujeto contra su voluntad, sino también y principalmente como un conjunto de expectativas recíprocas aparentemente compartidas que se constituyen en pautas orientadoras de acción.

Por lo general la discriminación de género asume la forma de no-aceptación de las mujeres en determinados cargos de la estructura piramidal de la organización. A medida que se avanza en los niveles de jerarquía y las instancias de participación se vuelven más claves, las mujeres van desapareciendo.

Los cambios macro-sociales impactan no sólo en la vida cotidiana de las personas sino también en su subjetividad, en especial las identidades de género. Así como se requieren buenas leyes de discriminación positiva en el ámbito político para avanzar de manera sostenible en la afirmación de la presencia de mujeres en los ámbitos de gobierno electivo, también hay necesidad de iniciativas que alienten a una mayor participación masculina en el ámbito reproductivo.

En función de los elementos mencionados en el apartado anterior que caracterizan la evolución del sistema de género en Uruguay, se presentarán ahora algunos factores de cambio identificados en los distintos informes del proyecto que conforman espacios de actuación diferentes.

En primer lugar, hay que mencionar a la **institucionalidad de género**. La misma, si bien aún es débil en Uruguay, ha logrado permear distintos campos de la política pública y permite observar avances en las dimensiones analizadas.

Al respecto, el papel que desempeña el Instituto Nacional de las Mujeres como organismo rector de las políticas de género en Uruguay y el Consejo Nacional de Género como espacio de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrando las voces del Estado, la Academia y la sociedad civil en sus diferentes expresiones, son destacados como mecanismos a potenciar para promover el cambio en las relaciones de género, creado por medio de la ley N° 18.104 de marzo del 2007. Los objetivos del Consejo son: contribuir al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas transformadoras, incorporando una mirada de igualdad de género, de manera de avanzar en el reconocimiento efectivo y promoción del ejercicio de derechos ciudadanos de mujeres y hombres en base a la solidaridad y la justicia, superando las desigualdades territoriales; definir un orden de prioridades estratégicas para las políticas públicas de género, que comprometa a diferentes organismos del Estado y organizaciones e instituciones de la sociedad civil, promoviendo sinergias y acciones coordinadas entre diversos organismos; consolidar mecanismos de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas de género de manera de garantizar los procesos de rendición de cuentas y transparencia de la acción pública en la materia; sistematizar los avances institucionales de la Agenda de las Políticas de Género para la elaboración de recomendaciones hacia el próximo quinquenio. A su vez los ejes de trabajo definidos para el quinquenio son: derecho a una vida libre de violencia de género, derecho al acceso a una educación y cultura sin estereotipos culturales de género, derecho a una vida saludable, derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial, derecho al empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales, derecho a los cuidados y a la protección social y derecho a la participación ciudadana.

En los últimos 10 años estos organismos se han fortalecido aunque aún, comparando a nivel internacional, tienen un nivel de institucionalización débil. Asimismo, hay que mencionar la creación y el fortalecimiento de mecanismos de género en diferentes niveles de gobierno. Comisiones, divisiones, secretarías de género o mecanismos similares se han creado en Ministerios, Entidades Públicas y gobiernos departamentales. Al respecto los informes mencionan varios ejemplos: el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia basada en Género, los objetivos de salud, el Programa de Calidad con Equidad, etc.

En segundo lugar aparece la mención a **distintas leyes** aprobadas en los últimos años. Al respecto, vin-

culado al mercado de trabajo se destacan la Ley de Trabajo Doméstico, la ley de Acoso Sexual, la Ley de Licencias Parentales y subsidios para los cuidados. En el terreno específico del cuidado se destaca la ley de creación del Sistema Nacional de Cuidados, sistema que también es identificado como un factor de cambio potente en varias dimensiones.

Asociado a la dimensión de violencia basada en género, se destaca el ante-proyecto de *Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género* como un mecanismo de respuesta integral que tenga en cuenta los diferentes ámbitos de producción de violencia de género así como las interacciones entre los mismos. En la medida que efectivamente se convierta en ley con presupuesto asociado permitirá avanzar hacia respuestas más transformativas de los modelos hegemónicos de relaciones entre los géneros.

En la dimensión de participación política, se identifica como factor de cambio la posibilidad, aún lejana, de extender en el tiempo la vigencia de la ley de cuotas, que en principio no se aplicaría nuevamente en las elecciones nacionales, departamentales y municipales.

En el campo específico de la salud sexual y reproductiva, se pueden señalar algunas políticas recientes que son portadoras de cambios en la agenda de derechos y en la atención sanitaria: la implementación de la ley IVE desde 2013, la implementación de la ley de reproducción asistida desde 2014 y la incorporación del enfoque de género y diversidad sexual en las políticas y servicios de salud desde 2013. Se tratan de asuntos que han atravesado controversias múltiples y cuya incorporación y reconocimiento enfrentan dificultades y barreras sociales, políticas, institucionales, económicas y culturales. Sin embargo, la aprobación de marcos normativos y su asunción por parte de las autoridades sanitarias como asuntos relevantes para garantizar el derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos, debe considerarse un factor de cambio importante en este proceso.

En tercer lugar, se destaca el papel de la **sociedad civil** en un sentido amplio y particularmente del movimiento de mujeres. Al respecto, se destaca la articulación de la sociedad civil entre sí y con algunas instituciones del Estado y de la Academia como un elemento auspicioso para el impulso de nuevas políticas y legislaciones, para el control de la calidad de las políticas, programas, nuevas normativas, etc.

Es el caso claramente en temas vinculados a la violencia basada en género, a los cuidados, a la salud,

el trabajo y las mujeres rurales. En el ámbito de la participación política, se plantea la necesidad de generar una alianza fuerte, no solo entre las mujeres políticas de distintos partidos, sino también con aliados varones con poder de incidencia en el debate y con el movimiento feminista para instalar la discusión sobre la representación femenina en la política en el seno de la ciudadanía. En la misma dirección, las instancias de negociación colectiva en el ámbito laboral, aseguradas por el funcionamiento de los Consejos de Salarios, son un posible factor de cambio para generar medidas que apunten a eliminar desigualdades en el mercado laboral y redistribuir el trabajo no remunerado entre varones y mujeres. Es un espacio que permite el acuerdo y la instauración de normas que apunten a la disminución de las desigualdades de género en el mercado laboral y son una herramienta potente para generar medidas de articulación trabajo-familia.

Una mención especial requiere el Sistema Nacional de Cuidados en tanto ha sido identificado como potente factor de cambio en varias de las dimensiones analizadas de los sistemas de género. Este Sistema representa una posibilidad concreta para la modificación de la división sexual del trabajo más básica que identifica a las mujeres como responsables principales del cuidado, promoviendo la necesidad de compartir la provisión de cuidados entre Estado, mercado, familias y comunidad así como entre varones y mujeres, de forma de efectivizar la corresponsabilidad en los cuidados. A modo de ejemplo, de instalarse servicios de cuidados para niños/as durante toda la jornada laboral, disminuiría la carga de cuidados de las familias y permitiría un aumento de la participación laboral femenina. Esto es particularmente sensible en el caso de los sectores medios que no tienen acceso a los servicios públicos focalizados en poblaciones de bajos recursos así como tampoco a la compra de estos servicios en el mercado. A su vez, podrían aumentar las posibilidades de una mayor participación en política de mujeres en edad reproductiva.

Por último, destacar otros elementos que aparecen mencionados en los informes como posibles factores de cambio a futuro.

En primer término, la presencia de una sociedad civil movilizada y particularmente de un movimiento de mujeres activo y en búsqueda de garantizar derechos existentes como por ejemplo la interrupción voluntaria del embarazo, el derecho al cuidado, a una vida no violenta, etc.

En segundo término, el involucramiento de algunos sectores de jóvenes y de varones en la transformación de las relaciones sociales de género. Al respecto,

surgen interesantes evidencias sobre el involucramiento masculino en el cuidado infantil que puede ser además la puerta de entrada a su participación en el trabajo no remunerado en sentido más amplio (participando en las tareas domésticas, por ejemplo). Asimismo, la construcción de nuevas masculinidades en temas como la violencia basada en género son claves a futuro. Hasta ahora las políticas se han focalizado principalmente en las mujeres y no en la transformación de las prácticas masculinas. Por otra parte, mencionar como posible factor de cambio los sectores sociales medios en tantos sectores que manifiestan representaciones sociales de género más modernas y proclives a la equidad de género en el cuidado, en la educación, en el trabajo remunerado, en la participación política, entre otras.

En tercer término, aparecen desafíos vinculados a la dimensión territorial. Se aprecia con claridad en las diferentes dimensiones analizadas el impacto de la localización geográfica, como por ejemplo, en la limitación que supone para las mujeres rurales su acceso a servicios sociales, servicios de atención a víctimas de violencia basada en género, servicios de salud, etc. Asimismo, en el plano educativo esta dimensión es relevante.

A modo de síntesis final, mencionar que desde la perspectiva feminista es necesario que las reformas a realizar permitan salir de la división sexual del trabajo existente. Invertir en igualdad es la clave, a través de tres tipos de políticas con las que implementar el cambio: políticas de redistribución, de reconocimiento y de representación de forma tal de postular una igualdad no solo en las oportunidades, sino también en el goce efectivo de los derechos. *“Es importante considerar los aspectos de la redistribución social y económica que deben resolverse para lograr la igualdad junto con el reconocimiento político y simbólico de las identidades y los derechos negados o invisibilizados por obstáculos culturales”* (Fraser, 1997 citado en CEPAL 2010, p.15).

Las políticas de redistribución se refieren tanto a los recursos (naturales, materiales, económicos y de tiempo) como a las oportunidades y responsabilidades. Un ejemplo de la necesidad de este tipo de políticas para una redistribución equitativa lo aporta la persistencia de las brechas de género en el trabajo, tanto en el remunerado como en el trabajo no remunerado; estas brechas, que se agudizan cuando hay hijos menores de 6 años, sirven de indicador de la división sexual del trabajo.

Las políticas de reconocimiento se refieren a la resignificación, al valor social y económico que des-

monte las asimetrías de género existentes. Un ejemplo al respecto refiere a la temática del cuidado. Ubicar los cuidados como una responsabilidad social, colectiva, común y pública, significa, por una parte, desmontar la desvalorización de todo lo que tiene que ver con la reproducción social y las asimetrías construidas en torno a la división sexual del trabajo. Considerar que tanto los procesos de producción como los de reproducción social son indisolubles y que es precisamente su interacción lo que genera valor social y económico.

Las políticas de representación se refieren a la profundización de la democracia, no solo a través de la imagen con la que se proyecta la sociedad, su diversidad de intereses, perspectivas y necesidades, sino también a través de mecanismos que posibiliten la plena participación en la vida social, económica y política de mujeres y varones como pares.

Los desafíos presentes para Uruguay en materia de autonomía económica refieren a la superación de las desigualdades en el mercado de trabajo (incluyendo las barreras al ingreso y permanencia en el mismo), las brechas salariales y las brechas en la dedicación al trabajo no remunerado y de cuidados que como se analizó son un núcleo importante de la desigualdad de género basado en la división sexual del trabajo. Asimismo en este punto el acceso y el control de los recursos productivos son un punto importante a considerar.

Los desafíos para Uruguay en materia de autonomía física de las mujeres se relacionan principalmente a algunas dimensiones de la salud reproductiva y sexual tales como la maternidad infantil y adolescente y el acceso universal a las prestaciones sanitarias así como muy especialmente al derecho a vivir una vida libre de violencia.

Finalmente, en términos de la autonomía en la toma de decisiones, la presencia de mujeres en los distintos ámbitos de poder es muy baja en relación a su peso demográfico y al papel que las mujeres cumplen en la sociedad. Esto, como se mencionó se observa a nivel político, académico, económico, etc.

Estas tres dimensiones de la autonomía deben analizarse de manera relacionada. La igualdad de género requiere transformaciones en las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres: en la física, en la política y en la económica para comprender los mecanismos que se entrecruzan y generan o potencian la desigualdad entre varones y mujeres. Las autonomías interactúan formando un complejo engranaje que no puede ser interpretado y mucho menos abordado aisladamente. (CEPAL, 2016 c).

Conclusiones: algunas interrelaciones entre los subsistemas

A continuación se plantean algunas reflexiones sobre las principales relaciones entre las estructuras de relaciones de género, matriz productiva y matriz de bienestar social en base al diagnóstico presentado en el apartado anterior que intentan dejar planteados algunos desafíos que serán abordados en el proceso de construcción de escenarios futuros en relaciones de género y desarrollo.

Metodológicamente el análisis de interrelaciones consiste en la elaboración de hipótesis de relaciones entre variables de los subsistemas con el objetivo de tener una mirada integrada del objeto de estudio en su conjunto. En este caso, se seleccionaron tres grandes estructuras⁵ que se interrelacionan y se retroalimentan, las cuales se presentan en la siguiente figura:

Interrelaciones a nivel macro.



Fuente: Elaboración propia.

Matriz productiva

La matriz productiva es la base del modelo de desarrollo productivo. En este sentido, refiere a la producción del país, analizada por tipo de producto o servicios, y por características de los procesos productivos implementados, que determinan la demanda de empleo, su composición por niveles de calificación y el nivel de dependencia de factores externos tales como acceso a mercados o precios internacionales. Una característica central de la matriz productiva uruguaya es su heterogeneidad. La heterogeneidad productiva es un fenómeno caracterizado por *“la coexistencia de estructuras productivas altamente diferenciadas en términos de sus niveles de productividad, lo que refleja los diversos grados y velocidades con que absorben el progreso técnico proveniente de los países industrializados”* (Bértola 2016, p. 28).

Esta heterogeneidad de la estructura productiva influye en la distribución de la riqueza del país lo cual genera efectos diferenciados en los niveles de bienestar de la población. La distribución primaria de los ingresos es la que se hace en la propia unidad productiva, a partir de la distribución de los excedentes en salarios y beneficios empresariales. En una etapa subsiguiente el Estado, a través de la política fiscal y de transferencias, influye en lo que es la distribución secundaria. Pero ni el Estado ni el mercado son neutros a los sistemas de género imperantes. En este sentido, la distribución, ya sea a través del mercado o a través del Estado, se encuentra permeada por la cultura de género imperante distribuyendo la riqueza del país de manera de desigual según los roles esperados y asignados socialmente a varones y mujeres. En consecuencia, el subsistema de relaciones de género retroalimenta una estructura productiva particular y, al mismo tiempo, una Estructura de Bienestar específica.

5 Como toda selección es posible de haber dejado cosas fuera.

A modo de ejemplo, las diferencias derivadas de la heterogeneidad productiva “segmentan el sistema productivo y el mercado de trabajo en diferentes capas con una fuerte asimetría en lo que respecta a las condiciones tecnológicas y de remuneración. Así la persistencia de un alto segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy bajos ingresos y productividad es una de las principales causas de la aguda y persistente desigualdad” (Bértola 2016, p. 28). Por lo que, si se observan los diferentes sectores productivos por nivel de productividad y sexo, aquellos que concentran mayor productividad y producen menor cantidad de empleo son sectores fuertemente masculinizados, como los de la industria forestal madera y las tecnologías de la información y comunicación. Estos sectores emergen como factores de cambio en la matriz productiva uruguaya en los últimos años. Mientras los sectores que generan menores niveles de productividad y mayor cantidad de empleo son sectores feminizados como por ejemplo el comercio, el servicio doméstico y otros servicios. Las líneas de trabajo prospectivo de la Dirección de Planificación de la OPP referidas a la transformación de la matriz productiva aportarán más elementos en este sentido.

Podemos encontrar entonces bi-direccionalidad entre cada uno de los subsistemas: relaciones de género, matriz productiva y matriz de bienestar social. Bajando un nivel de abstracción se observan tres dimensiones asociadas a la Matriz de Bienestar Social que alimentan la estructura productiva: el mercado laboral, el sistema educativo y el incipiente sistema de cuidados.

En lo que respecta al mercado laboral, este puede ser analizado desde la oferta o desde la demanda. Los datos sobre oferta laboral del Informe de Mercado Laboral elaborado por Karina Batthyány y Natalia Genta para este estudio (OPP 2016) marcan una fuerte diferenciación en la inserción por sectores productivos entre varones y mujeres. Así mientras los varones se distribuyen de manera pareja en diferentes sectores productivos, las mujeres se concentran fundamentalmente en el sector servicios. Esta tendencia es sumamente estable en los últimos 15 años. La segmentación del mercado laboral junto con la segregación ocupacional (producto de la discrimi-

nación de género) reducen las oportunidades laborales de las mujeres que son las que logran alcanzar mayores niveles de formación. De esa forma, se reproduce un “círculo vicioso” donde la discriminación alimenta al sector informal de la economía, y en el sector formal no compiten en igualdad de condiciones que los hombres (Espino & Salvador, 2016).

Esta relación entre oferta laboral y estructura productiva tiene su antecedente en el sistema educativo, el cual también se encuentra permeado por el sistema de relaciones de género imperante. Como se mencionaba en el capítulo anterior, los datos de matrícula universitaria y egreso presentan una tendencia a la feminización con dos mujeres egresadas por cada varón⁶. Más aún, los datos de egreso según área de conocimiento muestran grandes diferencias según sexo. Al igual que en el caso del mercado laboral, mientras los varones se distribuyen de manera pareja entre las diferentes áreas de conocimiento, las mujeres se concentran en las áreas de las ciencias sociales y humanas y las ciencias de la salud⁷. En este sentido, si a los datos de matriculación agregamos los datos de egreso según carreras, el resultado es una formación de recursos humanos profesionales en general fuertemente sesgada hacia las ciencias sociales y humanas y las ciencias de la salud, y mucho más marcadamente en el caso de las mujeres. Por lo que, si la orientación de la estructura productiva es hacia la incorporación de tecnología en los sectores productivos Uruguay, esta orientación encuentra un fuerte cuello de botella en la formación de recursos humanos. Una posible orientación podría ser instalar incentivos en el sistema educativo de manera tal de incrementar los intereses de las futuras universitarias (mujeres) hacia las tecnologías de la información y la comunicación.

Por último, como se mencionó en el capítulo introductorio, la economía feminista puso en agenda la relevancia de los cuidados en función del sistema productivo. En otras palabras, el sistema productivo se basa en una familia tradicional con roles fuertemente diferenciados entre varones y mujeres: “modelo breadwinner”. En consecuencia, si las mujeres no se hubieran hecho cargo del trabajo reproductivo, el sistema productivo no tendría sostenibilidad (Knobloch 2010). El Sistema Nacional Integrado de

6 Por más información referirse al Informe de Tendencias en la Educación.

7 La Udelar agrupa las carreras según áreas de conocimiento, las cuales son las siguientes: Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Humanas, Ciencias Agrarias, Ciencias Básicas y Tecnológicas y Artística. En el caso de las mujeres los egresos se distribuyen de la siguiente manera: en el área de Ciencias Sociales y Humanas 45,7%, en las Ciencias de la Salud 37,1%, en Ciencias, 12,7% en Ciencias Básicas y tecnológicas y el resto en Ciencias Agrarias y Artística. En cambio, los varones se distribuyen: 30% en Ciencias Sociales y Humanas, 30% en Ciencias de la Salud, 25% en Ciencias Básicas y Tecnológicas, 11% en Ciencias Agrarias y 4% en Artística. Si ponemos el foco por Facultades, las mujeres superan porcentualmente la matrículación en todas las facultades menos en Ingeniería en la cual los números se revierten entrando 1 mujer por cada 4 varones. Datos de la Dirección General de Planeamiento de la Udelar.

Cuidados de reciente instalación funciona como un factor de cambio en el sistema de relaciones de género, y es en este sentido que implica un traspaso en el esquema bienestar Estado–Mercado–Comunidad⁸ (Esping Andersen 1990), desde la órbita de la familia o el hogar hacia la órbita del Estado y el Mercado. En otras palabras, la instalación del sistema de cuidados propicia la corresponsabilidad entre las esferas encargadas de la provisión del bienestar y podría contribuir a la transformación de las relaciones entre varones y mujeres a la interna de los hogares. Las posibles trayectorias que puedan llegar a recorrer este sistema tendrán sus consecuencias tanto en el sistema de relaciones de género como en el sistema productivo. La pregunta actual de los expertos es hasta dónde este sistema puede llegar a impactar en el crecimiento de la tasa de actividad laboral femenina.

Matriz de Bienestar Social

Como mencionábamos anteriormente, la riqueza de un país es distribuida de manera primaria, fundamentalmente, por el mercado (sistema productivo) y de manera secundaria por el Estado al tratar de resolver las fallas de mercado. En este sentido, Esping–Andersen (1990) define los regímenes de bienestar social como “*los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias*” (p. 102). Por lo que, la Matriz de Bienestar Social refleja la estructura de servicios públicos y políticas públicas que hacen a las actividades de funcionamiento del Estado de Bienestar como garantía de derechos. Entre estos servicios públicos se encuentran: salud, educación, seguridad social, seguridad pública, cuidados, entre otros. En este apartado, se revisarán las relaciones en algunas de las tendencias que impactan en la matriz de bienestar social como lo son los cambios demográficos y en las estructuras familiares y la introducción del sistema de cuidados.

Uno de los principales debates en la literatura de los regímenes de bienestar refiere a la denominada “Crisis del Estado de Bienestar”. Esta crisis tiene sus causas en algunos elementos comunes relevados por los autores entre los que se encuentran: el cambio demográfico y el cambio en los patrones familiares entre otros. El problema central refiere una estructura de Bienestar Social que se encontraba anclada

en ciertos patrones de pirámides poblacionales y estructuras familiares que se han modificado (Muñoz de Bustillo 2000). En otras palabras, existe un desajuste entre la arquitectura de bienestar social edificada para ciertos patrones demográficos y estructuras familiares y la actual estructura de riesgos de la población (resultado de cambios en los patrones demográficos y familiares, así como patrones de desigualdad social) (Filgueira y otros, 2005 citado en Rossel 2016). Este desajuste comienza en la década de 1970 cuestionando la eficacia del modelo de bienestar frente a la nueva estructura de riesgos: bajos niveles de fecundidad, envejecimiento de la población, cambio en el modelo de familia biparental tradicional hacia diversos modelos de familias con incremento en el peso de los hogares monoparentales, pareja sin hijos y unipersonales⁹. En este sentido, el envejecimiento demográfico impacta en la política fiscal por dos vías: “*Por un lado aumenta la demanda y ceteris paribus, el gasto en sanidad y atención social, y por otro aumenta el gasto en pensiones*” (Muñoz de Bustillo 2000, p. 71).

Por otro lado, los cambios en las estructuras familiares ponen en evidencia los supuestos de familia tradicional sobre los que se asienta el Modelo de Bienestar Social. La definición de Esping–Andersen (1990) es reveladora al respecto: los modos en los que se reparte la producción del bienestar entre el Estado–Mercado–Familia, este último ámbito sostenido fundamentalmente por las mujeres. En otras palabras, la estructura de bienestar funciona en base a un modelo de familia tradicional en la cual la división sexual del trabajo juega un papel fundamental para la distribución de roles y tareas entre varones y mujeres. El incremento de la tasa de actividad femenina y el cambio en las estructuras familiares puso en jaque un sistema de bienestar que necesitaba de las mujeres en el ámbito reproductivo y privado para el sostenimiento de funciones de cuidado de las personas dependientes. Siguiendo a Rossel (2016) estos cambios interpelan “*un sistema de protección social que, si bien intenta acompañar los cambios todavía tiene muchos rasgos de un modelo orientado al hogar biparental con jefe hombre y sostén de la familia con empleo formal, que provee ingresos, y esposa inactiva o con inserción laboral precaria, sobre la que recae el grueso de las tareas de cuidados de los dependientes del hogar*” (p. 131). Es así que la Matriz de Bienestar Social pretende responder a los problemas públicos ocasionados por el funcionamiento del mercado pero a su vez incorpora supuestos de fami-

8 Comunidad asociado a familia u hogar.

9 Todos estos datos se encuentran relevados en el Informe sobre Tendencias Demográficas de la población uruguaya. Disponible en: http://www.opp.gub.uy/images/G%C3%A9nero_con_foco_en_demograf%C3%ADA.pdf

lia tradicional y por lo tanto permeados por relaciones de género fuertemente desiguales.

Si se observa la distribución del gasto público etario se encuentra una fuerte concentración en pensiones derivada en parte del envejecimiento de la población (CEPAL 2016a), pero también basada en un supuesto básico que responde a la pregunta sobre ¿quiénes se hacen cargo del bienestar social de la primera infancia?. El supuesto básico de una distribución de gasto público centrada en adultos mayores deviene de que la primera infancia está protegida por sus principales responsables: las familias. Esto es cierto siempre que los niveles de desigualdad social sean lo suficientemente bajos como para garantizar las necesidades básicas de esta población. Sin embargo, la desigualdad económica típica de los países latinoamericanos hace que un gran porcentaje de la población no cuente con las necesidades básicas lo que se demuestra en las mediciones de pobreza por rango etario (CEPAL 2016a). Frente a estos cambios en los patrones familiares, los Estados de Bienestar en todo el mundo han respondido con la expansión de un sistema de prestaciones sociales que responde a la Crisis de Cuidados. La crisis de cuidados se define como “*un momento histórico en que se reorganiza simultáneamente el trabajo salarial remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral. Estas asincronías afectan la continuidad y el equilibrio de los tradicionales arreglos de cuidado en nuestras sociedades y atentan contra las opciones de las mujeres para insertarse en los mercados laborales sin verse confrontadas con barreras seculares, y así alcanzar mayor autonomía económica y bienestar. Esta crisis se produce cuando aumenta el número de personas que por su condición requieren de cuidado y al mismo tiempo disminuye la proporción de personas (tradicionalmente mujeres) en condiciones de ejercer esta función. En otros términos, asistimos a una situación de aumento de la demanda (transición demográfica) y disminución de la oferta (inserción de la mujer en los mercados de trabajo)*” (CEPAL 2009, p. 173).

El avance del Estado y el Mercado en la función de cuidados tiene un antecedente en las políticas educativas de aumento del tiempo escolar. En el caso uruguayo, uno de los pilares de la “Reforma Rama” de la década de 1990 fue el incremento de la cobertura educativa en los niveles de 4 y 5 años. Si bien el incremento del tiempo escolar busca la mejora de las habilidades educativas, también afecta a las familias en relación al tiempo necesario para el cuidado de los niños. Con el Sistema Nacional Integrado de Cuida-

dos la cobertura por cuidados se amplía hacia los niños de entre 0 y 3 años. Sin embargo, en términos de tiempo la oferta de cuidados actual aún no cubre las 8 horas laborales típicas de cualquier trabajadora.

Es así que el Estado va cobrando mayor relevancia en la educación de los niños desde la primera infancia y hasta los 17 años, edad establecida de escolaridad obligatoria. Esto genera un aumento del gasto en primera infancia y también en el sistema educativo para lograr la universalidad en educación media que interpela la estructura de gasto basada en adultos mayores. Si bien la cohorte de niños es cada vez menor, el cuidado como cuarto pilar del Bienestar Social pone en evidencia los corrimientos que se han observado en el mercado laboral, base de la definición de inserción en la estructura de bienestar.

Sistema de Relaciones de Género

Los sistemas de relaciones de género establecidos tienen claras implicancias tanto en la matriz productiva como en la matriz de bienestar social. Como ya se mencionó, los modelos de relaciones de género implican formas de ser y sentir, prácticas sociales, costumbres, creencias y sentido en torno a los cuales se estructuran comportamientos estandarizados socialmente y que se presentan como naturalizados por la sociedad y que distinguen a un género del otro. A partir de estos modelos se configuran representaciones sociales de género las cuales refieren a estereotipos, expectativas, roles adscriptos que moldean las formas de comportamiento pautadas por la sociedad acerca de lo que significa ser mujer, ser varón. En este sentido, esas pautas establecidas constituyen un modelo de relaciones con roles bien definidos según el sexo biológico de la persona, distribuyendo el poder entre varones y mujeres. Mientras los primeros eran orientados al ámbito público y al trabajo productivo y valorado económica y socialmente, las segundas eran relegadas al ámbito privado y a la realización de las tareas reproductivas, domésticas y de cuidados. Esta división de roles y representaciones de formas de ser y comportarse tienen claras implicancias en los diferentes sistemas sociales y en las habilitaciones sociales sobre lo que una persona puede ser, sentir y mostrar de sí misma más allá de su sexo biológico.

En sintonía con esto, la literatura respecto a estos cambios se enmarca en el fenómeno de la transición demográfica. Según Lesthaeghe (2010), la primera

transición demográfica se basó en valores de naturaleza altruista a partir de los cuales las personas asumían el cuidado de las nuevas generaciones y para ellos la familia era una institución fundamental. El pasaje a la segunda transición demográfica implicó un incremento de la autonomía individual y la emancipación femenina. Por lo que la caída de la tasa de fecundidad tiene su explicación en el cambio de valores y fundamentalmente en la posibilidad de autonomía de las mujeres para poder decidir respecto a cuándo y cuántos hijos deseaban tener. Este enfoque revela que los cambios demográficos tienen una de sus causas en cambios culturales y en los valores de las personas que generan opciones diferentes a las introyectadas durante el período de la infancia.

En este sentido, encontramos una nueva retroalimentación entre sistemas. Por un lado, la transición demográfica tiene sus causas en los cambios culturales y en los procesos de emancipación de la mujer. Por otro, la transición demográfica refuerza los procesos de emancipación femenina. A su vez, esto tiene implicancias sobre el modelo de familia y modelo único de proveedor “breadwinner” generando una serie de cambios en las relaciones sociales de género y propiciando un modelo de proveedores múltiples, la autonomía económica de las mujeres y diferentes modelos de familia. Ya en 1996, Carlos Filgueira mencionaba “el sistema breadwinner ya no se sostiene en el país. Es probable que haya caducado definitivamente” (p. 7). Según el mismo autor, el debilitamiento del modelo “breadwinner” es ocasionado por cambios operados en tres ámbitos: demográfico económico y sociocultural. Considerando las tendencias demográficas relevadas en el capítulo anterior, se observa una profundización de cada uno de los cambios mencionados. A pesar de ello, las mediciones con las que se cuentan sobre representaciones sociales de género muestran que la división sexual del trabajo permanece bastante estable desde el año 1996 a la actualidad, tal como se muestra en el informe diagnóstico.

Es así que mientras las mujeres se han incorporado al mercado laboral masivamente y se siguen incorporando, los varones no han avanzado de la misma forma en la cantidad de horas de trabajo no remunerado y de cuidados. Esto ha generado una doble carga de trabajo de las mujeres, remunerada y no remunerada. Como se mencionaba anteriormente, la socialización primaria de los niños y las niñas es fundamental ya que allí se aprenden las tareas cotidianas repartidas según el sexo y por lo tanto es

donde la división sexual del trabajo comienza. En este sentido, existen patrones culturales históricos donde las niñas aprenden desde pequeñas sobre los quehaceres del hogar mientras los niños aprenden las tareas más rudimentarias relacionadas con la infraestructura de la casa. El aprendizaje de tareas del hogar no diferenciadas por sexo permitiría a los niños y las niñas desarrollar mayores capacidades para la solución de problemas a futuro o para la elección de estudios superiores en diferentes áreas de conocimiento. Este es un ejemplo de las implicancias que tiene la división sexual del trabajo en el resto de los subsistemas sociales, principalmente en el mercado laboral, en el sistema educativo, en la participación política y la toma de decisiones.

La socialización primaria genera además formas de ser y sentir aceptadas por la sociedad según el sexo biológico. De esta manera, el establecimiento de un modelo hetero-normativo establece que las actitudes de los varones esperadas son la fortaleza, la vigorosidad, la frialdad frente a situaciones valorativas, mientras que para las mujeres las actitudes esperadas son la abnegación, la calidez, la solidaridad, y la importancia de los sentimientos. Estas actitudes y roles esperados generan relaciones de poder que se visualizan desde el nivel micro, en los hogares, hasta el nivel macro, en los puestos de toma de decisiones políticas y en las capacidades de negociación que adquieren mujeres y varones para desarrollar la tarea. En las trayectorias de vida de varones y mujeres, estas capacidades se aprenden y por ello existen mujeres en los puestos de decisión, aunque esto dista mucho de ser equitativo¹⁰. Como se puede observar en el Informe de Representaciones sociales, ha venido ganando legitimidad por parte de la población la participación de mujeres en la política, mientras ha ido cayendo el estereotipo que considera que las mujeres no son buenas como líderes políticas. Mientras en 1996 un 34% de la población creía que los varones eran mejores líderes políticos que las mujeres, en 2011 este porcentaje cae a un 8% (WVS 1996, 2006, 2011). Sin embargo, estas apreciaciones no guardan relación con el porcentaje de mujeres que se encuentran en los tres Poderes del Estado, colocando a Uruguay en el puesto 104 de 123 países ranking del Sub índice de Empoderamiento Político del índice de Brechas Globales de Género 2016 del World Economic Forum.

Por último, es interesante resaltar otros cambios hacia representaciones sociales de género más equitativas en ciertos tópicos como la ilegitimidad de la

10 Por más información revisar el Informe sobre Participación y Representación Política. Disponible en: http://www.opp.gub.uy/images/G%C3%A9nero_con_foco_en_participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica.pdf

violencia doméstica, legitimidad del divorcio, aceptación de las organizaciones y movimientos de mujeres. Los factores explicativos de estos cambios se encuentran en los cambios demográficos, económicos y sociales que cuestionan el modelo de proveedor tradicional y por lo tanto refuerzan la capacidad de la autonomía económica de la mujer, así como el avance en los niveles de toma de decisiones a nivel político. Estos avances contrastan con el alto número de muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas, que coloca a Uruguay en los primeros lugares en América Latina. En consecuencia, el mapeo de tendencias, factores de cambio y sus interrelaciones demuestran avances pero también desafíos que debemos enfrentar hacia un país orientado por un modelo de desarrollo sostenible con equidad social e igualdad de género. Las decisiones del presente respecto a las variables clave del sistema definirán los escenarios futuros de las relaciones de género en el modelo de desarrollo de país.

Conclusiones: implicancias a corto, mediano y largo plazo

Ahora bien, ¿qué implicancias tienen todos estos cambios detallados para el futuro de la sociedad uruguaya? El presente apartado de conclusiones destacará algunas de estas implicancias para el corto, el mediano y el largo plazo. Cada una de ellas debe ser tomada con cuidado ya que son posibles implicaciones para futuro en el caso de que las tendencias se mantengan. Estas tampoco pretenden ser exhaustivas ya que las fases posteriores de este estudio se encargarán de esta parte.

Una de las primeras implicaciones de las tendencias y los factores de cambio analizados refiere a la necesidad del incremento de la productividad como condición para el desarrollo y frente al cambio demográfico. Algunos cambios en la matriz productiva de la última década como la introducción del sector Forestal-Madera y la expansión del sector de Tecnologías de la Información y la Comunicación pueden ser orientadores del aumento de la productividad y de un cambio en la matriz productiva. Más específicamente, el mundo se mueve cada vez más y más rápidamente hacia la transversalidad de las tecnologías de la información y comunicación en varios sectores productivos¹¹. La velocidad de estos cambios es

vertiginosa por lo que las implicaciones a corto plazo se hacen urgentes, así como la necesidad de que las mujeres se inserten en estos sectores como forma de contrarrestar la segmentación y segregación laboral.

El cambio en la matriz productiva necesita el insumo de la formación. Por lo que, si bien la necesidad de invertir en educación no es una novedad, la orientación de la política educativa debería considerar, entre otros factores, el rumbo del desarrollo a partir de la tecnología. Esta orientación ya comenzó a partir de la creación del Plan CEIBAL y la apuesta al sistema de ciencia, tecnología e innovación en 2005¹². Más aún, las vacantes en el sector de las tecnologías demuestran una necesidad de incrementar la formación en estas áreas. En esta formación es necesario considerar que las tendencias en las trayectorias educativas de varones y mujeres reflejan la necesidad de generar políticas que promuevan la participación de las mujeres en estas áreas. La tesis de la producción sub-óptima se mantiene vigente para este sector.

Otra de las implicaciones a corto plazo tiene que ver con los temas de violencia basada en género, tema que se encuentra entre uno de los primeros temas de agenda pública actual. La posibilidad de la aprobación del Proyecto de Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género sería un avance fundamental para el diseño de políticas en esta área y el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para llevar a cabo su cumplimiento.

Como se muestra en otro de los procesos prospectivos que lleva adelante la DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN DE OPP, las tendencias demográficas al envejecimiento se imponen en todos los posibles escenarios planteados y esto tiene altos impactos en la matriz de bienestar social. A mediano o largo plazo, será necesaria una reforma de esta matriz de bienestar ya que actualmente ésta matriz está basada en un modelo dual (formalidad vs. informalidad) que no responde a la actual y futura estructura de riesgos de la población y que desconoce el papel de las mujeres en el sostenimiento de la reproducción.

Esto último ha comenzado a cambiar a partir de la introducción del Sistema de Cuidados. Sistema que es considerado como factor de cambio a futuro, y que dependerá de la preponderancia que se le otorgue en las décadas futuras para la consolidación de este cuarto pilar del Bienestar Social, así como del reco-

11 El papel de las TIC no fue abordado en este documento pero es fundamental para cualquier estudio de futuro.

12 Apuesta que se renueva con la creación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología a partir de la Ley de Presupuesto Nacional N° 19.355.

nocimiento a la actividad desarrollada en el ámbito reproductivo como sostén del ámbito productivo.

Finalmente, como se observó en el presente apartado, los cambios demográficos tienen implicaciones a largo plazo y son tendencias robustas. Sin embargo, no se explican por sí solos. Algunas de estas explicaciones se encuentran en los cambios de los valores, los procesos de individuación y el empoderamiento de la mujer. Estos cambios son inexorablemente de largo plazo y parece difícil que se pudiera dar un giro rotundo en este sentido. Sin embargo, la orientación sobre el cambio de los valores es algo muy difícil de medir y más aún de prever su sentido por el componente subjetivo que implica. Según los expertos,

algunas pistas de esto puede observarse en los cambios en las propagandas publicitarias o en la marcha del 8 de Marzo de 2017¹³. El estudio de prospectiva en cultura desarrollado por la Dirección de Planificación de la OPP aportará pistas al respecto. Si algo se pudiera adelantar es que los valores definen comportamientos aceptados socialmente así como no aceptados. Los cambios culturales entonces muchas veces promueven políticas y siempre son acompañados de otros cambios económicos, políticos y sociales que reflejan a los primeros. Por lo que, los cambios culturales deberían ser considerados a la hora del diseño de políticas públicas y son parte fundamental de la elaboración de una estrategia de desarrollo.

13 Taller de expertos realizado en Mayo de 2017 por parte de la Dirección de Planificación.

Bibliografía

- Aguinaga et. al (2012). Pensar desde el feminismo: críticas y alternativas al desarrollo. *Más allá del desarrollo*, 1, 21-54. Fundación Rosa Luxemburg Sti_ung Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung E.V. México Disponible en: http://rosalux.org.mx/docs/Mas_alla_del_desarrollo.pdf
- Aguirre, R. (1998) "Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha". FCS-CSIC-UR, Ed. Doble Clic, Montevideo.
- Anderson, J. (1997) "Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación". Montevideo, CEAAL.
- Astelarra, J. (2005) "El sistema de género: nuevos conceptos y metodología". UAB-CEME, Chile.
- Astelarra, J. (1990) "Participación política de las mujeres". Madrid: CIS; Siglo XXI, 1990.
- Batthyány, K. (2004) "Cuidado infantil y trabajo ¿Un desafío exclusivamente femenino? Cinterfor-OIT, Montevideo.
- Batthyány, K., Genta, N. & Scavino, S. (2017) "Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil en Uruguay". Revista Cadernos da Pesquisa: São Paulo. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742017000100292&lng=pt&nrm=iso
- Bértola, L. (2016). El ciclo económico y la heterogeneidad estructural. En: Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay. OIT-CEPAL: Santiago de Chile.
- Braidotti, R. (2004) "Feminismo, diferencia sexual y subjetividad nómada". Ed. Gedisa, Barcelona.
- Cabella, W. (coord.) (2012) "Análisis de situación en población, Uruguay". Montevideo: Comisión Sectorial de Población, OPP.
- CEPAL (2009) "Panorama Social de América Latina", CEPAL: Chile.
- CEPAL (2015), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2013-2014.
- CEPAL (2016a). Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI. CEPAL: Santiago de Chile.
- CEPAL (2016b). Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- CEPAL (2016c) Observatorio de la igualdad de género en América Latina y el Caribe. <http://oig.cepal.org/es/autonomias>
- De la Cruz, C. (2007). Género, derechos y Desarrollo Humano. PNUD. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/delaCruzGeneroDesarrolloHumano.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1990). Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press.
- Espino, A. y Salvador, S., (2016). "Restricciones y oportunidades para promover el empoderamiento económico de las mujeres". Montevideo. CIEDUR.
- Filgueira, C. (1996). Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay. CEPAL: Montevideo.
- Fraser, N. (1997) "Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición de postsocialista". Siglo del Hombre Editores. Biblioteca Universitaria. Colombia.
- Gudynas, E. (2012). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. *Más allá del desarrollo*, 1, 21-54. Fundación Rosa Luxemburg Sti_ung Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung E.V. México Disponible en: http://rosalux.org.mx/docs/Mas_alla_del_desarrollo.pdf
- Guillen, A. (2004). La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia al-

- ternativa frente al neoliberalismo. Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado “Repensar la teoría del Desarrollo bajo la globalización”, Río de Janeiro, Brasil, 4–6 de mayo, p. 7.
- Knobloch, U. (2010) “Geschlechterbewusste Wirtschaftsethik” [en línea]. Care Ökonomie. Gun-
da Werner Institut, Feminismus und Geschlech-
terdemokratie, Berlin. Disponible en: <http://www.gwi-boell.de/web/wirtschaften-knobloch-ges- chlechterbewusste-wirtschaftsethik-1873.html>
 - Lagarde, M. (1995) “Género y feminismo”. Ed. Horas y Horas, Madrid, 1996.
 - Lamas, M. (1999) “Usos, dificultades y posibilida-
des de la categoría género” Papeles de Población,
vol. 5, núm. 21, julio-septiembre, Universidad Au-
tónoma del Estado de México.
 - Lesthaedghe, R. (2010): The Unfolding Story of the
Second Demographic Transition. Research Report.
Population Studies Center. University of Michigan.
 - Lewis, A. (1955). The theory of economic growth,
Allen and Unwin: Londres.
 - Marcial, E. (2015). *Megatendências mundiais 2030. O que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?* Brasilia: IPEA.
 - Meadows, D, et al. (1972). *Los límites del creci-
miento*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
 - Medina Vásquez, J. & Ortegón, E. (2006). Manual
de prospectiva y decisión estratégica: bases teó-
ricas e instrumentos para América Latina y el Ca-
ribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES). Área de
Proyectos y Programación de Inversiones. Serie
manuales N° 51, Santiago de Chile. 438 páginas.
 - Mides (2011) “¿NINI? Aportes para una nueva mi-
rada”. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Mi-
nisterio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- Montecino, S. (1996) “Conceptos de Género y Desa-
rrollo”. Serie Apuntes Docentes. PIEG, Univ. Chile,
1996.
- Mora Toscano, O. (2006). Las teorías del desarro-
llo económico: algunos postulados y enseñanzas.
Revista Apuntes del CENES, vol. 26, N° 42, p. 49-
74. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Co-
lombia: Colombia.
 - Muñoz de Bustillo, R. (2000). El Estado de Bien-
estar en el cambio de siglo. Alianza Editorial: Ma-
drid.
 - Naciones Unidas (1962). The UN Development De-
cade: Proposals for Action. UN: New York.
 - Naciones Unidas (2015). Transforming our world:
the 2030 agenda for sustainable development.
Consultado el 27 de Junio de 2017. Disponible en:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
 - OPP (2016). Tendencias en el Mercado de Traba-
jo Remunerado y No Remunerado. Disponible en:
http://www.opp.gub.uy/images/G%C3%A9nero_ con_foco_en_trabajo.pdf
 - Paredes, M. (2003). Los cambios en la familia: ¿ha-
cia una segunda transición demográfica? En Nue-
vas formas de Familia. Perspectivas nacionales e
internacionales. UNICEF-UdelaR: Montevideo.
 - Peri, A. y Pardo, I. (2008) “Nueva evidencia sobre
la hipótesis de la doble insatisfacción en Uruguay:
¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad
sea la deseada?”, Cuadernos del UNFPA, núm. 2,
Montevideo.
 - Rossel, C. (2016). De la heterogeneidad de la es-
tructura a la estratificación de la protección so-
cial. En: Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de
Uruguay. OIT-CEPAL: Santiago de Chile.
 - Scott, J. (1990) “El género: una categoría útil para
el análisis histórico. Historia y género”. En: Ame-
lang y Nash “Historia y género : las mujeres en
la historia moderna y contemporánea”, Alfons El
Magnanim, Valencia.
 - Sen, A. (1995) “Nuevo examen de la desigualdad”
Alianza Editorial, España.
 - Stiglitz. J. (2000). La economía del sector público.
Tercera Edición. Antoni Bosh Editor: Barcelona.
 - Varela, C. (2009). “Maternidad y fecundidad en el
Uruguay: a quince años de El Cairo”. Serie docu-
mento de trabajo N° 77. Unidad Multidisciplinaria.
Montevideo.
 - Varela, C. y Lara, C. (2015) Jóvenes de hoy, adole-
scentes de ayer en Uruguay: maternidad y desem-
peños. Sociedad y Economía 29:15-37.

