



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA URUGUAY

Maestría en Género y Políticas de Igualdad

Promoción: 2020-2022

Título de la tesis:

Aportes para la profundización de la perspectiva de género en la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios

Presenta:

Cecilia Gasteasoro Moreira

Directora de Tesis: Elizabeth Oria

Montevideo, marzo de 2024

AGRADECIMIENTOS

Al Benja.

A mi familia.

A mis amigas y amigos en el camino.

A mis compas del alma, Stella y Flavia.

A mi tutora, Elizabeth.

A todas las mujeres.

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS	8
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	10
ANTECEDENTES	17
1. Lo personal es político: la desigualdad en el uso del tiempo dedicado al cuidado	17
Cuadro 1: Distribución porcentual de la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) por sexo. Total país, 2013 y 2022	20
Cuadro 2: Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo. Total país, 2013 y 2022	20
2. Las políticas de cuidado. Conciliación con corresponsabilidad social	21
Cuadro 3: Actores involucrados y políticas a diseñar e implementar	22
3. Derechos fundamentales que sirven de marco para las políticas de cuidado y conciliación con corresponsabilidad social	26
3.1. Alcance y regulación del derecho al cuidado en el ámbito internacional	26
Cuadro 4: Normativa internacional con contenido vinculado al derecho al cuidado	29
Cuadro 5: Compromisos regionales con contenido vinculado al cuidado	32
3.2. El derecho al cuidado en el ámbito constitucional	33
Cuadro 6: Constituciones de Latinoamérica y el Caribe con contenido relacionado al cuidado	33
Cuadro 7: Pasos para la aplicación de la metodología para el análisis desde la perspectiva feminista de género del fenómeno legal	39
4. Contextualización de las políticas de cuidados y conciliación en Uruguay	39
Cuadro 8: Principales servicios que componen el SNIC	42

5. Estado actual de situación: Licencias, transferencias monetarias y otros recursos para personas trabajadoras en el ámbito nacional	43
Cuadro 9: Políticas de conciliación	44
Cuadro 10: Régimen de licencias para el funcionariado público a escala nacional	46
Cuadro 11: Transferencias monetarias a nivel nacional	46
6. La Intendencia de Montevideo (IM) y sus Municipios	49
6.1. Aspectos generales	49
Cuadro 12: Organigrama básico Intendencia de Montevideo (segundo nivel de Gobierno)	49
Cuadro 13: Organigrama Municipios (tercer nivel de Gobierno)	50
6.2. El funcionariado de la IM	50
Cuadro 14: Esquema del Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones	52
Cuadro 15: Promedio de sobrededicación diferenciado por sexo (setiembre 2023)	53
6.3. Consideraciones sobre el sindicato	53
6.4. Políticas de igualdad en la Intendencia de Montevideo y sus Municipios	54
Cuadro 16: Entramado de género de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios	57
Cuadro 17: Estrategia para la igualdad	60
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	63
1. División sexual del trabajo <i>versus</i> conciliación con corresponsabilidad social	63
2. Políticas públicas de igualdad	67
3. El género y la cultura organizacional. Particularidades de la IM	72
4. El derecho al trabajo decente	78
ABORDAJE METODOLÓGICO	82
1. Enfoques: ciclo de las políticas, perspectiva de derechos humanos, género, interseccionalidad y diversidad	82
2. Diseño de investigación y estrategia metodológica	86
3. Características del diseño y objetivos de investigación	87

3.1. Características del diseño	87
Cuadro 18: Personas entrevistadas	90
Cuadro 19: Dimensiones y subdimensiones de análisis	91
ANÁLISIS Y RESULTADOS	92
1. Marco contextual. Particularidades de la IM	92
2. Perspectiva de género en la cultura organizacional de la IM: discurso <i>versus</i> realidad	94
3. El tratamiento de la conciliación de la vida familiar y la laboral en la IM. Algunas acciones puntuales	96
4. Descripción de actores vinculados a políticas de cuidados y conciliación de la vida familiar y laboral en la IM	101
Cuadro 20: Actores vinculados a políticas de cuidados y conciliación de la vida familiar y laboral en la IM	101
5. Género y usos del tiempo en los registros laborales	102
Cuadro 21: Cantidad de hijas e hijos del funcionariado según tramo de edad	103
Cuadro 22: Cantidad de personas funcionarias con hijos por tramo de edad diferenciada por sexo	103
Cuadro 23. Cantidad de personas funcionarias según causales de otorgamiento de compensación familiar diferenciada por sexo	104
6. Estado actual de situación: mecanismos que abordan la conciliación en la vida familiar y laboral	104
6.1. Sistematización de recursos existentes	105
Cuadro 24. Recursos vinculados a la conciliación existentes para el funcionariado de la IM	105
6.2. Licencias y reducción de la jornada laboral	106
Cuadro 25: Cantidad de mujeres según licencias otorgadas durante los años (2020, 2021 y 2022)	107
Cuadro 26: Cantidad de varones según licencias otorgadas durante los años (2020, 2021 y 2022)	108

6.3. Códigos de presentismo y teletrabajo	108
6.4. Servicios: Centro de Educación Inicial y Salas de Lactancia	109
Cuadro 27: Cobertura CEI	110
Cuadro 28: Salas de Lactancia	112
6.5. Otros servicios	113
6.6. Consideraciones acerca de la compensación familiar	113
7. Análisis de los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental relacionada a la conciliación de la vida familiar y la laboral	115
7.1. El proceso de producción de la normativa departamental	115
7.2. La interpretación de normas departamentales	116
7.3. Normativa. ¿Suficiente? ¿Conocida?	120
7.4. Lenguaje inclusivo: ¿sí o no?	122
7.5. Iniciativa normativa en suspenso	123
7.6. Adecuación normativa en proceso	123
8. Situaciones planteadas por el funcionariado a la IM	125
9. Relevamiento de propuestas	128
Cuadro 29: Estado de situación de recomendaciones realizadas en el Diagnóstico de Calidad con Igualdad de Género	131
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132
1. Síntesis de los principales hallazgos	132
2. Conclusiones y recomendaciones	138
2.1. Desarrollar políticas formales de conciliación	140
2.2. Superar la brecha entre el discurso y la práctica: la importancia de la formación y sensibilización en la gestión humana	141
2.3. Avanzar progresivamente hacia un tratamiento universal	141
2.4. Abordar específicamente la penalización de la maternidad	143
2.5. Recopilar y analizar información	143

2.6. Fortalecer la producción normativa con un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y utilizar un lenguaje inclusivo	144
2.7. Unificar los criterios de interpretación de la normativa	144
2.8. Promover mayor participación, integración y colaboración	145
3. A modo de resumen	148
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
ANEXOS	159
Anexo 1. Pautas de entrevistas	159
Anexo 2. Licencias	161

GLOSARIO DE SIGLAS

ADEOM	Asociación de Empleados y Obreros Municipales
CEDAW	Convención para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer
CEI	Centro de Educación Inicial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGIMM	Comisión de Igualdad de Género de la Intendencia y los Municipios de Montevideo
DAIG	División Asesoría para la Igualdad de Género
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
IM	Intendencia de Montevideo y sus Municipios
INAU	Instituto Nacional Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INMUJERES	Instituto de las Mujeres
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SRH	Sistema de Recursos Humanos
SNIC	Sistema Nacional Integral de Cuidados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UDELAR	Universidad de la República

RESUMEN

En el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019) sobre la implementación de la Agenda Regional de Género hacia 2030, se identifican cuatro nudos estructurales que perpetúan las desigualdades de género. Estos incluyen la desigualdad socioeconómica, los patrones culturales patriarcales, la división sexual del trabajo y la concentración de poder. Dichos nudos se entrelazan, dificultando el progreso hacia la igualdad sustantiva. Se destaca la importancia de comprender el funcionamiento de estos nudos, especialmente en relación con la desigualdad económica y la división sexual del trabajo, para construir políticas públicas efectivas.

En el contexto del siglo XX, se observa un cambio en el concepto tradicional de familia y en los roles de género, influenciado por la creciente participación de las mujeres en el trabajo remunerado y su acceso a la educación. Sin embargo, persisten tensiones actuales, exacerbadas por la división sexual del trabajo, que imponen altos costos a las mujeres al compartir la carga laboral remunerada sin una redistribución equitativa de las responsabilidades domésticas y de cuidado. Esto afecta la vida de las mujeres y obstaculiza la conciliación entre la vida familiar y la laboral.

La investigación se centra en el análisis de la Intendencia de Montevideo y examina sus retos en el desarrollo de políticas de conciliación laboral que incorporen la corresponsabilidad social. Mediante un estudio de caso, se exploran los antecedentes, la legislación vigente, el marco conceptual, así como las percepciones y sugerencias de actores fundamentales. Se propone una reflexión crítica sobre el panorama actual y se realizan recomendaciones estratégicas donde se resalta la necesidad de enfrentar las desigualdades de género desde una óptica holística, instando a la implementación de políticas que promuevan una transformación sustancial.

Este trabajo pretende ser un aporte hacia el progreso de la igualdad y la corresponsabilidad, con un enfoque particular en la mejora de las prácticas de gestión de recursos humanos dentro de la institución.

Palabras clave: Conciliación vida familiar y laboral, Intendencia de Montevideo, políticas de gestión humana, políticas de igualdad de género

INTRODUCCIÓN

Como bien se señala en el informe de CEPAL (2019), sobre el avance de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, se siguen reconociendo cuatro nudos estructurales constitutivos de las relaciones desiguales de género: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente; ii) los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, así como el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado; y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Estas esferas no están separadas, sino que se refuerzan mutuamente y dificultan el avance hacia la igualdad sustantiva en la región. Asimismo, en este informe se agrega que

... para comprender mejor cómo operan estos nudos —específicamente aquellos vinculados a la desigualdad económica y a la división sexual del trabajo— e impulsar las mejores políticas para enfrentarlos, es imprescindible conocer y comprender lo que sucede en el mercado de trabajo (p. 7).

Durante el siglo XX, la sociedad ha experimentado un cambio de paradigma en el concepto tradicional de familia (Jelin, 2010) y una modificación de los roles de género dentro de ella. Esto último vinculado directamente a la creciente participación de la mujer en el ámbito de trabajo y su acceso a la educación y a mayores niveles de profesionalización. En consecuencia, se ha alterado la interacción entre la esfera laboral y la familiar.

En este sentido, vale destacar que el aumento de la participación laboral de las mujeres fue una de las tendencias globales vinculadas con la igualdad de género más relevante de la segunda mitad del siglo XX. Esta transformación estuvo asociada, entre otras cosas, a la reducción del número de hijos, que, a su vez, se atribuye a que han tenido mayor acceso a métodos anticonceptivos modernos y a una mejora en sus niveles educativos. El impacto de este cambio trasciende el mercado laboral, lo que ha modificado las expectativas de las mujeres respecto a sus carreras y familias, y ha alterado las actitudes referidas a su rol en la sociedad.

En la actualidad, existen enormes tensiones, reforzadas por los cambios en la organización del trabajo, que generan altos costos para las mujeres: comparten con los hombres el tiempo de trabajo remunerado, pero no así, la redistribución de la carga de tareas domésticas y de cuidado.

Históricamente, las mujeres han tenido que conciliar ambas esferas y se han enfrentado a un mercado laboral que las discrimina por ser las principales responsables de los cuidados.

La persistencia de la división sexual del trabajo se traduce en la distribución de las tareas y el uso del tiempo: los hombres se encuentran destinados a la esfera productiva y de lo público; las mujeres a ejercer la maternidad, a cuidar y al ámbito privado. Esta asignación conlleva a una injusta organización social de las labores no remuneradas, así como su desvalorización social y económica. En las mujeres, restringe su acceso al mercado de trabajo y a las oportunidades de permanencia y desarrollo, las posibilidades de participación en la vida pública y el ejercicio de otros derechos como, por ejemplo, la educación. En los hombres, limita sus posibilidades de desarrollo de paternidades activas y la participación en la vida familiar.

En la Encuesta “Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay” (INE-FCS-UDELAR, 2008), se observó una disparidad en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado según el género, resumida de la siguiente manera: aproximadamente el 65 % del tiempo dedicado al trabajo remunerado lo realizan los varones, y solo el 35 % las mujeres. En cuanto al trabajo no remunerado, las mujeres destinan el 73,2 % del tiempo, mientras que los varones contribuyen con algo más de una cuarta parte.

Es importante destacar que esta tendencia no ha cambiado en los últimos diez años: a partir de los resultados de la última encuesta de uso del tiempo realizada durante el periodo noviembre-diciembre 2021 y marzo-mayo 2022, se evidencia que las mujeres tienen una carga de trabajo no remunerado que casi duplica las horas dedicadas por los varones: 34,4 y 20,6 horas, respectivamente (INMUJERES, 2023).

Estos datos visibilizan un problema público que, estructurado desde una perspectiva de género, implica una desigualdad en el uso del tiempo dedicado al cuidado y a las responsabilidades de realizar tareas domésticas lo cual impacta severamente en la vida de las mujeres y constituye un obstáculo para que puedan conciliar su vida familiar y laboral. Las corrientes de gestión organizacional modernas tienden a reconocer la vida de las personas trabajadoras en un sentido integral y establecen un vínculo entre lo

personal y lo laboral en términos de desempeño laboral. No obstante, en las organizaciones aún persiste esta separación (MIDES, 2019).

Según Acker (1990), las estructuras de una organización no son neutrales al género. Las nociones básicas del pensamiento organizacional como trabajo y jerarquía se sustentan en la idea de un trabajador universal que es hombre y heterosexual. El Estado en su rol subsidiario en lugar de cuestionarlo, lo consolida y reproduce una y otra vez los roles de género tradicionales de mujeres “cuidadoras” y hombres “proveedores”.

Desde hace aproximadamente cuarenta años, el feminismo ha empezado a visibilizar cómo las tareas que ocurren en el ámbito doméstico son cruciales e imprescindibles para el funcionamiento del sistema económico y el bienestar. Sin embargo, los cuidados han sido objeto de conocimiento específico en los últimos quince años en nuestra región. Lo mismo sucede con el análisis de las prácticas de gestión humana ya que versan sobre aspectos que se consideran susceptibles de ser permeados por desigualdades de género.

Estas cuestiones se pueden percibir con claridad en todas las instituciones que tienden a reproducir desigualdades y, por esta razón, reviste un tema de especial interés para organizaciones complejas como la Intendencia de Montevideo (en adelante IM).

En este marco, la presente investigación propone responder la siguiente interrogante: ¿cuáles son los desafíos que presenta la profundización de la perspectiva de género en la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la IM?

El diseño metodológico que se llevó a cabo es de carácter exploratorio con pretensión descriptiva y analítica. Dado que lo que se buscó es una respuesta analítica frente a esta interrogante, que contemple especialmente la mirada de los actores clave involucrados, se considera que el enfoque más pertinente para abordar este cuestionamiento es el cualitativo.

Dentro de esta metodología, la estrategia seleccionada para esta investigación es el estudio de caso, puesto que permite el análisis en profundidad de un fenómeno y su contexto en su entorno real, a través de una variedad de fuentes primarias y secundarias. El que más se adapta a lo que pretende este estudio es el denominado “de caso único” en el que la identificación del caso coincide con la unidad de análisis. Así, la unidad de análisis de este trabajo está definida como el funcionariado de la IM.

El objetivo general de esta tesis fue el de analizar con perspectiva de género los desafíos en la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la IM.

Como objetivos específicos, se plantearon los siguientes:

- a) Realizar un mapeo del “punto de partida” de la IM, en relación con la incorporación de la perspectiva de género en políticas de cuidados para su funcionariado, tomando en cuenta la conciliación de la vida personal y laboral, así como la corresponsabilidad (antecedentes, contexto institucional, actores involucrados).
- b) Analizar con perspectiva de género, los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental de la IM, relacionada con la conciliación entre la vida familiar y laboral, y la corresponsabilidad de su funcionariado.
- c) Identificar y sistematizar buenas prácticas de conciliación (recursos públicos) y obstáculos existentes.
- d) Relevar percepciones y propuestas acerca de la política de conciliación de la IM entre actores clave vinculados con la política de gestión humana.

Para cumplir con los objetivos propuestos, se utilizó una variedad de fuentes secundarias: relevamientos estadísticos, documentos e información institucional de la IM (información de acceso público que figura en la página web institucional, folletería, documentos de proyectos, actas de reuniones de grupos de trabajos, planes, evaluaciones, normativa, sistematizaciones previas sobre experiencias departamentales, bases de datos, etcétera). Todas las menciones que se hacen a estas fuentes se encuentran debidamente referenciadas, ya sea que se trate de documentos públicos o internos facilitados por la institución en el marco de este trabajo.

A su vez, la descripción se complementa con fuentes primarias, en las cuales se empleó como técnica la entrevista semiestructurada, que se efectuó a todos los actores relevantes que se identificaron en vinculación con el objeto de esta investigación. Además de utilizarse esta técnica para realizar una descripción más profunda y específica que la que permitían las fuentes secundarias, también se empleó para relevar las percepciones de los actores entre los que se incluyó a personas con algún nivel de vinculación en materia de política de cuidados, conciliación y gestión humana, y además referentes pertenecientes a la institución. Cabe aclarar que también se solicitó entrevistar a integrantes del sindicato (ADEOM), sin haber obtenido respuesta alguna.

En cuanto a los actores de la IM, para la selección de los perfiles se intentó incluir a aquellos vinculados con el objeto de estudio (referentes de la Unidad de Género, hoy Secretaría de Bienestar Laboral e Igualdad de Género, Asesoría Jurídica del Departamento de Gestión Humana, División Asesoría para la Igualdad de Género, Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional y Administración de Personal). En algunos casos, se eligieron personas con un amplio conocimiento de toda la Intendencia y que dialogan permanentemente con otros espacios como son Centro de Educación Inicial, Centro de Formación y Estudios, División Asesoría Jurídica, entre otros.

Esta investigación adquiere especial pertinencia y utilidad a fin de brindar aportes a futuros estudios en distintas etapas del ciclo de las políticas públicas ya que, como bien se sabe, es importante conocer a fondo el fundamento teórico, normativo, información disponible, instrumentos de planificación y resultados de seguimiento y evaluación, relacionados con la temática a analizar.

Tal como lo señaló Batthyány (2023) en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en noviembre de 2023 en la ciudad de Buenos Aires de las lecciones aprendidas, resalta el potencial positivo de las políticas de cuidado en la equitativa distribución del ingreso entre géneros, la estimulación de cambios demográficos, la modificación de la división sexual del trabajo y la corrección del déficit en el cuidado familiar y en el ámbito laboral. Se ha llegado a comprender que las desigualdades sociales en nuestros países están íntimamente ligadas a la prestación desigual de cuidado familiar y social.

Finalizó señalando el objetivo de impulsar la incorporación del enfoque de género en la formulación de políticas públicas. Esto implica un rediseño en las interacciones entre individuos, familia y Estado, fundamentado en la responsabilidad social del cuidado de las personas. En línea con las afirmaciones del informe de CEPAL, se subraya la necesidad de abandonar cambios graduales y optar por políticas transformadoras. Se requieren sistemas integrales de cuidados, acuerdos fiscales y medidas para el mercado laboral. En este contexto, se destaca la relevancia de que la academia desafíe las fronteras del conocimiento.

En este sentido, se espera que el presente documento constituya una contribución para seguir avanzando en el camino de la construcción de la igualdad y las responsabilidades compartidas.

Este trabajo consta de cinco capítulos. En el primero, de antecedentes, se explica el problema público formulado desde una perspectiva de género, el cual se encuentra

vinculado al objeto de esta investigación, se conceptualizan las políticas de cuidado y de conciliación con corresponsabilidad social y se describen los derechos fundamentales que sirven como marco para ellas. En este último punto se detalla el alcance y la regulación del derecho al cuidado en el ámbito internacional, se problematiza con respecto a su regulación a escala constitucional. Seguidamente, se contextualiza en líneas generales el estado de situación de las políticas de cuidados y conciliación en Uruguay y se hace referencia específica a las licencias, transferencias monetarias y otros recursos para personas trabajadoras en el ámbito nacional. Finalmente, se introduce la situación de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios. El capítulo dos del marco teórico, desarrolla los conceptos básicos de género, división sexual del trabajo, trabajo no remunerado, uso del tiempo, trabajo doméstico, corresponsabilidad social y conciliación entre la vida familiar y laboral. En este segmento también se explican las políticas públicas de igualdad de género, y se profundiza en cómo estas se interconectan con el concepto de trabajo decente y con la cultura organizacional enfocada en las características distintivas de la Intendencia de Montevideo.

El apartado tres de abordaje metodológico detalla la estrategia para la investigación. Allí se destacan sus enfoques, características del diseño, delimitación de objetivos y fuentes de información, técnicas de relevamiento, sistematización y análisis (dimensiones y subdimensiones).

En el capítulo cuatro se realiza el análisis de resultados, el cual se estructura de acuerdo con las dimensiones y subdimensiones explicadas. Así se comienza por el marco contextual en el que se reflexiona acerca de algunas particularidades de la IM, su funcionariado y el sindicato. Luego, se presentan los hallazgos en relación con las opiniones de las personas entrevistadas sobre la existencia o no de una perspectiva de género en la cultura organizacional, sobre el tratamiento de la conciliación de la vida familiar y la laboral en la institución. Asimismo, se describen algunas acciones puntuales, actores vinculados a políticas de cuidados y conciliación de la vida familiar y laboral, y registros. De igual forma, se aborda el estado actual de situación de los mecanismos que tratan la conciliación en la vida familiar y laboral. Se sistematizan los recursos existentes y se realizan algunas consideraciones específicas sobre licencias y reducción de la jornada laboral, códigos de presentismo y teletrabajo, Centro de Educación Inicial, Salas de Lactancia y compensación familiar.

También en este capítulo se analizan los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental relacionada con la conciliación de la vida familiar y la

laboral y algunas situaciones particulares planteadas por el funcionariado a la IM y se relevan las propuestas efectuadas por las personas consultadas y las realizadas en el Diagnóstico de Calidad con Equidad.

En el último capítulo, se concluye con algunas reflexiones y recomendaciones.

ANTECEDENTES

A lo largo del presente capítulo, se pretende contextualizar el escenario actual de las políticas de cuidado y conciliación a escalas nacional y departamental.

Así, en primer lugar se delimita el problema público de la desigualdad en el uso del tiempo dedicado al cuidado, que impacta severamente en la vida de las mujeres y constituye un obstáculo para que puedan conciliar su vida familiar y laboral.

Seguidamente, se explican conceptos vinculados a las políticas públicas de cuidado y conciliación con corresponsabilidad social. Luego se sistematizan los principales antecedentes normativos e institucionales de estas políticas públicas en Uruguay –con especial énfasis a escala nacional– en cuestiones que resultan aplicables al funcionariado público, dado el objeto de estudio elegido para esta investigación.

Para finalizar, se sistematizan materiales que recogen y examinan variadas estrategias enfocadas en mejorar la conciliación entre la vida familiar y laboral, y en fomentar la corresponsabilidad en el ámbito organizacional.

1. Lo personal es político: la desigualdad en el uso del tiempo dedicado al cuidado

La política pública puede definirse como una serie de decisiones y acciones (o inacciones), intencionalmente coherentes, tomadas por actores públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo. Estas decisiones y acciones dan lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivos) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

Como lo explica Aguilar (1993, p. 10), puede decirse que estas acciones no son “... la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales”. Estas definiciones hacen foco en dos dimensiones clave de las políticas públicas: primero, su carácter público; y, segundo, los modos de incidencia en la fijación de agenda.

En términos generales, la noción de agenda se refiere a un conjunto de asuntos que, en un determinado momento, están presentes en la discusión pública, política o gubernamental (Elder y Cobb, 1993). Por su parte, la formación de una agenda implica un proceso de toma de decisiones mediante el que los actores sociales definen cuáles son los problemas por priorizar y cómo captan la atención de los actores políticos, lo que puede originar una política pública para darles solución (ídem). Según Aguilar (2008) esta agenda constituye “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”. Y sigue:

... la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre lo que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes (pp. 29-30).

En particular, en lo que ocupa el tema de esta tesis, a partir de la segunda ola del feminismo se empezó a cuestionar la división entre lo privado y lo público bajo la consigna histórica “lo personal es político”. Desde hace aproximadamente cuarenta años, el feminismo ha empezado a problematizar cómo las tareas que ocurren en el ámbito doméstico son cruciales e imprescindibles para el funcionamiento del sistema económico y el bienestar y, por lo tanto, un asunto a considerar en la esfera pública.

Dicho esto, una de las primeras rupturas introducidas por las investigadoras feministas en la década del noventa en nuestro país, consistió en definir las actividades no remuneradas –a las que las mujeres dedican gran parte de su tiempo en el marco “privado” de la esfera doméstica– como una dimensión del “trabajo” necesaria para la reproducción de la sociedad (Batthyány, 2018).

La persistencia de la división sexual del trabajo se traduce en la distribución de las tareas y el uso del tiempo: los varones se encuentran destinados a la esfera productiva y de lo público; las mujeres a ejercer la maternidad, a cuidar y al ámbito privado.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2019):

A escala mundial, sin excepción, las mujeres realizan las tres cuartas partes del trabajo de cuidados no remunerado, a saber, el 76,2 por ciento del total de horas dedicadas al mismo. Ningún país del mundo registra una prestación de cuidados no remunerada igualitaria entre hombres y mujeres.

Las mujeres dedican en promedio 3,2 veces más tiempo que los hombres a la prestación de cuidados no remunerada, a saber, 4 horas y 25 minutos al día frente a 1 hora y 23 minutos en el caso de los hombres. A lo largo de un año, esto representa un total de 201 días de trabajo (sobre una base de ocho horas diarias) para las mujeres en comparación con 63 días de trabajo para los hombres (p. 29).

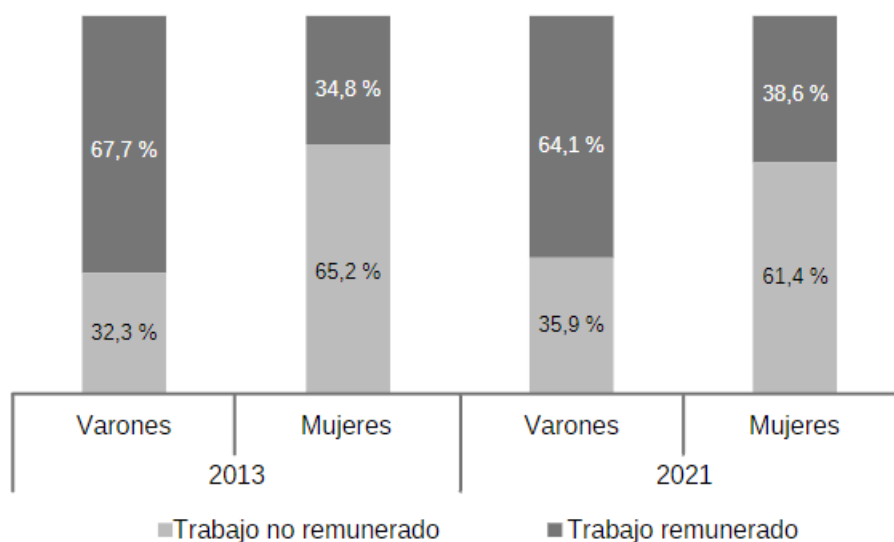
En lo que tiene que ver con el escenario uruguayo esta tendencia se mantiene: a partir de los resultados de la última encuesta de uso del tiempo realizada durante el periodo noviembre-diciembre 2021 y marzo-mayo 2022, se evidencia que las mujeres tienen una carga de trabajo no remunerado que casi duplica las horas dedicadas por los varones: 34,4 y 20,6 horas, respectivamente (INMUJERES, 2023).

Más aún, el 61,4 % de la carga total de trabajo de las mujeres es trabajo no remunerado, mientras que entre los varones este ocupa el 35,9 % de su tiempo de trabajo: 2/3 del trabajo no remunerado es realizado por mujeres, mientras que solo 1/3 es realizado por varones.

Si bien los varones trabajan en forma remunerada más horas que las mujeres, al incorporar el tiempo de trabajo no remunerado, las mujeres tienen una carga global de trabajo semanal mayor. Por otra parte, a partir de los resultados de esta encuesta, se visibiliza cómo las mujeres participan en los trabajos de cuidado de personas dependientes dentro del hogar en mayor medida que los varones. La tasa de participación de estos es de 32,4 % mientras que la de las mujeres es de 45,7 %. En particular, en el cuidado infantil (niñas y niños de 0 a 12 años) las mujeres dedican 17,8 horas semanales a dicha actividad en tanto los varones destinan 13,0 horas, casi 5 más al de cuidados que los varones. Las horas de trabajo en las tareas de cuidados de niñas y niños de 0-3 años de las mujeres duplica la de los varones.

Cabe destacar, que según surge de los cuadros que siguen, no existe un cambio significativo entre los resultados de esta última encuesta con respecto a los obtenidos en el año 2013. En el cuadro 1, se observa que el porcentaje de trabajo no remunerado realizado por las mujeres prácticamente duplica al de los varones tanto en el año 2013 como en 2021: 65,2 % en el primero y 61,4 % en el segundo. Por su parte, en el cuadro 2 se visibiliza que en relación con el trabajo no remunerado, las mujeres dedican un promedio de 17,7 y 13,8 horas semanales más que los varones (años 2013 y 2021, respectivamente).

Cuadro 1: Distribución porcentual de la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) por sexo. Total país, 2013 y 2022



Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, con base en EUT 2013 y 2022, INE.

Cuadro 2: Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo. Total país, 2013 y 2022

Año	Trabajo remunerado		Trabajo no remunerado		Carga global del trabajo	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
2013	48,8	41,5	18,7	36,4	52,2	56,6
2021	43,6	35,9	20,6	34,4	50,8	53,7

Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES, en base a EUT 2013 y 2022, INE.

Estos datos muestran que la actual organización del trabajo reproduce las relaciones jerárquicas de género y se construye sobre una clara división sexual del trabajo. Esto visibiliza un problema público que, estructurado desde una perspectiva de género, implica una desigualdad en el uso del tiempo dedicado al cuidado, el cual impacta severamente en la vida de las mujeres y constituye un obstáculo para que puedan conciliar su vida familiar y laboral.

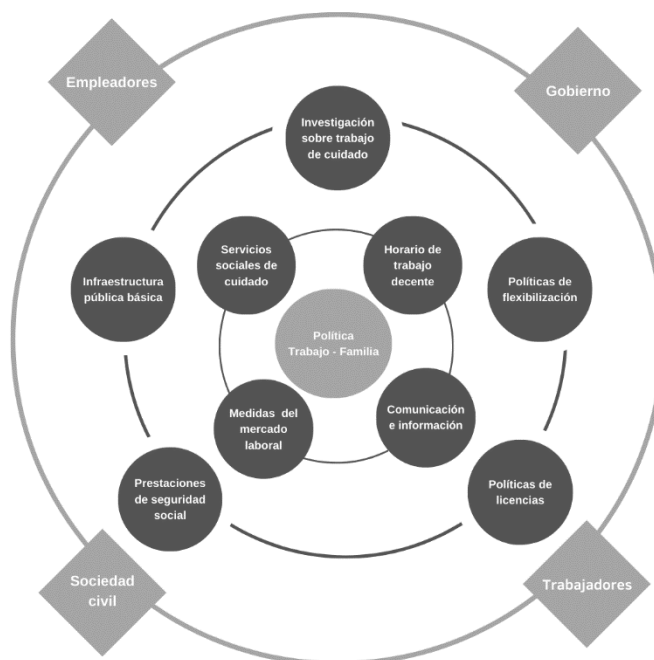
2. Las políticas de cuidado. Conciliación con corresponsabilidad social

Las políticas de cuidado comprenden aquellas acciones públicas referidas a la organización social y económica del trabajo destinado a garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia. Consideran tanto a los destinatarios del cuidado, como a las personas proveedoras e incluyen medidas destinadas tanto a asegurar el acceso a servicios, tiempo y recursos para cuidar y ser cuidado, como a velar por su calidad mediante regulaciones y supervisiones.

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, a partir de un enfoque de derechos de los sujetos y los prestadores de cuidado, promueve que el cuidado se consolide como un pilar de la protección social, el cual debe guiarse por los principios de igualdad y solidaridad intergeneracional y de género, y articularse en legislaciones, políticas, programas y servicios que constituyan sistemas integrados de cuidado (CEPAL, 2022).

El cuadro 3 muestra la existencia de un mapeo de actores involucrados en abordar la corresponsabilidad del cuidado y múltiples políticas que se pueden definir e implementar.

Cuadro 3: Actores involucrados y políticas a diseñar e implementar



Fuente: Adaptación basada en OIT, 2020.

El enfoque de las “Tres R” elaborado por Elson (2008 y 2017, en Salvador, 2021, p. 14)

... busca analizar las políticas de cuidados en función de los cambios que se propone alcanzar en relación con: 1) el Reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado; 2) la Reducción de dicho trabajo a través del desarrollo de servicios o prestaciones para el cuidado (licencias y medidas de corresponsabilidad en las empresas); 3) la Redistribución del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres que debe darse al interior de las familias y los hogares. En ese marco, la corresponsabilidad social refiere básicamente a la R de reducir el trabajo no remunerado de cuidados en los hogares mediante la provisión de servicios y prestaciones. La corresponsabilidad social se da entre las familias, el Estado y la comunidad.

En lo que tiene que ver específicamente con las políticas de conciliación vida familiar-laboral, estas se definen como aquellas que ayudan a equilibrar tanto la vida laboral como la familiar. El término “conciliación” implica la necesidad de reconciliar dos áreas en disputa.

Las políticas de conciliación se empiezan a desarrollar en Europa cuando las mujeres ingresan al mercado laboral con vocación de permanecer en él y se manifiestan

los conflictos entre trabajo y familia. Sin embargo, la experiencia no fue valorada positivamente ya que tendieron a reproducir los roles de género puesto que su objetivo era resolver las necesidades de conciliación solo para las mujeres, mientras que los varones mantenían su forma de inserción, bajo el modelo de trabajador ideal, “aquel sin responsabilidades familiares”. Por ello, el término se fue modificando y se pasó a hablar de políticas de “conciliación con corresponsabilidad social”.

Las políticas públicas dirigidas a facilitar la conciliación deberán elaborarse de forma que se garantice el derecho de la madre a acceder al mercado de trabajo y a permanecer en él sin que la situación familiar sea un elemento discriminatorio. De igual forma, deberán proteger también el derecho del padre en el mismo sentido que el anterior; el de las hijas y los hijos a ser cuidados y educados por sus progenitores; y el de las ancianas y los ancianos, así como personas dependientes a permanecer con sus familias (INMUJERES, 2008).

Bajo un enfoque de derechos humanos y transversalización de género, las políticas de conciliación deben asumir un paradigma que privilegie la articulación fluida entre las actividades familiares, domésticas y la vida laboral en la cual se modifique la actual división sexual del trabajo, que no solo establece una rígida asignación de roles, sino que, además, sustenta desigualdades entre varones y mujeres.

De acuerdo con la OIT (2019), se pueden identificar cuatro principios fundamentales, cuya aplicación en todo el ciclo de las políticas de cuidado culmina en políticas que sustentan los derechos humanos de quienes prestan y quienes reciben esos cuidados. En este sentido, tales políticas deben:

- 1) Ser sensibles al género y estar basadas en los derechos humanos. La formulación de la política y su aplicación efectiva son esenciales para procurar que contribuyan al logro de la igualdad sustancial de género y al empoderamiento económico de las mujeres.
- 2) Ser universales y proporcionar prestaciones suficientes y equitativas. Deben alcanzar masivamente a toda la población (hombres, mujeres y disidencias) con una combinación de prestaciones suficientes y de servicios públicos de alta calidad que estén financiados por los ingresos generales, así como el seguro social y la asistencia social. Asimismo, se entiende que el principio de la solidaridad social excluye que el empleador financie directamente las políticas de cuidado –como las licencias de maternidad o de paternidad o los servicios de

guardería— puesto que este mecanismo de financiación podría poner a las mujeres y a otros grupos específicos en peligro de discriminación.

- 3) Procurar que el Estado tenga la responsabilidad general y primordial. Este principio se basa en que el cuidado constituye un bien social. El papel dirigente del Estado comprende establecer las prestaciones y definir la calidad de los servicios (condiciones para optar a ellos, nivel, derechos, financiación, prestación, seguimiento y evaluación), regular eficazmente el mercado y actuar como entidad normativa e institución esencial de financiación, así como proveedor directo y empleador de las cuidadoras y los cuidadores del sector público. La responsabilidad general del Estado puede impedir que las políticas de cuidado se formulen, financien o apliquen de manera deficiente, lo que perpetuaría las desigualdades.
- 4) Basarse en el diálogo social y en la representación. Se trata de un principio de gobernanza esencial. Para configurar las políticas es necesario oír la voz de los más afectados; es necesario que se apoye el diálogo entre los representantes de quienes reciben los cuidados, de quienes los prestan sin remuneración y de las trabajadoras y los trabajadores de cuidados y el Estado. De esta forma, las políticas de cuidado transformadoras pueden tener efectos generales positivos en la gobernanza, la ciudadanía y la responsabilidad social.

Para concluir este apartado, es importante destacar que en relación con las políticas de cuidado y conciliación en el ámbito organizacional, se sistematizan materiales que recogen y examinan variadas estrategias enfocadas en mejorar la conciliación entre la vida familiar y laboral, y en fomentar la corresponsabilidad.

El informe "Avances en Medidas de Corresponsabilidad Social y de Género en el Mundo del Trabajo", (Salvador, 2021) que se llevó a cabo en el marco del programa "Ganar-Ganar", una iniciativa de ONU Mujeres, la OIT y la Unión Europea destinada a fomentar la igualdad de género en el ámbito organizacional, elabora una revisión detallada de las cláusulas de género establecidas durante las rondas de los Consejos de Salarios (cuatro a siete). Además se realizaron tres talleres con actores clave y un seminario específico sobre el tema.

El enfoque del documento se centra en el concepto de corresponsabilidad social y de género en los cuidados, y destaca la necesidad de un cambio paradigmático que vaya más allá de la mera conciliación entre la vida familiar y laboral y que en su lugar, se avance hacia una distribución más igualitaria de las responsabilidades de cuidado. Este

cambio implica reconocer el valor del trabajo de cuidados no remunerado, reducir la carga de cuidados a través de políticas públicas y privadas, y redistribuir las responsabilidades entre hombres y mujeres, así como entre las familias, el Estado y el sector privado.

El estudio subraya la importancia de la inclusión de cláusulas de género en las negociaciones colectivas como una herramienta clave para el avance de la igualdad de género en el mundo del trabajo. Estas cláusulas permiten abordar de manera específica las necesidades y desafíos que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, incluyendo la brecha salarial de género, el acceso a posiciones de liderazgo, y la protección contra la discriminación y el acoso sexual.

El análisis llevado a cabo por Salvador demuestra un compromiso conjunto de distintos actores para promover la igualdad de género. Además, realiza una serie de recomendaciones para avanzar en medidas de corresponsabilidad social.

Por su parte, el “Mapeo de buenas prácticas empresariales en materia de conciliación y corresponsabilidad” (De la Cal, Jubeto, Larrañaga, Martínez, 2016) describe las principales modalidades de flexibilidad horaria como ser: horario flexible, bolsa de horas de trabajo, política de luces apagadas y reuniones en jornada habitual, flexibilidad en la elección de vacaciones, jornada intensiva todo el año o en verano, jornada comprimida, *job sharing* o jornada compartida, reducción del tiempo dedicado a la comida, trabajo durante el curso u horario escolar, salidas por emergencias, facilidad para cambios de turno. Se exponen posibles ventajas e inconvenientes de la implantación de estas medidas y se ofrece una muestra de empresas que las aplican en España.

Finalmente, en el documento “Medidas de flexibilidad horaria. Conciliación con corresponsabilidad. Fortaleciendo derechos y generando oportunidades de mejora en el ámbito laboral (Acosta, 2013), se abordan experiencias de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina, y se ofrecen reflexiones y recomendaciones clave para su implementación y mejora en empresas y organizaciones. Se destaca la importancia de adaptar las prácticas de conciliación a las necesidades específicas del personal, al tener en cuenta variables como los perfiles sociodemográficos y la disponibilidad de servicios públicos de cuidado. Se subraya que no todas las prácticas son adecuadas para cualquier entorno empresarial, y se menciona la necesidad de evaluar las necesidades de conciliación en relación con las operaciones de la empresa. Además, se resalta la importancia del monitoreo y la evaluación de las prácticas implementadas para asegurar su efectividad y flexibilidad ante cambios en la plantilla de la empresa. Las evaluaciones deben enfocarse también en medir el impacto de estas prácticas en la

reducción de las brechas de género en el mercado laboral, mediante la disposición de información adecuada y la construcción de indicadores.

3. Derechos fundamentales que sirven de marco para las políticas de cuidado y conciliación con corresponsabilidad social

3.1. Alcance y regulación del derecho al cuidado en el ámbito internacional

La noción de **cuidados** se ha vuelto clave para el análisis y la investigación con perspectiva de género sobre las políticas de protección social. Se trata de un concepto sobre el cual existen varias definiciones.

De acuerdo con Carrasco, Borderías y Torns (2011, p. 74):

... definir el trabajo de cuidados no es un asunto fácil. Las variadas dimensiones que encierra, los conflictos ideológicos que lo atraviesan, las desigualdades sociales que genera y regenera hacen imposible una simple y única definición a riesgo de que sea una caracterización estrecha y excluyente (p. 74).

Estas autoras explican algunas terminologías para designarlo y también sus distintas dimensiones.

En cuanto a la terminología, señalan que existen distintas maneras de referirse al cuidado que no siempre aluden al mismo fenómeno. Incluye los servicios de cuidado, atención, o el trabajo de cuidados, que a veces se integra dentro del ámbito doméstico o las labores de reproducción. Distinguen que los servicios de cuidado o atención generalmente se asocian a esferas públicas o comercializadas, mientras que el trabajo de cuidados suele implicar labores realizadas en el ámbito familiar, sin remuneración económica.

Seguidamente explican distintas dimensiones del cuidado. En primer lugar, refieren al contenido del cuidado, y lo clasifican entre cuidados directos e indirectos. Los cuidados directos implican acciones realizadas directamente con las personas a las que se cuida, como alimentar a un bebé o atender a una persona enferma. Por otro lado, los cuidados indirectos engloban tareas más tradicionalmente vinculadas al trabajo doméstico, como la limpieza, cocina, y compra, que contribuyen al bienestar del hogar. Este ámbito también abarca la gestión y organización del hogar, que conlleva estrés y demandas emocionales. Existe además un contenido menos definido, relacionado con la

disponibilidad y atención constante, conocida en inglés como estar *on call*, el que significa estar listo/a para actuar cuando sea necesario.

Otra de las dimensiones se vincula con las relaciones bajo las cuales se realiza el trabajo de cuidados. Así, una comida preparada en casa se considera trabajo doméstico, mientras que la misma tarea en un restaurante se clasifica como trabajo mercantil. El cuidado puede llevarse a cabo tanto en el hogar o como servicio público, pero comúnmente se devalúa socialmente, reflejado en bajos salarios y condiciones laborales precarias fuera del hogar.

En cuanto a la dimensión que tiene que ver con sus objetivos, se identifican: uno general y otro específico. El objetivo general se relaciona con el bienestar del hogar y la familia, que mantiene la vida, las relaciones y la salud; se subraya la importancia del cuidado frente a la lógica del beneficio para una sociedad que aspire a ser emancipadora, humanista y equitativa. Sin embargo, el objetivo específico en sociedades liberal-capitalistas es facilitar la disponibilidad laboral de los hombres adultos, permitiéndoles participar en el ámbito público sin las restricciones del cuidado doméstico.

Finalmente, las autoras añaden dos puntos clave. El primero resalta la universalidad del trabajo de cuidados, y enfatizan que todas las personas requieren cuidados en diversas etapas de su vida, con una intensidad particularmente alta en su inicio y final. El segundo atañe a que el trabajo de cuidados se caracteriza por su intensa carga emocional, que incluye sentimientos y afectos, lo cual puede ser problemático cuando se usa para construir una identidad femenina centrada en el cuidado y la maternidad, que ignora las duras realidades de este trabajo y la presión moral que impone sobre las mujeres.

El abordaje del cuidado cuestiona la posición de las mujeres y su igualdad en distintos ámbitos de la sociedad, pero principalmente en la esfera de la familia y el trabajo. Se relaciona directamente con el real ejercicio de la ciudadanía¹ de las mujeres. En este

¹ Se entiende que **ciudadanía** es la institución social que expresa la aspiración de igualdad de una sociedad en un momento histórico determinado en tanto que su función implícita (lo que oculta) define la tolerancia que esa misma sociedad posee en términos de desigualdad. Delimita condiciones de inclusión y exclusión de sujetos –sean individuos, grupos o sectores– del reconocimiento de derechos de una comunidad. Ser ciudadano o ciudadana inspira sentimientos de pertenencia, produce identidad, requiere participación y se inscribe en la potencialidad del ejercicio ciudadano. La ciudadanía por tanto es el resultado histórico, de procesos socioeconómicos y sociopolíticos: procesos de ampliación y diversificación de derechos y obligaciones (Vargas, 1999, Lechner, 2000).

sentido, puede ser tratado como un derecho social (como una responsabilidad social que el Estado debe garantizar) y/o como una capacidad, aspectos que deben considerarse al momento de la elaboración de políticas públicas.

Batthyány (2012) designa la categoría cuidado, como la acción de ayudar a un niño o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. El derecho al cuidado comprende recibir cuidados, cuidar y el autocuidado. Hace posible la sostenibilidad de la vida humana y la protección del planeta e implica, además, reconocer el valor del trabajo y garantizar los derechos de las personas que proveen cuidados, al superar su asignación estereotipada como una responsabilidad exclusiva de las mujeres y avanzar en la corresponsabilidad social entre quienes lo proporcionan: Estado, sector privado y las familias (CEPAL, 2022).

Situar el cuidado como un derecho humano implica superar el lugar y la función de cuidadora que el patriarcado asigna en exclusividad a las mujeres y ubicar el respaldo de este derecho en los instrumentos internacionales de derechos humanos, bajo la concepción de que estos son reclamables, indivisibles, interdependientes y universales (Pautassi, 2007, en Gherardi y Zibecchi, 2011); especialmente, a través del desarrollo e implementación de políticas públicas y priorización del gasto público, de acuerdo con una jerarquización de las demandas y necesidades.

A diferencia de los enfoques centrados en necesidades básicas o en grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad por sus condiciones económicas, sociales o culturales, el reconocimiento del cuidado como un derecho humano, nominado o no, permite delimitar claramente las precondiciones materiales de la legitimidad democrática y el papel del Estado, y los distintos actores: a) quiénes son las y los titulares del derecho al cuidado; b) quiénes son titulares de los deberes u obligaciones; c) cuáles son los mecanismos de exigibilidad del derecho al cuidado; y d) cuáles son las medidas destinadas a reducir las desigualdades y brechas en el acceso y disfrute de este derecho (Pautassi, 2007). Esto resulta esencial puesto que no coloca al Estado como un simple proveedor de servicios; sino que le corresponde organizar todo el aparato gubernamental y, en general, las estructuras del poder público para garantizar derechos, adecuar el derecho interno al estándar internacional y regular las responsabilidades de otras instituciones y actores como las familias, la comunidad y las empresas (Güezmes, Scuro y Bidegain, 2022).

El siguiente cuadro sistematiza la normativa internacional con contenido vinculado al derecho al cuidado.

Cuadro 4: Normativa internacional con contenido vinculado al derecho al cuidado

Organismo	Instrumento normativo	Contenido vinculado al derecho al cuidado
ONU	Declaración Universal de Derechos humanos (1948), art. 25, inciso 2; art. 22.	<ul style="list-style-type: none"> • La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados, asistencia especial y seguridad social, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional.
	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), art. 28.	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el acceso a servicios de capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados, a las personas con discapacidad y sus familias en situación de pobreza.
	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), art. 5.a, 11, incisos 2 y 2.c., art. 11.2a, b y c.	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres. • Para impedir la discriminación contra la mujer por matrimonio o maternidad, los estados tomarán medidas como alentar el suministro de los servicios sociales necesarios para que los padres y las madres combinen obligaciones familiares con responsabilidades del trabajo y participación en la vida pública. • Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. • La licencia de maternidad con sueldo pagado.
CEDAW	Recomendación general N° 17 (1991): Sobre la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto.	<ul style="list-style-type: none"> • Medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, reunir datos estadísticos. • Cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto.
	Recomendación general N° 21: Sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.	<ul style="list-style-type: none"> • La mujer tiene derecho a decidir el número y el espaciamiento de los hijos que tiene.
	Recomendación general N° 23: Sobre la vida política y pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. • Si se liberara de algunas de las faenas domésticas, participar más plenamente en la vida de su comunidad.
	Recomendación general N° 26: Sobre las trabajadoras migratorias.	<ul style="list-style-type: none"> • En los casos en que se les proporciona alojamiento, especialmente en ocupaciones que emplean sobre todo mujeres, como las fábricas y explotaciones agrícolas y el servicio doméstico, las condiciones de vida pueden ser inaceptables y caracterizarse por el hacinamiento y la falta de agua corriente, servicios sanitarios adecuados, privacidad e higiene.
	Recomendación general N° 27 (2010): Sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, párrafos 43 y 44.	<ul style="list-style-type: none"> • Los estados parte deben velar por que las mujeres que se ocupan del cuidado de niñas y niños tengan acceso a prestaciones sociales y económicas adecuadas, y reciban toda la ayuda necesaria cuando se ocupan de padres, madres o parientes ancianos.

UNICEF	Convención de los Derechos del Niño (1981), arts. 3, 4, 18, 23, 30 y 24, inciso 2.	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, niños y adolescentes son el grupo que requiere cuidados para su supervivencia, autonomía progresiva y ejercicio de sus derechos, con énfasis en la situación de discapacidad y pueblos indígenas, de manera corresponsable entre padres y madres.
OEA	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (1988), art. 17.	<ul style="list-style-type: none"> • Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad.
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) (1994), art. 8.	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar patrones socioculturales que permitan a las mujeres llevar adelante sus proyectos de vida.
	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), art. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a acceder a un sistema integral de cuidados que provea protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda. Los Estados deberán diseñar medidas y servicios de apoyo a las familias, cuidadoras y cuidadores.
	Convenio N° 100 Sobre Igualdad de Remuneración.	
OIT	Convenio N° 111 Sobre Discriminación en el Empleo y en la Ocupación.	<ul style="list-style-type: none"> • Obliga a los estados a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva "la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto".
	Convenio N° 156 Sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares (1981), art. 5.b.	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados deben desarrollar servicios comunitarios, públicos o privados, para la asistencia a la infancia y a la familia.
	Recomendación general N° 123: sobre empleo de las mujeres con responsabilidades familiares.	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas adecuadas para mujeres con responsabilidades familiares.
	Recomendación general N° 165, al Convenio N° 156 (1981).	<ul style="list-style-type: none"> • Licencia parental, la reducción de la jornada laboral, la flexibilización de horarios de trabajo y los permisos por enfermedades de hijos, hijas o parientes directos.
	Convenio N° 175 Sobre Trabajo a Tiempo Parcial.	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la función del trabajo a tiempo parcial como modo de abrir nuevas posibilidades de empleo y tiene por objeto garantizar la protección de los trabajadores a tiempo parcial en lo relativo, entre otras cosas, al derecho de sindicación y de negociación colectiva, la discriminación en el trabajo, las condiciones de trabajo y la seguridad social.

Convenio N° 183 Sobre Protección de la Maternidad y su Recomendación N° 191 (2000).	<ul style="list-style-type: none"> • Licencia de maternidad pagada, no inferior a dos tercios, de duración de al menos 14 semanas. • Derecho a retornar al mismo puesto o equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia en 2000, se propone ampliar a 18 semanas.
Recomendación N° 202 (2012) de la OIT Sobre los Pisos de Protección Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios.
Observación general N° 3 (1990) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la índole de las Obligaciones de los Estados Parte, párrafo 1 del art. 2, párrafo 10.	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada derecho. • Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.
Observación general N° 6 (1995) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores, párrafos 20 y 30.	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado actividad productiva que genere una pensión de vejez, o que no tengan derecho a pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo.

Fuente: Adaptación de Gúezmes García y Vaeza, 2023, pp. 11-12.

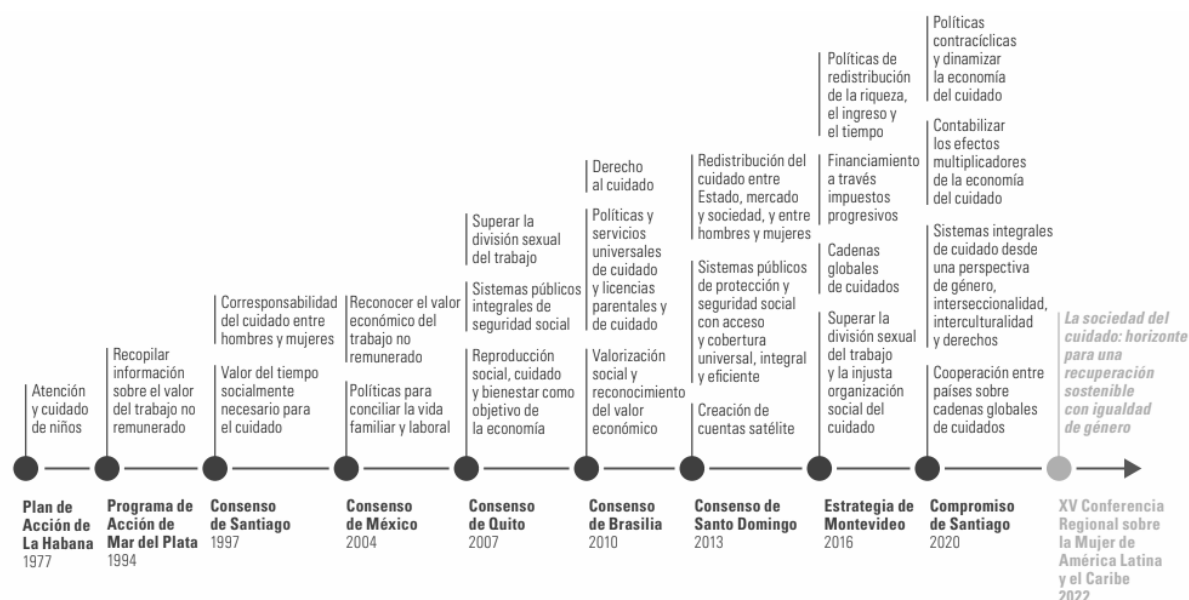
A este marco debe agregarse que Uruguay ha suscripto y aprobado compromisos regionales como la Declaración Sociolaboral del Mercosur (actualizada en 2015), el Plan de Acción de La Habana (1977), el Programa de Acción de Mar del Plata (1994), el Consenso de Santiago (1997), el Consenso de México (2004), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), el Consenso de Santo Domingo (2013), la Estrategia de Montevideo para la Igualdad de Género (2016), el Compromiso de Santiago (2020) y el Compromiso de Buenos Aires (2022) con la misma intención de proteger el pleno goce de los derechos de las mujeres y promover la igualdad de género y la no discriminación. En el cuadro que sigue se detalla el tema de cada uno de estos instrumentos.

De acuerdo con la CEPAL (2023):

América Latina y el Caribe se caracteriza por ser una región con una desigualdad estructural, profundizada con la llegada de la pandemia de COVID-19. Para revertirla, desde la CEPAL se propone transitar hacia la sociedad del cuidado como horizonte y camino para una recuperación transformadora, sostenible y con igualdad. La sociedad del cuidado pone en el centro el principio feminista de sostenibilidad de la vida y reconoce la interdependencia entre las personas, la dimensión ambiental y el

desarrollo económico y social en forma sinérgica. Incluye el autocuidado, el cuidado de las personas, de quienes cuidan y del planeta.

Cuadro 5: Compromisos regionales con contenido vinculado al cuidado



Fuente: CEPAL (2022).

Según la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género (2023, p. 47), en lo que tiene que ver con el mundo del trabajo, señala:

... el Comité de la CEDAW recomienda especialmente a Uruguay: 1. Adoptar medidas para eliminar la discriminación en el empleo y la segregación laboral, eliminar las brechas salariales y promover el acceso de las mujeres a cargos de decisión. 2. Diseñar e implementar efectivamente estrategias para promover el acceso de las mujeres al empleo formal, particularmente para las mujeres afrodescendientes. 3. Concientizar sobre los derechos de las trabajadoras domésticas, asegurando el acceso de información sobre mecanismos de denuncia. 4. Desarrollar campañas públicas informativas, por parte de las empresas, para impulsar el uso de la licencia paternal, fomentando la responsabilidad de los varones en tareas de cuidados. 5. Desarrollar una campaña nacional para avanzar en la formalización de las trabajadoras domésticas y cuidadoras.

También nuestro país se ha comprometido con la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), reconociendo la falta de empoderamiento de las mujeres y las niñas, la continua violación

de sus derechos humanos y la necesidad de transformar las instituciones, leyes y políticas nacionales para cambiar esta realidad.

Asimismo, al marco jurídico internacional se suma la Agenda 2030, de la que son signatarios los países de la región, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). El ODS 5 que está centrado en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas formula metas específicas para atender las desigualdades de género de diversa índole. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 jerarquiza este objetivo y establece que “La consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los Objetivos y metas”.

3.2. El derecho al cuidado en el ámbito constitucional

En lo que tiene que ver con la normativa constitucional, se tomarán los instrumentos que regulan el derecho al cuidado en algunos países de Latinoamérica y el Caribe.

Cuadro 6: Constituciones de Latinoamérica y el Caribe con contenido relacionado al cuidado

País	Categoría/contenido constitucional
Ecuador (2008)	Trabajo doméstico no remunerado: <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto sustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. • Seguridad social progresiva para el trabajo doméstico no remunerado en (art. 333). Corresponsabilidad de género: <ul style="list-style-type: none"> • El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de deberes y derechos recíprocos (art. 69); impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y las obligaciones familiares (art. 333).
Ciudad de México (2017)	Derecho al cuidado: <ul style="list-style-type: none"> • Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida (art. 9, apartado B). Sistema de cuidados: <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un Sistema de cuidados con servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad; desarrollar políticas públicas, para personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, infancia y vejez y a quienes, realizan cuidados no remunerados (art. 9, apartado B).
Venezuela (República Bolivariana de) (1999)	Trabajo doméstico no remunerado: <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado, produce riqueza y bienestar social (art. 88).
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado, produce riqueza y bienestar social (art. 88).
República Dominicana (2009)	Trabajo doméstico no remunerado: <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, por lo que se incorporará en la formulación y ejecución de políticas públicas (art. 55, inciso 11).

Fuente: Gúezmes García y Vaeza (2023, p. 15).

En la constitución uruguaya este derecho no se encuentra expresamente consagrado con el alcance explicado precedentemente. No obstante, algunos artículos

hacen referencia al tema². A pesar de esto, la doctrina y la jurisprudencia mayoritaria se han manifestado a favor de una interpretación más amplia de la Constitución con base en los arts. 7, 72 y 332 del mismo cuerpo normativo³. Con respecto a esto, Cajarville (2001, pp. 132-133 en Bardazano, 2018, p. 6) sostiene que el artículo 72 afirma la existencia de “derechos, deberes y garantías” que no han sido enumerados en la Constitución, y esa disposición los incorpora al derecho positivo. Se trata de verdaderas situaciones jurídicas que resultan de normas jurídicas (principios generales del derecho) que, al mismo tiempo, son expresamente aludidos en el art. 332.

También debe agregarse que tal como lo expresa Risso Ferrand (2014), la interpretación normativa no es exclusivamente jurídica, sino que se ve influenciada por la realidad política y social y por las propias concepciones del intérprete y la sociedad. Ante esto, el autor entiende que la hermenéutica tradicional utilizada en Uruguay para la

² Así, el art. 41 dispone: “El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten. La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso”. A su vez, el art. 40 dice: “La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”. El art. 42 establece: “La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo”. El art. 44: “Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad”. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes. También se advierte que además se encuentran presentes artículos que reconocen el derecho de igualdad ante la ley y el derecho al trabajo. No existe una referencia expresa a la conciliación entre la vida familiar y la laboral.

³ El art. 7 reza: Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general. El art. 72 dice: La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno. El art. 332 dispone: Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.

interpretación de normas (constitucionales) aparece como anticuada e incompleta, lo cual lleva a que sea urgente comenzar un replanteo de la cuestión.

Al respecto, explica la necesidad de incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, el bloque de los derechos humanos y el control de convencionalidad como herramientas para la tarea interpretativa. En cuanto a los dos primeros, hace referencia a utilizar tanto la normativa en derechos humanos como los estándares elaborados por órganos internacionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y los principios interpretativos propios de esta materia. Tal es el caso de, por ejemplo, el principio de preferencia de normas el cual determina que, frente a la existencia de un derecho o garantía que se regula en forma diferente por más de una disposición (sea constitucional o internacional), el intérprete debe optar por la que mejor protege y garantiza el derecho en juego, sin importar su jerarquía normativa. Se trata de un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria⁴.

Por su parte, el control de convencionalidad consiste en el deber de todas las autoridades públicas (ejecutivas, legislativas y judiciales, municipales, etcétera) de realizar, en el ejercicio de sus funciones, el control de compatibilidad con la Convención (y sus instrumentos complementarios) sobre actos, proyectos e, incluso, para poder determinar cuáles son las medidas o acciones a adoptar.

En definitiva, en base a las conceptualizaciones que anteceden, se entiende que los arts. 7, 72 y 332 de la Constitución Nacional permiten realizar una interpretación amplia del derecho al cuidado que comprende no solamente el derecho a recibir cuidados, sino que incluye además, el derecho a cuidar y al autocuidado. Asimismo, con fundamento en este articulado ingresan a nuestro ordenamiento jurídico las normas y

⁴ En consonancia con lo que explica Risso Ferrand, a escala nacional, la ley N° 19.846 – que consagra el derecho a la igualdad entre mujeres y varones, disponiendo además la prohibición de toda forma de discriminación basada en el género– establece entre los principios orientadores de las políticas públicas para la igualdad de género, el de la prioridad de los derechos humanos donde se dispone que se interpretarán extensivamente las normas que consagran derechos humanos o los amplían y restrictivamente las que los limitan, teniendo especialmente en cuenta el contexto social para la efectiva protección de la persona.

demás estándares provenientes del derecho internacional en materia de derechos humanos.

Dicho esto, es importante considerar que la incorporación de normativa constitucional a texto expreso que consagra el derecho al cuidado en un sentido amplio permitiría una mayor visibilidad del problema público.

Con respecto a la violencia de género y la dignidad humana, el preámbulo de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)* afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades, lo que ofende su dignidad humana. La define como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Por otro lado, también debe señalarse que de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos –con fundamento en la Convención Americana de Derechos Humanos y la *Convención Belém do Pará*⁵– ha entendido que la interpretación jurídica con un enfoque de derechos humanos deberá sustentarse en distintos estándares o enunciados interpretativos que Juan (2020) sistematiza en un decálogo. El primero es de carácter general, mientras que los restantes revisten un grado mayor de especificidad.

Se aclara que si bien el desarrollo de la Corte se utiliza para la interpretación de situaciones donde exista violencia de género, se entiende que este aporte puede contribuir a la tarea hermenéutica en general (y no solo de textos constitucionales), lo cual es de utilidad para “el razonamiento práctico del actor jurídico contemporáneo” (Juan, 2020, p. 83).

En primer término, establece como enunciado general:

1) La obligación de interpretar con perspectiva de género. Juan (2020) explica que

⁵ La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará)* afirma “que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, que ofende su dignidad humana. La define como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Toda interpretación jurídica donde estén en juego derechos de las mujeres, derivados de su sola condición de tal, deben ser valorados con perspectiva de género. Ello significa que requiere del Derecho una protección especial, por la sola razón de integrar un colectivo cultural, social y económicamente discriminado (p. 75).

Seguidamente, este autor enseña enunciados específicos que completan el decálogo. Así, habla de los siguientes estándares:

- 2) Afectación agravada donde la interpretación jurídica debe partir de la consideración que los actos de violencia afectan de manera diferente a las mujeres, algunos se dirigen contra ellas por su sola condición de tal y muchas veces poseen carácter simbólico.
- 3) Inferioridad arraigada que se refiere a la persistencia del patrón de conducta discriminatorio contra la mujer, su consideración de inferioridad, que se encuentra culturalmente arraigado en la sociedad. Desde luego, la intensidad del prejuicio puede variar en las distintas sociedades o grupos que integran nuestros estados pluriculturales, pero no por ello debe disminuirse el nivel de alerta.
- 4) Inversión de la carga de la prueba. Presunción de veracidad. En casos de violencia contra la mujer, la carga de la prueba no recae sobre ella. Asimismo, que su declaración goza de presunción de veracidad. Este estándar fue desarrollado para casos de violencia sexual, pero es perfectamente trasladable a otros tipos de violencias de género, además del sexual, en el cual la víctima tampoco está en condiciones de aportar otro tipo de pruebas; piénsese, por ejemplo, en las violencias económicas o psicológicas, familiares o laborales.
- 5) La creación y uso de estereotipos es una de las causas y consecuencias de la violencia de género. Se debe asumir que el patrón de conducta discriminatorio, con base en estereotipos de género, es socialmente dominante y persistente.
- 6) Protección reforzada para los casos de vulnerabilidad agravada. Se debe tener presente que la condición de vulnerabilidad, derivada de la sola razón de pertenecer a un colectivo estructuralmente desventajado, se agrava si, además de mujer, se trata de una persona pobre, migrante, refugiada, desplazada, indígena o menor de edad.
- 7) Deber de visibilizar. Se debe recordar que existen comportamientos privados y públicos que tienden a invisibilizar la violencia contra la mujer, en relación con el contexto social.

- 8) Deber de garantizar un plus de protección cuando se trata de niñas o adolescentes. Se debe examinar el caso de mujeres niñas y adolescentes con un plus igualador. Ello en atención a la “vulnerabilidad consustancial” de la niñez, potenciada, en este caso, por ser mujer.
- 9) Deber de asegurar un trato respetuoso y evitar toda forma de revictimización. Se deben valorar especialmente aquellas circunstancias relativas a la posible revictimización de la mujer. Ello aplica a cualquier ámbito, no solo en el penal.
- 10) Identidad de género. Se debe tener presente que la interpretación con perspectiva de género comprende la identidad de género.

Este decálogo no se opone a la metodología desarrollada por Facio (2022) ampliamente explicada en su libro *Cuando el género suena, cambios trae. Metodología para el análisis desde la perspectiva feminista de género del fenómeno legal*.

En este sentido, esta autora (2022, p. 65) entiende que el Derecho es un concepto amplio que comprende no solo las normas escritas, sino que también tiene una dimensión institucional y otra cultural, que se relacionan íntimamente. De tal forma que se encuentran involucradas las instituciones que crean, interpretan y aplican las normas, así como el contenido que le otorgan al realizar esas tareas; sumado a ello, están los contenidos –convertidos en leyes no escritas– que la gente le da a las leyes y la aplicación de estas por medio de las tradiciones, las costumbres, el conocimiento y uso que de ellas hagan.

Facio (2022) enseña que la metodología de género para el análisis del Derecho solo opera si se acepta que el Derecho y su conocimiento, teórico y práctico, han contribuido al sometimiento de la mujer por razón de su sexo, pues con su “formalismo abstraccionista” ha contribuido a otorgar a las mujeres una serie de características y comportamientos que se han hecho pasar por naturales cuando no lo son.

Esta metodología se compone de seis pasos que de forma muy esquemática se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 7: Pasos para la aplicación de la metodología para el análisis desde la perspectiva feminista de género del fenómeno legal

PASO 1	Tomar conciencia de la subordinación del sexo femenino en forma personal.
PASO 2	Identificar las distintas formas en que se manifiesta el sexismo en el texto, tales como el androcentrismo, el dicotomismo sexual, la insensibilidad al género, la sobregeneralización, la sobrespecificidad, el doble parámetro, el familismo, etc.
PASO 3	Identificar cuál es la mujer que en forma visible o invisible está en el texto (si es la mujer blanca, casada, pobre, etc.). Es decir, cuál es la mujer que se está contemplando como paradigma de ser humano y, desde ahí, analizar cuáles son sus efectos en las mujeres de distintos sectores, clases, razas, etnias, creencias, orientaciones sexuales.
PASO 4	Identificar cuál es la concepción de mujer que sirve de sustento al texto, es decir, si es solo la mujer-madre, o la mujer-familia o la mujer sólo en cuanto se asemeja al hombre, etc.
PASO 5	Analizar el texto tomando en cuenta la influencia y los efectos en los otros componentes del fenómeno legal.
PASO 6	Ampliar la toma de conciencia de lo que es el sexismo y colectivizarla. Éste se torna también parte del primer paso, porque para interesarse en esta metodología primero hay que tomar conciencia del sexismo.

Fuente: Facio, 1992, en Rainaldi, 2020, p. 12.

4. Contextualización de las políticas de cuidados y conciliación en Uruguay

Tal como lo enseña Batthyány (2020), Uruguay fue precursor en lo que a políticas de cuidados se refiere. El tema ingresó a la agenda de gobierno después de un largo recorrido que la sociedad civil y la academia llevaron adelante, desde las primeras investigaciones en la década de los noventa, cuando ya se vislumbraba el problema del déficit de cuidados, la sobrecarga de trabajo en las mujeres y las consecuencias para la sociedad en términos de bienestar y desarrollo (MIDES, 2014).

Como podrá observarse en el somero recorrido que se describe, a escala nacional y en lo que refiere a las políticas de cuidado, se observan todas las fases en un proceso de política pública: desde el surgimiento del problema colectivo hasta la implementación de los planes, todo esto con las particularidades de las problemáticas planteadas respecto a la actual situación de debilitamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (en adelante, SNIC).

A partir del 2008, la política de cuidados se incorpora a la agenda pública de Uruguay, como un problema público y lo reconoce como un derecho y una función social. De acuerdo con lo expresado por Benedet, Cascia y Pérez de Sierra (2023):

Hasta su irrupción en la agenda pública, los cuidados constituyeron parte del universo simbólico y práctico de lo privado: su organización social e intrafamiliar en el marco del orden de género vigente no era cuestionada, y por tanto tampoco la responsabilidad de proveerles depositada de manera casi exclusiva en las familias, y en particular en las mujeres dentro de ellas (p. 260).

Con la ley N° 19.353, nace el SNIC, con el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados entre el Estado, las familias, la comunidad y especialmente, entre mujeres y hombres. Se apunta a promover una modificación de la división sexual del trabajo y se establecen cuáles son los sujetos de la política, sus derechos y obligaciones, y la institucionalidad del sistema. Se insta la necesidad de desfamiliarizar o socializar los costos vinculados a las tareas de cuidados, mediante la generación de servicios públicos o bien con la estimulando y/o regulación de la oferta privada, así como la articulación de las acciones de diversos actores, de modo tal de avanzar hacia un escenario de corresponsabilidad social que involucre a los varones en el cuidado, atienda roles y la carga de trabajo no remunerado y visibilice desigualdades de género. Los principios orientadores del sistema son un enfoque universal (no discriminatorio, calidad del servicio, la promoción de la corresponsabilidad, la descentralización territorial y la capacitación de los agentes del sistema e integración (lo que busca superar la fragmentación actual de prestaciones y servicios) (MIDES, 2014, pp. 17-18).

De la referida ley surge una modalidad de trabajo caracterizado por una lógica intersectorial e interinstitucional de los diferentes organismos públicos, entre sí, y de estos con los actores privados y de la sociedad civil ligados a los cuidados en nuestro país. El

modelo interinstitucional plasmado, establece tres ámbitos específicos: la Junta Nacional de Cuidados⁶, el Comité Consultivo⁷ y la Secretaría Nacional de Cuidados⁸.

El criterio adoptado se enfoca en poblaciones prioritarias dentro de los grupos-objetivo, según criterios de vulnerabilidad social, para ir avanzando progresivamente a la “universalización” de la política, a fin de garantizar el derecho al cuidado de las personas que lo requieran. Se identifica como población más vulnerable a las niñas y los niños, las personas ancianas y con discapacidad. También quienes cuidan son integrados desde una perspectiva de género como sujeto activo de derechos.

Sobre la base de esta ley, se elabora un primer Plan Nacional de Cuidados 2016-2020, cuya meta fue la instalación y puesta en funcionamiento del sistema. Uno de sus objetivos estratégicos consistió en el aumento de la cobertura de los servicios de cuidado para la primera infancia, las personas mayores y con discapacidad, ambas cuando se encuentren en situación de dependencia. Se elaboraron diversos programas sectoriales y multisectoriales.

A continuación, se muestran los principales servicios que componen el SNIC:

⁶ La Junta Nacional de Cuidados “está presidida por el Ministro de Desarrollo Social, que trabaja en articulación con otros nueve organismos: ministerios e institutos que tienen alguna competencia en materia de cuidados (Art. 12 Ley 19.353)” (Pérez de Sierra, 2021).

⁷ El Comité Consultivo de Cuidados “da seguimiento a la política pública y está formado por representantes de organizaciones sociales, trabajadoras y trabajadores, así como el sector académico y el sector empresarial vinculado a los cuidados (Art. 18 Ley 19.353 y Dec. 444/2016). Las representaciones por sector fueron las siguientes: por parte de las trabajadoras y los trabajadores, PIT-CNT; por la sociedad civil, Red Pro-Cuidados, Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas (ONAJPU), Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), y un representante no gubernamental de la Comisión Honoraria Nacional de Discapacidad (CHND); por el sector académico: Universidad de la República (UdelaR), Universidad Católica (UCU), Centro de Investigaciones Económicas de Uruguay (CIEDUR); por los prestadores privados de servicios de cuidados: Cámara Uruguaya de Empresas de Servicios de Acompañantes (CUESA), Federación de Cooperativas de Uruguay (FCPU) y Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF)” (Pérez de Sierra, 2021).

⁸ La Secretaría Nacional de Cuidados “liderada por una figura de designación política encargada de ejecutar las políticas definidas para el SNIC por la Junta Nacional de Cuidados, y responsable de planificar la implementación del sistema (Art. 11 Ley 19.353 y Dec. 445/2016)” (Pérez de Sierra, 2021). Actualmente se denomina Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad por art. 495 de la ley N° 19.924.

Cuadro 8: Principales servicios que componen el SNIC

SERVICIOS/PRESTACIONES	DESCRIPCIÓN
PRIMERA INFANCIA	
Experiencias oportunas	Atención a personas referentes y niños menores a 1 año sobre pautas de crianza. Este trabajo es coordinado con INAU y programas de proximidad. La prestación acompaña el incremento de atención en centros de cuidado diario.
Centros de cuidado y INAU	Atención de cuidado diario para niños de 1 y 2 años a través de Centros CAIF y Centros Oficiales de INAU. Servicios de 20 y 40 horas semanales.
Becas de Inclusión Socioeducativa	Becas para el cuidado diario de niños/as pertenecientes a familias participantes en programas de Proximidad y/o Protección social. Estas becas son otorgadas a centros de educación inicial de gestión privada.
Centros en sindicatos y empresas	Centros de cuidado en o próximos a centros comerciales y/o industriales de gestión pública privada.
Centros de cuidado ANEP	Atención de cuidado diario para niños/as de 3 años, a partir de aumento de cobertura de ANEP de jardines de infantes.
Atención niños y niñas de 0 a 1 año	Incluye cupos de BIS, CSE, Centros Diurnos, Cuidados a domicilio y Cuidados comunitarios.
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	
Asistentes personales	Subsidio a personas en situación de dependencia severa, que consiste en una transferencia monetaria destinada al pago de horas de asistencia personal.
Teleasistencia	Prestación domiciliaria para personas en situación de dependencia moderada y leve que pretende asegurar la derivación oportuna y personalizada frente a las diferentes urgencias que puede experimentar una persona.
Centros Diurnos	El centro diurno es un recurso social con una fuerte base comunitaria, dirigido al cuidado y mantenimiento de la autonomía de las personas mayores en situación de dependencia moderada y leve, que viven en su domicilio y de apoyo a los cuidados familiares.
Centros de cuidado permanente	Programa de Apoyo al Cuidado Permanente: Brinda una transferencia económica para cubrir cupos en centros privados que permitan utilizarse para resolver situaciones con una alta complejidad socioeconómica y de dependencia severa.

Fuente: Plan Nacional de Cuidados 2016-2020.

También la formación fue concebida como un pilar fundamental del Sistema de Cuidados. El art. 9 de la ley N° 19.353 establece como uno de sus objetivos principales el de

Profesionalizar las tareas de cuidados a través de la promoción de la formación y capacitación de las personas que presten servicios de cuidados, incentivando su desarrollo profesional continuo, el trabajo en equipos interdisciplinarios, la investigación científica, fomentando la participación activa de trabajadores y personas en situación de dependencia.

Desde su creación, el SNIC ha puesto énfasis en la formación en dos planos, a saber: 1) formación en atención a la dependencia; y 2) formación en atención a la primera infancia.

En junio de 2020, se presenta el Plan Nacional de Cuidados 2021-2025 el cual fue objeto de críticas por parte de diferentes organizaciones sociales y académicas quienes emitieron un comunicado para manifestar su preocupación ante lo que entienden como un “debilitamiento” del SNIC a raíz de distintas decisiones adoptadas por el Gobierno actual con una mirada restrictiva y de recorte de las políticas sociales. Se denunciaron cambios institucionales que disminuyeron la capacidad de atención a las personas con dependencia y la “opacidad” en los montos presupuestales asignados en la Rendición de Cuentas que generan “incertidumbre” sobre el futuro de varios programas, algunos vinculados a la infancia. A su vez, aseguraron que el tardío e incompleto Plan Nacional de Cuidados 2021-2025, “carece de objetivos, de recursos y mecanismos de evaluación y que la fusión del Sistema con el Programa Nacional de Discapacidad ‘debilitó’ la política al ‘confundir’ sus objetivos y limitar su autonomía política y presupuestal” (Red Pro Cuidados, 2022, en Picasso y Perrota, 2023). Al respecto, Pérez de la Sierra (2021, p. 463) dice: “Al mismo tiempo, el diálogo con algunos de los principales actores estatales/institucionales es en la actualidad escaso, y no se ha invitado al principal espacio de participación social vinculado al SNIC: el Comité Consultivo de Cuidados”.

Por último, cabe agregar que dentro de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030 (MIDES, 2020) y en lo que respecta al derecho a los cuidados y a la protección social se incluye como una de las aspiraciones estratégicas la instalación de la igualdad en la vida cotidiana de mujeres y varones mediante la deconstrucción de los roles tradicionales de género e incorporando el ejercicio efectivo al derecho de cuidar y ser cuidado.

Este documento también habla de instrumentar medidas para que las condiciones de trabajo garanticen la posibilidad de conciliar la vida familiar y laboral, al promover la corresponsabilidad (horarios flexibles, licencias para el cuidado, recursos para el cuidado, entre otras).

5. Estado actual de situación: Licencias, transferencias monetarias y otros recursos para personas trabajadoras en el ámbito nacional

La conceptualización de Durán (2004) sobre las intervenciones para la conciliación de la vida laboral y familiar sugiere un marco estratégico basado en tres pilares: la reasignación de tiempo, ingresos y servicios. Estas intervenciones tienen el potencial de impactar tanto positiva como negativamente en la igualdad socioeconómica

y de género, al permitir una distribución más equitativa de los tiempos dedicados al trabajo remunerado y al cuidado dentro del ámbito familiar.

En el cuadro que sigue, se explican los principales objetivos de cada una de ellas.

Cuadro 9: Políticas de conciliación



Licencias remuneradas (maternidad, paternidad, parentales)

Garantizan a madres y padres un tiempo adecuado que les permita crear vínculos de apego con sus hijas e hijos, —biológicos o adoptados—, para satisfacer sus necesidades críticas en salud, nutrición y desarrollo.

Modalidades de trabajo flexibles

Brindan a las personas trabajadoras la libertad de decidir cuándo y dónde llevar a cabo sus responsabilidades laborales y les permiten cuidar a sus hijas e hijos y a familiares enfermos, ancianas y ancianos o con discapacidad. Algunas modalidades son el teletrabajo, comprimir la semana laboral o licencias especiales.



Transferencias monetarias a las familias

Buscan que las regulaciones aseguren salarios dignos e incluyan programas de transferencias monetarias para las familias de niñas y niños pequeños, así como la definición de salarios mínimos calculados en función de las necesidades de los trabajadores y sus familias.



Apoyo a la lactancia

Busca asegurar una lactancia materna exclusiva durante seis meses y la posibilidad de que las madres puedan mantenerla por el tiempo que elijan.

Servicios integrales de cuidado y desarrollo infantil temprano

Procuran garantizar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de cuidado y desarrollo infantil temprano que sean asequibles y de calidad.

Crianza cariñosa, sensible y libre de violencia

Los programas de orientación parental no sólo pueden mejorar las habilidades de madres, padres y cuidadores en materia de crianza, sino que también contribuyen a reducir la prevalencia de prácticas de disciplina violenta y maltrato infantil.

Fuente: Elaboración propia con base en UNICEF, 2019.

En cuanto al estado de situación respecto a las licencias y otros mecanismos que facilitan la conciliación entre la vida familiar y la laboral, se sistematiza el régimen de licencias y transferencias monetarias aplicables al funcionariado público en Uruguay y otros recursos tales como los servicios de implementación de salas y espacios de lactancia y ejemplos de algunos programas de orientación parental. Asimismo, se hará referencia a modalidades de flexibilización de la jornada laboral.

En lo que tiene que ver con las políticas de licencias, según De Henau 2007, en Colacce, Mojica y Zurbrigg (2020):

... el análisis de experiencias internacionales sugiere que las licencias por maternidad, por paternidad y parentales pueden tener un efecto positivo o adverso en las carreras e ingresos salariales de las mujeres, dependiendo de su duración y nivel de compensación económica (pp. 43-44).

Explican que uno de los efectos positivos de las licencias menores a un año es que tienden a aumentar la continuidad en el empleo de las mujeres, lo que les permite regresar al trabajo una vez que este período termina. Asimismo, se registran consecuencias positivas en la tasa de empleo femenino luego de varios años del nacimiento de la hija o el hijo, en especial, para las licencias que preservan el puesto laboral.

Por el contrario, las licencias más prolongadas pueden tener efectos negativos en los salarios y empleo de largo plazo, así como en la posibilidad de crecer profesionalmente. En cuanto al nivel de compensación económica, entre mayor es la proporción del salario que cubren licencias pagas, mayor también suele ser la probabilidad de que las madres continúen en el mercado laboral (De Henau, 2007, en Colacce, Mojica y Zurbrigg, 2020). También señalan que si bien hasta el momento se tiene poca información sobre los efectos de largo plazo de estos programas, las licencias por paternidad y las licencias parentales pueden promover la igualdad en los roles de cuidado en los hogares y tener efectos que duren en el tiempo si son tomadas por los padres varones durante períodos significativos (con una duración lo más similar posible a la de la licencia por maternidad) y, en el caso de las licencias parentales, si tienen un carácter individual e intransferible (De Henau y Himmelweit, 2013, en Colacce, Mojica y Zurbrigg, 2020, p. 44).

En el siguiente cuadro, se detalla el **régimen de licencias** existente actualmente aplicable al funcionariado público de nuestro país.

Cuadro 10: Régimen de licencias para el funcionariado público a escala nacional

LICENCIA POR MATERNIDAD LEY 19.121	13 semanas por el 100 % del salario para el cuidado de la niña o el niño recién nacido. En caso de nacimientos múltiples, pretérminos o en caso de que el o la bebé tenga alguna discapacidad, la licencia por maternidad será de 18 semanas. Una vez finalizada la licencia por maternidad, las trabajadoras de la actividad pública tienen derecho a reducir a la mitad la jornada laboral por lactancia hasta un máximo de 9 meses.
LICENCIA POR PATERNIDAD LEY 19.121	10 días hábiles.
LICENCIA POR ADOPCIÓN O LEGITIMACIÓN ADOPTIVA LEYES 17.292 Y 18.436	6 semanas continuas y a una reducción de la jornada (hasta la mitad) durante 6 meses. Estos subsidios podrán ser utilizados por uno de los dos padres partir que el del niño/a se integra a la familia, mientras al otro le corresponderá diez días hábiles de licencia.
LICENCIAS ESPECIALES LEY 19.691	Hasta un total de 10 (diez) días anuales para la persona trabajadora que tuviere un hijo con discapacidad para controles médicos de ese hijo, con goce de sueldo. 96 (noventa y seis) horas anuales a quienes tuvieren familiares con discapacidad o enfermedad terminal a cargo, que podrá ser usufructuada en forma continua o discontinua y de la cual el empleador deberá abonar lo correspondiente a 64 (sesenta y cuatro) horas.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los recursos que implican **transferencias monetarias** en Uruguay, existen básicamente dos prestaciones (hogar constituido y asignación familiar) cuyo alcance se explica en el siguiente cuadro:

Cuadro 11: Transferencias monetarias a nivel nacional

HOGAR CONSTITUIDO LEYES 13.559, 15.748 Y 19.121	Personas funcionarias casadas, o en concubinato reconocido judicialmente, o con familiares a cargo hasta el segundo grado de consanguinidad inclusive, tendrán derecho a percibir una prima por hogar constituido. La prima no podrá abonarse a más de una funcionaria o funcionario que integre el mismo núcleo familiar.
ASIGNACIÓN FAMILIAR LEYES 15.084 Y 19.121	Es una prestación económica bimestral que BPS brinda a los hijas e hijos o menores a cargo de las personas trabajadoras. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El tope nominal de ingresos totales para recibir la asignación familiar es de 12,3380 BPC (\$ 69.833) en hogares con hasta dos niñas y/o niños. Este aumenta según la cantidad de hijos.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que se relaciona con los **servicios**, más allá de los que se detallan en el cuadro 5 que refieren a los que componen el SNIC, existen a escala nacional, algunos programas que entre sus objetivos tienen la orientación para una crianza responsable. A modo de ejemplo, se citan antecedentes de recursos de este tipo que brindan herramientas para la crianza, tales como: el Programa Familias y Cuidados Parentales de INAU y el Acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo de MIDES que si bien tratan el

tema de cuidados, no colocan específicamente a las personas trabajadoras como destinatarias de sus acciones, sino que se centran en la niñez y/o la adolescencia. Así, el primero de ellos tiene como uno de sus objetivos el de promover y divulgar buenas prácticas de parentalidad con enfoque de base familiar y comunitaria en la política de protección a niños, niñas y adolescentes, mientras que el segundo pretende favorecer el desarrollo infantil y las prácticas de crianza, fortaleciendo los factores protectores y buscando disminuir la incidencia de factores de riesgo sososanitarios que limitan el crecimiento y el desarrollo de los niños y las niñas menores de cuatro años desde el embarazo.

Asimismo, pueden citarse los Centros Siempre que son servicios de cuidado y educación dirigidos a la infancia y la familia que implican un acuerdo de corresponsabilidad entre el actor privado (empresa, sindicato o centro de cuidados), la comunidad y el Estado. Dentro de sus objetivos específicos se encuentra ofrecer a las familias un servicio que las apoye y acompañe en el fortalecimiento de sus capacidades parentales, crecimiento personal e integración social y fomentar acciones de corresponsabilidad social y de género.

Por su parte, también en lo relacionado con servicios, la ley N° 19.530 y sus Decretos reglamentarios N° 234/2018 y N° 38.100 de la Junta Departamental de Montevideo, regulan la **instalación de las salas y espacios de lactancia**.

En el caso de las salas, se establece la obligación de contar con al menos una de ellas en los edificios o locales de los organismos, órganos e instituciones del sector público y privado en las que trabajen o estudien veinte o más mujeres o que trabajen cincuenta o más personas. Cuando no se cuente con ese número, y exista al menos una mujer en período de lactancia, se deberán asegurar los mecanismos que garanticen el uso de un espacio destinado a amamantar, extraer o almacenar y conservar la leche materna.

Con base en esta normativa, y en lo que tiene que ver con la **flexibilización de la jornada laboral**, las trabajadoras pueden interrumpir su trabajo para lactar a sus hijos e hijas, durante dos períodos de media hora cada una o un período de una hora a elección de la trabajadora, dentro de su jornada diaria. Estos serán computados como trabajo efectivo.

El personal médico de referencia de la institución de salud de la cual la trabajadora es usuaria será quien fije la duración del período de amamantamiento, y los empleadores deberán autorizar la interrupción del trabajo, con lo cual se garantiza a la trabajadora el uso del tiempo para lactancia con independencia del descanso intermedio.

Además, en relación con este tipo de recurso relacionado con el tiempo, deberá considerarse la ley N° 16.104, del 23/01/1990, que al regular la licencia de las personas funcionarias públicas en su art. 28 previó que

Las funcionarias madres, en los casos en que ellas mismas amamanten a sus hijos, podrán solicitar se les reduzca a la mitad el horario de trabajo y hasta que el lactante lo requiera, luego de haber hecho uso del descanso puerperal.

Por su parte, la ley N° 19.121, del 20/08/2013, que al legislar sobre el Estatuto del Funcionario de la Administración Central estableció en su art. 12 lo siguiente:

(Reducción de jornada).- La jornada diaria laboral podrá reducirse hasta la mitad, por dictamen médico en caso de enfermedades que así lo requieran hasta por un máximo de nueve meses; en caso de lactancia hasta por un máximo de nueve meses, en ambos casos luego de finalizada la licencia por maternidad; en caso de lactancia del nacido prematuro con menos de treinta y dos semanas de gestación y siempre que exista indicación médica, podrá prorrogarse dicho beneficio por hasta nueve meses; por adopción o legitimación adoptiva por seis meses desde la fecha de vencimiento de la licencia respectiva, todas debidamente certificadas.

Recientemente, la ley N° 20.129 estableció el derecho de toda trabajadora pública o privada a ausentarse de su lugar de trabajo, hasta cuatro horas al mes, con la finalidad de concurrir a los controles de embarazo u otras consultas relacionadas. Dicho derecho también alcanza a su cónyuge, concubino o pareja a los efectos de acompañar en las mencionadas instancias. Esta norma se encuentra en consonancia con la ley N° 18.868 “Test de embarazo o certificado médico de ausencia de gravidez”, que prohíbe solicitar un test de embarazo a aquellas mujeres que estén en proceso de selección, promoción o permanencia en un empleo. Ambas buscan la protección de los derechos de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral.

Por último, resulta pertinente mencionar que el teletrabajo se encuentra regulado en todo el territorio nacional por la ley N° 19.978 y su Decreto reglamentario N° 86/2022 y que, si bien no se menciona expresamente en dicha normativa, constituye una herramienta útil para conciliar la vida laboral y familiar.

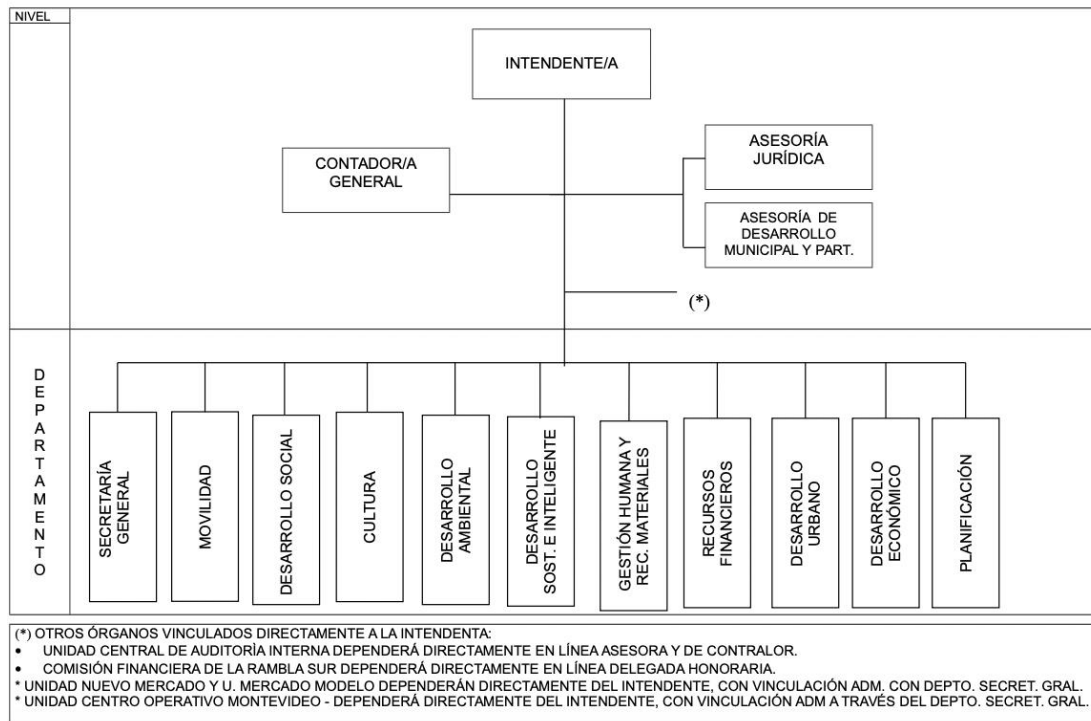
6. La Intendencia de Montevideo (IM) y sus Municipios

6.1. Aspectos generales

La institución cuenta con una estructura jerárquica vertical con dos niveles (segundo y tercero) de gobierno: departamental y municipal (tercer).

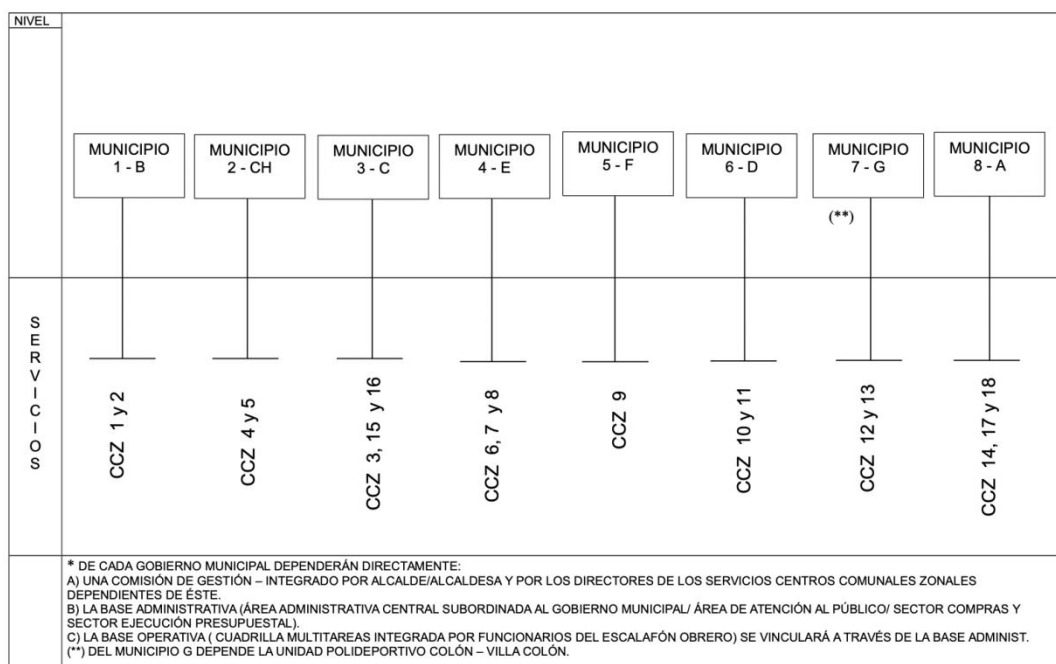
En los cuadros que siguen a continuación, se presenta su estructura básica.

Cuadro 12: Organigrama básico Intendencia de Montevideo (segundo nivel de Gobierno)



Fuente: Intendencia de Montevideo, 2022.

Cuadro 13: Organigrama Municipios (tercer nivel de Gobierno)



Fuente: Intendencia de Montevideo, 2022.

6.2. El funcionariado de la IM

Como ya se mencionó en la introducción, la unidad de análisis de esta investigación es el funcionariado de la IM.

Esta organización está compuesta por un total de 8258 personas, que se desagrega en 4843 varones y 3415 mujeres (datos a setiembre de 2022). Esto representa porcentualmente un 41,35 % de mujeres y un 58,65 % de varones.

No existen datos sobre disidencias. Sobre esto, surge de las conclusiones del Diagnóstico (2017), la importancia de contar con más información sobre las características de las personas que trabajan en la IM desde una perspectiva interseccional al incorporar variables como identidad de género, discapacidad, ascendencia étnico racial y en el marco de que la planificación de los recursos humanos es la base para la gestión adecuada de las personas.

De acuerdo con el Diagnóstico de Calidad con Equidad (2017, p. 37) en lo que tiene que ver con los porcentajes de mujeres y varones: “Si bien está lejos de la paridad⁹,

⁹ Paridad entendida como la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los cuadros funcionales de la IM.

esta proporción ha mejorado en los últimos años a partir de las acciones desarrolladas por la institución en el marco de los Planes de Igualdad”. Y sigue:

En un período de 15 años, la brecha se redujo en un 8,95 % (la cantidad de mujeres aumentó de 26,3 % a 35,26 %). Sin embargo el ritmo se ha desacelerado; si tomamos la última década la brecha se redujo 3,41 % (pues la cantidad de mujeres aumentó de 31,85 % a 35,26 %).

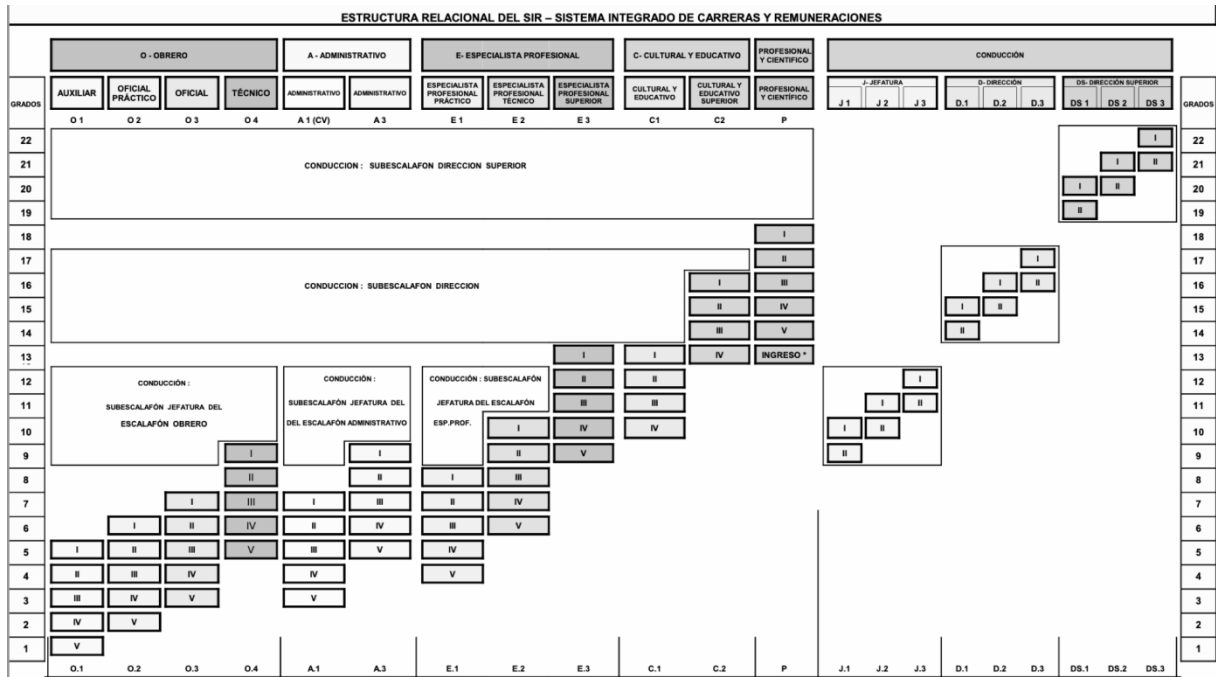
La media de edad de las mujeres es de 41 años y la de los varones es de 46.

En lo que tiene que ver con la carrera funcional, los cargos de todas las personas trabajadoras de la IM se agrupan en seis escalafones (Obrero, Administrativo, Especialista profesional, Cultural y educativo, Profesional y científico, Conducción), identificados en la tabla por la primera letra.

Cada escalafón contiene varios subescalafones, que agrupan distintas carreras en función de la formación necesaria y la complejidad de las tareas.

En el siguiente cuadro, se muestra la estructura del denominado “Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones”.

Cuadro 14: Esquema del Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones



Fuente: Intendencia de Montevideo, 2023¹⁰.

Con base en los datos obtenidos en el Diagnóstico (2017),

... desde el punto de vista de las áreas de trabajo, existe una concentración femenina en Contaduría General, Desarrollo Social, Planificación y, en menor medida, Recursos Financieros. Los Departamentos de Desarrollo Ambiental, Desarrollo Urbano y Movilidad están fuertemente masculinizados, con una proporción de hombres por encima del 65 % del promedio general de la IM. Estos espacios son los más numerosos y concentran la mayoría de la población obrera. Respecto a las ocupaciones, las mujeres se concentran en el Escalafón Administrativo, profesionales de las áreas de gestión, salud y ciencias sociales, y relacionadas con la educación y la cultura.

La participación femenina en el escalafón Obrero es del 18,7%, y la cuarta parte de ella se concentra en la carrera 1101 “Auxiliar de Atención al Público y Apoyo”.

¹⁰ Decretos de la Junta Departamental de Montevideo, N° 27.449 y 27.450 de fecha 19/12/96. Decreto N° 31.878 de fecha 31/10/2006 Unificación Escalafón Profesional y Científico y Decreto N° 32.265 de fecha 30/10/2007 Unificación Escalafón Administrativo. Disponible en: https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/mapa_de_estructura_relacional_del_sir.pdf

En la actualización del Diagnóstico (2021), se indica que se visualiza un aumento en la cantidad de mujeres, sobre todo en sector obreras y en los cargos de dirección.

Con respecto a la antigüedad, la incorporación de las mujeres en la IM ha sido más tardía, por lo que es razonable la diferencia de antigüedad entre estos grupos. La mediana de antigüedad es de dieciocho años para funcionarios y de once para funcionarias, lo cual las coloca como grupo en desventaja respecto a experiencia y recursos acumulados en la institución (IM, 2017).

Con respecto a la carga horaria que realiza el funcionariado de la Intendencia y municipios de Montevideo se debe puntualizar que la jornada laboral ordinaria es de 30 horas semanales, con excepción del régimen especial otorgado a ciertas personas funcionarias pertenecientes al escalafón Profesional y Científico por el art. 165.3.1 del Digesto Departamental donde realizan cuatro horas de labor.

De acuerdo con los datos obtenidos, en el siguiente cuadro, se evidencia el promedio (por el periodo setiembre 2022 a mismo mes del 2023) de cantidad de personal (diferenciado entre mujeres y varones) con sobrededicación horaria (horas extras simples y dobles, extensiones horarias, sexto día). En todos los casos, los varones realizan en promedio más horas de trabajo remunerado que las mujeres, lo que sin lugar a duda, repercute en las remuneraciones que reciben.

Cuadro 15: Promedio de sobrededicación diferenciado por sexo (setiembre 2023)

	Mujeres	Varones	% mujeres	% varones	Total
Horas extra simples	970	1375	41,36 %	58,64 %	2345
Horas extra dobles	171	516	24,89 %	75,11 %	687
Sexto día	1087	2696	28,73 %	71,27 %	3783
Extensión horaria	640	1308	32,85 %	67,15 %	1948

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Sistema de Recursos Humanos (SRH).

6.3. Consideraciones sobre el sindicato

Es muy importante tener presente que la gremial representativa del funcionariado de la IM, Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), constituye un actor histórico fundamental con incidencia en las políticas de gestión humana de esta institución.

Por la Resolución N° 1484/21 del 15/04/2021 se aprueba el convenio entre la Intendencia de Montevideo y ADEOM, vigente para el período 2021-2025.

Por primera vez en su historia, se incluye una cláusula que hace referencia a la igualdad de género en las relaciones laborales. El texto establece que las partes, de común acuerdo, reafirman el Principio de Igualdad de Oportunidades, Trato y Equidad en el trabajo sin distinción o exclusión por motivos de sexo, raza, orientación sexual, identidad de género, credo u otra forma de discriminación, así como la eliminación de la violencia y acoso en el mundo del trabajo, y se comprometen a continuar difundiendo y respetando en el ámbito laboral la normativa internacional y nacional vigentes.

Asimismo, expresa que las partes coinciden en la necesidad de abordar las relaciones laborales con un enfoque de género, que contemple, sensibilice y garantice la igualdad de género, e incorpore acciones concretas que impacten en la cultura organizacional. En este marco se acuerda, entre otros: a) profundizar en el Diagnóstico de Calidad con Equidad de Género y definir medidas; b) que la Unidad de Género de Gestión Humana, la Asesoría para la Igualdad de Género y ADEOM, tengan un ámbito específico de intercambio y se comuniquen directamente con la Comisión Permanente de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Este espacio se denomina “Bipartita de Género”; c) que dicho ámbito participe en la preparación y el seguimiento de los ingresos de mujeres en lugares de trabajo no tradicionales de la IM.

6.4. Políticas de igualdad en la Intendencia de Montevideo y sus Municipios

En líneas generales, el gobierno de Montevideo ha sido precursor en el trabajo de la igualdad de género y en su institucionalidad.

La Ley Orgánica N° 9.515 del 1 de noviembre de 1935 en su art. 19, numeral 29, y el art. 35, numeral 15, hacen referencia al tema y el Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 33.209 del 17 de diciembre de 2009, en sus arts. 4 literal X y 5 introduce el “principio de igualdad de oportunidades y derechos entre hombre y mujeres” en la gestión municipal.

Recientemente, el Decreto de la Junta Departamental N° 37.973 promulgado el 16 de abril de 2022 (Resolución N° 1615/2022 del 25 de abril de 2022) proporciona un marco normativo con principios y criterios rectores para el diseño e implementación de políticas públicas y medidas orientadas hacia la justicia y la igualdad.

Su objetivo es dar cumplimiento en el ámbito del Gobierno Departamental, Intendencia Montevideo, Junta Departamental de Montevideo y los Municipios de Montevideo, a los compromisos internacionales sobre derechos humanos y derechos de las mujeres suscritos por el Estado uruguayo y contemplados en diversas leyes nacionales.

En este marco, los principios de igualdad de género y no discriminación se convierten en prioritarios y transversales al conjunto de las políticas departamentales y municipales, tanto hacia el interior de la institución como hacia la población, con el fin de transformar las relaciones de poder desigual por razones de género en intersección con otras desigualdades, en articulación con colectivos sociales y el Gobierno nacional.

Se consagran como principios rectores el de igualdad, no discriminación y participación ciudadana. Además define el concepto de transversalización para la igualdad de género como

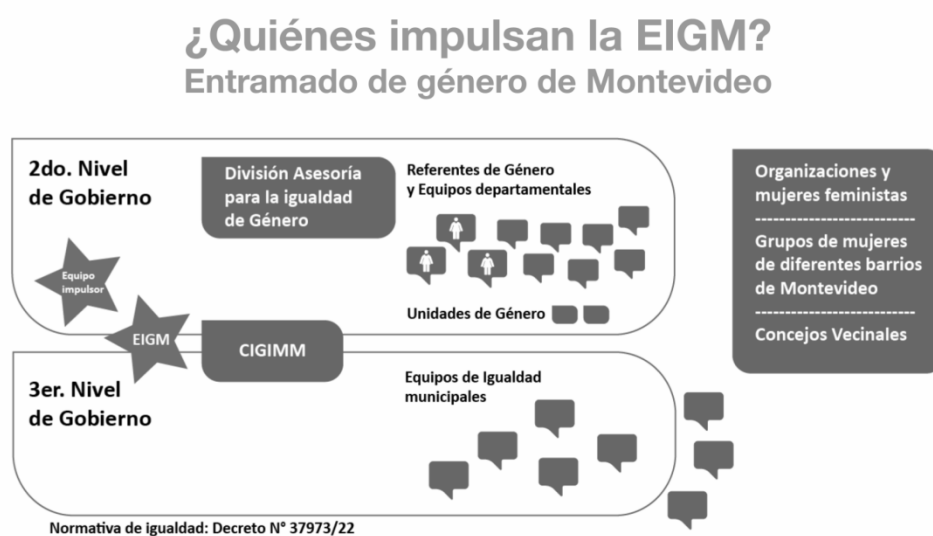
... es una herramienta estratégica, política y técnica que tiene por objetivo introducir la perspectiva de igualdad de género en todo el ciclo de las políticas públicas (planificación, ejecución, monitoreo, evaluación) y en la totalidad de los instrumentos de gestión pública. Implica por tanto, involucrar a todas las áreas y todos los temas de la gestión pública, con énfasis en las políticas prioritarias y principales del gobierno. Como estrategia, implica cuestionar estándares normativos androcéntricos enraizados en las estructuras y los procedimientos, además de cambiar las actitudes sexistas que operan en los actores.

En lo que tiene que ver específicamente con las políticas de igualdad de género mandata la incorporación de la perspectiva de género en la planificación estratégica de la Intendencia y los Municipios de Montevideo, en la elaboración del presupuesto departamental y municipal en la formación y capacitación permanente del funcionariado y cargos de dirección para la transformación de la cultura organizacional con criterios de igualdad, en los sistemas de producción de información generados por la Intendencia y los Municipios de Montevideo que deberán incorporar dimensiones, variables e indicadores relevantes para el análisis desde una perspectiva de igualdad de género, así como también generar dichos análisis como punto de partida desde esta perspectiva. Asimismo, las políticas de igualdad de género departamentales y municipales deberán contar con sistemas de seguimiento y monitoreo.

Finalmente, establece que el entramado para la igualdad de género se compone de:

- 1) La División Asesoría para la Igualdad de Género es desde el año 2016 el órgano rector de las políticas de género a ser aplicadas por la Intendencia y los Municipios de Montevideo.
- 2) Equipos de Igualdad en el ámbito departamental y municipal. Se crearon en el año 2013, y tuvieron un rol central en el proceso de elaboración del 3° Plan de Igualdad de Género de Montevideo, en la definición de las medidas que los departamentos, divisiones y asesorías de la Intendencia, así como desde los municipios de Montevideo, comprometieron para la formulación de dicho plan. El cometido central de los equipos de igualdad es asesorar, orientar e intervenir para lograr una efectiva incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas principales de su ámbito de incidencia y para la definición de proyectos específicos para la igualdad de género y transformación de la cultura organizacional, en articulación con la Dirección General del Departamento o Gobierno Municipal y la División Asesoría para la Igualdad de Género. Cada equipo deberá definir su representación en la Comisión de Igualdad de Género de la Intendencia y Municipios de Montevideo (CIGIMM), ámbito de articulación de equipos de igualdad departamentales y municipales.
- 3) Comisión de Igualdad de Género de la Intendencia y los Municipios de Montevideo (CIGIMM). Funciona como un lugar mixto para el diálogo entre representantes del gobierno departamental con la sociedad civil organizada, representantes de partidos políticos y la academia. Sus cometidos son los siguientes:
 - Asesorar en materia de igualdad de género a la Intendencia y los Municipios de Montevideo para prevenir, identificar y eliminar las inequidades de género.
 - Definir e implementar junto con la División Asesoría para la Igualdad de Género, la estrategia de transversalidad de género.
 - Identificar, proponer y promover junto con la División Asesoría para la Igualdad de Género, las líneas estratégicas de la política de género.

Cuadro 16: Entramado de género de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios



Fuente: Alesina (2023).

Planes de Igualdad, Convenio con Secretaría Nacional de Cuidados (MIDES-IM), Modelo Calidad con Equidad

Los Planes de Igualdad son una herramienta privilegiada para la transversalidad de género en las políticas públicas que compromete a los diferentes departamentos, divisiones, servicios y unidades de la Intendencia de Montevideo con objetivos, medidas y acciones que permiten avanzar hacia la igualdad.

Con el objetivo de profundizar el proceso de incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas institucionales, se instrumentaron tres Planes de Igualdad. El primero se desarrolló durante el periodo comprendido entre los años 2002 a 2005, el segundo entre 2007 y 2010 y el tercero entre los años 2014 a 2017.

Si bien en el período 2007-2010 (2° Plan de Igualdad), se habían realizado algunas acciones específicas en materia de cuidados-corresponsabilidad-conciliación (básicamente referida a nuevos beneficios funcionales que incluyen las licencias especiales para padres varones), es recién en el 3° Plan de Igualdad –último en ser implementado– donde la cuestión pretende aflorar en la agenda de gobierno. De esta forma, se establece un lineamiento estratégico referido a “la autonomía económica y la corresponsabilidad en los cuidados”, el cual articulado con el de la “cultura

organizacional sin discriminación y con igualdad de oportunidades y derechos” (lineamiento 3) permite fundamentar la realización de ciertas medidas. Nótese que la conciliación del trabajo con la vida personal y familiar no fue establecida expresamente como objetivo en ninguno de estos lineamientos.

En el marco del 3° Plan, se incrementó el número de Salas de Lactancia y se actualizó la normativa departamental en línea con la nacional respecto a las licencias parentales.

En setiembre de 2018, la IM y el MIDES, a través de la Secretaría Nacional de Cuidados, firmaron un convenio marco de cooperación (Resolución N° 4068/18) para: a) explorar la integración y/o desarrollo de servicios, programas y normativas que faciliten la instrumentación, despliegue y gestión del SNIC, tanto servicios y programas existentes como innovadores; b) asesorarse en los campos de experticia de cada parte; c) organizar conjuntamente actividades de difusión del SNIC en el Departamento de Montevideo así como de las acciones de la IM.

En el año 2019, en el marco del 3° Plan, se aprobó una política de calidad con equidad de género, bajo el entendido de que el Programa Calidad con Equidad “permitirá garantizar trayectorias laborales igualitarias y ambientes de trabajo saludables y libres de estereotipos de género”.

El Modelo de Calidad con Equidad de Género implementado en la IM, contó con ocho dimensiones de aplicación, una de las cuales se vincula con la corresponsabilidad social. Se establece el compromiso de la institución de “propiciar la corresponsabilidad de los cuidados de personas dependientes, promoviendo la valoración del trabajo de cuidados y su distribución equitativa entre hombres y mujeres” (Resolución N° 2346/19). Aquí aparece formalmente la inclusión de este problema público en la agenda de gobierno. En el Diagnóstico de este Modelo (2020), y en lo que tiene que ver con el Eje 6: “Corresponsabilidad: personas dependientes y licencias”, se analizan los indicadores de gestión que sirven para revelar la existencia (o no) de políticas para la promoción de la corresponsabilidad de los cuidados, así como los datos disponibles en los sistemas de gestión humana sobre la carga de cuidado y los usos del tiempo del funcionariado de la IM.

El estado de situación a 2019 era el siguiente: la institución no contaba con una política escrita de corresponsabilidad que garantizara la conciliación entre la vida laboral y familiar y concentrara las acciones desarrolladas, se planteara objetivos y resultados esperados y estableciera mediciones de monitoreo y evaluación. Sin embargo, existen

diversas medidas que favorecen la conciliación entre la vida laboral y la familiar, e incluso la corresponsabilidad de los cuidados (licencias, beneficios económicos y servicios).

Tampoco existe un relevamiento sistemático de las necesidades de cuidados y uso del tiempo del funcionariado o bases de datos con usos del tiempo total del personal, número de personas mayores a cargo o dependientes del personal o de personas con discapacidad a cargo de la totalidad del funcionariado. Por otro lado, sí existen bases de datos con la cantidad de hijas e hijos o menores de seis años de cada funcionario y funcionaria. La IM también cuenta con el registro de hijas, hijos y personas menores de seis años; que solo se releva al ingreso a la función pública y su actualización depende de cada funcionaria o funcionario.

Precisamente, en lo que tiene que ver con la carencia de información, el referido documento demanda la realización de un relevamiento sistemático de las necesidades de cuidados y uso del tiempo del funcionariado y pasantes, que alimente y actualice las bases de datos existentes. Se jerarquiza la utilidad de contar con esta herramienta a fin de incidir en términos de género tanto a efectos del clima y el ambiente de trabajo como para relevar necesidades institucionales y del personal.

Estrategia de igualdad

Como herramienta para la presente gestión y desde la División Asesoría para la Igualdad de Género, se propone una “Estrategia de Igualdad de Género de Montevideo” (Resolución N° 3362/21 del 06/09/2021), aprobada por la Resolución N° 6423/23, que parte de la evaluación externa del 3° Plan de Igualdad de Género de Montevideo y sus recomendaciones. Este documento es una hoja de ruta de los compromisos asumidos por el gobierno departamental hacia la ciudadanía y también incluye políticas dirigidas al funcionariado.

El objetivo general que se plantea es lograr un cambio cultural transformador de las condiciones estructurales generadoras de desigualdades de género. Para ello, se entiende imprescindible trascender las acciones fragmentadas y dispersas, para implementar líneas de trabajo que involucren a diversos actores departamentales y municipales, con acciones articuladas y concatenadas, que impacten en las políticas principales de la institución.

Dentro de sus objetivos específicos se incluye: a) mitigar y brindar estrategias de salida para las mujeres en situación de violencia basada en género; b) contribuir al cambio

cultural basado en la deconstrucción de la masculinidad hegemónica; y c) incorporar estrategias de cuidados y corresponsabilidad como soporte de las políticas públicas.

Los objetivos específicos se estructuran en cinco ejes temáticos y tres miradas transversales, que priorizan distintas dimensiones de la desigualdad de género, donde impactar a través de las políticas departamentales y municipales que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 17: Estrategia para la igualdad

EJE 1: Una vida libre de violencia de género y generaciones.
EJE 2: Empoderamiento y autonomía de las mujeres.
EJE 3: Derecho a la ciudad y al territorio.
EJE 4: Cultura organizacional con igualdad de género.
EJE 5: Transversalización de género.

Miradas transversales:

- Territorio
- Participación
- Interseccionalidad

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del Eje 4: “Cultura organizacional con igualdad de género” y ligado al objetivo general de “promover la valoración del trabajo de cuidados de personas dependientes y su distribución equitativa entre hombres y mujeres, propiciando la corresponsabilidad” se enmarca el presente problema de investigación.

Se establecen las siguientes líneas de acción: a) revisar la normativa departamental a fin de identificar posibles cambios que tiendan a garantizar la corresponsabilidad en los cuidados de personas dependientes; b) consolidar una cultura organizacional sin discriminación y con igualdad de oportunidades y derechos; c) realizar campañas de sensibilización sobre corresponsabilidad en los cuidados en los espacios de trabajo; d) incrementar la información disponible sobre necesidades de cuidados y uso del tiempo; e) promover cambios en la normativa orientados a incrementar la corresponsabilidad; f) generar información que visibilice las necesidades de cuidados y

acciones para garantizar la corresponsabilidad; g) creación de Salas de Lactancia en locales del municipio.

Conciliación laboral en la gestión humana.

De acuerdo con la actualización del Diagnóstico de Calidad con Equidad de Género (IM, 2023),

Para el período 2021–2025 se definieron cuatro lineamientos estratégicos institucionales para toda la IM que indican las prioridades para el período y guían la estrategia de la organización, en sus distintos niveles de planificación: ambiente, empleo, movilidad y vulnerabilidad social. En este mismo marco existen otros lineamientos que son transversales y permean a toda la organización y a la estrategia institucional: sostenibilidad, innovación, diversidad cultural, participación e igualdad de género.

Así, bajo el lineamiento de una “Gestión más Humana” el Departamento de Gestión Humana se propuso en la planificación estratégica para el actual período de gobierno, promover un cambio cultural orientado a atender las relaciones laborales y promover la salud y la seguridad laboral, el desarrollo de las personas en el trabajo (ingresos, carreras, formación y comunicación) y de una cultura organizacional que promueva relaciones igualitarias. En este último ítem, se encuentra enunciada la corresponsabilidad y particularmente, la conciliación entre la vida familiar y laboral.

Es relevante destacar que, desde el año 2020, la institucionalidad de género ha sido incorporada en el Departamento de Gestión Humana mediante la creación de la Unidad de Género. Esta representa la primera de su tipo dentro de la estructura institucional. Dentro de su competencia, se encontraba la de asesorar a esta dependencia respecto a la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas, proyectos y procesos de trabajo.

Asimismo, le competía el abordaje de diversas situaciones del funcionariado que comprenden, entre otras, las referidas a “inequidades de género en el ámbito laboral”, donde podrían encontrarse comprendidas las relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral. En esta Unidad trabajaban cinco personas, y contaba con un presupuesto anual de funcionamiento de \$ 1.175.622.

Recientemente, por Resolución N° 2650/23 del 05/06/2023, se aprobó la reestructura orgánica del Departamento de Gestión Humana. Allí, se elimina la Unidad

de Género y se crea la Secretaría de Bienestar Laboral e Igualdad de Género la cual en teoría (ya que aún no existe resolución al respecto) absorbe las competencias de la primera y agrega otras relacionadas al acoso laboral, discriminaciones e inequidades en el trabajo, reconversión laboral, entre otras. Se compone de catorce personas y tiene un presupuesto anual de funcionamiento\$ 4.545.516.

Es importante destacar que las dependencias mencionadas no cuentan con capacidad de decisión, limitándose a desempeñar un rol consultivo.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En este capítulo, se presentan los principales conceptos teóricos que guiarán el desarrollo posterior.

De esta forma, se definen los términos género, división sexual del trabajo, uso del tiempo, trabajo no remunerado, trabajo doméstico, corresponsabilidad social, conciliación.

Seguidamente, se explican las conceptualizaciones sobre las políticas públicas de igualdad y se exploran las vinculaciones entre: el género y la cultura organizacional (teniendo en cuenta las particularidades de la IM) y la conciliación entre la vida familiar y la laboral con el derecho al trabajo decente.

1. División sexual del trabajo *versus* conciliación con corresponsabilidad social

El término “género”¹¹ puede entenderse como un conjunto de construcciones socioculturales complejas que delimitan lo que significa ser mujer y ser varón, y cambian según el contexto y momento histórico. En esta acepción, Scott (1990) reconocida por sus aportes a la relación entre los estudios de género y la historia, explica que el género es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder; implica un modo por medio del cual adquieren significado las relaciones de poder entre varones y mujeres. La diferencia de géneros y los modelos hegemónicos construidos a partir de ella, como modelos exclusivos –y excluyentes– de lo que es “ser varón” y “ser mujer” genera y legitima la desigualdad, restringe la libertad y el ejercicio de la ciudadanía y limita las posibilidades de elección.

Al decir igualdad de género, se evidencia una categoría conceptual de análisis de las desigualdades que afectan el conjunto de mujeres y varones desde las amplias condiciones y diversidades. En este sentido, puede ser definido como una perspectiva, una herramienta analítica que permite identificar situaciones de desigualdad naturalizadas

¹¹ La Corte IDH define la categoría género en la OC 24/17 de la siguiente manera: “Se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas”.

con base en la diferencia sexual, y actuar para transformarlas, por lo que toma un sentido político (García Prince, 1997).

Desde un enfoque en derechos humanos, el análisis de género representa un elemento metodológico indispensable en todo el proceso de políticas públicas, programas y proyectos, en cuanto al grado en que dichas intervenciones respetan, protegen y contribuyen en los hechos, a la realización del principio de igualdad.

Según Fraser (2015), una de las dimensiones donde se produce la injusticia de género es en la de “distribución”; el género como principio organizador básico en la división del trabajo que subraya la distinción fundamental entre el trabajo “productivo” remunerado y el trabajo “reproductivo” y doméstico no remunerado y entre tipos de ocupaciones.

En este estado, es necesario introducir el concepto de **división sexual del trabajo**, un pilar fundamental en las teorías de género. Refiere a un fenómeno histórico construido socialmente que implica la atribución de habilidades, competencias, valores y/o responsabilidades a una persona, con base en sus características biológicas asociadas a uno u otro sexo. Esto se traduce en que la distribución de las tareas y consiguiente asignación de roles fundamentales para la organización social se determina según lo que le corresponde a alguien por ser hombre o mujer (los primeros están destinados a la esfera productiva y de lo público; las segundas a ejercer la maternidad, a cuidar y al ámbito privado). Los atributos asignados a hombres y mujeres son reforzados y sostenidos a través de espacios de socialización e instituciones: familias, Estado, comunidades, entre otras.

Aquí resulta interesante el pensamiento de Rich (1986) quien destaca cómo la asunción de la maternidad –como institución patriarcal establecida en un determinado orden social– posiciona a las “madres”, como siempre (pre) dispuestas “naturalmente” a la crianza. Esta vulneración estructural de las mujeres se mantiene invisibilizada por parte de la sociedad debido, entre otros aspectos, a que el sistema “naturaliza” los trabajos desempeñados por las mujeres y, por tanto, las dobles y triples jornadas y los trabajos de cuidados no remunerados que ellas realizan. Esta concepción de la mujer y su trabajo en el ámbito doméstico responde a la identificación mujer-naturaleza que Lagarde (2005, p. 116) explica de la siguiente manera:

La homologación de las actividades de la mujer con los hechos procreadores que le ocurren, como hechos naturales, conlleva a definir la

esencia de cualquier trabajo femenino como sexual, biológica (no humana). Por contagio se anula todo el trabajo femenino. Así el trabajo de la mujer se constituye en mucho más que una característica sexual: es sexualidad femenina, queda subsumido y negado en la femineidad-naturaleza.

Además de la distinción entre trabajo de producción y reproducción, la división sexual del trabajo determina una valoración diferenciada de estos trabajos donde las actividades desempeñadas por los hombres suelen percibirse como más reconocidas que las realizadas por las mujeres y la influencia de esta división en la estructura social, la cual es considerada como un determinante clave para el acceso a los recursos. La injusta organización social de las tareas no remuneradas y esta asignación conlleva a una desvalorización social y económica. En las mujeres, restringe su acceso al mercado de trabajo y a las oportunidades de permanencia y desarrollo (elementos que están asociados además con ingresos laborales inferiores), las posibilidades de participación en la vida pública y el ejercicio de otros derechos como, por ejemplo, la educación. En los varones, limita sus posibilidades de desarrollo de paternidades activas y la participación en la vida familiar.

Esta desigualdad no solo es definida desde la perspectiva de la división sexual del trabajo y de la división en ámbitos públicos y privados, sino también en la distribución del tiempo o posibilidad de asignación de tiempo de vida. Diversos autores consideran el tiempo como una de las dimensiones fundamentales de la organización de la vida de las personas (Ramos Torre, 2007).

En el uso del tiempo se visibilizan desigualdades sociales y diferencias entre mujeres y varones, derivadas de contratos implícitos acerca del “deber ser”. De este modo, se puede establecer un vínculo entre los tiempos (la vida, los años y meses, y la cotidianidad), los recursos materiales (pagado/no pagado) y la distribución de actividades (productivo/reproductivo, ciudadanas, socioculturales, lúdicas). El hecho de que el ámbito privado no tuviera jerarquía en términos de los recursos materiales y de poder, lo convirtió en invisible.

Para hacerlo manifiesto, se comenzó a analizar el trabajo doméstico y el cuidado tanto de dependientes (infantes, personas enfermas y ancianas) como de no dependientes de dos formas: se analiza el tiempo que se destina a las actividades domésticas y la otra, se le asigna un valor económico, normalmente calculado a partir de lo que costaría si fuera realizado como un empleo asalariado. Conforme a Batthyány (2004) el **trabajo no**

remunerado abarca tanto el trabajo en el sector informal (actividades de voluntariado social, redes informales de la economía, trueques, etcétera), como el trabajo doméstico, las actividades de beneficencia y las actividades que contribuyen a la economía de subsistencia.

Cabe puntualizar, que a los efectos de esta investigación, el concepto de trabajo no remunerado se limitará al realizado en el ámbito doméstico, en la esfera familiar y que contribuya directamente al bienestar de otras personas, con foco en los cuidados de quienes tengan algún grado de dependencia (infantes, adolescentes y personas mayores). En este sentido, el **trabajo doméstico** en el hogar comprende aquellas actividades que producen bienes y servicios para uso de los miembros del hogar, sin recibir remuneración.

La información sobre el **uso del tiempo** permite llegar a un análisis más riguroso y detallado de las desigualdades de género que en estimaciones anteriores, con implicaciones importantes para las políticas de conciliación y de desarrollo (Aguirre, 2005).

Por su parte, la ONU ha exhortado a los Estados a mejorar los criterios, y los instrumentos de recopilación de datos, sobre las actividades que realizan las mujeres (Naciones Unidas, 1988, 1991, Conferencia de Beijing, 1995).

En este sentido, la **brecha de género** es uno de los indicadores de seguimiento elegido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (para el objetivo de “Trabajo decente y crecimiento económico”) que busca mostrar las desigualdades de género, específicamente, para evidenciar las diferencias en las remuneraciones que reciben mujeres y varones.

De acuerdo con Colacce, Mojica y Zurbrigg (2020, p. 10), esta brecha

... podría ser reflejo de cinco situaciones no excluyentes: i) discriminación o prejuicios de género contra las mujeres en el mercado laboral; ii) diferencias en sus características, principalmente educación y experiencia, que implican diferencias en la productividad laboral; iii) diferencias culturales y/o genéticas (por ejemplo en la ambición o competitividad) que son valoradas por el mercado laboral, porque se asocian con una productividad mayor; iv) segregación laboral (vertical y horizontal): las mujeres tienden a estar ocupadas en trabajos de menor productividad que los varones; y v) penalización de ingresos por maternidad, que implica varios de los elementos enumerados arriba, pero asociados directamente a la tenencia de hijos.

Aunque algunas brechas de género se van reduciendo, las estadísticas nacionales y latinoamericanas confirman estas desigualdades año tras año (INMUJERES, 2012; Milosavljevic, 2007). En efecto, en comparación con los varones, dentro del mercado laboral las mujeres poseen mayores tasas de desempleo, más participación en trabajos informales, menor cobertura de la seguridad social y menor tasa de actividad, la cual desciende cuando la mujer tiene niños y niñas a su cargo. Asimismo, las mujeres experimentan menores oportunidades laborales, padecen segregación horizontal (concentración en las funciones y áreas tradicionalmente asociadas con actividades femeninas, las cuales reciben menor prestigio, como son las vinculadas al cuidado) y segregación vertical (baja presencia en puestos de decisión). A esto se suma que, en promedio, perciben salarios más bajos, lo cual no es independiente del hecho de no poder usufructuar los beneficios compensatorios, pensados para quienes tienen disponibilidad total de tiempo. La literatura reciente revela la importancia de la maternidad y las responsabilidades familiares como un factor explicativo en la persistencia de las brechas de género en el mercado laboral.

Ahora bien, una vez visibilizado el problema de desigualdad –al analizar el trabajo no remunerado–, y tras dos olas de feminismo, la redistribución de roles logró colarse en los estudios de género, como una forma de eliminar la desigualdad y mitigar la brecha de género.

Con posterioridad surge el concepto de **conciliación con corresponsabilidad social** que supone la articulación de tareas “productivas” y “reproductivas” desde una perspectiva que concilie los espacios de familia y trabajo de una forma más justa y equitativa entre hombres y mujeres (Maganto, Etxeberría y Porcel, 2010; Rodríguez, Peña, y Torío, 2010). La conciliación refiere a un conjunto de acciones sociales, institucionales y empresariales cuyo objetivo es desarrollar una sociedad más igualitaria y justa. Es un modo de organizar el entorno laboral que facilita a hombres y mujeres la realización del trabajo y de sus responsabilidades personales y familiares.

2. Políticas públicas de igualdad

Tal como lo expresa García Prince (2008), las políticas de igualdad de género son un conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente dirigidos a alcanzar la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres.

Ahora bien, antes de profundizar en los distintos tipos y enfoques de estas políticas, resulta necesario aclarar ciertas cuestiones relacionadas con el alcance del principio de igualdad, el cual se distingue del principio de no discriminación y también de equidad.

En tal sentido, García Prince (2008) enseña que para comprender cabalmente el principio de igualdad, deberá tenerse en cuenta su carácter polisémico y que se trata de un principio cuya construcción ha sido la consecuencia de la fertilización cruzada de diversos elementos conceptuales, políticos e históricos. Esta autora explica lo siguiente:

- 1) El fundamento ético que otorga legitimidad al principio de igualdad es la equivalencia humana de todas las personas en el entendido de que lo humano no admite calificaciones valorativas jerárquicas entre las personas: no hay quienes sean más o menos, o mejores o peores humanos que otros.
- 2) El principio de no discriminación es complementario –política y jurídicamente– con el de igualdad, pero no equivalente; no basta la prohibición de la discriminación para dar por supuesto que se consagra la igualdad.
- 3) No basta la igualdad de derechos o igualdad nominal o *de jure*; la verdadera igualdad es la que se produce en los hechos (igualdad sustantiva) que puede exigir la aplicación de medidas de acción positiva o medidas de discriminación inversa como parte de las políticas. La realización efectiva de la igualdad supone la admisión de las diferencias que generan desigualdades.

Para que la igualdad sea efectiva, se deben incluir las previsiones que garantizan simultáneamente igualdad de acceso (de oportunidades), de trato y de resultados. Esto implica que se debe asegurar que todas y todos tengan acceso al proceso que puede conducir al disfrute o ejercicio de un derecho humano consagrado y contar efectivamente con los medios y recursos para alcanzar el fin contenido en el derecho en cuestión.

- 4) La equidad es un principio complementario de la igualdad y tiene respecto a ella un carácter instrumental, ya que colabora con su realización. Esta equidad que se alcanza por un trato justo, de acuerdo con las necesidades e intereses diferentes, exige la aplicación de acciones deliberadas (afirmativas o positivas o como se les llama en ciertos contextos, discriminaciones positivas), que corrijan las desventajas y eliminen las desigualdades originadas en diferencias, sean estas de género, de edad, de origen étnico o por cualquier otro factor que genere

efectos discriminatorios en derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades, en mujeres y varones.

La definición de política pública de igualdad encierra diferentes tipos de políticas y distintos enfoques. De hecho, los enfoques de las políticas de género se corresponden al marco de las corrientes principales de desarrollo.

Estos enfoques que han dado lugar a diversas formas de políticas, son el resultado, por un lado, de la evolución del pensamiento en torno a la igualdad y los derechos de las mujeres, y por otro de la conceptualización del papel de las mujeres en las corrientes hegemónicas del desarrollo (De la Cruz, 2009).

Se pueden distinguir las políticas género-sensitivas y las género-transformativas. Las primeras utilizan estrategias que responden a necesidades diferenciadas de mujeres y hombres; principalmente prácticas, pese a que enuncian interés en las necesidades estratégicas. Facilitan la realización de tareas relacionadas con la definición de género, pero pueden llegar a contribuir a reforzar roles tradicionales de género. Las segundas usan estrategias que desafían abiertamente las desigualdades de género. Promocionan la efectiva igualdad, equidad y empoderamiento de género. Ponen énfasis en cambiar o eliminar roles y patrones de género que mantienen la desigualdad, o que violan o limitan el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, o tienen impacto negativo en su ejercicio o las mantienen en asimetría de poder. Penetran en los marcos estructurales que mantienen los valores, principios y patrones de la desigualdad (García Prince, 2008).

Tal como lo señalan Beramendi y Fernández (2023, p. 274):

Los regímenes democráticos suponen un requisito para el avance en políticas públicas de igualdad. Si bien las leyes no implican necesariamente una transformación en la vida de las mujeres y otros colectivos tradicionalmente discriminados, el avance normativo establece bases mínimas de acuerdo que generan condiciones de exigibilidad. En este sentido, las democracias plurales, que no eluden el conflicto, que promueven espacios de participación y consulta a las organizaciones de la sociedad civil, que instalan las rendiciones de cuentas como mecanismos de información y cercanía con la población; que además jerarquizan los mecanismos de género y sus presupuestos, que promuevan una ciudadanía activa, constituyen componentes ineludibles de análisis de la calidad democrática de nuestros países.

Las políticas de igualdad poseen dos fuentes amplias que se pueden clasificar en dos tipos mayores: los compromisos internacionales suscritos por el Estado y los compromisos nacionales.

Como bien lo señala García Prince (2008), los compromisos internacionales representan todos aquellos mandatos del derecho internacional público que el Estado ha suscrito con la responsabilidad de cumplir; que no solo incluyen convenios y tratados internacionales, sino que también comprenden las recomendaciones y obligaciones de ejecución de políticas.

En lo que tiene que ver con los compromisos internacionales que tienen relación con el tema objeto de esta tesis, estos fueron ampliamente descritos en el capítulo de antecedentes al hacer referencia a los derechos que fundamentan las políticas de cuidado.

Además de estos instrumentos, a escala nacional, el 15 de marzo de 2007 el Poder Ejecutivo promulgó la ley N° 18.104 de Promoción de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres, que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de género, obliga al Estado a tomar medidas tendientes a alcanzar la igualdad, y a rendir cuentas de lo actuado.

Resulta trascendente asimismo, la ley N° 19.846 que consagra el derecho a la igualdad entre mujeres y varones, que dispone además la prohibición de toda forma de discriminación con base en el género.

En su art. 3, define el término discriminación hacia las mujeres, lo que considera como

... toda distinción, exclusión, restricción u omisión basada en el género que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra.

Distingue la discriminación directa de la indirecta. La primera refiere a la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, orientación sexual y/o identidad de género, de manera menos favorable que otra en situación comparable. La segunda comprende la situación en que una norma, una política o una práctica aparentemente neutra pone a una persona en desventaja particular con respecto a otras por razón de su sexo, orientación sexual y/o identidad de género.

En el art. 5 considera discriminación múltiple a la intersección de la discriminación en base al género con otros factores como la ascendencia étnico-racial, la condición socioeconómica, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género, el lugar de origen o la residencia.

En lo que tiene que ver con los lineamientos de las políticas públicas para la igualdad estas se orientarán, entre otros, por los siguientes: a) reparto equitativo y corresponsable entre mujeres y varones del trabajo productivo y doméstico, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Constitución de la República; y b) el acceso a cuidados de calidad en un marco de corresponsabilidad social y no discriminación por condiciones socioeconómicas y/o territoriales, al amparo de lo establecido en la ley N° 19.353 del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

La Ley Sobre Igualdad de Trato y Oportunidades para Ambos Sexos en la Actividad Laboral (ley N° 16.045) prohíbe la discriminación de género en cualquier sector o rama de la actividad laboral. En ella se hace referencia a un conjunto de dimensiones de la vida laboral en las que esta prohibición aplica. Esto incluye explícitamente el criterio de remuneración.

Ahora bien, a este marco normativo nacional debe agregarse la Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género, ley N° 19.580. En su art. 4 establece que la violencia de género es una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, la libertad, la dignidad, la integridad física, la psicológica, la sexual, la económica o la patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres.

Más adelante, define la violencia basada en género hacia las mujeres como

... toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres.

De esta definición, se desprenden dos elementos esenciales: uno es la existencia de una relación asimétrica de poder basada en el género y otro, una vulneración de derechos humanos.

El art. 6 describe distintas formas de violencia, entre ellas la violencia laboral. Establece que es

... la ejercida en el contexto laboral, por medio de actos que obstaculizan el acceso de una mujer al trabajo, el ascenso o estabilidad en el mismo,

tales como el acoso moral, el sexual, la exigencia de requisitos sobre el estado civil, la edad, la apariencia física, la solicitud de resultados de exámenes de laboratorios clínicos, fuera de lo establecido en los marcos legales aplicables, o la disminución del salario correspondiente a la tarea ejercida por el hecho de ser mujer.

También define la violencia institucional como

... toda acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o personal del ámbito público o de instituciones privadas, que discrimine a las mujeres o tenga como fin menoscabar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mismas, así como la que obstaculice el acceso de las mujeres a las políticas y servicios destinados a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres previstas en la ley.

Y específicamente en lo que refiere a la violencia en el ámbito laboral, incluida la que sucede por razones de género, resulta trascendente el Convenio N° 190 de la OIT, ratificado por Uruguay por la ley N° 19.849 de 23/12/2019 que establece diversas obligaciones a los Estados miembro en esta temática.

3. El género y la cultura organizacional. Particularidades de la IM

Conforme a la *Guía para el diseño de un diagnóstico organizacional con perspectiva de género* (INMUJERES, 2011, p. 26):

Una organización puede ser descrita como el entramado resultante de las interacciones de individuos y grupos, de prácticas sociales, de normas y de dispositivos técnicos. Este entramado, que se construye de forma siempre única de acuerdo a rutinas y dinámicas contingentes, imprime a cada organización una cultura organizacional particular, que refleja y al mismo tiempo reinterpreta los preceptos que imperan en la sociedad a la que pertenece.

Se entiende por cultura organizacional de una institución, al conjunto de valores, tradiciones, comportamientos, creencias y medidas que circulan entre un grupo humano que pertenece a una organización. Se manifiesta a través de símbolos, lenguajes, comportamientos y mitos, lo que constituye un marco de referencia compartido de forma tanto explícita como implícita y establece aquello que es “esperable” en esa entidad. Se construye con aspectos intangibles como el conjunto de valores y principios que circulan

en esa institución, como con cuestiones tangibles, concretas como el conjunto de medidas y procedimientos que instituye el sistema. Es dadora de sentido de las prácticas cotidianas y otorga un sentido de pertenencia, y de comunidad compartida entre quienes la integran. Las organizaciones construyen cotidianamente un imaginario sobre sí mismas a través de sus normas, procedimientos, mensajes, formas de acompañar las transformaciones y resistir a los cambios (Yopan Fajardo, L., 2020). En cada institución se pueden observar microculturas que tienen relación con las particularidades de cada sector.

Las estructuras institucionales no son neutras al género, están impregnadas de concepciones sobre los atributos de varones y mujeres, entre masculino y femenino. Esto significa que las estructuras organizacionales, las relaciones que se dan en ellas, el control de procesos de trabajo y la asignación de responsabilidades, se ven afectadas por símbolos de género y por desigualdades de recursos y poder entre mujeres y hombres (Acker, 1990).

De este modo, las organizaciones juegan un rol protagónico como agentes de construcción de la sociedad en la que se encuentran integradas. A partir de que el mundo del trabajo constituye el ámbito primario del sostén y reproducción de las desigualdades de género, la centralidad que las organizaciones tienen en este las convierte en objetivos privilegiados de las políticas de género y, más concretamente, de particular interés para la transversalización de género. Sin embargo, es importante aclarar que la transformación de las relaciones de género desde las organizaciones no puede circunscribirse a estas como si de sistemas cerrados se tratara; no debe operar solo en las organizaciones, sino desde estas, hacia la sociedad (Navarro, 2007).

En este estado, corresponde desarrollar dos aspectos importantes a considerar con respecto al objeto de esta investigación. Uno es que la Intendencia de Montevideo constituye una organización pública y, como tal, pertenece al aparato estatal el cual ha tenido un papel histórico relevante en la conformación de la ciudadanía política y social como constructor y regulador de estatus y distribuidor de recursos: el Estado construye criterios de estatus que inciden en el reconocimiento de identidades y hacen a las personas merecedoras de derechos mientras que a otras, las hace merecedoras de ayuda. Históricamente, estos criterios colocaron a las mujeres en posiciones subordinadas, lo que ha limitado el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos. Otro punto refiere a que es un organismo en el que confluyen dos niveles administrativos de gobierno (segundo y tercero).

Respecto al primero, al ser una organización pública su propósito principal es la satisfacción de necesidades de la sociedad. Esta finalidad –distinta al de las organizaciones privadas– es conocida como “interés general”, “bien público” o “interés público”¹². En consecuencia, su accionar se encuentra sometido al control público y social; esto es, la Administración Pública debe realizar una gestión que satisfaga las necesidades colectivas y sobre esta orientación, capitalizar la confianza, credibilidad y aceptación de la ciudadanía.

En este sentido, las políticas de gestión humana que se formulan e implementan en la IM deben cumplir con las obligaciones asumidas como parte del Estado y tiene en cuenta esta finalidad de satisfacer necesidades colectivas.

Esto último se relaciona con el concepto de gobernabilidad democrática. Desde la perspectiva de las ciencias políticas, el concepto hace referencia a la capacidad de gobernar en forma estable, a la viabilidad de un gobierno (Tomassini, 1998) y, por tanto, a la calidad de las relaciones que este establece con la sociedad. Desde este punto de vista, la gobernabilidad es la expresión institucional del problema de la legitimidad de un gobierno y está relacionada con la capacidad de establecer normas que creen consentimiento y satisfacción a las demandas sociales (Sojo, 2002 en Guzmán, 2003).

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2021, p. 21),

... la gobernabilidad democrática es la cualidad de un sistema político de generar consistentemente gobiernos legítimos, elegidos en votaciones justas y transparentes, capaces de promover eficazmente un progreso económico y social incluyente, sostenible y equitativo. [...] Su solidez se acrecienta con un relato estratégico, que apunta a un futuro compartido, y con un gobierno capaz de satisfacer demandas y aspiraciones básicas de los sectores más vulnerables. La gobernabilidad democrática significa gobernar bien hoy y, al mismo tiempo, construir continuamente las reglas de una democracia en movimiento, en función de las demandas emergentes

¹² La ley N° 19.823 (Código de Ética de la Función Pública) refiere al interés público y dispone en el art. 6 que “se expresa, entre otras manifestaciones, en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos. La satisfacción de necesidades colectivas debe ser compatible con la protección de los derechos individuales, los inherentes a la personalidad humana o los que se deriven de la forma republicana de gobierno”.

y futuras de la sociedad; expresa la capacidad de adaptarse a nuevas realidades [...] que surgen de una sociedad cada vez más exigente y participativa.

Guzmán (2003, p. 12) señala que

... la tarea de gobernar consiste en construir hegemonía, hacer confluir los intereses particulares hacia un interés colectivo que, al ser definido por quien gobierna, confiere ascendencia y control político a los gobernados. En esta construcción, la negociación entre actores estratégicos resulta clave, es decir, aquellos que tienen los recursos para incidir en la capacidad de agregar demandas e intereses o, en caso contrario, para obstaculizar este proceso.

A su vez enseña que es posible articular la gobernabilidad democrática y la equidad de género siempre y cuando las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen en los debates introduciendo un análisis de género.

Ahora bien, la pregunta que surge es cómo conciliar esta idea en el ámbito de la gestión administrativa.

Guzmán explica que las reformas propuestas se orientan a calificar las burocracias para que asuman las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica que comprende el perfeccionamiento del servicio civil, la función pública y la gestión de los sistemas de recursos humanos y que estimule la carrera funcionaria de acuerdo con un sistema de méritos a fin de lograr una función pública profesionalizada y eficiente. Por otro lado, se pretende hacer más transparentes y sujetos a control los actos gubernamentales, al reducir la discrecionalidad de los funcionarios y someter el ejercicio de los poderes públicos a la responsabilidad judicial.

En consonancia con esta visión, la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*¹³, instrumento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, suscripto por el Estado uruguayo y aplicable al funcionariado de la Intendencia de Montevideo define que la función pública

... está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden

¹³ En Uruguay, el Código de Ética en la Función Pública se encuentra regulado por la ley N° 19.823.

normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

El mencionado documento establece que todo sistema de función pública tendrá los siguientes principios rectores, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal: 1) igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras; 2) mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; 3) eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; 4) transparencia, objetividad e imparcialidad; 5) pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Específicamente en lo que tiene que ver con el acceso al empleo se dispone que “la elección del mejor candidato se ha de llevar a cabo, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad” y en relación con las compensaciones que “las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas”.

Además, establece que las regulaciones específicas de la función directiva deberán incorporar reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito. Si bien en la concepción del sistema de la función pública que establece la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* se aboga por la necesidad de compatibilizar la eficacia y la eficiencia con la igualdad, al establecer expresamente como uno de sus principios rectores el de la igualdad (formal y sustantiva) y la no discriminación (de género, entre otras); en la práctica, se pueden producir situaciones que generan vulneraciones de derechos, de las cuales el Estado puede ser directamente responsable, por acción u omisión (en cuanto a proteger y garantizar a las personas, el ejercicio pleno de sus derechos humanos).

En este sentido, cobra especial importancia la incorporación de la perspectiva de género en el análisis organizacional en la esfera pública ya que permite visibilizar desigualdades flagrantes y otras de más difícil identificación. A través de sus políticas

públicas, y la producción simbólica, la Administración contribuye a reproducir una cierta forma de distribuir el trabajo productivo y reproductivo entre varones y mujeres.

En consecuencia, se entiende necesario lograr mayores niveles de incidencia en las políticas de gestión humana de la IM a fin de que los cambios sean de carácter estructural y permeen a toda la institución. Las iniciativas para evaluar los efectos de las intervenciones estatales en la distribución del trabajo reproductivo y para facilitar la conciliación del mundo laboral y personal, redundará en una mayor inserción laboral de las mujeres, en mejores condiciones para su desempeño en el trabajo remunerado y, en definitiva, en una mayor igualdad de género (entendida con un alcance que comprende la igualdad formal y sustantiva).

En este contexto, las nuevas tendencias en organización empresarial introducen elementos como la formación continua, la motivación, el desarrollo de un buen clima laboral y la conciliación de vida personal, familiar y laboral.

La gestión de recursos humanos con enfoque de género se plantea en tres niveles de acción: 1) el estratégico que comprende el papel de las políticas de igualdad de género y las acciones afirmativas en su cumplimiento; 2) el programático que refiere a la estructura organizacional y sus implicaciones en la igualdad de género (formas de organización interna, papel de la dirección-liderazgo, niveles de jerarquía, trabajo en equipo); y 3) el operativo que incluye la gestión de recursos humanos con enfoque de igualdad de género (políticas de contratación, incentivos, política salarial, rasgos de una empresa sensible al género) (Longo, 2002, en OIT, 2016).

A los efectos de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, la OIT (2016) recomienda buenas prácticas para la igualdad de género en lo laboral que comprenden un conjunto de medidas, políticas e iniciativas que se implementan para mejorar las condiciones laborales, el desarrollo y la igualdad entre varones y mujeres. Implican acciones afirmativas –medidas, acciones o planes especiales destinados a corregir las discriminaciones– para promover el acceso de las mujeres a oportunidades más amplias en educación, formación profesional y empleo en sectores y carreras no tradicionales y en niveles más altos de responsabilidad.

Según esta organización (OIT, 2019), al hablar de buenas prácticas para la igualdad de género en lo laboral se hace referencia a un conjunto de medidas, políticas e iniciativas que se implementan para mejorar las condiciones laborales, el desarrollo y la igualdad entre mujeres y varones. Puede abarcar una amplia gama de medidas, entre otras: adecuar las condiciones de trabajo y realizar ajustes en su organización para adaptarse a

las necesidades de empleados y empleadas con responsabilidades familiares y fomentar un mejor reparto de responsabilidades laborales, familiares y sociales entre hombres y mujeres.

En referencia a la existencia de dos niveles administrativos de gobierno, deberá prestarse especial atención a la particularidad de que parte del funcionariado de la IM desempeña tareas para un gobierno municipal (descentralizado). De acuerdo con Cos Montiel (2013): el gobierno local es el nivel más cercano a la población general, pero las relaciones, estructuras y procesos de la gobernanza local pueden limitar tanto el espacio para la participación de las mujeres como el potencial de las políticas para abordar temas de género.

Así, deberá observarse la cultura institucional de la Administración Pública departamental, al tener en cuenta que

La principal lección que podemos desprender de este recuento es que, para beneficiar y dotar de poder a la mujer, el diseño de la descentralización debe tomar en cuenta sus necesidades y situaciones específicas. Los burócratas y los que toman decisiones a nivel nacional o local, así como las organizaciones de la sociedad civil, se deben comprometer a asegurar que la mujer desempeñe un papel activo en los sistemas descentralizados y que los servicios y recursos manejados localmente fomenten la equidad de género (Cos Montiel, 2013).

4. El derecho al trabajo decente

La idea de “trabajo decente” fue desarrollada por la OIT, como respuesta a la situación de desprotección de las personas trabajadoras. Su abordaje considera tanto las dimensiones laborales como extralaborales, y establece un puente entre trabajo y sociedad. Esta noción dinámica se constituye en uno de sus objetivos estratégicos y comprende actualmente: a) empleos de calidad y en cantidad suficiente; b) ingresos adecuados; c) seguridad en el empleo; d) formación profesional continua y pertinente a la empleabilidad; e) respeto a los derechos fundamentales de las personas trabajadoras ; f) fortalecimiento sindical y negociación colectiva; g) participación de las personas trabajadoras en las decisiones de política económica y social; h) diálogo social y tripartismo; i) protección social en el empleo y en la sociedad; j) condiciones de libertad; k) equidad significa que es necesario que las personas trabajadoras sean tratadas de manera justa y equitativa, sin discriminaciones, lo que permite conciliar el trabajo con la familia; y l) dignidad (OIT, 2009).

Avanzar hacia el trabajo decente con un enfoque de derechos humanos implica coadyuvar en la elaboración, implementación y monitoreo de políticas que generen la realización progresiva de los derechos. Contar con la oportunidad de acceder y mantener un trabajo decente constituye un acto de libertad que la sociedad y sus instituciones son responsables de proveer (Galvez, 2011). El Estado tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los individuos, que le otorgan identidad y lo hacen verse como pertenecientes a una organización social.

Específicamente en lo que tiene que ver con la igualdad de género, esta se instaure como un elemento transversal constitutivo de la agenda de trabajo decente, lo cual significa por un lado, que las diferencias y desigualdades en la situación de hombres y mujeres deben ser siempre consideradas cuando se analiza cada una de las dimensiones básicas de esa agenda: los derechos y principios en el trabajo, la necesidad de crear más y mejores empleos, la extensión de la protección social y el diálogo social. Y, por otro lado, que esta dimensión debe ser tomada en cuenta cuando se realizan diagnósticos sobre los déficits de trabajo decente y cuando se definen las estrategias, políticas y acciones dirigidas a su superación (Tomei, 2006).

Tomei (2006) explica que con el tiempo, la figura de la mujer como una trabajadora “secundaria” fue desapareciendo de los textos normativos de la OIT, para ceder el paso a la imagen de una mujer que participa en el mercado del trabajo en igualdad de condiciones que el hombre.

Este cambio de perspectiva quedó manifiesta en un aspecto, con la inclusión de “las responsabilidades familiares” (trabajo no remunerado) en la agenda de la OIT. Entre las normas internacionales del trabajo, existen cuatro convenios clave para promover la igualdad entre mujeres y hombres trabajadores, para proteger la maternidad y para combatir la discriminación. Dos de ellos forman parte de la *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* (1998): los Convenios N° 100 sobre igualdad de remuneración y N° 111 acerca de la discriminación por sexo, entre otras, en el empleo y la ocupación.

Los restantes, el N° 156 referidos a los trabajadores con responsabilidades familiares (ratificado por Uruguay) y el N° 183 sobre la protección de la maternidad plantean aspectos esenciales para la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras. En este instrumento se reconoce el derecho a una licencia de maternidad de una duración de al menos 14 semanas. Asimismo, se garantiza a la mujer el derecho a

retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de dicha licencia.

También se establece la obligación del Estado de adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso a este.

Con respecto a la lactancia, se reconoce el derecho de la mujer a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hija o hijo. El período en el que se autorizan las interrupciones para la lactancia o la reducción diaria del tiempo de trabajo, el número y la duración de esas interrupciones y las modalidades relativas a la reducción diaria del tiempo de trabajo serán fijados por la legislación y la práctica nacionales. Estas interrupciones o la reducción diaria del tiempo de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia.

Por su parte, el Convenio N° 156 establece que bajo la denominación “trabajadores con responsabilidades familiares” se encuentran los trabajadores y las trabajadoras “con hijos a su cargo u otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén”, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.

Cuestiona el hecho de que el cuidado del hogar y de la familia tenga que recaer única o principalmente sobre las mujeres. El supuesto del documento –inspirado en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer– es que la igualdad laboral solo puede conseguirse en la medida en que se produzcan también modificaciones mayores en los roles y en las relaciones de género dentro de la familia, y que, además, se promueva la corresponsabilidad.

A estos textos, se agrega la Recomendación N° 165 que especifica medidas de apoyo para garantizar el acceso, la permanencia y el reintegro al trabajo de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares. Agrega medidas destinadas al mejoramiento de las condiciones de trabajo y la calidad de vida, como la reducción de la jornada de trabajo y la flexibilidad de horarios. Propone medidas que tomen en cuenta las condiciones de las personas trabajadoras a tiempo parcial, temporales y quienes laboran a domicilio. Se plantea la ampliación de los servicios a la infancia y de ayuda familiar, basada en estadísticas y encuestas, gratuitamente o a un costo razonable. Se asume que tanto el hombre como la mujer son responsables de sus hijos e hijas y, por esto, se propone

que ambos puedan hacer uso de una licencia parental posterior a la licencia de maternidad. Se establece que hombres y mujeres deberían poder obtener un permiso en caso de enfermedad del infante o de otro miembro de su familia.

En consecuencia, estos instrumentos consagran derechos para las personas trabajadoras que refieren al derecho a licencias remuneradas, reducciones de jornadas y ajustes razonables en el trabajo para cumplir con responsabilidades familiares, derecho al respeto de la vida familiar y privada, derecho a la protección de la maternidad y la paternidad, entre otros.

ABORDAJE METODOLÓGICO

El presente capítulo aborda el diseño que se eligió para esta investigación, así como la estrategia metodológica. Para ello se subdivide en tres secciones: en la primera, se explican los enfoques utilizados; en la segunda, se describen las características del diseño y se presentan el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación y en la tercera, las fuentes de información y la estrategia de relevamiento.

1. Enfoques: ciclo de las políticas, perspectiva de derechos humanos, género, interseccionalidad y diversidad

Estos diferentes enfoques permitirán describir y analizar la política de conciliación en la Intendencia de Montevideo. A continuación, se explica en qué consiste cada uno de ellos.

Como enseña Villareal (2011, p. 13)

... el abordaje metodológico mayoritariamente utilizado para el análisis de políticas, desde Lasswell a la actualidad, ha sido el ciclo de políticas. De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas son procesos que constan de distintas fases o etapas, cada una de las cuales cuenta con una lógica, una dotación de instrumentos de política y un escenario de actores sociales y políticos diferentes entre sí.

De acuerdo con Subirats (2008, p. 44), en una adaptación libre del libro de Parsons, las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) (re) surgimiento de un problema; 2) percepción de los problemas privados y públicos; 3) inclusión en la agenda gubernamental; 4) formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo; 5) implementación de los planes de acción; y 6) evaluación de los efectos de la política pública.

El autor aclara que esta perspectiva cíclica debe verse como un marco de referencia que debe completarse con un análisis transversal de los actores, recursos y marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones y no como un esquema rígido. En el mismo sentido, Aguilar (1993) expresa que el supuesto orden que establece

el enfoque “del ciclo” es en realidad un orden lógico más que cronológico. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse, anticiparse, retrasarse e incluso dar marcha atrás.

También deberá tenerse presente que se aplicará un enfoque de derechos humanos. Tal como lo enseña Guendel González (1998), esta perspectiva es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, en consecuencia, la vida social y cotidiana de las personas.

El enfoque de los derechos humanos es el marco propicio desde el cual promover verdaderos cambios en el orden social imperante. Este enfoque nos permite identificar y reconocer las desigualdades estructurales que limitan el acceso a los derechos en condiciones de igualdad. Al mismo tiempo, esta mirada propone la generación de condiciones para el acceso a escala universal, incluso, a través de la formulación de acciones positivas que tiendan a corregir las desigualdades estructurales. Esta perspectiva fortalece, además, el rol del Estado y sus condiciones institucionales para garantizar el acceso a los derechos, ampliar la participación social y generar estrategias que promuevan la circulación y producción de información (Rossi y Moro, 2014, en Fontela, 2020).

A partir del enfoque de derechos humanos, es posible pensar en la exigibilidad de estos derechos y en la forma de poder avanzar en igualdad de oportunidades y lograr la igualdad de resultados como plantea la CEDAW. Esta Convención, que data de 1979, continúa en plena vigencia y ha sido ratificada por los Estados de la región conocida como la declaración internacional de derechos para las mujeres. La jurista Alda Facio la denomina “la Carta Magna de las mujeres”, en tanto que los países deben rendir cuentas frente al Comité y por ende se transforma en una importante herramienta de exigibilidad.

Refiere a una visión multidimensional que parte del supuesto de un sujeto integral, capaz de reflexionar y de argumentar respecto de sus necesidades e intereses que actúa también, en función de las historias de sus colectivos y en el contexto de sus grupos sociales. Se trata de una perspectiva ética y política, reflejada en instrumentos jurídicos, pero también en nuevos conceptos culturales. Considera que el primer paso es reconocer a las personas como titulares de derechos que obligan al Estado (Abramovich, 2006; y Abramovich y Pautassi, 2006).

González (1998) explica que el enfoque de derechos humanos se sustenta en tres premisas o principios básicos: 1) universalidad, igualdad y no discriminación; 2) especificación de derechos; e 3) integralidad.

La universalidad supone que el derecho en cuestión se define para la totalidad de la población (no un segmento de ella). A su vez, la igualdad de trato garantiza el acceso justo a la mencionada universalidad de los derechos y corrige o compensa las dificultades que históricamente ha producido la discriminación. La especificación implica la ramificación de estos y el reconocimiento de sucesivos derechos, bajo la conocida premisa de “derecho a tener derechos”. Esta visión cambia las nociones clásicas de Estado y también de ciudadanía. En términos del mencionado autor (2002):

... la persona ciudadana deja de concebirse en un objeto pasivo –como ocurría con el concepto de beneficiario– para transformarse en un sujeto del Estado: un sujeto activo. Se trata, en consecuencia, de impulsar una política pública orientada hacia la generación de una cultura de responsabilidad social que configure una ciudadanía activa, capaz de desarrollar nuevos tipos de solidaridad.

Esta ciudadanía incluye participación y agencia. Finalmente, la integralidad supone que los derechos humanos son interdependientes: esto quiere decir que están interrelacionados, al punto de que el disfrute de algunos contribuye con el ejercicio de otros y viceversa.

Asimismo, el enfoque de *gender mainstreaming* es una estrategia útil para reconocer y afrontar las desigualdades de género en las políticas públicas. Implica incorporar la perspectiva de género en la corriente principal de una política. Según el Consejo de Europa, este enfoque:

... implica la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración (García Prince, 2008, p. 56).

A esta definición del Consejo de Europa, el PNUD añade que una iniciativa efectiva de *mainstreaming* requiere la interacción compleja de diversas habilidades y competencias, “usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin” (ídem). Como parte de esta estrategia, se prevé la designación de figuras expertas (*gender focal points*) para que faciliten y monitoreen su implementación, así como generar mecanismos de seguimiento.

Estos elementos son centrales para enfrentar el problema del “desvanecimiento” de la política, que refiere a que no haya responsabilidades claras respecto al

mainstreaming, lo cual implica en la práctica que nadie se haga cargo de llevarlo adelante. Al seguir a García Prince (2008), para efectivamente lograr que una política alcance la igualdad (de género, en este caso), deben considerarse elementos como: "... la sensibilización en materia de desigualdades de género y de sus implicaciones políticas, sociales, culturales y económicas y/o la capacitación teórica, metodológica y técnica que haga falta para el personal, en todos los niveles de la estructura organizacional..." (p. 61).

En concreto, el enfoque plantea que el diseño de las políticas de igualdad parta de un diagnóstico de las desigualdades existentes, que expresa con claridad lo que implica la igualdad (a través de los objetivos o metas de la política, que podrán ser luego evaluados o medidos a través de instrumentos específicos) y que se hagan efectivos en todos los niveles de ejecución de una política. Es decir, si bien adoptar una estrategia de *mainstreaming* de estas características responde a la existencia de una voluntad política de avanzar en este sentido, el proceso en sí recae en la generación de capacidades técnicas en el funcionariado vinculado a las políticas en donde se incorpora el enfoque.

A partir de este marco de referencia, la Plataforma de Acción de Beijing impulsó la estrategia de transversalización de género como herramienta para incorporar la perspectiva de igualdad de género en todas las políticas públicas y en todas sus etapas, y en la totalidad de los instrumentos de gestión pública. La transversalización de género se aplica a escala macro en las organizaciones y se focaliza en los aspectos políticos de la promoción de la igualdad de género, es decir, las relaciones de poder, la transformación de la agenda de desarrollo y el cambio en lo interno de las organizaciones e instituciones (Inchaustegui T., 1999). Se parte de la idea de que el Estado tiene un papel central en la transformación de las desigualdades entre hombres y mujeres, y promueve cambios en su funcionamiento y en las acciones que desarrolla con la ciudadanía.

A este análisis debe agregarse, además, una perspectiva interseccional, que permite evidenciar cómo distintas formas de organización social y de poder, como el patriarcado y la colonialidad, refuerzan múltiples opresiones marcadas por el sexo, el género, la raza, la clase, la orientación sexual, la ubicación territorial y la edad, entre otras (Darré, Beramendi y Sosa, 2012). Este enfoque implica aprehender la realidad de las personas y de los grupos sociales, desde una concepción holística e integradora, que debe incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas si se pretende promover el desarrollo en igualdad (González Perret y Deus Viana, 2015, en CEPAL, 2017).

2. Diseño de investigación y estrategia metodológica

Tal como lo enseña Cea D'Ancona (1996, p. 88), la estrategia de una investigación es la lógica general que organiza el diseño y el relevamiento de la información para cumplir eficazmente con los propósitos de un estudio. Su elección vendrá determinada por los objetivos de la investigación (exploratorios, explicativos, predictivos, evaluativos), los recursos (materiales, económicos, humanos) y el tiempo disponible para su materialización.

En este caso, se consideró como un elemento importante el hecho de que esta investigadora reviste como funcionaria de la Intendencia de Montevideo desde el año 2017 y, particularmente, desde el 2020 en el Departamento de Gestión Humana (primero en la Unidad de Género y, a partir de abril del 2023, en la Secretaría de Bienestar Laboral e Igualdad de Género).

Este aspecto revela una dualidad que debió ser claramente articulada: por una parte, un privilegio que brinda oportunidades singulares; por otra, un desafío considerable que puede llegar a entorpecer la tarea. Esta simultaneidad de privilegio y desafío resalta la complejidad de la situación, que requirió un análisis meticuloso y una acción consciente.

Como beneficio, el previo conocimiento del entorno en el que se desarrolló la investigación (contexto normativo e institucional, especificidades, recursos, necesidades, etcétera) facilitó significativamente la gestión de la labor investigativa y quizás, podría tratarse de un insumo que aporte a la institución.

La dimensión del desafío obligó a su reconocimiento y abordaje explícito. Estos retos se entrelazaron a través de diversas facetas, desde prejuicios y preconceptos hasta la interacción de roles con colegas entrevistados/as.

La tarea no solo consistió en identificar y reconocer estos desafíos sino también en diseñar y ejecutar estrategias de prevención y solución efectivas las cuales implicaron: a) realizar un análisis exhaustivo del contexto en el que se llevó a cabo la investigación para identificar potenciales obstáculos, resistencias o áreas de sensibilidad cultural, social o de género; b) planificar escenarios múltiples en el desarrollo del trabajo de campo, que permitieron anticipar variadas situaciones y preparar respuestas adecuadas; c) diseñar el proyecto de investigación con flexibilidad y realizar ajustes en la metodología; d) implementar un proceso de evaluación continua que permitiera identificar rápidamente los desafíos emergentes y ajustar las estrategias.

3. Características del diseño y objetivos de investigación

3.1. Características del diseño

Al tener en cuenta todos los elementos señalados precedentemente, y en plena concordancia con los objetivos propuestos (general y específicos), el diseño metodológico que se llevará a cabo en esta investigación es de carácter exploratorio con pretensión descriptiva y analítica.

Este trabajo pretende contribuir a contestar a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los desafíos que presenta la profundización de la perspectiva de género en la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios?

Dado que lo que se desea es una respuesta analítica frente a esta interrogante, que contemple especialmente la mirada de los actores clave involucrados, se considera que el enfoque más pertinente para abordar esta cuestión es el cualitativo.

Dicho modelo de investigación tiene entre sus elementos más característicos conocer mediante una vía interpretativa, flexible, inductiva, multimetódica y reflexiva (Vasilachis, 2006), jerarquizar la profundidad sobre la extensión (Whittemore, Chase y Mandle, 2001) y obtener los datos desde el contexto en el cual el fenómeno que se busca estudiar ocurre naturalmente (Shaw, 1999), al privilegiar la perspectiva que de este tienen los actores entrevistados.

Dentro de esta metodología, la estrategia escogida para esta investigación es el estudio de caso, dado que permite el análisis en profundidad de un fenómeno y su contexto en su entorno real, a través de una variedad de fuentes (Yin, 1989). Al seguir a este autor, puede indicarse que dependiendo del número de casos que se pretenda analizar, los estudios de caso pueden ser simples o múltiples, al proponer una tipología que establece cuatro tipos básicos en función tanto del número de casos como de los niveles de análisis asociados. El que más se adapta a lo que pretende esta investigación es el denominado “de caso único” (Yin, 1989, p. 28), en el cual la identificación del caso coincide con la unidad de análisis. Así, la unidad de análisis de este trabajo está definida como el funcionariado de la Intendencia de Montevideo.

Se aclara que, a los efectos de esta tesis, se entiende por “funcionariado de la IM” a quienes desempeñen función pública a título oneroso de forma permanente en la Intendencia de Montevideo y sus Municipios, es decir aquellas personas cuyo rango y

remuneración se hayan previsto en el Presupuesto General de la institución, según lo establecido en el art. D.27 del Volumen III del Digesto Departamental.

Cabe puntualizar también que, a los efectos de esta investigación, el concepto de trabajo no remunerado cuya conciliación con la vida laboral se requiere, se limitará al realizado en el ámbito doméstico, en la esfera familiar y que contribuya directamente al bienestar de los otros, poniendo foco en los cuidados de personas con algún grado de dependencia (niños, niñas, adolescentes y personas mayores).

3.2. Delimitación de objetivos

Como ya se adelantaba en la introducción, el objetivo de esta investigación fue analizar con perspectiva de género los desafíos en la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios. Se trabajó con fuentes primarias y secundarias, para contemplar un doble cometido: por un lado, describir en profundidad el universo seleccionado y, por el otro, analizar las percepciones sobre este. De esta forma, se logra abordar la complejidad del problema planteado.

Como objetivos específicos, se plantearon:

- a) Realizar un mapeo del “punto de partida” de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios, en relación con la incorporación de la perspectiva de género en políticas de cuidados para su funcionariado, tomando en cuenta la conciliación de la vida personal y laboral y la corresponsabilidad (antecedentes, contexto institucional, actores involucrados).
- b) Analizar con una perspectiva de género, los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios, relacionada a la conciliación entre la vida familiar y laboral, y corresponsabilidad de su funcionariado.
- c) Identificar y sistematizar buenas prácticas de conciliación (recursos públicos) y obstáculos existentes.
- d) Relevar percepciones y propuestas acerca de la política de conciliación de la Intendencia de Montevideo y sus Municipios entre actores clave vinculados con la política de gestión humana.

3.3. Fuentes de información y técnicas de relevamiento, sistematización y análisis

En cuanto al relevamiento de datos, en los estudios de caso Yin (1989) recomienda utilizar múltiples fuentes e instrumentos, de modo de cumplir con el principio de triangulación que garantice la validez interna de la investigación.

Al seguir estos preceptos, en esta investigación se trabajó con fuentes primarias y secundarias, para contemplar un doble cometido: por un lado, describir en profundidad el objeto de estudio seleccionado y, por el otro, analizar sus percepciones. De esta forma, se logra abordar la complejidad del problema planteado.

Para realizar la tarea investigativa, se utilizaron una variedad de fuentes secundarias: relevamientos estadísticos, documentos e información institucional de la IM (información de acceso público que figura en la web institucional de la IM, folletería, documento de proyectos, actas de reuniones de Grupos de Trabajos, planes, evaluaciones, normativa, sistematizaciones previas sobre experiencias departamentales, base de datos, entre otros). Todas las menciones que se hacen a estas fuentes se encuentran debidamente referenciadas, ya sea que se trate de documentos públicos o internos facilitados por la institución para este trabajo.

A su vez, la descripción se complementa con fuentes primarias, donde se empleó como técnica la entrevista semiestructurada, que se efectuó a todos los actores relevantes que se identificaron en vinculación con el objeto de este estudio. Además de utilizarse esta técnica para realizar una descripción más profunda y específica que la que permitían las fuentes secundarias, se empleó para relevar las percepciones de los actores entre los que se incluyó a personas con algún nivel de vinculación en materia de política de cuidados, conciliación y gestión humana, entre los que se incluyó a personas referentes pertenecientes a la Intendencia. Cabe aclarar, que también se solicitó entrevistar a integrantes del sindicato (ADEOM), sin haber obtenido respuesta alguna.

En cuanto a los actores de la IM, para la selección de los perfiles se intentó incluir a aquellos vinculados con el objeto de estudio (referentes de la Unidad de Género, Asesoría Jurídica del Departamento de Gestión Humana, División Asesoría para la Igualdad de Género, Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional y Administración de Personal). En algunos casos, se eligieron personas con un amplio conocimiento de toda la institución y que dialogan permanentemente con otros espacios como el Centro de Educación Inicial, el Centro de Formación y Estudios, la División Asesoría Jurídica, etcétera.

A continuación, en el cuadro se presenta una descripción de los actores entrevistados, según su adscripción dentro de la IM:

Cuadro 18: Personas entrevistadas

Adscripción	Mujer	Varón
Unidad de Género del Departamento de Gestión Humana	1	
Secretaría de Bienestar Laboral e Igualdad de Género	2	
Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales		1
Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional	1	
División Asesoría para la Igualdad de Género	1	
Asesoría Jurídica del Departamento de Gestión Humana	1	
Información de Personal		1
División Asesoría Jurídica		1
Gestión de Retribuciones	1	
Secretaría Coordinación de Relaciones Laborales		1

Fuente: Elaboración propia.

Entre noviembre de 2022 y setiembre de 2023, se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas.

Las pautas empleadas buscaron relevar las distintas dimensiones resumidas en el cuadro 16 y asociadas a los objetivos específicos, y presentan variaciones entre sí que responden al perfil de los diferentes actores. Todas las pautas de entrevista pueden consultarse en el anexo 1.

Cuadro 19: Dimensiones y subdimensiones de análisis

Dimensiones	Objetivo específico vinculado
Contexto relevante. Particularidades de la IM	1
Perspectiva de género, política de cuidados y conciliación en la cultura organizacional de la IM	1 y 4
Tratamiento de la conciliación de la vida familiar y la laboral en la IM	1, 3 y 4
Mapeo de actores vinculados a las políticas de cuidados y conciliación	1 y 4
Sistemas de información	1
Estado actual de situación: mecanismos que abordan la conciliación de la vida familiar y laboral en la IM	2
Análisis de los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental relacionada a la conciliación de la vida familiar y laboral Sub dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> • Sobre el proceso de producción normativa • Sobre la interpretación de las normas • Normativa, ¿suficiente? ¿conocida? • Lenguaje inclusivo, ¿sí o no? • Iniciativa normativa en suspenso 	2 y 3
Situaciones planteadas por el funcionariado	3
Relevamiento de propuestas	4

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas fueron grabadas en audio y posteriormente desgrabadas. Se utilizó la técnica análisis de contenido, que puede definirse como: “... un conjunto de procedimientos que tienen como objetivo la producción de un meta-texto analítico en el que se representa el corpus textual de manera transformada...” (Díaz y Navarro, 1998, en Fernández, 2002, p. 37).

La estrategia de relevamiento de datos se estructuró sobre la base de los objetivos específicos y comprendió la utilización de fuentes de información secundaria (normativa departamental relevantes, documentos e información institucional de la IM, relevamientos estadísticos) y generación de datos primarios (entrevistas a actores relevantes).

En una primera etapa se realizó el análisis documental y con posterioridad, en una segunda etapa, se fueron concretando las entrevistas. Si bien estas etapas se presentan como secuenciales y en gran medida reflejan la forma en que se estructuró temporalmente el trabajo de campo, el carácter flexible asociado a los diseños de investigación cualitativa permitió profundizar sobre algunas de ellas a la luz de datos recabados en las siguientes.

Para la actualización de los datos cuantitativos se solicitaron las bases de datos del Sistema de Recursos Humanos (SRH).

ANÁLISIS Y RESULTADOS

En el presente capítulo, se desarrollarán los principales hallazgos obtenidos en esta investigación, sobre la base de las dimensiones y subdimensiones elegidas para el análisis de resultados, cuya descripción se realiza en el capítulo de abordaje metodológico.

1. Marco contextual. Particularidades de la IM

Este segmento, aunque aborda temas significativos, no constituye el núcleo central del estudio. No obstante, establece un marco contextual imprescindible para el análisis posterior.

Todas las personas entrevistadas categorizan a la institución como un órgano complejo que posee distintos niveles de gobierno, con una heterogeneidad de funciones.

Enfatizan que en la IM se presentan situaciones de acoso sexual laboral y otros tipos de violencia directa y discriminación, pero que también en su cultura organizacional, se encuentra instalada una violencia estructural¹⁴.

La mayoría de las personas consultadas puntualizan la existencia de una organización no homogénea compuesta por espacios con realidades totalmente diferentes: “La Intendencia es un mundo y tiene submundos”; “Hay una realidad tan disímil en la IM y nosotros convivimos con esa realidad”; existe una “carencia de identidad única”. Los entrevistados jerarquizan la necesidad de ponderar esa “falta de homogeneidad” a fin de abordar adecuadamente las situaciones:

En gestión humana como que estamos en una isla, perdemos nuestra realidad, vemos algo, pero sin comparar a veces que los funcionarios están en otro lugar, en otra situación y que hay que tenerlo en cuenta para poder cambiar esa lógica (E8).

¹⁴ Galtung (1969) aplica el término violencia estructural a aquellas situaciones en las que el daño afecta a la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad). Este daño es resultado de procesos sociales que generan desigualdad, estratificación social y exclusión de los recursos necesarios para la supervivencia, sin necesidad de aplicar para ello la violencia directa.

“Capaz vas a hablar a un Cantón y te dicen: acá esto no cambió nada” (E11), y ponen como ejemplo servicios ubicados fuera del Edificio Sede y marcan una clara dificultad para llegar a estos espacios. Mencionan la existencia de una estructura administrativa muy centralizada: “Fuera del Palacio, no se enteran de nada” (E10).

Como ya se dijo, la IM cuenta con un funcionariado de más de 8.000 personas, que no solo desarrolla tareas en el Edificio Sede (aproximadamente 3.000), sino que se encuentra distribuido en toda la zona metropolitana con anclajes en territorio y una gran dispersión geográfica. No existe información específica respecto a cuántas personas trabajan en el Edificio Sede (Palacio) y cuántas en el resto de las dependencias de la IM.

Asimismo, señalan que esta estructura organizacional jerárquica o piramidal implica rigidez normativa y procedimental, lo que provoca dificultad para adaptarse a nuevas necesidades, lentitud en los procesos, falta de comunicación y descoordinación entre los distintos espacios que la conforman.

También indican que en esta forma de gestión, el control ejerce un rol fundamental; no existe demasiado espacio para modalidades de trabajo más flexibles (salvo algunas pocas excepciones que fueron incorporadas durante la pandemia por COVID-19):

Y nosotros tenemos como una concepción de la permanencia en el puesto de trabajo que es la persona con la cola en la silla, no importa si estoy mirando Instagram, pero estoy en el puesto de trabajo y eso es una concepción que es totalmente demodé, yo puedo estar trabajando en mi casa o estás trabajando en el territorio o puedo estar trabajando en una reunión o de muchas otras maneras que no implican estar sentada ahí (E3).

Y, justamente referido a esto, en los discursos surge la distinción entre el escenario existente antes, durante y después de la pandemia por COVID-19 –elemento a considerar en esta investigación– que en lo que tiene que ver con los cuidados afectó a los géneros de manera diferencial.

En efecto, Vaca (CEPAL, 2022) señala que la pandemia por COVID-19 ha ocasionado un retroceso inédito para la autonomía económica de las mujeres, hizo aún más evidente que los cuidados son un elemento central para la sostenibilidad de la vida y que la actual organización social de los cuidados se revela insostenible. El cierre de los servicios educativos y la sobresaturación de los sistemas de asistencia sanitaria generaron una mayor demanda de las mujeres para cubrir las necesidades básicas de supervivencia

de la familia y el cuidado de personas dependientes, enfermas o de avanzada edad. Esta realidad no fue ajena al funcionariado femenino de la IM.

En la actualización del Diagnóstico (2021), se indica que durante la pandemia en la mencionada institución, se tomaron definiciones para evitar la pérdida salarial en general y que los aspectos de gestión humana se trabajaron mayoritariamente de forma bipartita y en acuerdo con el sindicato: áreas de presencialidad, protocolos, medidas, reintegro a la presencialidad, reglamentación del teletrabajo. También como se explicará oportunamente, se tomaron ciertas acciones relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral.

En suma:

En esta dimensión, se explica el contexto relevante que deberá considerarse para el análisis de los resultados obtenidos en la investigación. Asimismo, surgen aspectos importantes en lo que tiene que ver con particularidades de la IM: se la define como una organización compleja, con dos niveles de gobierno (departamental y municipal), con una heterogeneidad de funciones, una estructura jerárquica vertical o piramidal (donde el control ejerce un rol fundamental), con gran dispersión geográfica (con anclajes en todo el territorio de Montevideo y con una marcada diferencia entre lo que ocurre en el Edificio Sede y otras dependencias fuera de él). En lo que tiene que ver con su cultura organizacional se señala una “carencia de identidad única” y la existencia de violencia de género directa y estructural.

En cuanto al funcionariado de la IM, se jerarquiza la poca presencia de mujeres en cargos de decisión y en lugares masculinizados.

Finalmente, se señala que una constante en las diversas entrevistas es la referencia a la pandemia por COVID-19 y que esto, elemento considerado en esta investigación puesto que, en lo relativo a los cuidados, fue un factor que afectó a las personas de manera diferencial según su género.

2. Perspectiva de género en la cultura organizacional de la IM: discurso *versus* realidad

En esta dimensión, se analiza la opinión de las personas entrevistadas con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en la cultura organizacional de la IM.

Solamente dos de las consultadas contestan afirmativamente ante la consulta acerca de la existencia de perspectiva de género en la cultura organizacional de la IM: “Yo creo que en gestión humana estamos bien. Sensibilidad hubo siempre, pero gente que se embanderara y lo llevara adelante [...] Dependía del director o de la directora de turno y creo que ahora es una política institucional” (E5).

Otra opina:

Yo creo que poco a poco se fue instalando, pero que es un proceso que llevó mucho tiempo, la Intendencia fue pionera en muchas cosas y porque realmente hay que reconocer que la Intendencia apostó en la década del noventa fuertemente a todo lo que eran las políticas sociales y creo que se empezó a instaurar cuestiones en el tema de la mujer. En ese entonces era la secretaria de la mujer que la directora era Mariela Masotti, que ahora es asesora de la intendenta [...]. Claro que es como todo un proceso. Creo que ha evolucionado de manera mucho más que favorable y por supuesto que todavía hay muchas cosas por hacer y por recorrer pero dentro de lo que es el Uruguay la sociedad uruguaya y dentro del ámbito público, creo que la Intendencia ha sido realmente precursora en muchas políticas de género (E7).

El resto de las personas entrevistadas consideran que no existe tal perspectiva o que apenas está presente: “Creo que se viene haciendo un buen trabajo de concientización, sensibilización en la materia, pero no sé si en ese recorrido ya podemos decir que está instalado”.

Las personas entrevistadas marcan una brecha entre el discurso político institucional y su efectiva utilización en lo interno de la institución. Con contundencia, una de las consultadas explicita: “Sí creo que hay un discurso políticamente correcto, de tanta política pública y de tanto trabajar sobre la temática, pero después, en la realidad, no se refleja en las acciones”.

En el mismo sentido, otro manifiesta:

Yo creo que se han hecho esfuerzos. En general está presente, se nombra. Que en los hechos, haya concreciones o avances... no sé, a veces puedo pensar que puede ser una dificultad. No lo veo, no sé si lo pensamos en todos los aspectos que deberíamos pensarlo. Lo utilizamos, pero cuando vamos a hacer algo no sé si lo tenemos tan presente, hablo en plural porque me incluyo [...] La perspectiva de género acá no está presente. Nosotros trabajamos con la cédula, no sé si es mujer o no (E8).

Con una idea similar, otra persona dice:

Bueno, digamos que una cosa es el norte, el diseño de la política, yo creo que cuando nosotros decimos que la Intendencia tiene 30 años en relación con su historia de políticas de género creo que es así porque desde hace 30 años empezaron a delinear el norte hacia dónde la Intendencia se quería dirigir y de qué manera la Intendencia quería incluir la política de género dentro de las diferentes áreas de trabajo. Otra cosa es cómo y cuánto ha llegado esa bajada a los diferentes servicios, unidades y departamentos o sea, mirándolo longitudinalmente uno ve que cada vez más, se toma en cuenta que se toman en cuenta estos temas, pero falta (E2).

Tres de las personas encuestadas advierten cierto avance en el correr de los años. Así uno de ellos expresa:

En un momento me tocó cuestionar si podía ingresar una persona embarazada o no. Decían que no podía entrar como algo lógico. Capaz esto era de otra generación. ¿Y por qué no va a ingresar? Hasta se planteó si no era momento de esperar ese ingreso... Se cuestionaba que si está embarazada, no va a trabajar efectivamente... ya no va a poder cumplir funciones. Creo que eso ahora no se cuestiona más (E8).

Asimismo, reconocen a la IM como precursora en políticas de género –desde lo discursivo– y destacan, además, la institucionalidad de género (Secretaría de la Mujer, DAIG, Unidades de Género, entre otras) como una buena estrategia para transversalizar la perspectiva de género en la cultura organizacional de la institución.

En suma:

Nueve (9) de las once (11) personas entrevistadas afirman la no existencia de una perspectiva de género en la cultura organizacional de la IM o que apenas está presente. Siete marcan una brecha entre el discurso político institucional y su efectiva utilización en lo interno de la institución y, en lo específico, en las políticas de gestión humana. No obstante, advierten cierto avance con el correr de los años.

Indican que la “institucionalidad de género” fue y es una buena estrategia para transversalizar la incorporación de la perspectiva de género en la cultura organizacional de la institución.

3. El tratamiento de la conciliación de la vida familiar y la laboral en la IM.

Algunas acciones puntuales

A lo largo de este apartado, se examinarán las percepciones de las personas consultadas acerca del tratamiento de la conciliación de la vida familiar y la laboral en la IM.

Específicamente con respecto a la pregunta de si existe una política escrita que garantice la conciliación de la vida familiar y laboral, todas las personas entrevistadas responden negativamente (aunque se han instrumentado acciones puntuales). Una de ellas dice:

No es una política institucional partamos de ahí y que cada dirección la maneja en función de la sensibilidad que tiene o la afinidad que tienen con ciertas problemáticas o con ciertas personas. A mí me ha pasado, por ejemplo, de ver gente que tiene mucha más afinidad, por ejemplo, o sensibilidad, con el tema de la discapacidad y tiene una persona trabajando que tiene un hijo una hija con discapacidad y bueno, resuelve eso con comisiones; pero está la gente que muchas veces hace lo que puede para conciliar, toma sus licencias anuales, se toma toda la licencia de cuidado, se toman las licencias anuales para hacer la adaptación de los niños en el jardín de infantes o cuando los hijos están enfermos o cuando están de vacaciones que sabemos que son tres meses en verano... (E3).

Y agrega:

Creo que también hay mucha más tolerancia aunque parezca paradójico, a las mujeres para conciliar que hacia los varones y que incluso cuando una pareja de municipales, qué pasa mucho, se le exige a la mujer, se le da como cierta flexibilidad a la mujer y al varón se le dice 'que arregle tu mujer'. Eso se ve también. Eso quiere decir que no hay una política de corresponsabilidad a nivel de gestión humana, una política de conciliación en equidad (E3).

Algunas de las personas entrevistadas narran situaciones donde entienden se perjudica laboralmente a las funcionarias por encontrarse, por ejemplo, en estado de gravidez, ya sea en ingresos, promociones y ascensos al cargo, así como en el momento de realizarse las evaluaciones de desempeño. Dos de ellas afirman haber escuchado comentarios de jefes (tanto mujeres como varones) respecto a no querer trabajar con mujeres "porque se embarazan". Particularmente, uno de los entrevistados piensa que esto ya no sucede en la IM:

En un momento me tocó cuestionar si podía ingresar una persona embarazada o no. Decían que no podía entrar como algo lógico. Capaz esto era de otra generación. Y por qué no va a ingresar. Hasta se planteó si no era momento de esperar ese ingreso, salió sorteada o concurso. Era una cuestión de que está embarazada, no va a trabajar efectivamente, ya no va a poder cumplir funciones. Creo que eso ahora no se cuestiona (E8).

La mayoría de las personas consultadas perciben estas situaciones ocurridas a mujeres embarazadas como una forma de discriminación y, específicamente, cuatro hablan de “penalización de la maternidad”.

Una de ellas explica:

Nosotros estamos tratando implementar algunas líneas, hemos mejorado en el plan de gestión humana, parece algo. En la política de calidad con equidad de género aparece como uno de los puntos de la política en la estrategia y no en la política que se hizo. La Intendencia expresa su compromiso con la igualdad. Reconoce la persistencia de la desigualdad y de la discriminación. Para ello, se compromete a implementar propiciar la corresponsabilidad de personas dependientes promoviendo la relación de trabajo y su distribución equitativa entre hombres y mujeres. Tenemos en el capítulo del diagnóstico un buen desarrollo sobre corresponsabilidad y el cuidado; de lo que hay y lo que falta. Esto es algo declarativo. Pero no tenemos una línea de política institucional para el fortalecimiento de los cuidados. Tenemos mecanismos y acciones, pero son puntuales. Nos falta darle publicidad y darles como un marco político (E3).

Afirma:

La Intendencia lo que tiene es muchas acciones vinculadas con la conciliación en la vida laboral y familiar que no las tiene identificadas con ese paragua, con esa denominación que eso es conciliación, pero si yo creo que nos ponemos a hacer el trabajo de agruparlas y ponerlas dentro de ese título, perfectamente estarían ahí (E3).

En lo que respecta al tratamiento del tema a escala sindical, si bien como se mencionó, no se pudieron realizar entrevistas a integrantes del gremio, una de las personas consultadas explica que la conciliación no ha surgido como una plataforma reivindicativa:

Pero yo no sé si no todo el colectivo del sindicato lo tiene identificado o lo ven... Capaz que no lo ven como un problema público. O capaz a ellos como les llega como pedidos individuales, lo resuelve de forma individual a esa situación, el planteo no viene como algo general, como diciendo, queremos poner este tema arriba de la mesa para discutir (E4).

Recuerda un único momento en el que el sindicato tomó la iniciativa en temas de conciliación ocurrido durante las negociaciones para establecer un protocolo de reintegro al trabajo, tras la primera cuarentena por COVID-19 en marzo de 2020. En esta oportunidad, ADEOM solicitó medidas especiales para personal con responsabilidades de cuidado, condicionando su aprobación a esta circunstancia. En respuesta, se propuso un plan de conciliación familiar y laboral para trabajadores/as con hijos menores de 12 años o con discapacidades, el cual incluyó reducción de jornada sin pérdida salarial. Esta solución implicaba ajustes como teletrabajo y flexibilidad horaria, adaptándose a las necesidades de cada caso y estableciendo un proceso claro y justo para su otorgamiento. Aunque prometedora, la IM rechazó la propuesta por considerarla costosa y compleja. El acuerdo final excluyó estas medidas. No obstante, se logró una solución individual para 10-12 casos señalados por el sindicato, evitando una cláusula general que afectaría a cerca de 4.000 empleados/as.

La persona entrevistada destaca que la intervención del sindicato se planteó de forma muy puntual y que no se encontraba vinculada a una reivindicación sindical respecto a la conciliación de la vida familiar y personal.

Asimismo, se observa el posicionamiento de la Administración en ese momento respecto a la conciliación de la vida laboral y la familiar de su funcionariado.

En el transcurso del año 2023, la Administración utilizó esta propuesta para la totalidad del personal por el periodo de una semana, en ocasión del cambio abrupto de las vacaciones de julio del año 2023 realizado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a pedido del Ministerio de Salud Pública, lo que generó una necesidad de adecuación en las estrategias de cuidado del funcionariado de la IM.

Es interesante señalar, que si bien la propuesta fue bien recibida por el funcionariado en general, se observaron estereotipos de género en lo que a su ejecución se refiere puesto que, en algunos servicios, los formularios fueron entregados solamente a las mujeres.

Cabe puntualizar, que sobre estas acciones y respecto a las que siguen, no se accedió a más información que la señalada en lo relacionado con su evaluación.

Este mismo mecanismo de formulario fue utilizado recientemente por aquellas funcionarias y funcionarios con hijos e hijas que asisten al CEI (desde el 25 al 29 de setiembre de 2023), ante la ocurrencia de un brote de *sarcoptes scabiei* (sarna humana), lo que determinó el cierre del mencionado centro por el período de 10 días.

Se estableció que podían acceder de forma temporal y excepcional, a la adaptación o reducción de la jornada de trabajo (cambio de horario, cambio en la forma de prestación del trabajo (teletrabajo), reducción horaria), sin pérdida salarial y sin generar demérito alguno.

Uno de los entrevistados relata otra de las acciones dirigidas a todo el funcionariado ejecutada durante la pandemia por COVID-19 que consistió en lo siguiente:

Era la segunda ola, muchos habían retomado las clases ya hacía unos meses y empezaron a aumentar los casos en los niños y las niñas que tenían que hacer cuarentena y sus padres ya estaban trabajando 100 % presencial prácticamente. Entonces se abrió una incidencia que aquellos padres que acreditaban que tenían deber de cuidado y con la constancia del médico de su hijo que decía que tenía que hacer cuarentena, no venían a trabajar y se le autorizaba una licencia especial que se hacía un ingreso a través de certificaciones médicas. La licencia se ingresaba como licencia médica, pero con un código interno que implicaba que esa licencia no tuviera ningún tipo de demérito, que no operara como la licencia médica común (E4).

En esta acción tampoco existió un involucramiento de ADEOM, ni a favor ni en contra.

En suma:

Todas las personas entrevistadas consideran que no existe una política escrita de conciliación de la vida familiar y laboral del funcionariado de la IM. En muchas respuestas, surge que las situaciones se abordan por las funcionarias y los funcionarios con poder de decisión “en función de la sensibilidad que tienen o la afinidad que tienen con ciertas problemáticas o con ciertas personas”. Algunos, narran particularmente situaciones donde entienden que existe una “penalización de la maternidad”. Cinco de ellas marcan que esto se sigue dando muy frecuentemente en la IM.

Todas concuerdan en que se han instrumentado acciones dirigidas al funcionariado individualmente considerados/as canalizadas a través del sindicato que surgieron durante la pandemia y ante el regreso a la presencialidad y; a la totalidad del personal ante hechos ocurridos durante la pandemia por COVID-19 (segunda ola en marzo de 2021) y julio (donde se observaron estereotipos de género en lo que a su ejecución se refiere) y setiembre 2023. En estos casos, no hubo involucramiento de ADEOM.

La conciliación no ha surgido como una plataforma reivindicativa del gremio, más allá de algún planteamiento muy específico que fuera explicado en detalle antes.

4. Descripción de actores vinculados a políticas de cuidados y conciliación de la vida familiar y laboral en la IM

Respecto a esta dimensión de análisis, se aclara que no se formuló la pregunta específica respecto a qué actores participan o deberían participar en la formulación de políticas de cuidado, conciliación y corresponsabilidad.

No obstante, se repiten en los discursos, ciertos actores involucrados en la formulación de políticas de cuidados, corresponsabilidad y conciliación de la vida familiar y laboral para el funcionariado de la IM, que se sistematizan en el cuadro que sigue.

Con excepción de dos de las entrevistadas, las restantes personas no nombran a organizaciones (públicas o privadas) pertenecientes a otros actores fuera de la IM (salvo ADEOM).

En el caso de la instalación de las Salas de Lactancia se habla de un servicio de emergencia médica y también de la División Salud.

Para la recepción de alguna problemática se nombra a los Equipos de Igualdad y la CIGIMM.

Ninguno de los entrevistados nombra a organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 20: Actores vinculados a políticas de cuidados y conciliación de la vida familiar y laboral en la IM



5. Género y usos del tiempo en los registros laborales

Todas las personas entrevistadas explicitan que no saben de la existencia de registros que permitan conocer los usos del tiempo del funcionariado de la institución. No obstante, entienden que sería una información sumamente valiosa.

En efecto, de las recomendaciones que surgen del Diagnóstico de Calidad con Equidad elaborado en el año 2019, se destaca una que refiere a la urgencia de un relevamiento sistemático de detección de necesidades del personal relativas al uso del tiempo total de la persona que comprenda: a) composición familiar y personas a cargo con diferenciación de edades y, en caso de existir, también de personas en situación de discapacidad; b) usos del tiempo (cantidad de horas semanales dedicadas a las actividades vinculadas con el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados y el goce del tiempo propio, junto con la información sobre la cantidad de horas dedicadas al trabajo remunerado); c) usos de licencias; y d) conciliación de la vida laboral/familiar/personal.

De la actualización del Diagnóstico (2021), se desprende que aún no se han cumplido dichas recomendaciones.

Del relevamiento documental surgen algunos antecedentes de encuestas de clima laboral que toman en cuenta la dimensión de la conciliación. En específico, se encuentran dos encuestas de medición de clima y corresponsabilidad de la División de Políticas Sociales y el Departamento de Planificación (2018).

Acerca de la información relevante que puede constituir un insumo para entender la situación actual de la IM en relación con el tema de la conciliación, se logró acceder a la siguiente información.

Cuadro 21: Cantidad de hijas e hijos del funcionariado según tramo de edad

Tramos de edad	Cantidad	Porcentaje
De 0 a 3	1.355	11,3 %
De 4 a 6	1.076	9,0 %
De 7 a 12	2.151	18,0 %
De 13 a 18	2.221	18,6 %
De 18 y más	5.142	43,0 %

Fuente: IM (2017).

Cuadro 22: Cantidad de personas funcionarias con hijos por tramo de edad diferenciada por sexo

Tramo de edad N NyA	Mujeres funcionarias	Hombres funcionarios	Total	Total acumulado
De 0 a 3	432	724	1.156	1.156
De 4 a 6	355	612	967	2.123
De 7 a 12	605	1.116	1.721	3.844
De 13 a 18	557	1.204	1.761	5.605
De 18 y más	894	1.731	2.625	8.230
Total	2.054	3.695	5.749	—

Fuente: IM (2017).

Acerca de estos datos, se explica que la IM cuenta con registros respecto de las edades de las hijas y los hijos del funcionariado, pero que estos datos son aportados en el

momento del ingreso del personal y no se actualizan. No existe un registro de las personas mayores a cargo, con excepción de las que fueron declaradas judicialmente incapaces.

Con respecto a la información referente al otorgamiento de la compensación familiar se entiende que este dato resulta importante a los efectos de conocer el funcionariado que tiene personas dependientes a su cargo. Se aclara que los datos comprenden solamente las causales con las siguientes personas familiares a cargo: a) hijas o hijos menores de 21 años; b) hijas o hijos mayores; c) padres y/o madres. Esta información corresponde a agosto de 2023 por lo que no se encuentran incluidos los familiares que se incorporaron con la reforma normativa realizada en setiembre de 2023.

Cuadro 23. Cantidad de personas funcionarias según causales de otorgamiento de compensación familiar diferenciada por sexo

Causales por sexo	Total causal
Hijo/a mayor de 20 años	11
Varón	3
Mujer	8
Hijo/a menor de 21 años	1.829
Varón	739
Mujer	1.090
Padre/Madre a cargo	181
Varón	126
Mujer	55
Total	2.021

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por SRH.

6. Estado actual de situación: mecanismos que abordan la conciliación en la vida familiar y laboral

En esta dimensión, se sistematizan los mecanismos existentes en la IM que integran el conjunto de herramientas otorgadas al funcionariado para conciliar la vida familiar y laboral. Se aclara que en el caso particular de las Salas de Lactancia, estas se

encuentran disponibles no solo para las personas funcionarias, sino también para el resto de la ciudadanía.

Asimismo, se puntualiza que diversas acciones específicas se desarrollaron en la dimensión 3. También, se analizarán algunos recursos que revisten especial interés.

6.1. Sistematización de recursos existentes

En el siguiente cuadro, se sistematizan los recursos existentes hoy en la IM tendientes a conciliar la vida familiar y laboral del funcionariado. A los efectos de su descripción, se tomará la clasificación que los distingue en las siguientes categorías: tiempo, servicios y finanzas, ya explicadas precedentemente.

Cuadro 24. Recursos vinculados a la conciliación existentes para el funcionariado de la IM

Recursos		Referencia normativa
TIEMPO	MATERNIDAD	Art. D 119 Art. R. 344 Digesto Departamental
	LICENCIAS REMUNERADAS	PATERNIDAD (para padres o madres no gestantes) Art. D. 118 Digesto Departamental literales G) y K).
		POR ENFERMEDAD DE FAMILIAR Art.R.34 2.2 literal H) Digesto Departamental
		INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO Art. R. 344.4 Digesto Departamental
		TELETRABAJO Res. 3057/22
	MODALIDADES DE TRABAJO FLEXIBLES	REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL PARA CUIDADOS PARENTALES CÓDIGO DE PRESENTISMO 3 y 4 HORAS PERMISO Art. R. 170 y 171 Digesto Departamental
SERVICIOS	SERVICIOS INTEGRALES DE CUIDADOS Y DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO	CENTRO DE EDUCACIÓN INICIAL Art. 328.14 a 328.34 del TOBEFU (Res. 3151/15).
	APOYO A LA LACTANCIA	SALAS DE APOYO A LA LACTANCIA Arts. D. 3419.26 a D.3419.30 del Volumen XV del Digesto Departamental. Art. 338.35 a 328.37 del TOBEFU (Res. 2054/15).
		SUBSIDIO POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE HIJO/A Art. 328 TOBEFU literal U)
FINANZAS	TRANSFERENCIAS MONETARIAS	COMPENSACIÓN FAMILIAR Y ASIGNACIÓN FAMILIAR Art. 247 a 267 TOBEFU
		SEGURO DE SALUD COBERTURA DE ASISTENCIA MÉDICA INTEGRAL Arts. 212 a 233 TOBEFU
		AYUDAS ECONÓMICAS PARA TRATAMIENTOS MÉDICOS, TRATAMIENTOS PSICOLÓGICOS, ADQUISICIÓN DE PRÓTESIS, ENTRE OTROS Arts. 235 a 241 TOBEFU
		ÚTILES ESCOLARES Arts. 282 a 292 TOBEFU

Fuente: Elaboración propia en base al Digesto Departamental.

Con respecto a las mujeres que se encuentran en estado de gravidez, se agrega que el art. R.344.1 del Digesto Departamental que dispone:

Todas las funcionarias de la Intendencia, pertenecientes a la Categoría Obrera y de Oficios, o que desempeñen tareas correspondientes a la misma, que se encuentren en estado de gravidez, y realicen trabajos de

riesgo o que impliquen esfuerzo físico, serán incluidas dentro del régimen de Tareas Aliviadas.

También deberá agregarse a este conjunto de recursos los cambios de horarios.

6.2. Licencias y reducción de la jornada laboral

En lo relativo a la normativa referente a licencias y la reducción de la jornada laboral para cuidados parentales, su contenido se explica detalladamente en el anexo 2.

En los cuadros 25 y 26 se describen para mujeres y varones respectivamente, el tipo de licencia y la cantidad de personas que usufructuaron estos recursos en los años 2020, 2021 y 2022.

La información sobre el uso de licencias por enfermedad de familiar en el año 2022 revela que 1.458 mujeres y 1.615 varones recurrieron a este beneficio. Para contextualizar estos datos, es importante considerar la composición de género en la IM, la cual, hasta setiembre de 2022, contaba con un total de 8.258 personas, divididas en 4.843 varones (58.65%) y 3.415 mujeres (41.35%). Aunque no se disponen de datos específicos sobre quiénes están habilitados para solicitar esta licencia, se asume que toda la población laboral de la IM tiene la potencialidad de acceder a ella.

Del análisis de estos datos se desprende que un 41.52% de las mujeres y un 31.32% de los varones han hecho uso de la licencia por enfermedad de familiar en el año 2022, lo cual ofrece una perspectiva interesante sobre la dinámica de género en la conciliación entre la vida familiar y laboral.

La información obtenida sugiere que, dentro de la IM, las mujeres tienden a asumir predominantemente el rol de cuidadoras en situaciones de enfermedad de hijos, hijas o de otros miembros de la familia. Esta tendencia refleja patrones culturales y sociales arraigados que asignan a las mujeres un papel central en las responsabilidades de cuidado familiar.

Además, es importante señalar la ausencia de datos desagregados que distingan entre las licencias tomadas para cuidar a hijos o hijas, padres o madres. Esta limitación impide realizar un análisis más profundo que podría revelar dinámicas específicas de cuidado dentro de la población trabajadora de la IM. Tal análisis podría ofrecer perspectivas valiosas sobre cómo las responsabilidades de cuidado se distribuyen y se perciben en relación con diferentes miembros de la familia, lo que a su vez podría informar el desarrollo de políticas adecuadas a las necesidades del funcionariado.

**Cuadro 25: Cantidad de mujeres según licencias otorgadas durante los años
(2020, 2021 y 2022)**

Mujeres	Año	Total mujeres que utilizaron la licencia
Maternal (personas gestantes)	2020	107
	2021	116
	2022	95
Natalidad (madres no gestantes)	2020	0
	2021	1
	2022	1
Natalidad con presencia (en parto)	2020	1
	2021	1
	2022	1
Licencia por enfermedad familiar	2020	849
	2021	1.010
	2022	1.458

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por SRH.

**Cuadro 26: Cantidad de varones según licencias otorgadas durante los años
(2020, 2021 y 2022)**

Varones	Año	Total varones que utilizaron la licencia
Maternal (personas gestantes)	2020	0
	2021	0
	2022	0
Natalidad (padres no gestantes)	2020	108
	2021	113
	2022	103
Natalidad con presencia (en parto)	2020	62
	2021	73
	2022	61
Licencia por enfermedad familiar	2020	985
	2021	1.035
	2022	1.615

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por SRH.

6.3. Códigos de presentismo y teletrabajo

Resta señalar dos herramientas importantes que aportan a la conciliación de la vida familiar y laboral, como son los códigos de horario (presentismo) 3 y 4 (que otorgan flexibilidad horaria para el desempeño de la jornada laboral) y el teletrabajo.

En el caso de este último, a setiembre de 2023, 100 varones y 221 mujeres se encuentran desempeñando sus labores bajo esta modalidad. No existe información si esto se debe a una medida de conciliación o no.

6.4. Servicios: Centro de Educación Inicial y Salas de Lactancia

Existen dos servicios específicos que se destacan como los principales que pueden contribuir a la conciliación de la vida familiar y laboral dentro de la institución.

Uno de ellos es el Centro de Educación Inicial y otro son las Salas de Lactancia (cuyas usuarias pueden ser tanto funcionarias de la institución como la ciudadanía en general).

Respecto al primero, desde el año 1984, la Intendencia cuenta con el Centro de Educación Inicial concebido como solución a las necesidades de cuidado de los hijas e hijos en edad de educación inicial del funcionariado. Brinda atención especializada, física, pedagógica, psíquica, social, sanitaria y alimentaria. Funciona en un local próximo al Edificio Sede de la Intendencia en el horario de 10 a 16 horas.

Según lo dispuesto en la Resolución N° 3151/15 su objetivo es “estimular el desarrollo integral de la primera infancia de los hijos e hijas del funcionariado de la Intendencia, atendiendo especialmente el respeto profundo por los derechos humanos, la diversidad, la cultura de la paz, la solidaridad y la cooperación”.

La población beneficiaria son las niñas y los niños que reúnan las siguientes condiciones: 1) tener padre, madre, tutora o tutor, tenedora o tenedor judicial o administrativamente designada o designado que sea funcionaria o funcionario de la Intendencia; 2) tener un año y menos de tres años de edad, cumplidos al 30 de abril del año lectivo, fecha que estará acorde a la normativa vigente a escala nacional; 3) haber cumplido con los requisitos de ingreso o reingreso en su caso; 4) haber superado el proceso de selección de acuerdo con el procedimiento de ingreso.

Según el protocolo interno del CEI, la selección de niñas y niños que pueden ingresar cada año a la institución educativa se realiza con base en criterios institucionales, psicosociales, de salud y económicos. Los criterios institucionales son: a) niñas y niños que presenten dificultades en el desarrollo temprano; b) niñas y niños con hermanas o hermanos en otros niveles en la institución educativa. Los criterios psicosociales, de salud y económicos, son valorados por una trabajadora social.

No se accedió a la información actualizada respecto a la cobertura del CEI, pero sí a datos del Diagnóstico (2017).

Cuadro 27: Cobertura CEI

Cobertura CEI 2018	103 niñas y niños
Presupuesto anual 2018	\$ 36.259.991
Monto mensual por niña o niño	\$ 29.337
Población objetivo (niñas o niños 1 a 3) al 01/04/2018	937
Niñas o niños alcanzados	10,99 %

Fuente: IM (2017).

De las entrevistas realizadas surge una crítica constante a este servicio sobre su alcance: “Nosotros tenemos el CEI, pero sabemos que no llega a todos” (E8). Esta opinión se manifiesta en la totalidad de las personas entrevistadas.

La guardería está concentrada para la gente del Palacio. Nosotros no tendríamos que tener guardería. Esa plata tendría que estar destinada a todos los funcionarios que tienen hijos. Esto llega a muy poquitos y seguimos privilegiando a la gente que trabaja en el Palacio que tiene la vida mucho más resuelta. Y no llegamos a los lugares más complejos (E8).

Otro de los entrevistados manifiesta:

Se nos plantea una situación de una oficina, de una dependencia que se va a mudar, que hoy se encuentra muy cerca de donde funciona la guardería municipal y se va a mover a la otra punta de la ciudad de Montevideo. Todavía no está hecha la mudanza, falta la obra y demás, pero uno de los reclamos sindicales es cuando la dependencia se mude, mis hijos que los llevo a dos cuadras a la guardería y tengo ya organizada mi vida para ir a la guardería que trabajo, cuando vaya a la otra punta, ¿cómo hago? Bueno, ahí tengo una debilidad. [...] No digo que tengamos en cada barrio una guardería municipal, pero capaz convenios con otras instituciones porque hay funcionarios dispersos en todo el territorio de la ciudad. Entonces bueno, tendría que quedarle más cercano a su lugar de trabajo, un lugar donde dejar a su niño (E4).

Consultado respecto a si el aumento de cupos en el CEI o la posibilidad de brindar otro tipo de cobertura en otro espacio ha sido objeto de reclamo a nivel sindical responde:

No, es que no es un tema que lo hayan planteado, que yo por lo menos recuerde, después lo que sí tiene la Intendencia es un convenio para que los funcionarios con una cuota o un descuento puedan llevar a su hijo y que pueda pagarlo a otro lugar (E4).

Cabe aclarar que no existe un subsidio para el personal que vive o trabaja en áreas lejanas al Edificio Sede de la IM y tiene hijos/as en este tramo de edad y no puede acceder a los servicios del CEI.

El segundo servicio son las **Salas de Apoyo a la Lactancia** que se comenzaron a crear en el año 2015, dentro de la órbita del Departamento de Gestión Humana en dependencia directa del Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional. Se encuentra destinada a ser utilizada por funcionarias madres de hijos menores de dos años a los efectos de que puedan amamantarlos conforme a la reglamentación de funcionamiento que se dicte al respecto.

Por aprobación del Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 38.100 de fecha 22 de agosto de 2022 y promulgado por la Res. IM N° 3424/22 se aprueban las normas de ámbito de aplicación, definición, implementación, habitabilidad e higiene y gestión de permiso que serán aplicables en materia de Salas de Lactancia, las cuales se incorporaron en los arts. D.3419.26 a D.03419.30 del Volumen XV del Digesto Departamental.

Actualmente, existen ocho Salas de Lactancia en la IM, creadas en el marco del 3° Plan de Igualdad de Género de Montevideo que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 28: Salas de Lactancia

Lugar	Público	Departamento	Fecha de creación
Edificio sede (Av. 18 de julio 1360, piso 1)	Funcionarias madres de hijos/as menores de dos años, a los efectos de que puedan amamentarlos/as.	Gestión Humana y Recursos Materiales	Mayo de 2015 <u>Res. 2054/15</u>
Teatro Solís (Buenos Aires S/N entre Liniers y Bartolomé Mitre)	Funcionarias del Teatro, la Comedia Nacional y la Filarmónica de Montevideo, así como integrantes de todos los elencos que actúen en el Teatro.	Cultura	Marzo de 2016
Cantón 2 (Carlos María de Peña 4579 esq. Filadelfia)	Funcionarias del Cantón.	Desarrollo Ambiental	Octubre de 2017
Cedel Carrasco (Benito Cutarro esq. Av. Bolivia s/n)	Mujeres que concurren a dicho centro.	Desarrollo Económico	Mayo de 2018
Servicio de Obras (Callao 3254 esq. Gavilán)	Funcionarias de la comuna, particularmente del Servicio de Obras y por proximidad física, también por trabajadoras de la Usina 3	Desarrollo Urbano	Noviembre de 2018
CECOED (Quijote 2526 esq. Paso del Cuello)	Funcionarias de Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED), Servicio de Obras de Mantenimiento de Saneamiento (SOMS), Servicio de Convivencia y también abierto a la comunidad.	Desarrollo Ambiental y Secretaría General	Diciembre de 2019
Contenedores Buceo			
PTI del Cerro Apex Cerro Haití			

Fuente: Intendencia de Montevideo (2021).

En cuanto a la utilización del servicio, de las entrevistas recabadas surge que existe un promedio de 98 funcionarias embarazadas al año, de las cuales 30 utilizan el servicio de la sala ubicada en el Edificio Sede de la IM.

Los actores institucionales que han participado en el proceso de implementación de Salas de Apoyo a la Lactancia son el Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional; la División Salud perteneciente al Departamento de Desarrollo Social; y actores públicos (Banco de Previsión Social) y privados (por ejemplo, SEMM).

Sobre la participación del gremio en la implementación de las Salas de Lactancia, una de las cuestionadas responde: “No que yo sepa no, ni que hablar que apoyan y que están en la inauguración pero no siento, no me he enterado de que hayan promovido la apertura de nuevas” (E5).

En relación con la interrogante de si percibían resistencias a la implementación y uso de las salas, una de las entrevistadas dice: “Para nada, a veces ocurre que no hay donde ponerla o qué les parece absurdo porque hay una mujer y no tiene hijos, bueno,

entonces sí” (E5). Por lo que la entrevistada parece no identificar esto como una resistencia.

También menciona que cuando surgen dificultades en la instalación de salas, las mujeres organizadas colectivamente juegan un rol fundamental: “Algunos le dan para delante y otros no, pero en lugares donde hay mujeres, entre ellas empujan...” (E5).

Otro punto importante es la falta de sistematización de información. No existen datos oficiales en cuanto a la cantidad de usuarias y tampoco un relevamiento en cuanto a su evaluación. Se indica simplemente que se ha recibido “algunas devoluciones espontáneas de las usuarias pidiendo determinadas condiciones, por ejemplo mejores condiciones de higiene y reparación de mobiliario”.

6.5. Otros servicios

El 26 de setiembre de 2023 se lanzó una línea de atención telefónica para varones cuyo objetivo consiste en brindar un espacio de escucha, asesoramiento y orientación psicosocial y socioeducativa en asuntos vinculados al bienestar y la salud integral, las relaciones interpersonales, la corresponsabilidad parental, las relaciones afectivo-sexuales, entre otros pueden recurrir a ella varones mayores de edad que vivan en Montevideo.

6.6. Consideraciones acerca de la compensación familiar

Por Resolución N° 336/17 de fecha 23 de enero de 2017 y su modificativa N° 1258/21 de fecha 22 de marzo de 2021 se creó un Grupo de Trabajo que revisó la normativa de compensación familiar a los efectos de que refleje un concepto más amplio de familia. Se elaboró una propuesta de reglamentación.

En consecuencia, por Decreto N° 38.172 sancionado por la Junta Departamental de Montevideo el 17 de noviembre de 2022, promulgado por Resolución N° 5041/22 de fecha 5 de diciembre de 2022, se aprobó la normativa legal respecto del beneficio de Compensación Familiar. Dicho Decreto fue reglamentado por Res. N° 3129/23 de fecha 3 de julio de 2023.

Esta norma define el alcance del término “familiar” que comprende a las siguientes personas que estén a cargo de la funcionaria o el funcionario y, además, que sean sus convivientes: a) hijos menores de 21 años de edad o mayores con curatela

provisoria o definitiva otorgada judicialmente, o se presente certificado médico que acredite una incapacidad; b) hermanas o hermanos, sobrinas o sobrinos, o nietas o nietos con tenencia, tutela o curatela, provisoria o definitiva, otorgada judicialmente, o se presente certificado médico que acredite una incapacidad; c) madre, padre, tías o tíos, o abuelas o abuelos que dependan económicamente del funcionario, o se presente certificado médico que acredite una incapacidad.

Asimismo, la norma habilita a que se podrá acceder al beneficio si la persona funcionaria acredita que existen circunstancias extraordinarias que dan mérito a exceptuar el requisito de convivencia y siempre que se verifiquen las restantes condiciones.

En suma:

De la información sistematizada surge que la IM cuenta con una gran cantidad de recursos que pueden aplicarse para conciliar la vida familiar y laboral de su funcionariado.

En lo que tiene que ver con los mecanismos vinculados con el tiempo, se destaca la licencia por “enfermedad de familiar” que es mayoritariamente usada por mujeres (un 11 % más que los varones).

Otras formas de flexibilización horaria se encuentran disponibles y reglamentadas (teletrabajo, códigos de horario 3 y 4, horas permiso, cambios de horarios), pero no específicamente con la finalidad de satisfacer necesidades relacionadas a la conciliación por lo que salvo disposición expresa de la Administración (como ocurrió en el caso de las acciones puntuales descritas al desarrollar la dimensión 3), son otorgadas de acuerdo con criterios personales de los cargos de dirección.

Relacionado con esto también se observa insuficiencia en los datos recabados por la institución respecto a la utilización de los recursos; por ejemplo, la licencia por enfermedad de familiar no se encuentra desagregada según el vínculo del cual se trata y en las Salas de Lactancia no se sabe exactamente quiénes utilizan el servicio.

Acerca del CEI se plantea la problemática de que este servicio alcanza a una mínima cantidad de la población de la IM. Las personas consultadas no visualizan la participación de ADEOM en la instalación y ejecución de los servicios, así como tampoco en las demandas del funcionariado vinculadas con el otorgamiento de las licencias, transferencias monetarias.

7. Análisis de los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental relacionada a la conciliación de la vida familiar y la laboral

Esta dimensión trata sobre el análisis de los procesos de producción e interpretación de la normativa departamental relacionada a la conciliación de la vida familiar y la laboral. Se divide en las siguientes subdimensiones: a) el proceso de producción de la normativa departamental; b) la interpretación de normas departamentales; c) normativa ¿suficiente? ¿conocida?

7.1. El proceso de producción de la normativa departamental

Con respecto al proceso de producción normativa departamental¹⁵, todas las personas entrevistadas concuerdan en que las iniciativas (creación o modificación) siempre fueron de la propia Administración, sin intervención del gremio. No obstante, refieren a que son bien recibidos por este. Afirman que la presencia del sindicato aparece ante alguna problemática específica planteada por el funcionariado y que esto no ocurre con frecuencia.

Asimismo, indican que es una tarea mayoritariamente realizada por operadoras y operadores jurídicos: “Las normas nuestras están armadas desde Jurídica”. Y con respecto a las jerarquías dice: “Se apoyan mucho en lo jurídico para tomar decisiones”.

Los principales actores que participan en el proceso de producción normativa sobre la conciliación vida familiar y laboral son, básicamente, Departamento de Gestión

¹⁵ El proceso de producción de leyes (en un sentido amplio), como objeto de estudio de la Teoría de la Legislación, se ha definido como una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, los objetivos o las metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines. Estas interacciones llevan a posiciones tanto de carácter político como estrictamente legislativo, por lo que es importante tener en mente los dos tipos de problemas en la actividad legislativa, políticos y legislativos. Los primeros, como destacan Alchourrón y Bulygin (1993, en Reyes Rodríguez, 2000), están vinculados con cuestiones de carácter valorativo sobre decisiones de política en general, que expresan la persecución de ciertos fines, valores y la formación de incentivos para inducir a estrategias concretas de intercambio político y económico. Los segundos, de carácter legislativo, están asociados con usos lingüísticos y cuestiones jurídico-formales (Rodríguez, 2000).

Humana, Administración de Personal, Asesoría Jurídica, y puede intervenir algún otro como la Secretaría General.

La mayoría de las personas entrevistadas expresa que este proceso nace a partir de casos particulares y todos refieren a la necesidad de contar con normas sobre el tema de la conciliación. Una de las personas entrevistadas habla de que esto brinda garantías y otorga claridad en los procedimientos:

Nosotros somos un organismo público. Nada puede quedar en la orden verbal. Para bien o para mal, las reglas son las que están fijas. Tenemos que tener las reglas claras, saber qué esperas de mí y que yo espero de vos (E8).

7.2. La interpretación de normas departamentales

Dentro de esta subdimensión se observan distintos aspectos que se relacionan con criterios utilizados para interpretar la normativa departamental para su aplicación a un caso concreto.

En rasgos generales, se pueden distinguir dos grupos de personas entrevistadas: unos utilizan un criterio restrictivo y otros aplican una perspectiva más amplia.

En el primer grupo, se encuentran fundamentalmente personas que dicen utilizar un criterio literal para interpretar las normas y lo fundamentan en razones de igualdad y justicia. “En el sentido amplio, es la garantía de todos ser pie de letrista. Y si no tenemos seguridad, le hacemos la consulta a la Asesoría Jurídica del Departamento”.

Gestión Humana tiene corazón, pero el tema es que el corazón es de las personas que conocen o llegan y no de todos, no es disponible para todos. A mí me parece que es una falla. Yo soy así, para mí es para todos o no es para nadie. No me parece bueno actuar de otra forma porque es un mal mensaje [...] Acá ves pasar muchas cosas que no son justas y no son justas para todos (E8).

“Algunos directores, asesores, algunas normativas son más cerradas. Algunas personas son más reglamentaristas, no se enternecen por el relato. Ser estricto genera equidad. Porque ser reglamentarista es eso, es ser justo”.

En el otro caso, se detectan quienes usan criterios relacionados con el espíritu de la norma, antecedentes, contexto institucional, relacional e histórico, estándares internacionales, lineamientos políticos institucionales (planes de gobierno, planes y estrategia de igualdad, entre otros).

Si me ha tocado asesorar en cosas que tienen que salir por excepción, lo toma un director de subdirector político, y yo trato de basarme en criterios que tengan coherencia con el proyecto político que tiene esta institución, con el programa de gobierno que es el programa de gobierno de Montevideo porque una vez que esté equipo de gobierno está electo, deja de ser un programa de un partido para hacer un proyecto de gobierno de todo el departamento. Trato de fundamentarme en lo que son los lineamientos de la Intendencia y en el gabinete en lo que hace a cierto tipo de políticas, en los criterios que tiene la política específica hacia la ciudadanía en ese sentido, con la Asesoría, con la Estrategia, con el Plan con lo que sea, si hay algo que pueda tomar del espíritu del convenio colectivo o si está explícito mejor también. Y en los antecedentes que hay que podamos encontrar que son no, entonces ahí digo, bueno es eso, este proyecto de Montevideo se basa en determinado tipo de principios que consideran a las personas de tal manera, que busca la igualdad, que buscan reducir brecha, favorecer a las personas menos favorecidas, que buscan la inclusión de las mujeres o de las personas más vulnerables, a un trabajo decente. [...] entonces mi criterio de asesoramiento, es decir, va por este lado y trato de asesorar, y todo lo técnico que avala eso (E3).

Dos de las entrevistadas, operadoras del derecho, explican que para la interpretación de las normas utilizan criterios de justicia e igualdad. Se basan además en los cambios culturales y en la normativa internacional, constitucional y nacional de mayor rango.

En una solución de Justicia y de armonización, con los cambios que la sociedad iba teniendo [...] Ver cuál es la intención del legislador, cual es el contexto, el espíritu, muchas cosas, normas constitucionales, normas internacionales y toda la evolución que ha tenido el derecho en este sentido claro.

Siempre me guió mucho por lo que decía Couture en los Mandamientos del Abogado... que el abogado tenía que tratar siempre de luchar por el derecho, pero que cuando uno se encontrará en una situación en la que el derecho pudiera contraponerse con el valor justicia había que optar por el valor justicia, entonces yo tengo eso como guía.

Tampoco hay que desconocer la norma, simplemente adecuar la norma a la evolución de los cambios que ha tenido la sociedad, la normativa internacional de los Derechos y el valor justicia que para mí es fundamental, sin desconocer el interés general que esto es como que tiene que ser el motor...(E7).

Nótese que ambos grupos afirman basarse en principios de igualdad. Sin embargo ante la consulta de que se entendía por estos conceptos, el primero se ciñe esencialmente

a la igualdad ante la ley, mientras que el otro, se afilia a una concepción más amplia que se acerca a la explicada en el marco conceptual de este trabajo.

Y relacionado con esto, no todas las personas entrevistadas entienden el alcance del término “función pública” tal como fuera desarrollado en el capítulo del marco conceptual, esto es, donde convergen los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de mérito, imparcialidad e igualdad (sustantiva); algunos lo hacen de un modo más restringido, sin tomar en cuenta esta última. Así, por ejemplo, uno de ellos expresa:

... yo me aplico todo a mí. Uno también va aprendiendo, trato de ser igual con todos. Si alguien me pide una cosa un día, trato de darlo, lo mismo a otro, el otro día. Para mantener el equilibrio, si la normativa dice una cosa, es lo que vamos a aplicar. Aplico lo mismo para todos, y también conmigo mismo, trato de ser un ejemplo. [...] Lograr la igualdad es aplicar la misma norma para todos (E8).

Asimismo, la mayoría de las personas entrevistadas (nueve de ellas) reconoce que en la tarea interpretativa juega un papel muy importante las subjetividades y que también, en muchos casos existe falta de formación en género:

Bueno yo creo que pasa como en el mundo, hecha la ley hecha la trampa. Hay gente que no se alinea a la norma de género por desconocimiento, por falta de formación y hay gente que no se alinea porque claramente milita en contra, esos no van a cambiar nunca, y van a tratar de interpretar la norma de acuerdo con sus conceptualizaciones y eso lo van a hacer siempre porque en realidad están en la vereda de enfrente y eso va a pasar. Hay muchísima gente que lo hace por desconocimiento, que no los exime, pero yo creo que es la población trabajable y creo que los cambios van por ahí.

Yo creo que son primero posiciones personales y después formación, hay quienes tienen formación con perspectiva de género y quiénes no. Y el que no tiene es más difícil que entienda o tiene una cabeza más reglamentarista en cuanto al aplicar a rajatabla, las normas de la institución, pero el que tiene una formación con perspectiva de género es más fácil que entienda el planteo que están haciendo (E2).

Ante la consulta de si existen límites al momento de aplicar la normativa al caso concreto, se recaban los siguientes testimonios:

Y eso es bravísimo, de lo que es este servicio hoy es totalmente diferente a lo que era cinco años atrás porque yo tengo un criterio totalmente distinto al que tenía mi antecesor y seguramente el que venga va a tener otro, queda

demasiado abierta, queda a definición del SYSO [al hacer referencia al Servicio de Salud Ocupacional] (E5).

Y siguen: “Algunos, el gremio pone límites a esa discrecionalidad, cuestionando” (E5);

No puede haber abuso en la discrecionalidad de la administración y el punto débil que yo veo en eso es que la discrecionalidad si bien es de un servicio termina no siendo objetiva, sino subjetiva de las personas que intervienen de la dirección del servicio y su impronta y muchas veces de los funcionarios que intervienen en el caso concreto: a ti te pasan el expediente fulano de tal que pidió una extensión de una licencia porque tiene un hijo con determinadas dificultades y tienes una mirada más amplia y más comprensiva y utiliza la discrecionalidad bien y me puede tocar a mí y yo digo que se arregle cómo pueda y la quedas [...], entonces la discrecionalidad ahí me parece que debería tener reglas claras que podría ser discrecional, pero con un marco que le dijera a la Administración cómo aplicar la discrecionalidad por lo que veo que si no termina siendo no es objetiva porque el servicio lo integran personas y las personas son las que terminan decidiendo (E5).

En algunas entrevistas aparece la problemática de la aplicación del art. 7 del Texto Ordenado de Beneficios Funcionales (TOBEFU) el cual regula un beneficio denominado “compensación por rendimiento y asiduidad” o comúnmente llamado “presentismo”. Esta norma establece algunas situaciones que generan demérito para su cálculo y otras que no lo hacen¹⁶. En el caso de la licencia por enfermedad de familiar, dispone que se

¹⁶ El art. 7 del TOBEFU dice: “... Para este cómputo, cada día de licencia por enfermedad se considerará como media inasistencia (0,50), cada día de licencia prevista en los literales A, D, H e I del del Volumen III del Digesto Departamental cero treinta (0,30). No se computarán como inasistencias, las licencias previstas en los , , y , ni las previstas en los literales E, F, G, J y K del , ni la licencia con goce de sueldo prevista en el , ni tampoco las licencias gremiales, por accidente de trabajo o las ausencias debidas a paros dispuestos por el PIT-CNT o por las direcciones de los gremios departamentales. Cada inasistencia con o sin aviso será considerada como una inasistencia. Las sanciones se computarán según el siguiente criterio: observaciones por escrito, 0,50 de inasistencia y cada día de suspensión, tres.

A los efectos de la exclusión del cobro de este beneficio, no se tomarán en cuenta las licencias médicas concedidas a los funcionarios en las situaciones siguientes y que les impidan lograr el porcentaje requerido en el inciso primero de este literal:

- 1) Enfermedades oncológicas.
- 2) Fracturas.
- 3) Afecciones que requieran internación en centro asistencial y/o internaciones domiciliarias debidamente acreditadas.
- 4) Intervenciones quirúrgicas.
- 5) Problemas de salud vinculados a una discapacidad de funcionarios acreditados en la forma que determine la reglamentación.
- 6) Situaciones que afecten o pongan en riesgo el embarazo.
- 7) Patologías de salud mental debidamente acreditadas por psiquiatra tratante, en la forma que determine la reglamentación y sujetas a evaluación del Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional.

considerará como demérito. Asimismo, este artículo es muchas veces utilizado para integrar e interpretar normativa departamental referida a los requisitos para la asignación de horas extras o extensiones horarias¹⁷.

Al respecto una de las preguntadas indica: “El art. 7 Del TOBEFU no es justo. Es discriminatorio, yo lo sacaría, lo propuse, que se sacaran las categorías de enfermedades”. “Las licencias por enfermedad de familiar generan demérito, te doy un derecho pero te lo quito. Te baja el presentismo” (E7).

Otra también refiere al tema, pero lo justifica por razones de interés general:

Por ejemplo, la licencia por enfermedad de familiar que afecta el presentismo. [...] es un derecho y bueno, por qué me están castigando y es un poco el equilibrio que la Administración siempre pone entre los derechos de los funcionarios y el interés general; el funcionamiento de la Administración y cómo prioriza las necesidades, creo que apunta a eso (E7).

7.3. Normativa. ¿Suficiente? ¿Conocida?

Solamente en dos de las entrevistas se detectaron respuestas afirmativas ante la consulta de si la normativa era suficiente.

En el resto, la percepción es que ha habido avances, pero se requiere optimizar el proceso de producción normativa que describen como “lento”:

Me parece que está lento porque incluso yo te digo esta ley 20.000 pasó por encima y que es desde finales del 2020, o si no del 2021 que a nivel nacional parlamento que aprobara una norma, que es más amplia, que lo nuestro con la cantidad de años que tiene de tradición y la IM en políticas de género igualdad de género, que debería haber avanzado más rápido cuando además hubo un período que esto avanzó en el gobierno nacional y ahora quedó desmantelado si bien a nivel legislativo (E6).

En lo que tiene que ver con el conocimiento de la normativa, dos de las personas entrevistadas manifiestan que los beneficios son conocidos por el funcionariado. Uno de

¹⁷ El Digesto Departamental establece ciertos requisitos para el otorgamiento de horas extras y extensiones horarias como ser el no exceder de determinados días de licencia médica por enfermedad de familiar.

ellos aclara: “Los funcionarios conocen los beneficios que son económicos. Hay igualmente cosas que no están claras”.

En las demás, se repiten opiniones en torno al desconocimiento de la información:

... hay muchísimo desconocimiento, pero desde cosas básicas hasta si digo, cuando falleció mi vieja, mi directora me dio cinco días y no tenía idea que eran diez. Imagínate, en una norma mucho más amplia, que la usa todo el mundo y estamos hablando a nivel de dirección [...] creo que es un gran deber de la IM y un gran deber dentro de lo que tiene que ver con los derechos de los funcionarios, dar a conocer la normativa. No ha hecho la IM una política clara en ese sentido y ha habido cambios de normativa cuando nosotros en los talleres muchas veces hablamos de cambios de normativa que se han producido en diferente en los últimos tiempos y todos se muestran totalmente sorprendidos (E2).

... hay desconocimiento. Por ejemplo, yo doy muchas clases en el centro de formación y estudio a funcionarios, cuando yo les cuento los derechos que tienen todos, hay muchas personas que me agradecen hasta el día de hoy porque yo les había dado información que no sabían: por ejemplo, en el caso de la conquista de las funcionarias que tuvieron que guardar reposo por un embarazo que expresamente no se considera como licencia médica, que no les puede afectar en nada, y muchas veces se las perjudicaba porque no sabían... Y eso es responsabilidad de los directores y de los jefes. Yo no creo que haya mala intención, hay mucho desconocimiento de las normas de parte de las jerarquías (E7).

“... Creo que la difusión siempre es poca” (E9).

Lo que yo creo que les llega a los funcionarios en la primera etapa de inducción cuando ingresan a la institución. Esta cuestión de decir, mira, estos son todos tus derechos, esto es todo lo que te corresponde, a estos son todos los beneficios que puedes acudir y creo que es como la primera entrada que tienen sobre eso. No con este nombre, sino como beneficios que tienen los funcionarios. Porque no es lo mismo hablar de que estos son beneficios de los funcionarios que estemos hablando de conciliación de vida familiar, laboral a que sea una política de conciliación. La corresponsabilidad también, poner ese tema ahí, esa otra lógica y explicar por qué surge esto, por qué es una política de igualdad de género, de acceso de la mujer al mercado de trabajo, esa lógica que cambió. Se pone como beneficios para el funcionario (E4).

Con respecto a la difusión todas las personas entrevistadas estiman que la información debería ser más accesible: “No hay una difusión de parte de la organización en hacer conocidos los avances o los cambios normativos, le otorgas el beneficio y te quedas escondido, la gente no accede”. “El Digesto es peor que el Quijote de la Mancha.

Debería haber un manual abreviado de consulta. Y los procesos de inducción deberían ser un poquito más intensos”.

“A veces lo pones en el anverso del recibo, pero la gente no lo lee. Hay un gran debe desde la institución en materia de difusión de los derechos” (E5).

Y ahí sí el gremio es el gran comunicador. El que llega con la comunicación. Yo creo que el gremio lo hace bien porque usa herramientas actuales: se comunica por WhatsApp, por Instagram y por Facebook. Y nosotros seguimos con el correo que no todo el mundo entra. Todo el mundo está con el celular en la mano (E5).

Una de las personas entrevistadas jerarquiza el papel fundamental de los mandos medios como un canal efectivo (o no) en la transmisión de la información.

7.4. Lenguaje inclusivo: ¿sí o no?

Por Resolución N° 2940/10, del 5 de julio de 2010, la IM declara preceptivo el uso de lenguaje inclusivo en todos los actos administrativos y la comunicación institucional.

De acuerdo con el trabajo de campo realizado no surge una apropiación del uso del lenguaje inclusivo por parte del funcionariado en general.

Una de las consultadas dice: “Yo no me resisto, pero me parece que la igualdad no pasa por eso. Yo personalmente entiendo que es una conquista, pero no pasa por eso. No comparto, pero lo acato, lo acepto” (E7).

Algunas personas entrevistadas expresan que existe desconocimiento sobre el tema, pese a encontrarse reglamentado desde el año 2010. También explicitan resistencias con respecto a su uso y también cierto desconocimiento:

... hay un desconocimiento brutal o sea, en pandemia hice el curso de lenguaje inclusivo en la IM muy bien armado. En este momento hay mucha gente que no tiene ni idea que existe una reglamentación y una política de la Intendencia Municipal a utilizar el lenguaje inclusivo y que se basa en dar visibilidad a un género que está históricamente subsumido, pero ahí hay mucho desconocimiento, no llega a todo el mundo y hay gente que mantiene las críticas al lenguaje inclusivo como si no perteneciera a la institución, porque acá no importa si estás o no de acuerdo con su utilización, es una norma y lo tenés que hacer, lo podrás hacer mejor o peor como muchas cosas en la vida, pero lo tendrás que aprender, pero no es algo que pueda depender de la voluntad de cada funcionario, y la mayoría

de la gente lo toma así y eso también es desconocimiento y falta de información y falta de visibilidad de esa política dentro de la IM (E2).

Yo creo que hay un esfuerzo insuficiente por incorporar lenguaje inclusivo hoy igual, creo que el lenguaje inclusivo va más allá de funcionario/funcionaria porque el lenguaje tiene que incluir a las disidencias y a las identidades no binarias, por eso nosotros estamos pensando sustituir, por ejemplo, mujer embarazada por persona gestante. Y en realidad entonces todavía como que nos falta en el cuidado, que no toda la normativa sale con el funcionario/funcionaria y obvio nos falta un paso más que es incluir a todas las personas con un sentido de inclusión, de diversidad sexual (E3).

Finalmente, vale señalar que del análisis documental efectuado, se desprende una escasa utilización del lenguaje inclusivo en los textos normativos departamentales.

7.5. Iniciativa normativa en suspenso

Por Res. N° 5431/18 del 26 de noviembre de 2018, se creó un grupo de trabajo con el cometido de estudiar y proponer la reglamentación de un régimen de trabajo para personas con discapacidad. En el plan de trabajo se propusieron tres fases, la última de ellas apuntaba a sugerir soluciones a las problemáticas y particularidades de funcionarias y funcionarios con hijos o familiares a cargo que presenten discapacidad.

De las entrevistas realizadas surge que esta iniciativa se encuentra en suspenso.

7.6. Adecuación normativa en proceso

Actualmente se encuentra en proceso de elaboración un proyecto de norma que ampare la obligación establecida en la ley N° 20.129 en cuanto al derecho de toda trabajadora pública o privada a ausentarse de su lugar de trabajo, hasta cuatro horas al mes, con la finalidad de concurrir a los controles de embarazo u otras consultas relacionadas. Dicho derecho también alcanza a su cónyuge, concubino o pareja a los efectos de acompañar en las mencionadas instancias.

En suma:

El análisis de la normativa vigente da cuenta de que en mayor o menor medida, se están implementando acciones relativas a la conciliación de la vida familiar y laboral. Se observan esfuerzos por adecuar la normativa departamental a los estándares internacionales y nacionales.

Todas las personas cuestionadas concuerdan con que las iniciativas (creación o modificación) siempre fueron de la propia Administración, sin intervención del gremio. No obstante, refieren a que son bien recibidos por este. Afirman que la presencia de ADEOM aparece ante alguna problemática específica planteada por el funcionariado y que esto no ocurre con frecuencia.

Asimismo, indican que es una tarea principalmente realizada por operadoras y operadores jurídicos. Como actores principales que participan en procesos de producción normativa sobre conciliación vida familiar y laboral identifican a la Secretaría General, el Departamento de Gestión Humana, la División Administración de Personal, la División Asesoría Jurídica.

La mayoría de los entrevistados expresa que este proceso nace a partir de casos particulares y todos refieren a la necesidad de contar con normas sobre la conciliación.

De acuerdo con el trabajo de campo realizado, no surge una apropiación del uso del lenguaje inclusivo por parte del funcionariado en general a pesar de la existencia de una resolución que desde el 2010 mandata su uso.

Para interpretar la normativa departamental, las personas consultadas utilizan distintos criterios. Se pueden distinguir dos grupos: quienes utilizan un criterio restrictivo y otros que aplican una perspectiva más amplia (y dentro de este solamente cinco de las once personas entrevistadas hablan de una perspectiva de género).

En el primer grupo, se encuentran fundamentalmente personas que dicen utilizar un criterio literal para interpretar las normas. Mientras que en el otro caso, se detectan quienes usan criterios relacionados con el espíritu de la norma, antecedentes, contexto institucional, relacional, histórico, cultural, estándares internacionales y constitucionales, normas de mayor jerarquía, lineamientos políticos institucionales (planes de gobiernos, planes y estrategia de igualdad, etcétera).

En ambos grupos, afirman basarse también en el principio de igualdad. Sin embargo ante la consulta de qué se entendía por estos conceptos, el primero se ciñe esencialmente a la igualdad ante la ley, mientras que el otro se afilia a una concepción más amplia que se acerca a la explicada en el marco conceptual de este trabajo (incluida la igualdad de oportunidades y de resultados). También se observa entre las personas entrevistadas una diferente concepción de la “función pública”; en un caso, incluye el principio de igualdad sustantiva mientras que en otro, se limita a una visión meritocrática.

La mayoría de las personas entrevistadas reconoce que en la tarea interpretativa juegan un papel muy importante las subjetividades o “un poder discrecional de la

Administración” y que también, en muchas oportunidades, existe falta de formación en género.

Con respecto a la existencia de límites al realizar la labor interpretativa, una de las consultadas, menciona que el gremio puede ser un actor que ponga límites a la discrecionalidad de la Administración. Algunos hablan de que un límite sería el *corpus iuris* de los derechos humanos como también, los principios constitucionales.

Solamente en dos de las entrevistas se detectaron respuestas afirmativas ante la consulta de si la normativa era suficiente. En el resto, la percepción es que ha habido avances, pero se requiere optimizar el proceso de producción normativa. Una lo describen como “lento”.

En lo vinculado al conocimiento de la normativa, dos de las personas entrevistadas manifiestan que el funcionariado conoce “los beneficios”. En las demás, se repiten opiniones en torno al desconocimiento de la información. Una de las personas entrevistadas aclara que en algunas oportunidades, la normativa no es conocida bajo el título de “recursos para conciliar la vida familiar y personal”, sino simplemente como “beneficios funcionales” y que sería beneficioso enmarcarlo en una política de conciliación.

Sobre la difusión, todas las personas entrevistadas estiman que la información debería ser más accesible y que es una asignatura pendiente de la IM poder comunicar en clave de derechos humanos.

Una de las entrevistadas, jerarquiza el papel fundamental de los mandos medios como un canal efectivo (o no) en la transmisión de la información. Muchos destacan al sindicato como un gran comunicador.

8. Situaciones planteadas por el funcionariado a la IM

Algunas de las personas entrevistadas coinciden en que las situaciones particulares que se presentan y que carecen de normativa específica se solucionan por vía de excepción. Uno de ellos menciona: “Las decisiones desde un tiempo para acá son muy flexibles, pero esa flexibilidad no se ve reflejada en la normativa”. Son las excepciones. Hay muchas excepciones. Las dicta el Departamento”.

... la IM ha contemplado soluciones por vía de excepción, las debe contemplar todo el tiempo, que yo sepa siempre se busca una solución a la problemática que pudiera tener el funcionario, la funcionaria que de pronto

no estaban comprendidos en la normativa, pero siempre se le dio una solución. En ese sentido siempre fueron muy abiertos (E7).

Otra entrevistada dice:

Esta Administración se ha mostrado muy sensible. Salud Ocupacional informa, si tenemos potestad lo resolvemos nosotros. Lo pasamos a Auditoría de Personal para que habilite los días. Y hay otras cuestiones que si están fuera de nuestras potestades las consultamos con la División y sus asesores jurídicos y otras veces con Jurídica. La mayoría de los casos se resuelve, pero demora mucho, hay algunas situaciones pueden que demorar mucho. Le consultan hasta al loro (E5).

En los discursos se advierte que las situaciones que llegan al Departamento de Gestión Humana se tramitan por expediente, pero sin un procedimiento previamente acordado (de forma verbal o escrita). Además aclaran que, previo al dictado de la resolución, se consultan demasiados actores institucionales lo que provoca una excesiva duración en la tramitación de los asuntos. Sugieren la necesidad de contar con procedimientos escritos.

En cuanto a las percepciones acerca de si las solicitudes provienen más de mujeres o varones expresan: “Es indistinto y depende de la etapa de la vida que esté cada persona”.

Hay hombres que piden, me acuerdo de este del muchacho del cambio de horario, de otro más o sea creo que han sido, capaz que a veces las de las mujeres se organizan en forma colectiva, las de los hombres son más individuales (E6).

“Los hombres piden más para cuidar a sus progenitores. Muchas veces son varios hermanos varones, ahora si hay una hermana mujer, carga ella con todo. Para el cuidado de hijos, hay más solicitudes de mujeres” (E5).

En cuanto a la interrogante si el planteo pudiera venir de la jerarquía, las personas consultadas manifiestan que estas situaciones se dan muy esporádicamente: “Planean, cómo podemos dar una mano, depende quien te toque. A veces te dicen bueno si no podés trabajar jorobate y buscate otra cosa”.

Sobre la consulta de si han observado resistencias de las jerarquías o de compañeras o compañeros de trabajo frente a soluciones favorables para el funcionariado. Algunas personas manifiestan que no tienen conocimiento y otras señalan que el otorgamiento de licencias genera malestar en los espacios de trabajo:

Algunas funcionarias se hacen la fama de muy faltadoras, y muchas veces las personas no saben lo que le pasa a ese faltador. Algunas personas que lo conocen de antes y ven el cambio pueden acercarse y preguntar, pero otra vez tengo algunos directores o jefes que no les interesa entonces la persona comienza a tener el rótulo de mal empleado, y cuando vuelve es rechazado (E5).

Respecto a qué tipo de problemáticas se plantean, de las entrevistas surgen los siguientes casos:

Hace poquito vino un expediente que vino a la DAIG para informar y después yo sugerí que fuera a Gestión Humana y actualización normativa para analizar la posibilidad de una modificación de la normativa, por ejemplo, un funcionario que pidió ampliar la licencia parental porque su esposa o compañera estaba con embarazo gemelar que iba a haber nacimiento múltiple lo que implicaba él quería estar involucrado y además mayor disponibilidad de tiempo para estar en su casa. Y si después hubo otro, de cambio de horarios, que no se los concedían en sus lugares de trabajo para padres que tenían la tenencia de sus hijos [...] en la DAIG siempre hay un informe favorable en cuanto a asegurar la conciliación (E6).

... cambio de horario, flexibilidad, [...] terminan dependiendo de la buena voluntad del Director. Hay gente que comprende la situación y facilita las cosas y otros directores que todo lo contrario, aplican la norma no importa si se te está muriendo la madre, si tenés un hijo con neumonía o si te separaste y estás sola con cinco gurises. Esto se cumple tal cual (E3).

En cuanto al grado de satisfacción de la persona que plantea la problemática, en la mayoría se observa conformidad con las respuestas otorgadas por la Administración.

Como tantas otras cosas interesantes de la gestión más humana, lo que más devolvieron era esa incredulidad que había y que ahora este reclamo tuviera cabida y se apoyara institucionalmente. Más allá del te hago el favorcito, mañana no vengas, porque eso existió siempre. Y siempre hubo directores empáticos, selectivamente. Ahora que exista un lugar donde esto se institucionalice y se empiece a tomar como un derecho, creo que en eso la gente se sorprende (E2).

En suma:

Algunas de las personas entrevistadas coinciden en que las situaciones particulares que se presentan y que carecen de normativa específica, son solucionadas por vía de excepción.

En todos los discursos se reiteran la mención de la existencia de “muchas excepciones”.

Se identifican como actores que intervienen en estas situaciones a Salud y Seguridad Ocupacional, Asesoría Jurídica del Departamento, División Administración de Personal, Auditoría de Personal, División Asesoría Jurídica, División Asesoría para la Igualdad de Género.

Puntualizan que las situaciones se gestionan por expediente, pero sin un procedimiento previamente acordado (de forma verbal o escrita). Además aclaran que, previo al dictado de la resolución, se consultan demasiados actores institucionales lo que provoca una excesiva duración en la tramitación de los asuntos. Sugieren la necesidad de contar con procedimientos escritos.

En cuanto a las percepciones acerca de si las solicitudes provienen más de mujeres o varones, las opiniones se encuentran divididas. Algunos hablan de que son mayoritariamente mujeres las que consultan y para otros, es indistinto.

En cuanto a la interrogante si el planteo pudiera venir de la jerarquía, las personas entrevistadas manifiestan que estas situaciones se dan muy esporádicamente y que, generalmente, es la persona funcionaria interesada la que inicia la gestión. Sobre la consulta de si han observado resistencias de las jerarquías o de compañeras y compañeros de trabajo frente a soluciones favorables para el funcionariado, algunos manifiestan que no tienen conocimiento y otros señalan que el otorgamiento de licencias genera malestar en los espacios de trabajo.

En cuanto al grado de satisfacción de la persona que plantea la problemática, en la mayoría se observa conformidad con las respuestas otorgadas por la Administración, ya que en la gran mayoría de los casos, se accede a lo solicitado.

9. Relevamiento de propuestas

En esta dimensión, se sistematizan las propuestas que fueron surgiendo a lo largo de las entrevistas. Dos de las personas consultadas realizan apreciaciones respecto a la importancia de tomar en cuenta aspectos relacionados a la conciliación no solo por cuestiones vinculadas a la igualdad y no discriminación, sino que también lo conectan a la fidelización del personal a una institución: “No somos atractivos para una población joven y bien preparada” (E5). “El tomar en cuenta aspectos relacionados a la conciliación

y darle mayor flexibilidad a esas personas para que cuiden a sus niños hace que la gente venga más contenta a trabajar” (E4).

En este sentido, remarcan algunos beneficios de prácticas de conciliación para la organización como que reducen el ausentismo; ayudan a atraer personal altamente calificado y a no perder personal con talento (haciendo referencia, por ejemplo, al sector informático); fomentan el compromiso con la IM; mejoran el clima laboral al disminuir los niveles de estrés; aumentan el rendimiento del personal y la productividad.

Con respecto a las distintas propuestas que surgieron a lo largo de los relatos:

La mayoría de las personas consultadas considera que no se aprovecha adecuadamente la herramienta del teletrabajo y otras modalidades de flexibilidad horaria. Incluso algunas hablan de una nueva concepción de entender el trabajo, no apeándose a la idea rígida de una necesaria presencialidad.

En líneas generales, se habla de la importancia de incorporar una perspectiva interseccional y del trabajo interdisciplinario puesto que la visión de diferentes disciplinas puede sin lugar a duda, mejorar la comprensión del problema y que las situaciones se aborden con este enfoque.

En lo específico, todas las personas entrevistadas se refieren a la necesidad de contar con información respecto a las necesidades del funcionariado respecto a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Asimismo, las personas consultadas se expresan sobre la importancia de la creación de diversos espacios de intercambio donde se atiendan aspectos que identifican como obstáculos para la profundización de la perspectiva de género en las políticas de cuidado y, específicamente, de conciliación de la vida familiar y laboral en la IM. Así, refieren a espacios donde:

- 1) Se revise y elabore normativa departamental con perspectiva de género y además, se generen criterios de interpretación grupales de esta. Aparece como una buena experiencia, la labor realizada por un grupo de trabajo creado para elaborar un proyecto del protocolo para situaciones de violencia, discriminación, acoso laboral, incluidos el que sucede por razones de género.
- 2) Se produzca conocimiento acerca de los usos del tiempo del funcionariado de la IM, al abrir líneas de investigación sobre el tema.
- 3) Se promueva la corresponsabilidad social, por ejemplo, por medio de la creación de grupos de padres.

También se señala: “Incluso hubo un proyecto, de calidad con equidad de género, de generar un espacio de cuidado y de entretenimiento para los niños” (E3).

- 4) Se trabaje en la difusión de los derechos de las personas trabajadoras a través de formaciones y sensibilizaciones (dirigidas a la totalidad del funcionariado, pero con prioridad en los mandos medios).

Dos personas señalan la necesidad de extender los días de licencia por enfermedad de familiar ya que consideran que los existentes actualmente son insuficientes para satisfacer las necesidades de cuidado.

**Cuadro 29: Estado de situación de recomendaciones realizadas en el
Diagnóstico de Calidad con Igualdad de Género**

Sistemas de información	Implementar base de datos del funcionariado que contemple personas a cargo menores de edad (no necesariamente hijos/as) y/o con discapacidad.	Pendiente
	Implementar base de datos de pasantes que contemple hijas/os, personas a cargo menores de edad (no hijos/as) y/o con discapacidad.	Pendiente
	Realizar un relevamiento sistemático de las necesidades de cuidados y uso del tiempo del funcionariado y pasantes, que alimente y actualice las bases de datos existentes.	Pendiente
Servicios	Ampliar la existencia de salas de lactancia distribuidas en las diferentes dependencias de la institución, acompañada de difusión para abarcar a la población municipal.	Cumplido
	Para la población no atendida por el Centro de Educación Inicial, partida de copago para guardería en otras instituciones (con correspondiente seguimiento de su uso)	Pendiente
	Mejorar servicio de CEI: acceso para todas y todos, aumento de carga horaria. Para quienes no pueden acceder, implementar convenios con otras instituciones o partidas.	Pendiente
	Incorporar en las compras de la IM para servicios tercerizados, cláusulas vinculadas a servicios de cuidados.	Con avances
	• Propuestas funcionarias usuarias de Sala de Lactancia de Edificio Sede: Flexibilización del régimen horario desde que termina el horario maternal (cumplido el año del niño/a) y hasta que tiene 3 (Ingreso a jardines públicos).	Con avances
Revisión y adecuación normativa	Adecuar la terminología utilizada con relación a las personas gestantes y no gestantes, en lugar de paternal y maternal para tener en cuenta las parejas homoparentales o que incluyan personas trans.	Con avances
	Revisar y adecuar la normativa, equiparando el concubinato a la unión concubinaria y al matrimonio, con beneficios desde el 1er día de la declaración jurada.	Pendiente
	Revisar y adecuar la normativa referente a la licencia por enfermedad de familiar: • Cantidad de días otorgados en función de la cantidad de personas integrantes del núcleo familiar.	Pendiente
	Ampliación de licencia por enfermedad de familiar para quienes tienen personas con discapacidad a cargo. • Computar solo días hábiles en licencia por enfermedad de familiar.	Pendiente
	Revisar y adecuar la normativa referente a la extensión de la licencia especial por enfermedad de familiar en lo referido a: • Cantidad de días otorgados. • Cantidad de familiares a los que se les puede asignar la extensión. • Computar sólo días hábiles en licencia de enfermedad de familiar.	Pendiente
	Equiparar a hijas/os biológicos la extensión de la reducción de la jornada por cuidados parentales de hijas/os por adopción.	Pendiente
	Transición gradual del medio horario al horario completo.	Pendiente
	Dos años de medio horario (si el niño/a sigue siendo lactante)	Cumplido
	Aumento de licencia paternal (transformación del rol del padre).	Pendiente
	Sustitución de la utilización de sala de lactancia por una hora menos de jornada laboral.	Pendiente
Formación y difusión	Generar campañas de sensibilización sobre corresponsabilidad en los cuidados en los espacios de trabajo, donde se promueva un rol activo de los varones en la crianza de niñas, niños y adolescentes.	Pendiente
	Sensibilizar a cargos de conducción y jefaturas en corresponsabilidad y división sexual del trabajo, para construir espacios de trabajo corresponsable y poder analizar prácticamente las tensiones en el trabajo cotidiano.	Pendiente. Con intervenciones puntuales a partir de algunos casos
	Generar guías de recursos para diversos servicios de Gestión Humana, cargos de conducción y jefaturas, respecto a normativa, recursos, servicios y beneficios disponibles para funcionariado y pasantes relativos a cuidados y personas en situación de dependencia a cargo.	Cumplido
	Generar contenidos para la Intranet que den difusión de la información anteriormente planteada.	Cumplido
	Jornadas de sensibilización en los equipos de trabajo con embarazadas y madres en medio horario.	Pendiente

Fuente: Elaboración propia en base a IM, 2021.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo se centra en el análisis de los principales desafíos identificados en el curso de esta investigación para la profundización de la perspectiva de género en la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la IM. Asimismo, se ofrecen recomendaciones para abordar el tema.

Para el cumplimiento de la tarea de investigación se contemplaron cuatro objetivos específicos (ampliamente desarrollados en el capítulo metodológico) que básicamente consistieron en: a) la realización de un mapeo inicial que examina los antecedentes, contexto institucional y actores clave; b) el análisis detallado de la normativa departamental relevante; c) la identificación y sistematización de buenas prácticas y barreras existentes, en donde se destacaron recursos útiles y áreas a mejorar; d) la recolección de percepciones y sugerencias de actores importantes. A través del estudio de fuentes primarias y secundarias se intentó tener una visión completa de los retos y posibilidades para incorporar la perspectiva de género en las políticas de cuidados y conciliación laboral en la IM.

1. Síntesis de los principales hallazgos

Las personas entrevistadas describen a la institución como un ente complejo con diversos niveles de gobierno y una amplia gama de funciones.

Destacan la falta de homogeneidad en la institución y la describen como compuesta por “submundos” con realidades marcadamente distintas, lo que sugiere una “carencia de identidad única”. Asimismo, subrayan la importancia de reconocer esta diversidad para abordar efectivamente las situaciones presentes.

Se menciona que, a pesar de la extensa plantilla de más de 8.000 empleados y empleadas, quienes están dispersos geográficamente y con roles variados, la estructura administrativa centralizada y la jerarquía vertical imponen una rigidez que dificulta la adaptación a nuevas necesidades y ralentiza los procesos. También, afecta la comunicación y coordinación entre diferentes áreas.

La gestión actual, según las personas entrevistadas, limita las modalidades de trabajo flexibles, excepto por algunas excepciones introducidas durante la pandemia. Se

crítica la concepción obsoleta de la presencialidad laboral y se valora la flexibilidad como esencial para el rendimiento.

Por otra parte, resaltan la presencia de acoso sexual laboral y otros tipos de violencia directa, así como la existencia de casos de discriminación y una violencia estructural arraigada en su cultura organizacional. Reconocen que la pandemia de COVID-19 ha servido como un punto de inflexión crítico para reconsiderar las políticas de cuidado y conciliación desde una perspectiva de género.

Los hallazgos muestran también que la gran mayoría de las personas entrevistadas (9 de 11) no identifican la incorporación de la perspectiva de género dentro de la cultura organizacional de la IM y que unánimemente, los/las participantes en el estudio señalan la falta de una política formal dirigida a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral para el personal de la IM.

En lo que respecta a las medidas implementadas, existe consenso entre las personas entrevistadas en que se han adoptado tres tipos de acciones, que se pueden categorizar de la siguiente manera: 1) medidas generales incorporadas en la normativa departamental (sistematizadas en numeral 6 del capítulo anterior); 2) acciones orientadas a todo el personal durante eventos específicos en contextos de crisis (relacionados con la pandemia de COVID-19, tales como el reintegro postpandemia en marzo de 2021, y también durante los meses de julio y septiembre de 2023); 3) intervenciones puntuales, diseñadas para atender las solicitudes individuales del funcionariado.

En todos los casos, no se observó participación del sindicato, salvo en la situación relacionada con el proceso de reintegro tras la pandemia de COVID-19. Además, se valora positivamente la implementación de estas medidas, no obstante, se admite la ausencia de un diseño, planificación y evaluación adecuados.

En lo que respecta a las **medidas generales**, el análisis de la información recopilada indica que la IM cuenta con una variedad de recursos destinados a promover la conciliación entre la vida familiar y laboral de su personal. Entre las herramientas vinculadas al manejo del tiempo, se resalta la licencia por “enfermedad de familiar”, la cual es utilizada predominantemente por mujeres (un 11% más en comparación con los hombres). A pesar de que existen otras modalidades de flexibilización horaria reglamentadas (como el teletrabajo, códigos de horario 3 y 4, horas permiso, cambios de horarios, entre otros), estas no han sido creadas específicamente para atender demandas de conciliación.

En relación con el CEI, se señala que las problemáticas están relacionadas con la población objetivo de niños de 0 a 3 años (excluyendo otras situaciones de dependencia) y su uso limitado por parte del personal de la IM (en el Edificio Sede).

Se observa una insuficiencia en los datos recabados por la institución respecto a la utilización de los recursos; la licencia por “enfermedad de familiar” no se encuentra desagregada en el tipo de vínculo que se trata, en las Salas de Lactancia no se sabe exactamente quiénes la utilizan y demás detalles de cómo se desarrolla el servicio, tampoco ha habido instancias de evaluación. La eficiencia del CEI en cubrir las necesidades de cuidado no se puede determinar debido a la falta de datos.

Asimismo, surge que se realizaron recomendaciones respecto a la importancia de un relevamiento sistemático en el Diagnóstico de Calidad con Equidad elaborado en el año 2019, pero que aún no se han cumplido y que los sistemas de información de la organización aún no incorporan la perspectiva interseccional y de diversidad. Tampoco existen datos acerca de los impactos de las medidas que se implementan (para generar ejemplos de buenas prácticas y garantizar un acceso igualitario e inclusivo).

Otro punto para considerar es que el análisis de la normativa vigente relacionada a la conciliación de la vida familiar y laboral da cuenta de que, en mayor o menor medida, se están implementando acciones para atender el problema. Se observan esfuerzos por adecuar la normativa departamental a los estándares internacionales y nacionales que se detallaron en el capítulo de antecedentes. La percepción es que ha habido avances, pero se requiere optimizar el proceso de producción normativa.

Un consenso entre todas las personas entrevistadas es que las iniciativas, ya sea de creación o modificación, siempre provienen directamente de la Administración, sin intervención del gremio. Sin embargo, destacan que estas propuestas son bien recibidas por el sindicato. Indican que la presencia del gremio surge principalmente en respuesta a problemáticas específicas planteadas por el funcionariado, aunque este tipo de situaciones no ocurre con frecuencia. Además, señalan que los operadores jurídicos, en su mayoría, desempeñan un papel destacado en estas tareas. Los actores principales que participan en procesos de producción normativa sobre conciliación entre la vida familiar y laboral son la Secretaría General, el Departamento de Gestión Humana, la División de Administración de Personal y la División de Asesoría Jurídica.

La mayoría de las personas entrevistadas afirma que este proceso surge a partir de casos particulares, y todos subrayan la necesidad de contar con normas específicas sobre la conciliación.

Según el trabajo de campo, no se observa una apropiación general del uso del lenguaje inclusivo por parte del funcionariado, a pesar de una resolución vigente desde 2010 que lo dicta. Aunque se han llevado a cabo formaciones al respecto, persisten resistencias.

En cuanto a la interpretación de la normativa departamental, se identifican dos grupos de personas consultadas: aquellos que aplican un criterio restrictivo basado en una interpretación literal de las normas, y otros que adoptan una perspectiva más amplia, al considerar el espíritu de la norma, antecedentes, contexto institucional, relacional, histórico, cultural, estándares internacionales y constitucionales, así como lineamientos políticos institucionales.

Ambos grupos mencionan que se basan en el principio de igualdad, pero existe una diferencia en la comprensión de este concepto. Mientras que el primer grupo se enfoca principalmente en la igualdad ante la ley, el segundo adopta una concepción más amplia, que incluye la igualdad de oportunidades y resultados. También se observa una variabilidad en la percepción de la “función pública”, que va desde la inclusión del principio de igualdad sustantiva hasta una visión más limitada y meritocrática.

La mayoría de las personas entrevistadas reconoce la existencia de las subjetividades o del “poder discrecional de la Administración” en la tarea interpretativa, y destaca la falta de formación en género en muchas instancias. En cuanto a los límites en la labor interpretativa, algunas personas mencionan que el gremio puede actuar como un factor que establece límites a la discrecionalidad de la Administración. También se señala que los principios constitucionales y el *corpus iuris* de los derechos humanos pueden servir como límites en este contexto.

Como cuestión interesante a señalar, es la relativa al conocimiento de la normativa, dos de las personas entrevistadas manifiestan que el funcionariado conoce “los beneficios”. En las demás, se repiten opiniones en torno al desconocimiento de la información. Una de las personas entrevistadas aclara que, en algunas oportunidades, la normativa no es conocida bajo el título de “recursos para conciliar la vida familiar y personal”, sino simplemente como “beneficios funcionales” y que sería beneficioso enmarcarlo en una política de conciliación.

Sobre la difusión, todas estiman que la información debería ser más accesible y que es una asignatura pendiente de la institución poder comunicar en clave de derechos humanos.

Una de las consultadas jerarquiza el papel fundamental de los mandos medios como un canal efectivo (o no) en la transmisión de la información por lo que, como ya se expresó, deberá fomentarse su formación y sensibilización.

En las **acciones orientadas a todo el personal** se describe la única participación del sindicato relevada en esta investigación y también las respuestas de la Administración a las necesidades de conciliación familiar y laboral del personal de la IM durante y después de la pandemia de COVID-19. Al analizar estas acciones, se observan varios aspectos clave sobre la gestión de recursos humanos en contextos de crisis y la interacción entre el sindicato y la administración. Se subraya la complejidad de implementar políticas de conciliación familiar y laboral efectivas en contextos institucionales y presupuestarios restrictivos.

La experiencia de la IM en estos contextos ilustra tanto la capacidad de respuesta a necesidades inmediatas del personal como las limitaciones estructurales para adoptar cambios más amplios y sistemáticos. Resalta la importancia de la colaboración entre el sindicato y la administración para promover el bienestar del personal, al tiempo que pone de manifiesto la necesidad de superar estereotipos de género y establecer procesos de evaluación robustos para mejorar la gestión de recursos humanos en el futuro.

En lo que refiere a las **intervenciones puntuales** para lograr la conciliación, algunas personas entrevistadas coinciden en que las situaciones sin normativa específica se resuelven de manera excepcional. En todos los relatos, se destaca la presencia recurrente de “muchas excepciones”. En diversas respuestas, se resalta que las situaciones particulares se gestionan de manera discrecional por personal con capacidad de decisión y se basan en su propia percepción o afinidad hacia determinadas circunstancias o individuos.

Se destaca que la gestión de estas situaciones se realiza a través de expedientes, pero sin un procedimiento previamente acordado, ya sea de forma verbal o escrita. Además, se aclara que, antes de dictar una resolución, se consultan a numerosos actores institucionales, lo que provoca una prolongada duración en la tramitación de los asuntos. Se sugiere la necesidad de contar con procedimientos escritos para agilizar este proceso. Los actores involucrados en tratar las situaciones en las cuales se requiera conciliar la vida laboral y la familiar se identifican como: Salud y Seguridad Ocupacional, Asesoría Jurídica del Departamento, División Administración de Personal, Auditoría de Personal, División Asesoría Jurídica y División Asesoría para la Igualdad de Género.

En cuanto a las percepciones sobre si las solicitudes provienen mayoritariamente de mujeres o varones, las opiniones están divididas. Algunas personas mencionan que son en su mayoría mujeres quienes realizan consultas, mientras que para otras es indiferente. Respecto a la posibilidad de que las solicitudes provengan de la jerarquía, se señala que estas situaciones son esporádicas y que, en general, es la persona funcionaria interesada quien inicia la gestión.

En lo que tiene que ver con la resistencia de las jerarquías o colegas de trabajo ante soluciones favorables para el funcionariado, algunas personas indican no tener conocimiento al respecto, mientras que otras señalan que el otorgamiento de licencias genera malestar en los espacios laborales.

Sobre el grado de satisfacción de quienes plantean las problemáticas, en la mayoría de los casos se observa conformidad con las respuestas otorgadas por la Administración, ya que en la gran mayoría de los casos se accede a lo solicitado.

Algunos relatos describen situaciones donde se “penaliza la maternidad”, y afirman que esto sucede con frecuencia en la IM.

En las respuestas se repite la identificación de actores que se encuentran involucrados en la implementación de acciones de conciliación de la vida familiar y laboral para el funcionariado de la IM: Departamento de Gestión Humana y las Divisiones Asesoría Jurídica y Asesoría para la Igualdad de Género. Con excepción de dos de las entrevistadas, las restantes personas no nombran organizaciones (públicas o privadas) pertenecientes a otros actores fuera de la IM (salvo ADEOM). Con respecto a la CIGIMM y/o los Equipos de Igualdad tienen alguna participación que se circunscribe a la recepción de alguna problemática particular.

En este sentido, como se explicará, aparece como un desafío la participación de otros actores relevantes.

Si bien la “institucionalidad de género” (Secretaría de la Mujer, en su momento, la División Asesoría para la Igualdad de Género, Unidades de Género, CIGIMM, Equipos de Igualdad) se percibe como una buena estrategia para transversalizar la incorporación de la perspectiva de género en la cultura organizacional de la institución, en los hechos, el involucramiento en este tema parece ser principalmente de la DAIG y de la Unidad de Género del Departamento de Gestión Humana (hoy absorbida por la Secretaría de Bienestar Laboral e Igualdad de Género).

Una particularidad digna de mención es la histórica influencia de la gremial representativa del funcionariado (ADEOM), que desempeña un papel crucial en las

políticas de gestión humana de la institución. En un hito significativo, ADEOM ha incorporado recientemente, por primera vez, cláusulas relativas al género en su convenio colectivo. Además se destaca como un “gran comunicador” en la difusión de los derechos de los funcionarios. A pesar de estos avances, se observa que la conciliación entre la vida familiar y laboral no se manifiesta como una plataforma reivindicatoria central para ADEOM, a excepción de planteamientos muy específicos. Las personas entrevistadas no perciben la participación del sindicato en la instalación y ejecución de servicios, ni en las demandas del funcionariado relacionadas con la concesión de licencias y transferencias monetarias. De manera similar, esta percepción se extiende al proceso de producción normativa departamental.

2. Conclusiones y recomendaciones

Como se ha destacado en este estudio, existen cuatro principios esenciales que, al aplicarse en el proceso de desarrollo de políticas de cuidado, resultan en la formulación de políticas que protegen y garantizan los derechos humanos de quienes brindan y reciben cuidados. Dichos principios orientadores son: a) enfoque de derechos humanos y perspectiva de género; b) universalidad y equidad en las prestaciones; c) responsabilidad estatal primordial; d) diálogo social y representación (OIT, 2019).

El enfoque de derechos humanos permite identificar y reconocer las desigualdades estructurales que limitan el acceso a los derechos en condiciones de igualdad. Al mismo tiempo, esta mirada propone la generación de condiciones para el acceso a escala universal, incluso, a través de la formulación de acciones positivas que tiendan a corregir las desigualdades estructurales. Esta perspectiva fortalece, además, el rol del Estado y sus condiciones institucionales para garantizar el acceso a los derechos, ampliar la participación social y generar estrategias que promuevan la circulación y producción de información (Rossi y Moro, 2014, en Fontela, 2020).

A su vez, la perspectiva de género plantea que el diseño de las políticas de igualdad parta de un diagnóstico de las desigualdades existentes, que expresa con claridad lo que implica la igualdad (a través de los objetivos o metas de la política, que podrán ser luego evaluados o medidos a través de instrumentos específicos) y que se hagan efectivos en todos los niveles de ejecución de una política. Es decir, si bien adoptar una estrategia de *mainstreaming* de estas características responde a la existencia de una voluntad política

de avanzar en este sentido, el proceso en sí recae en la generación de capacidades técnicas en el funcionariado vinculado a las políticas en donde se incorpora el enfoque.

A este análisis debe agregarse, una perspectiva interseccional, que permite evidenciar cómo distintas formas de organización social y de poder, como el patriarcado y la colonialidad, refuerzan múltiples opresiones marcadas por el sexo, el género, la raza, la clase, la orientación sexual, la ubicación territorial y la edad, entre otras (Darré, Beramendi y Sosa, 2012). Este enfoque implica aprehender la realidad de las personas y de los grupos sociales, desde una concepción holística e integradora, que debe incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas si se pretende promover el desarrollo en igualdad (González Perret y Deus Viana, 2015, en CEPAL, 2017).

Es fundamental subrayar también el aporte de la metodología de las “Tres R” (Reconocimiento, Reducción y Redistribución del trabajo de cuidados no remunerado), que ofrece un marco analítico y normativo diseñado para examinar de manera exhaustiva las políticas de cuidado bajo una lente de género. Este enfoque se orienta hacia tres metas clave enfocadas en modificar el tratamiento del cuidado en la sociedad. Para que la metodología de las “Tres R” sea implementada efectivamente, se necesitan políticas públicas innovadoras, un fuerte compromiso político y una transformación cultural que desafíe y reformule las normas de género tradicionales. En este contexto, es imprescindible promover el diálogo y la colaboración entre diversos actores sociales, incluidos el Estado, el sector privado, las comunidades y las familias, con el fin de desarrollar sistemas de cuidado más igualitarios.

En este marco, se considera esencial incrementar la perspectiva de género en las políticas de gestión humana de la IM para asegurar que los cambios sean estructurales y se extiendan a lo largo de toda la organización. Las estrategias dirigidas a evaluar el impacto de las acciones gubernamentales en la distribución del trabajo no remunerado y a promover un equilibrio entre la vida laboral y familiar redundarán en una mayor participación laboral femenina, en condiciones óptimas para su actuación en el ámbito del trabajo remunerado y, finalmente, en un avance significativo hacia la igualdad de género. Esta última se entiende en su doble dimensión de igualdad formal y sustantiva. Asimismo, las tendencias contemporáneas en la organización empresarial están incorporando factores como el aprendizaje continuo, la motivación, la creación de un ambiente de trabajo positivo y el equilibrio entre la vida personal, familiar y laboral.

A partir de estas conceptualizaciones (ampliamente desarrolladas a lo largo de este estudio), se identifican los principales desafíos que podrían contribuir en la

profundización de la perspectiva de género para la construcción de una política de conciliación con corresponsabilidad social para el funcionariado de la IM.

2.1. Desarrollar políticas formales de conciliación

La unanimidad en la percepción de la falta de una política formal de conciliación subraya una carencia significativa en el marco institucional de la IM. Se observa que la conciliación a escala departamental se encuentra esencialmente en una fase inicial en la cual el problema acaba de ingresar a la agenda de gobierno (por lo pronto, de una manera discursiva).

La implementación de acciones indica un esfuerzo por parte de la IM para adaptarse a las demandas específicas de su personal. La disponibilidad de diversos recursos, como licencias y flexibilización horaria, refleja un intento por facilitar la conciliación. Sin embargo, la falta de diseño de estas herramientas resalta la importancia de adaptar y expandir las prácticas existentes para abordar de manera más efectiva las necesidades de conciliación del personal. También debe tenerse presente que la falta de evaluación de estas acciones limita la comprensión de su efectividad y el impacto que pueden tener en la conciliación.

De esta forma, es necesario enmarcar las acciones que se describen a lo largo de este documento así como nuevas iniciativas que surjan, en una política institucional de conciliación familiar y laboral para el funcionariado de la IM, y transversalizar la perspectiva de género en su cultura organizacional.

Resulta necesario trabajar en el diseño de una política que responda a una lógica común dirigida a generar un cambio cultural que permita una distribución de tareas más igualitaria, para empoderar a las mujeres y, a su vez, fortalecer las masculinidades positivas y paternidades responsables. Para ello, debe existir una voluntad política sostenida que garantice el reconocimiento del derecho al cuidado (en un sentido amplio y como fue explicado anteriormente), así como también, su ejercicio efectivo. De esta manera, se podrá avanzar hacia la meta del trabajo decente con una perspectiva basada en los derechos humanos lo que implica colaborar en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas que promuevan el cumplimiento progresivo de los derechos (Galvez, 2011).

2.2. Superar la brecha entre el discurso y la práctica: la importancia de la formación y sensibilización en la gestión humana

Muchas de las personas consultadas marcan una brecha entre el discurso político institucional y su efectiva aplicación en la IM y, en lo específico, en las políticas de gestión humana. Esta brecha evidencia la necesidad crucial de invertir en programas de formación y sensibilización dirigidos tanto a los cargos de conducción como al funcionariado en su totalidad. La existencia de malestar entre colegas o jerarquías ante el otorgamiento de licencias y la resistencia en el uso del lenguaje inclusivo resaltan la importancia de fomentar una cultura organizacional que valore y respalde la conciliación como un aspecto positivo para el bienestar del personal. La implementación de estos programas resulta fundamental para garantizar que los principios de igualdad y equidad se traduzcan en prácticas cotidianas efectivas, y contribuyan así a un cambio cultural significativo dentro de la institución.

En este sentido, la formación y sensibilización no solo mejorarían la comprensión y el compromiso con las políticas de gestión humana, sino que también facilitarían una implementación más coherente y alineada con los valores institucionales, cerrando la brecha entre el discurso y la acción.

2.3. Avanzar progresivamente hacia un tratamiento universal

Este aspecto se centra en dos áreas principales: la primera relacionada con la gestión de situaciones mediante vías excepcionales y/o fundamentadas en criterios subjetivos y la segunda, específicamente vinculada al CEI, donde se observa que el servicio no cubre la totalidad de la población de la IM.

La observación de que la gestión de situaciones por parte del personal jerárquico se fundamenta en criterios subjetivos como la sensibilidad o afinidad personal, y que muchas, se resuelven “por vía de excepción”, pone de relieve una dinámica organizacional compleja. En ella, la necesidad de flexibilidad para manejar circunstancias individuales entra en conflicto con el objetivo de garantizar equidad, para prevenir percepciones de arbitrariedad o falta de transparencia.

A continuación, se detallan algunas reflexiones derivadas de esta observación:

a) la capacidad para resolver casos en una base excepcional sugiere cierta flexibilidad por parte de la organización que permite adaptaciones a circunstancias

individuales. Sin embargo, esto también podría generar percepciones de inequidad si las decisiones no se consideran como consistentemente aplicadas o si benefician en forma desproporcionada a ciertas personas o grupos;

b) la prevalencia de excepciones puede subrayar la importancia de desarrollar y aplicar políticas más claras y exhaustivas que aborden la conciliación entre la vida familiar y laboral. Esto ayudaría a brindar una guía más estructurada para la toma de decisiones, y reduzcan la dependencia de juicios *ad hoc*;

c) la forma en que se manejan estas situaciones excepcionales puede ofrecer una comprensión sobre la cultura organizacional, incluyendo valores como la empatía y el apoyo al funcionariado, pero también sobre los desafíos potenciales en términos de consistencia y transparencia en la gestión de recursos humanos;

d) reconocer la existencia de muchas excepciones podría servir como punto de partida para el rediseño o ajuste de políticas existentes, con el objetivo de hacerlas más inclusivas y adaptativas a las variadas necesidades del personal.

En definitiva, este fenómeno destaca la complejidad de gestionar la diversidad de necesidades del funcionariado dentro de un marco normativo fijo y sugiere la importancia de buscar un equilibrio entre la flexibilidad y la equidad en la formulación e implementación de políticas de conciliación familiar y laboral. De esta forma, se debe fomentar la adopción de medidas que atiendan las dificultades que enfrenta el funcionariado de la IM en general, para tender hacia su universalización de manera progresiva, y no restringir su utilización a casos excepcionales.

El grado de satisfacción general con las respuestas otorgadas por la Administración refleja un aspecto positivo en cómo se manejan las solicitudes, aunque como ya se dijo, aún existe margen para mejorar en la creación de un marco más formalizado y equitativo.

En cuanto al CEI, es esencial identificar estas deficiencias mediante estudios de georreferenciación, estimaciones fiscales y proyecciones de expansión para lograr progresividad y universalidad. También se sugiere que las políticas de cuidado podrían incluir la reasignación de gastos, como transferencias económicas para quienes tienen personas dependientes a su cargo (niños, niñas o mayores).

2.4. Abordar específicamente la penalización de la maternidad

Los relatos que describen la penalización de la maternidad resaltan un problema de discriminación de género que necesita ser abordado con medidas específicas para proteger y apoyar al funcionariado durante y después del embarazo.

2.5. Recopilar y analizar información

La falta de datos desagregados y la ausencia de evaluaciones sistemáticas sobre la utilización de recursos como las licencias y las Salas de Lactancia limitan la capacidad de la institución para identificar necesidades específicas y medir el impacto de las prácticas implementadas. Es crucial mejorar los sistemas de información para incorporar una perspectiva interseccional y de diversidad que permita generar ejemplos de buenas prácticas y garantizar un acceso igualitario e inclusivo a los recursos.

Por otra parte, y no menos importante, es que, como bien se sabe, para la formulación de una política pública, es necesario conocer en profundidad la información estadística disponible; diagnosticar la situación actual vinculada al problema público que se quiere atender y luego evaluar. Esto implica describir el escenario a partir de la comprensión de los factores multidimensionales y tendencias pasadas que condujeron a su estado actual, además de una proyección de estos factores y tendencias en el futuro.

En este sentido, es esencial contar con información respecto de los usos del tiempo del funcionariado de la IM para poder contabilizar el tiempo destinado al trabajo de cuidado, necesidades y dificultades.

La carencia de información y evaluación sobre las Salas de Lactancia indica una necesidad urgente de implementar sistemas de seguimiento y retroalimentación que permitan entender mejor las necesidades de las madres trabajadoras y evaluar la efectividad de estos espacios. Esta falta de datos dificulta la capacidad de la institución para realizar mejoras basadas en las necesidades reales del personal y para garantizar que las salas cumplan su función de apoyar a las empleadas durante ese periodo. Implementar mecanismos de evaluación y recopilación de datos no solo mejoraría la calidad del servicio ofrecido, sino que también demostraría un compromiso institucional con la creación de un entorno laboral que verdaderamente respalda la igualdad de género y la conciliación entre la vida familiar y laboral.

2.6. Fortalecer la producción normativa con un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y utilizar un lenguaje inclusivo

Aunque se han realizado esfuerzos para adecuar la normativa a estándares internacionales y nacionales, es necesario optimizar el proceso de producción normativa para hacerlo más inclusivo y representativo de las necesidades del funcionariado. La participación directa de la Administración en la creación y modificación de iniciativas, sin la intervención activa del gremio, indica la importancia de fomentar una colaboración más estrecha entre todos los actores involucrados.

La gestión de casos a través de expedientes sin un procedimiento establecido, junto con la prolongada duración en la tramitación, subraya la necesidad de formalizar y agilizar los procesos para atender solicitudes de conciliación de manera más eficiente y transparente.

Se considera particularmente que la iniciativa normativa relacionada con el funcionariado con personas en situación de discapacidad a cargo se debería retomar y seguir profundizando en esta línea de trabajo.

En este punto, se jerarquiza también la necesidad de desarrollar un sentido de apropiación de los derechos humanos en general (y en este caso, del derecho al cuidado) en el funcionariado de la IM. Esta apropiación implica su reconocimiento y pleno ejercicio que se traduce en conocer su existencia y saber acerca de los mecanismos de protección en caso de sufrir violaciones, pero también en la posibilidad de participar activamente e incidir en las decisiones y colaborar en las acciones tendientes a atender el problema público de la desigualdad en los usos del tiempo entre varones y mujeres.

2.7. Unificar los criterios de interpretación de la normativa

La variabilidad en la interpretación de la normativa, con algunos aplicando criterios restrictivos y otros adoptando perspectivas más amplias, refleja diferencias fundamentales en la comprensión de la igualdad y la función pública tal como fue definida en este trabajo. Es esencial promover una interpretación de las normas que priorice la igualdad de oportunidades y resultados, y establecer mecanismos que limiten la discrecionalidad interpretativa.

Dicho esto, el caso departamental muestra que la normativa no alcanza para garantizar el reconocimiento y el goce efectivo del derecho al cuidado, dado que este

puede verse limitado a partir de una interpretación restrictiva. Las reformas o adecuaciones no eliminan directamente los mecanismos de discriminación presentes en la práctica jurídica y en las mentalidades de los operadores y funcionarios que deben aplicar las normativas. Por ello, deben pensarse también espacios de diálogo y formación en los cuales se trabajen criterios de producción e interpretación normativa basados en un enfoque de derechos humanos y perspectivas de género, interseccionalidad y diversidad. Además, al tratarse de una institución pública, se deberán incorporar lineamientos de la gobernabilidad democrática.

2.8. Promover mayor participación, integración y colaboración

La limitada participación de actores tanto internos como externos en la implementación y desarrollo de políticas de cuidado y conciliación subraya la necesidad de estrategias más integradas y colaborativas. Esto implicaría no solo una mayor inclusión de diferentes departamentos y unidades dentro de la IM, sino también la búsqueda activa de alianzas con organizaciones externas y otros actores relevantes. Se entiende que deben buscarse estrategias que habiliten la participación de nuevos actores y, a su vez, se refuerce a aquellos que colaboran en la transversalización de la perspectiva de género; esto es, se requiere repensar nuevas articulaciones de las políticas públicas de igualdad entre los distintos actores que posibiliten una transversalidad transformadora de los órdenes de género que las instituciones reproducen. Se podrían reforzar espacios ya instalados como la Bipartita de Género, CIGIMM, Equipos de Igualdad o crear nuevos canales de incidencia y diálogo sostenidos que generen una participación efectiva en la formulación de una política de conciliación con corresponsabilidad social.

En relación con la incorporación de otros actores relevantes interinstitucionales se podrían promover intercambios de experiencias en los ámbitos nacional y regional, así como generar articulaciones de trabajo conjunto (un ejemplo de esto es el convenio que en su momento se realizó con el MIDES) como también impulsar posibles líneas de investigación con el objetivo de construir un modelo de articulación de saberes puestos a disposición de una mejor política pública.

Dentro de la IM, se considera que una vía para reforzar la participación de actores que colaboran en la transversalización de la perspectiva puede ser la instalación de espacios de consulta, demandas y reclamos vinculados al cuidado a los efectos de brindar asesoría y acompañamiento para que las personas trabajadoras puedan equilibrar el

trabajo y la familia. Para identificar dificultades, sería de utilidad promover diálogos en los cuales participen mujeres, varones y disidencias de distintas generaciones y con diferente acceso a servicios de cuidados. En este caso, se podría explorar el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil.

En todos estos espacios, se deberá jerarquizar el trabajo interdisciplinario de modo de salvar las dificultades identificadas por las personas entrevistadas para profundizar la perspectiva de género en las políticas de cuidado y, específicamente, conciliación entre la vida familiar y laboral del funcionariado de la IM.

Una consideración aparte merece la participación del sindicato ya que la influencia histórica y reciente de ADEOM, especialmente su papel en la inclusión de cláusulas de género en el convenio colectivo, resalta la importancia de los sindicatos en el avance de las políticas de género. Sin embargo, la percepción de que la conciliación laboral y familiar no es una prioridad central para el sindicato sugiere un área de oportunidad para fortalecer la defensa de estas políticas.

Vale jerarquizar que las cláusulas de género en las negociaciones colectivas juegan un papel crucial para promover la igualdad de género en el ámbito laboral. Estas ofrecen un mecanismo específico para atender las particularidades y retos que confrontan las mujeres en el mercado de trabajo, tales como la disparidad salarial basada en género, la representación en roles de liderazgo, y la salvaguarda contra la discriminación y el acoso sexual. Al incorporar estas disposiciones en los acuerdos colectivos, se establecen compromisos concretos hacia la eliminación de obstáculos y la creación de un entorno laboral más equitativo y seguro para las mujeres (Salvador, 2021).

En lo relativo a la intervención del gremio, se podría pensar en generar espacios de intercambio donde este aporte su mirada sobre las dificultades de conciliación que enfrentan varones y mujeres; se estudien alternativas de medidas de corresponsabilidad en los cuidados que consideren oportunos para implementar en los sectores con dificultades; y se promueva la inclusión de estas medidas en la negociación colectiva, asimismo se realicen acciones de sensibilización y concientización para dirigentes sindicales y delegados/as gremiales (u otros representantes) en los distintos ámbitos laborales.

Otro aspecto por destacar es que la formulación y gestión de acciones para conciliar parecen estar centralizadas en departamentos y unidades específicas dentro de la IM. Esto podría indicar tanto una especialización efectiva como una posible limitación en la diversidad de enfoques y soluciones.

Dada la presencia de dos niveles administrativos en el gobierno, es crucial prestar especial atención al hecho de que parte del personal de la IM trabaja para un gobierno municipal (descentralizado) y que tal como lo expresaron muchas de las personas entrevistadas, existe una estructura administrativa muy centralizada, donde las decisiones, informaciones y políticas parecen concentrarse en el edificio principal o “Palacio”. Esta centralización puede conducir a un desconocimiento o desvinculación de las realidades y necesidades específicas de las unidades operativas o servicios ubicados fuera de este centro administrativo.

Tal como se explicó, según Cos Montiel (2013), el gobierno local representa el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía. Sin embargo, las dinámicas, estructuras y procesos propios de la gobernanza local pueden restringir el espacio destinado a la participación de las mujeres, así como la capacidad de las políticas para tratar eficazmente las cuestiones de género.

La lección fundamental que se extrae de este análisis es la importancia de que, para favorecer y empoderar a las mujeres, el proceso de descentralización debe considerar de manera explícita sus necesidades y contextos particulares. Es imperativo que tanto el funcionariado en general como los responsables de la toma de decisiones, ya sea a nivel nacional o local, junto con las organizaciones de la sociedad civil, se comprometan a garantizar una participación activa de las mujeres en los marcos descentralizados. Además, deben asegurarse de que los servicios y recursos gestionados a escala local promuevan activamente la igualdad de género (Cos Montiel, 2013).

Finalmente, resulta también interesante la apreciación de la CEPAL (2022, p. 170) al decir que

Existe un vínculo directo entre las políticas urbanas, de vivienda e infraestructura, y la posibilidad de reducir el tiempo de los cuidados para posibilitar el cierre de brechas sociales y de género. Por ello, las intervenciones en materia de cuidados requieren desarrollar acciones dirigidas a la generación y el fortalecimiento de la infraestructura. Es indispensable promover condiciones e infraestructura social y física en materia de cuidados, debido al impacto que estas políticas tienen sobre la mejora en las tasas de empleo de las mujeres y su impacto en el crecimiento económico, la productividad y el rendimiento de la economía en general.

Y sigue: “... los criterios de planificación urbana y movilidad que tomen en cuenta los efectos de la organización del espacio público sobre los cuidados constituyen componentes cruciales para avanzar hacia la sociedad del cuidado”.

Dicho esto, para la elaboración de una política pública interna de conciliación es preciso atender aspectos de gestión humana que deben articularse con una política de igualdad de género de cuidados dirigida a toda la ciudadanía montevideana.

3. A modo de resumen

Tal como lo plantea Razavi (2007, en CEPAL, 2022, p. 169),

... las políticas de cuidado involucran a una diversidad de actores y esferas de intervención pública. El conjunto de acciones a nivel sectorial en materia de salud, educación, trabajo y seguridad social debe combinarse con la creación de medidas específicas en términos de prestaciones y servicios de cuidado. A ello se suma la imprescindible tarea de coordinación intersectorial, así como la necesidad de una legislación, normativa y regulación en la oferta de cuidados. Todo esto, orientado a reconocer, redistribuir y revalorizar el trabajo de cuidados (Elson, 2017).

En conclusión, esta investigación enfatiza la importancia crítica de adoptar un enfoque holístico y colaborativo para desarrollar políticas de conciliación familiar y laboral dentro de la IM. Destaca la necesidad urgente de crear políticas formales específicas que respondan a las necesidades del personal, integrar la perspectiva de género en la cultura organizacional y promover un cambio cultural hacia una distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado.

Las recomendaciones incluyen fortalecer la normativa con un enfoque en los derechos humanos y el uso de un lenguaje inclusivo, así como impulsar programas de capacitación y sensibilización en gestión humana para alinear las políticas con su implementación práctica. Se señalan desafíos específicos, como la gestión de casos excepcionales y la limitada cobertura del CEI, que reflejan la complejidad de satisfacer las diversas necesidades del personal. La investigación aboga por un equilibrio entre flexibilidad y equidad, apuntando hacia políticas más inclusivas y adaptativas. Se identifica la penalización de la maternidad como un área crítica que requiere atención específica, y se

subraya la necesidad de mejorar los sistemas de información y adoptar un enfoque interseccional.

Finalmente, se destaca la importancia de unificar criterios de interpretación normativa, promover una mayor participación y colaboración en el desarrollo de políticas, y reconocer el papel crucial del sindicato y la inclusión de cláusulas de género en negociaciones colectivas. Este enfoque integral manifiesta un compromiso con la promoción de un ambiente laboral equitativo y el avance hacia el trabajo decente desde una perspectiva de derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acker, Joan (1990). "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations". *Gender and Society*, vol. 4, N° 2, pp. 139-158. Sage Publications, Inc.
- Aguilar, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor.
- Alonso, Luis (1998). *La mirada cualitativa en Sociología: una aproximación interpretativa*. Lectulandia.
- Alesina, Lorena (2023), material sin publicar.
- Aguirre, Rosario (1998). *Sociología y género*. Universidad de la República: Comisión Sectorial de Investigación Científica y Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: Doble clic Ediciones.
- Aguirre, Rosario, García Sainz, Cristina y Carrasco, Cristina (2005). *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL,
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el seminario *Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. 12 y 13 diciembre de 2006. Buenos Aires: UNESCO y Universidad Nacional Tres de Febrero.
- Abramovich, Víctor (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88. Santiago de Chile: CEPAL.
- Alesina, Lorena (2007). *Guía metodológica para el estudio de cadenas productivas con perspectiva de género*. Red Internacional de Género y Comercio, Recuperado de:
- Aguirre, Rosario (2009). *Las bases invisibles del bienestar social: el trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: UNIFEM.
- Álvarez Seara, José Manuel (2011). *Equilibristas: trabajo remunerado, trabajo no remunerado, y usos del tiempo en las trabajadoras de Magisterio*, tesis de grado para obtener el título de licenciada en sociología, Montevideo: Udelar. FCS.
- Aguirre, Rosario, Batthyány, Karina, Genta Natalia y Perrotta, Valentina (2014). "Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay", *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, vol. 18, N° 50, pp. 43-60.

- Acosta, Marisa (2013). Guía para trabajar en la empresa. Conciliación con Corresponsabilidad. Fortaleciendo derechos y generando oportunidades de mejora en el ámbito laboral. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Batthyány, Karina (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?* Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) - Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Batthyány, Karina (2010). “El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias de género. Análisis a partir del uso del tiempo”. *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo: Universidad de la República Montevideo, N° 27, diciembre, pp. 20-32.
- Batthyány, Karina y Genta, Natalia (2020). Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado, en *El cuidado en América Latina: mirando los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay*, Fundación Medifé Edita, pp. 219-241. Montevideo.
- Bonino, María (2011). *Evaluación de cumplimiento del 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y varones de la Intendencia de Montevideo*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Bardazano, Gianella. (2018). Los derechos y la interpretación constitucional: la mutación en construcción. *Anuario del Área socio-jurídica*, Montevideo, vol. 10, N° 1, diciembre, pp. 1-15.
- Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Torns, María Teresa (2011). *El trabajo de cuidados: Historia, teoría y políticas*. Madrid: Editorial Los libros de la Catarata.
- Cea D’Ancona, Miguel Ángel (1996). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Lavel S. A.
- Carrasco, Cristina (2005). Tiempo de trabajo, tiempo de vida. Las desigualdades de género en el uso del tiempo, en *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 51-79.
- Camacho, Rosalía y Martínez Franzoni, Juliana (2006). Género, políticas conciliatorias y presupuesto público: una aproximación al caso de América Latina y el Caribe, en Mora, Luis, Moreno, María José y Rohrer, Tania (eds.). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: Una mirada desde el género*. México: UNFPA-GTZ.

- Cos-Montiel, Francisco (2013). Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe, en Bonder, G. (comp.), *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, pp. 65-150.
- Colacce, Maira, Mojica, Mariana y Zurbrigg, Julieta (2020). *Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay*. Montevideo: Oficina de la CEPAL en Montevideo y ONU Mujeres Uruguay.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)(2019). *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM.14/5)*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) (2022a). *Hacia la construcción de Sistemas Integrales de Cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*, LC/TS.2022/26, Santiago de Chile.
- CEPAL (2022). *Las sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación transformadora con igualdad de género*. Disponible en: [Recuperado el 30 de septiembre de 2023].
- CEPAL (2023). “Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/175/Rev.1)*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (11 de noviembre de 2022). *Corresponsabilidad de los ciudadanos*. [Recuperado el 18 de noviembre de 2023].
- De Barbieri, María Teresa (1997). *Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género*. [Recuperado el 4 de abril de 2021].
- De la Cal, María Luz; Jubeto Yolanda; Larrañaga Mertxe; Martínez, Elena (2016). *Mapeo de buenas prácticas empresariales en materia de conciliación y corresponsabilidad*, Universidad del País Vasco, España. [Recuperado el 15 de febrero de 2024].

- Duran, María Ángeles (2000). Uso del tiempo y trabajo no remunerado. *Revista de Ciencias Sociales*. Número Monográfico: Desigualdades sociales de género. Montevideo: FCU.
- Durán, María Ángeles (2004). “¿Cómo conciliar trabajo y vida familiar? Un desafío colosal” [en línea]
- Darré, Silvana; Beramendi, Carmen y Sosa, Fernanda (2012). El concepto de interseccionalidad desde la experiencia de los movimientos sociales en Uruguay: ¿una categoría ineludible?, en *Actas del Congreso Internacional “Indicadores Interseccionales y Medidas de Inclusión Social en Instituciones de Educación Superior*, Berlín, pp. 139-147.
- Fraser, Nancy (2015). *Las Fortunas del feminismo*. Instituto de Altos estudios Sociales del Ecuador. Ecuador: Ed. Traficantes de Sueños.
- Fernández Ripa, Mayra (2017). *La reproducción del capital y la reproducción de la vida ¿dos espacios en conflicto? Reflexiones sobre la corresponsabilidad social y de género en Uruguay por sectores de actividad*, informe de pasantía. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández, Flory (2002). “El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación”, *Ciencias Sociales*, 96, II, pp. 35-53.
- Guendel González, Ludwig (1998). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía, en Soto, Sergio Ruben, *Política social. Vínculo entre el Estado y Sociedad*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.
- Guzmán, Virginia (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Serie Mujer y Desarrollo, octubre. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Galvez, Elizabeth, Gutierrez, Esthela y Picazzo, Esteban (2011). “El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales”. *Revista Mexicana De Sociología* [en línea], vol. 73, N° 1, pp. 73-104. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/25769922>
- Genta, Natalia, Perrotta, Valentina, Aguirre, Rosario y otro (2015). *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay* [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS: MIDES: InMujeres. Producción editorial:

file:///Users/ceciliagasteasoromoreira/Downloads/Librolostiemposdelbienestarsocial-versinparadifusin.pdf

- Hernández Bologna, Ana, Nielsen Matonte, Karen (2011). “Buenas prácticas laborales con equidad de género en las empresas públicas OSE y ANTEL”, monografía de grado. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Hernández-Sampieri, Roberto y Mendoza, Christian (2014). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Editorial Mc Graw Hill Education.
- Incháustegui, Teresa (1999). “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, *La Ventana*, 10, pp. 84-121.
- Incháustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. México: Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A. C./Inmujeres/Gobierno del Distrito Federal.
- Instituto de la Mujer y Ministerio de Igualdad (2008). *De la conciliación a la corresponsabilidad: buenas prácticas y recomendaciones*. España.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2021). *La gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional Strömsborg.
- Inchaustegui Teresa. (2012). *Guía 3. ¿Qué es política pública con perspectiva de género?, FLACSO México*.
- Intendencia de Montevideo (2013). *Clima organizacional 2013. Informe final*. Unidad de Estadística y Gestión Estratégica. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2014). *3° Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones*. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2017). *Informe anual 2017. Datos RRHH con perspectiva de género. Servicio de Planeamiento de Gestión Humana, Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales*. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2020a). *Diagnóstico de Calidad con Equidad de Género*, informe inédito. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2020b). *Documento sobre metas prioritarias para el Departamento de Gestión Humana y recursos materiales*. Montevideo.

- Intendencia de Montevideo (2020c). *Documento borrador estrategia de género*, diciembre. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2020d). *Documento políticas de género del Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales*. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2023). *Informe actualización diagnóstico de género*. Montevideo
- Intendencia de Montevideo (2023) Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/recursos-humanos/organigrama>
- Intendencia de Montevideo (2023). “Nueva línea de atención telefónica para hombres”. <https://montevideo.gub.uy/noticias/genero/nueva-linea-de-atencion-telefonica-para-hombres#:~:text=La%20l%C3%ADnea%20telef%C3%B3nica%20funcionar%C3%A1%20a,edad%20que%20vivan%20en%20Montevideo> [Recuperado el 29/09/2023].
- Jelin, Elizabeth (ed.) (2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: FCE.
- Juan, Gabriel (2020). “La Interpretación jurídica con perspectiva de género. Un Decálogo de estándares interpretativos”, *Revista Boliviana de Derecho*, N° 31, enero, pp. 60-89.
- Lagarde, Marcela (2005). *Los cautiverios de las mujeres: madres, esposas, monjas, putas, presas y locas*. México: Universidad Autónoma de México.
- Lechner, Norbert (2000). “Nuevas Ciudadanías”, *Revista Estudios Sociales* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Longo, Francisco (2001). “Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 19, N° 19, pp. 1-14.
- Martínez Franzoni, Juliana. (2005). “La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina”, *Nueva Sociedad*, pp. 199, 35-52.
- Maganto, Juana. M., Etxeberria, Juan. y Porcel, Ana. (2010). “La corresponsabilidad entre los miembros de la familia, como factor de conciliación”. *Educatio Siglo XXI*, vol. 28, N° 1, pp. 69-84.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2020). *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030*. Montevideo.

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014). *Cuidados como sistema: Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*. Montevideo: SNC MIDES, Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS).
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2019). *Guía de implementación del Modelo de Calidad con Equidad de Género*. Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social.
- Navarro, Natalia (2007). *Desigualdades de género en las organizaciones, procesos de cambio organizacional pro equidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111376.pdf [Recuperado el 4 de abril de 2021].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016). *Aprovechar el trabajo de mujeres y hombres. Guía de gestión de Recursos Humanos con enfoque de género*. [Recuperado el 4 de abril de 2021].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra.
- Picasso Florencia. y Perrotta Valentina. (2023). “Experiencias de cuidado hacia las personas mayores en Uruguay: desafíos, tensiones, hibridaciones y articulaciones de la participación de las organizaciones sociales. Cuidados y Agencia de la Sociedad en Cuba. Aprendizajes internacionales y experiencias locales y desafíos éticos”, en Acosta González, Elaine y Angel, Sergio (eds.). *Políticas comparadas de envejecimiento y cuidados. Los aprendizajes compartidos en Chile, Cuba y Uruguay y las lecciones de la experiencia de Alemania y España*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Rich, Adrienne (1986). *Nacemos de mujer: La maternidad como experiencia e institución*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Ramos Torre, Ramón (2007). Metáforas sociales del tiempo en España: una investigación empírica, en Prieto Rodríguez, Carlos (coord.). *Trabajo, género y tiempo social*. Madrid: Hacer/Editorial Complutense.
- Rodríguez, Reyes (2000). “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional”, *Isonomía*, octubre, N° 13, México.

- Rodríguez, María del Carmen, Torío, Susana, Peña, José, Fernández, Carmen María y Molina, Susana (2010). “Hacia la corresponsabilidad familiar: Construir lo cotidiano. Un programa de educación parental”, *Educatio Siglo XXI*, vol. 28, N° 1, pp. 85-108.
- Rodríguez Gustá, Analaura (2012). *Transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo (Uruguay)*. Intendencia de Montevideo.
- Scavino, Sol (2013). *Monoparentales femeninos: estrategias de conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado*, tesis de grado [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS.
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23084/1/TS_ScavinoSolariSol.pdf
- Risso Ferrand Martín (2014). “Hacia una nueva interpretación constitucional. la realidad en Uruguay”, *Estudios Constitucionales*, vol. 12, N° 1, Santiago de Chile.
- Scott, Joan (1990). “El género: una categoría útil para el análisis histórico. Historia y género”, en Amelang, James y Nash, Mary. *Historia y género: las mujeres en la historia moderna y contemporánea*. Valencia: Alfons El Magnanim.
- Stake, Robert (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Salvador, Soledad (2021). *Informe: Avances en medidas de corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo*, enero. ONU Mujeres.
- Tomei, Manuela (2006). “El nexo entre discriminación e igualdad de género en el trabajo: Algunas consideraciones conceptuales y de políticas”, en OIT, *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Chile: Editora Laís Abramo.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2019). *Vinculación de las políticas orientadas a la familia con el empoderamiento económico de las mujeres. Un informe de evidencias*.
<https://www.unicef.org/mexico/media/5361/file/G%C3%A9nero%20y%20pol%C3%ADticas%20orientadas%20a%20la%20familia.pdf>
- Vargas, Virginia (1999). “Ciudadanías globales y sociedades civiles”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 163, pp. 25-138.
- Villareal, Eduardo (2011). *Guía 2. ¿Qué es política pública? Conceptos básicos*. México: FLACSO.

Yopan Fajardo, Luis. (2020). "Cultura Organizacional", *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, vol. 11, N° 20, Asociación Latinoamericana de Sociología. México, pp. 263-289.

ANEXOS

Anexo 1. Pautas de entrevistas

La entrevista se ajustó a cada informante calificado, perfil y lugar que esa persona tiene en la estructura organizacional. En ese sentido, no se siguió una pauta específica para todos.

No obstante, a los efectos de iniciar la discusión sobre el tema se consultó a las personas entrevistadas sobre si a su entender, el enfoque de género se encuentra presente dentro de la cultura organizacional de la IM. Asimismo, se indagó respecto de su percepción sobre el tratamiento del problema de la conciliación de la vida familiar y la laboral por parte de la IM a lo largo de los años, y se solicitó se brinden ejemplos de ello. También si se pudieran identificar carencias desde la institución.

Preguntas

¿Existe actualmente una política escrita de corresponsabilidad que garantice la conciliación entre la vida laboral y familiar?, en caso afirmativo ¿cómo fue el proceso de formulación de esa política?, ¿qué actores intervinieron y en qué consistió su intervención?, específicamente ¿participó ADEOM?, ¿en qué etapa del ciclo de las políticas públicas se encuentra la conciliación de la vida familiar actualmente?

¿Considera que han existido aportes al tema de la conciliación a partir de la creación de la Unidad de Género? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido?

¿Existe normativa respecto a la conciliación de la vida laboral con la personal? ¿Cuál es?, ¿la considera necesaria?, ¿es suficiente?, ¿es conocida por el funcionariado?, ¿se encuentra apropiada por este?

¿Cómo ha sido el proceso de elaboración de la normativa departamental referida a conciliación de la vida personal y familiar? (licencias, etcétera), ¿considera que ha habido avances a lo largo de estos años?, ¿cómo surgen las iniciativas?, ¿ha notado resistencias?

¿Se ha incluido el lenguaje inclusivo?, ¿cómo ha sido este proceso?, ¿ha notado resistencias?

A lo largo de estos años de trabajo en la IM ¿ha tenido solicitudes del funcionariado referidas a estrategias para conciliar la vida familiar y laboral? ¿Podría indicar a qué refieren y si los planteos provienen de mujeres, hombres o disidencias?, ¿hubo consultas o planteos desde las jerarquías?

¿La Administración ha dado respuestas a estas solicitudes? En caso negativo: ¿por qué no?

En caso positivo, ¿cuáles fueron esas respuestas y si fueron satisfactorias para la funcionaria o el funcionario que lo planteó? ¿Y para el espacio de trabajo donde reviste esta persona (compañeras y compañeros, jerarquías)? ¿cuáles son?

¿Cómo funciona la bipartita de género con ADEOM y si se han planteado inquietudes referidas a la conciliación de la vida familiar y laboral?

¿Existe algún tipo de registro que permita conocer los usos del tiempo del funcionariado del Departamento de Gestión Humana de la IM?

¿Hay alguna herramienta que permita registrar el uso del tiempo?

¿Existen bases de datos con número de hijas o hijos o menores o mayores a cargo del personal según su edad?

¿Existe la posibilidad de sistematizar los motivos de por qué el funcionariado solicita licencia médica u otros tipos de licencia?

¿Hay posibilidad de que los registros de asistencia, licencias sean diferenciados por sexo?

¿Hay herramientas para registrar los distintos tipos de requerimientos para pedir licencia?

¿Existe un armado de categorías que atienda las necesidades reales?

¿Considera que ha habido dificultades para realizar el diagnóstico del modelo de calidad con equidad de género en cuanto al ítem referido a la corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral y familiar?

¿Tiene conocimiento si en el Equipo de Igualdad de Gestión Humana se han planteado situaciones referidas al tema objeto de esta tesis?

¿Se ha tratado el tema? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron esas dificultades?

¿Tiene conocimiento si en la CIGIMM (Comisión de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo y los Municipios de Montevideo) se han planteado situaciones referidas al tema objeto de esta tesis? y ¿en el Equipo de Igualdad de Gestión Humana?

¿Y si se han tratado estos temas?

¿Algo más que desee aportar?

Anexo 2. Licencias

Nombre	Derecho que establece	Fuente
Maternal persona gestante.	El personal femenino en etapa de gravidez tendrá derecho a licencia maternal remunerada la que deberá extenderse 42 días (seis semanas) antes de la fecha probable de parto, hasta 56 (ocho semanas) después del mismo. (...) No obstante, las funcionarias que no se encuentren incluidas en régimen de limitación de tareas o distintas a las del cargo (<u>artículo R.344</u>) ni registren patologías vinculadas al embarazo, podrán variar los mencionados períodos de licencia, manteniendo el total de 98 días (catorce semanas), siempre que cuenten con la autorización correspondiente del Servicio competente.	<u>Art. D119</u> <u>Digesto Deptal</u>
	Excepciones en caso de: <ul style="list-style-type: none"> • nacimientos múltiples, recién nacidos de pretérmino o con alguna discapacidad y/o malformación o patología congénita • parto prematuro • parto posterior a la fecha probable 	
Interrupción del embarazo	En caso de interrupción del embarazo, se aplicarán los períodos de duración del régimen de Tarea Aliviada que se indica a continuación, a partir del inicio del embarazo <ul style="list-style-type: none"> • dentro del primer trimestre: dos meses • dentro del segundo trimestre: cuatro meses • dentro del tercer trimestre: cinco meses. 	<u>Art. R. 344.4</u>
Paternal (padre o madres no gestantes)	Diez días hábiles a los funcionarios padres, a partir de la fecha de nacimiento de cada hijo/a, o desde la fecha en que se haya otorgado por la autoridad competente, la tenencia de un niño/a de hasta 13 años de edad con fines de adopción; salvo que se hiciera uso de la licencia especial (medio horario).	<u>Art. D118</u> <u>Digesto Deptal</u> Literales G) y K)
	Diez días hábiles las funcionarias a partir del nacimiento del hijo/a de la concubina, siempre que el concubinato cuente con dos años de registro en la Administración.	

Fuente: IM (2021).

	Diez días hábiles a los/las funcionarios/as, a partir de la fecha en que se le haya otorgado al concubino/a por la autoridad competente, la tenencia de un niño/a de hasta 13 años de edad con fines de adopción, siempre que el concubinato cuente con dos años de registro en la Administración. No se requerirá ningún lapso de antigüedad de inscripción del concubinato en el registro respectivo, si el/la funcionario/a presentara testimonio de sentencia firme de reconocimiento judicial de unión concubinaria.	
	Un día de licencia para los funcionarios y funcionarias que realicen el acompañamiento de su cónyuge o concubina durante el trabajo de parto, incluyendo el momento mismo del nacimiento.	
Reducción de la jornada por cuidados parentales	<p>En caso de hijos/as biológicos/as:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Podrá ser usado por la madre y el padre indistintamente y en forma alternada, siempre que manifiesten estar de acuerdo y una vez finalizada la licencia por puerperio (medio horario). ● Es requisito que ambos progenitores sean trabajadores (públicos o privados) y no podrán usar este beneficio al mismo tiempo. ● Durante los primeros 15 días posteriores a la licencia por puerperio, la permanencia del/la funcionario/a que haga uso del beneficio quedará reducida a 2 horas diarias de labor. ● Vencido el término indicado en el literal anterior, la jornada pasará a ser de la mitad del horario que normalmente corresponda cumplir al/la funcionario/a; no pudiendo superar la jornada reducida las cuatro horas diarias. ● La extensión máxima de la reducción horaria será de seis meses a contar desde el reintegro de la licencia especial posterior al nacimiento y se podrá solicitar la extensión de este beneficio hasta que el/la niño/a cumpla un año de edad, siempre que justifique continuar con la lactancia a través de la presentación de certificados médicos correspondientes. 	<p><u>Art. D119</u> <u>Digesto</u> <u>Deptal</u></p> <p><u>Arts.</u> <u>R170a</u></p>

Fuente: IM (2021).

	<p>En caso hijos/as por adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Podrá ser usada por todo/a funcionario/a que detente la tenencia de un niño/a de hasta 13 años de edad, otorgada por la autoridad competente con fines de adopción. ● Podrán hacer uso uno u otro integrante de la pareja beneficiaria, indistintamente y en forma alternada, siempre que manifiesten ambos/as estar de acuerdo. ● Es requisito para ello además que ambos/as adoptantes sean trabajadores (públicos o privados) y no podrán usar este beneficio al mismo tiempo. ● Durante los primeros 15 días posteriores a la licencia por tenencia de un niño/a con fines de adopción, la permanencia del/la funcionario/a adoptante que haga uso de este beneficio quedará reducida a 2 horas diarias de labor. ● Vencido el término indicado en el literal anterior, la jornada pasará a ser de la mitad del horario que normalmente corresponda cumplir al/la funcionario/a, no pudiendo superar la jornada reducida las cuatro horas diarias. ● El mismo beneficio se concederá al/la funcionario/a a quien le sea otorgada con exclusividad la tenencia de un niño/a de hasta 13 años de edad con fines de adopción. ● La extensión máxima de la reducción horaria será de seis meses a contar desde el reintegro de la licencia especial prevista por adopción. 	<p><u>R172</u> <u>Digesto</u> <u>Deptal</u></p>
<p>Licencia por enfermedad de familiar</p>	<p>Hasta diez días anuales por enfermedad de padres, hijos, cónyuges, concubinos de los funcionarios. Esta licencia podrá extenderse hasta 10 días anuales más, en aquellos casos que se determine la extensión por Tribunal Médico.</p>	<p><u>Art.R.34</u> <u>2.2 Digesto</u> <u>Deptal</u> (Literal H)</p>

Fuente: IM (2021).