

Normativa para la conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad de género

Revisión y recomendaciones

18 abril de 2024

Grupo de trabajo Licencias para Cuidados Parentales
a cargo de la Unidad Especializada de Género de la INDDHH



Este informe fue elaborado por el grupo de trabajo Licencias para Cuidados Parentales

Coordinación de la INDDHH:

Directora de la INDDHH: Carmen Rodríguez

Unidad Especializada de Género: Carolina Patrón Fernández y Rosana Medina Ciceri

Participantes del grupo de trabajo:

Por Oficina Nacional del Servicio Civil: Adriana Novo y Natalia Jordán

Por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Laura Zuñiga y María Noel Dinucchi

Por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social: Libia Ferone y Cecilia Caulín

Por la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social: Lucia Belén

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	5
2. Objetivo del informe	6
3. Las obligaciones del Estado para garantizar el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y su relación con el derecho al cuidado	6
4. Normativa nacional.....	8
5. Nudos identificados	16
Conclusiones	24
Anexo. Proyectos de ley vinculados a la temática.....	27

Resumen ejecutivo

El informe recoge la normativa vigente en relación con la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, analiza los nudos en la implementación y traza líneas de recomendaciones para la adopción de buenas prácticas, incorporación de cláusulas laborales y/o reformas normativas.

Se destaca el proceso normativo realizado por Uruguay, tanto en relación a la temprana regulación de las licencias de maternidad, como la relevancia de la aprobación de la licencia de paternidad, la reducción de la jornada para cuidados y la creación del Sistema Nacional de Cuidados.

Se analizan las dificultades detectadas en la práctica, a partir de los parámetros fijados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en relación con la duración de las licencias y permisos, el monto de las prestaciones, la población que abarca y la protección del empleo y la no discriminación.

Las recomendaciones señalan que las licencias de maternidad, paternidad y parentales conformen un *continuum* entre tiempos para el cuidado, servicios y prestaciones que evite saltos que dejen exclusivamente en manos de las familias el cuidado de las niñas y niños, promoviendo la corresponsabilidad social y de género. Para ello, se hace énfasis en que el diseño debe contemplar los elementos que permitan que los padres se conviertan en cuidadores y no meros ayudantes, así como modificar el uso casi exclusivo que realizan las mujeres del subsidio de cuidados. En este sentido, es necesario la adopción de medidas que faciliten: la lactancia exclusiva hasta los 6 meses y los cuidados luego de ese período.

1. Introducción

El 22 de junio el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre licencias para cuidados parentales, a efectos de analizar las mejoras legislativas necesarias para garantizar políticas transformadoras de cuidado que favorezcan la salud de niñas/os, el trabajo de las mujeres y la igualdad de género.

La conformación de este grupo de trabajo tuvo como antecedentes la resolución n.º 1162/2022 del 31 de agosto de 2022 emitida por la INDDHH que refiere a la reducción en la jornada laboral durante el período de lactancia en el caso de funcionarias públicas.

En términos generales, la resolución señalaba que debe evaluarse el cumplimiento de las siguientes obligaciones del Estado:

- El deber de garantizar el más alto nivel posible de salud de niñas y niños;
- La protección y regulación del derecho al trabajo de las mujeres;
- La existencia de servicios y políticas que permitan compatibilizar la vida familiar y laboral.

Por lo cual, la INDDHH exhortó al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo a realizar una revisión legislativa de la normativa vigente sobre derecho al medio horario para las madres lactantes funcionarias públicas posterior a la finalización de la licencia puerperal, en base al principio de progresividad y equidad de género.

La INDDHH entiende que la regulación de los períodos de lactancia se enmarca en las medidas necesarias para contar con políticas públicas de cuidado que permitan conciliar la vida laboral y familiar y garantizar la igualdad de género. La reglamentación de la lactancia como la licencia maternal, de paternidad y la parental resultan claves en los primeros años de vida y forman parte del continuum de tiempo, seguridad de ingresos, servicios y derechos que conforman las políticas de cuidado transformadoras.

Dice la OIT que:

Las políticas deberían integrar también un enfoque de ciclo vital que permita dar respuesta a las necesidades particulares en cada etapa de la vida y que brinde acompañamiento y apoyo adecuado a las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares (OIT 2022).

Considerando que las acciones informadas no habían sido suficientes para efectivizar las recomendaciones emitidas por la INDDHH, entendió oportuno convocar a un grupo de trabajo.

El grupo de trabajo se encuentra integrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Oficina Nacional del Servicio Civil (en adelante ONSC), Instituto Nacional de las Mujeres (en

adelante INMUJERES) y la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social¹. En las diferentes instancias se entendió necesario trabajar en dos líneas.

- Una sistematización de las normas aplicables al sector público y al sector privado considerando un enfoque centrado en el ciclo de vida. En función de dicha sistematización se elaboró un material de difusión pública²;
- Un informe que analiza la legislación vigente, los nudos y vacíos detectados, para realizar recomendaciones de adecuaciones normativas.

2. Objetivo del informe

Este informe busca sistematizar la principal normativa vigente en relación con la conciliación de la vida laboral y familiar, analizar los nudos en su implementación y trazar líneas de recomendaciones para garantizar el derecho al trabajo digno y el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado.

En este sentido, el Plan Nacional de Cuidados 2021-2025³, plantea:

(...) el país ha avanzado en materia de licencias parentales. La puesta en funcionamiento de la ley n.º 19.161 arroja un conjunto de aprendizajes que permiten identificar la necesidad de ajustes, así como avanzar en esta materia» y agrega: «Es un desafío para el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) seguir profundizando la discusión del tiempo para cuidados como derecho de las familias, de quienes cuidan y son cuidados, en el marco de la reforma de la seguridad social.

3. Las obligaciones del Estado para garantizar el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y su relación con el derecho al cuidado

La Constitución nacional en el artículo 7 consagra el derecho al trabajo, lo cual debe ser complementado con otras disposiciones de la carta que plantean el principio de igualdad (art. 8), la protección legal y la regulación de la jornada laboral, entre otras (arts. 53 a 56). Asimismo, la Constitución establece la protección de la familia y la maternidad (arts. 40 a 42).

¹ En la primera reunión celebrada el 4 de setiembre participó el BPS, sin embargo, por el momento no se ha integrado formalmente.

² <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/trabajos-cuidados-normas-laborales-para-conciliacion-vida-laboral>

³ Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-cuidados-2021-2025>

Por otra parte, Uruguay ha ratificado múltiples tratados internacionales y regionales que desarrollan el derecho al trabajo y de los cuales surge el derecho al cuidado⁴.

La OIT dice:

Las normas internacionales del trabajo proporcionan un amplio marco para el desarrollo de las políticas de cuidado. Son de particular relevancia aquellos instrumentos que se dedican específicamente a este ámbito: el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165). Además de estos instrumentos específicos, otras normas también aportan elementos adicionales sobre los derechos vinculados a los cuidados en el mundo del trabajo. Entre ellos, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

En este sentido, en Uruguay el desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados es un elemento clave que coadyuva a la temprana matriz de protección del derecho al trabajo. Cepal y ONU Mujeres han señalado que los sistemas nacionales de cuidados deben contar con cinco componentes:

- Los servicios (públicos y/o privados) que se proveen;
- Las regulaciones que se establecen (de servicios y laborales);
- La formación de las personas que cuidan;
- Las acciones de generación y gestión de datos información y conocimiento público sobre los cuidados;
- Las acciones de comunicación dirigidas a la difusión de los derechos y la promoción del cambio cultural.

⁴ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre determina en su artículo VII que «toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales». El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (protocolo de San Salvador) en su art. 6.2 señala: «Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo». La Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), dedicada al derecho al trabajo, se señala: «El artículo 3 del Pacto establece que los Estados Partes se comprometen a «asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales». El Comité subraya la necesidad de contar con un sistema global de protección para luchar contra la discriminación de género y garantizar igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en relación con su derecho al trabajo, asegurando igual salario por trabajo de igual valor. En particular, los embarazos no deben constituir un obstáculo para el empleo ni una justificación para la pérdida del mismo». Además, tanto la Convención de Belem do Pará como Cedaw plantean la obligación de los Estados de eliminar los estereotipos de género presentes en las familias y en la crianza, para garantizar el reconocimiento de la responsabilidad en común de padres y madres.

El componente de las regulaciones de servicios, plantean la necesidad de:

- «Promover la puesta en marcha de medidas de conciliación laboral con corresponsabilidad de género en los centros de trabajo (públicos y privados).
- Ampliar licencias parentales y exclusivas para varones por nacimientos u otras tareas referidas al cuidado.
- Promover cláusulas de género y cuidados en convenios en el marco de la negociación colectiva»⁵.

La ley n.º 19.353 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) posiciona a Uruguay como uno de los países con mayores progresos en la región.

En consonancia con ese marco, el SNIC uruguayo está orientado por los principios de solidaridad, promoción de la autonomía, universalidad y corresponsabilidad.

Los elementos analizados del marco normativo nacional e internacional resultan importantes para dimensionar que la regulación de las licencias de maternidad, paternidad y parental constituyen un elemento clave para garantizar el derecho al trabajo y al cuidado y contribuyen al objetivo de conciliar la vida laboral y familiar para alcanzar la igualdad.

4. Normativa nacional

Teniendo en cuenta la protección a la maternidad y que los cuidados abarcan todo el ciclo vital y deben centrarse en las personas, el listado de la normativa aplicable se organiza considerando las siguientes etapas:

- Durante el embarazo
- Los primeros 3 meses de vida
- Entre los 3 y los 6 meses.
- Luego de los 6 meses.

Se recogen las principales normas de la actividad privada y de la administración pública. Para el caso de la actividad privada es importante considerar que los beneficios legales otorgados pueden ser mejorados a través de convenios colectivos o políticas específicas implementadas por las empresas o empleadores. En el caso de la administración pública es importante tener en cuenta que los estatutos internos de los diferentes organismos pueden

⁵ Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación. Estudio elaborado conjuntamente por la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

establecer otros derechos o revestir particularidades en la aplicación. Al igual que en la actividad privada, los convenios colectivos pueden establecer mejoras⁶.

⁶ Para ampliar la información sobre el tratamiento del tema en los convenios colectivos revisar: ONU Mujeres, Inmujeres. Informe: Avances en medidas de corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo.

DURANTE EL EMBARAZO		
NORMA	Derechos	Ámbito de aplicación
Ley n.° 18.868, art. 1	Prohibición de exigir test de embarazo o certificación medica de ausencia de estado de gravidez en el ámbito laboral	Actividad pública como privada proceso de selección, ingreso, promoción y permanencia.
Ley n.° 20.129, arts. 1 y 2	Otorga a las trabajadoras embarazadas y a su cónyuge, concubino/a o pareja el derecho a ausentarse de su lugar de trabajo, hasta 4 horas al mes, con la finalidad de concurrir a los controles de embarazo u otras consultas.	Abarca a la actividad privada y pública. Contempla aspectos de la corresponsabilidad. Prevé parejas homosexuales.
Ley n.° 11.577, arts. 16 y 17	La trabajadora embarazada tiene derecho a licencia médica especial durante el embarazo sin ver afectado su salario por un período de hasta 4 meses, y del 50% de su salario entre los 4 y 6 meses de licencia especial. Durante dicho período no puede ser despedida. Una vez finalizado lalicencia especial la mujer vuelve a sus tareas habituales con su salario original.	Actividad privada
Ley n.° 17.215, arts. 1-3	Derecho a cambiar temporariamente las actividades si sus tareas afectan la salud. En el ámbito privado, si la empresa no puede cambiar la actividad por sus dimensiones debe presentar una declaración jurada ante el BPS. Se le otorga a la mujer empleada una licencia especial con la mitad del sueldo. En caso de cambio de funciones la empleada no podrá ser suspendida, despedida, tener menos derechos laborales ni postergada en su carrera como funcionaria.	Actividad pública y privada
Ley n.° 16.104, art. 26	En caso de enfermedad que sea consecuencia del embarazo, se podrá fijar un descanso prenatal suplementario.	Actividad pública
NACIMIENTO Y PRIMEROS 3 MESES DE VIDA		
LICENCIA DE MATERNIDAD		

<p>Ley n.° 19.161, arts. 1, 2, 2 bis, 3, 4, 5.</p> <p>Sobre subsidio: arts. 12-14</p>	<p>Duración: 14 semanas (6 semanas antes de la fecha presunta del parto y no podrán reiniciarlo, sino hasta 8 semanas después de este). 18 semanas en casos de parto múltiple o prematuro.</p> <p>Hasta los 6 meses en caso de riesgo de vida o enfermedad grave (*modificaciones introducidas por la ley n.° 20.000, art. 6)</p>	<p>Trabajadoras privadas dependientes y no dependientes (siempre que no tengan más de un trabajador) y monotributistas</p>
<p>Ley n.° 19.121, art. 15</p> <p>Ley n.° 20.212, art. 53</p>	<p>Duración:</p> <p>14 semanas (deberá cesar todo trabajo una semana antes del parto y no podrá reiniciarlo sino hasta 12 semanas después de este, podrá adelantar el inicio de su licencia, hasta 6 semanas antes de la fecha presunta del parto).</p> <p>18 semanas: nacimientos múltiples, pre términos o con alguna discapacidad.</p> <p>En los casos en que el recién nacido presente algún trastorno, enfermedad, comorbilidad o afección, que por su naturaleza o gravedad implique riesgo o compromiso de vida, con internación o con tratamiento domiciliario, la licencia por maternidad podrá extenderse hasta que el hijo/a de la beneficiaria cumpla 6 meses de edad.</p> <p>Por el mismo término se extenderá el período de amparo a la licencia por maternidad en los casos en que el recién nacido presente algún trastorno, enfermedad, comorbilidad o afección que, sin implicar riesgo de vida, involucra discapacidades sensoriales, físicas o intelectuales, que requieran internación o tratamiento, que a juicio del médico especialista necesite o se beneficie de los cuidados de la madre.</p> <p>En el caso de nacimientos prematuros con menos de 32 semanas de gestación y que requieran internación, el padre y la madre, biológico o adoptivo tendrán derecho a licencia, mientras dure dicha internación, con un máximo de 60 días. Al término de esta comenzará el usufructo de la licencia por maternidad o</p>	<p>Trabajadoras públicas</p>

	paternidad. Para la licencia por maternidad corresponderá el usufructo de 18 semanas (aplicable en la Administración Central).	
LICENCIA DE PATERNIDAD		
Ley n.° 19.161, arts. 7-9 y 12 Sobre subsidio: arts. 13-14	Duración: 10 días corridos más 3 días (artículo 5° de la ley n.° 18.345), 30 días corridos para embarazos múltiples, prematuros o con enfermedades graves.	Trabajadores privados dependientes y no dependientes (siempre que no tengan más de un trabajador) y monotributistas.
Ley n.° 19.121, art. 15. Ley 20.212, art. 53.	Duración: 10 días hábiles. En el caso de nacimientos múltiples, pre término, con riesgo de vida o discapacidad, la licencia por paternidad será de 30 días.	Actividad pública.
ADOPCIÓN		
Ley n.° 17.292, arts. 33-35, (para la act. privada art. 36), 37 y 38 Ley n.° 19121, art. 15	Derecho a 6 semanas de licencia a partir de la fecha en que INAU entrega al niño/a. Cuando ambas personas sean beneficiarias de la licencia especial le corresponderá solo a una. A la otra persona le corresponde 10 días hábiles de licencia.	Actividad Privada y pública.
PRIMEROS 6 MESES		
SUBSIDIO DE CUIDADOS		
Ley n.° 19.161, arts. 12-13	Reducción de medio horario Duración: finalizado el período de subsidio por maternidad, hasta que el hijo/a de los beneficiarios cumpla 6 meses o 9 meses de edad, en los casos de nacimientos múltiples, prematuros o enfermedades graves. Uno u otro beneficiario solo podrán acceder al subsidio, siempre que la trabajadora permaneciere en actividad o amparada al seguro por enfermedad.	Trabajadoras/es privadas/os dependientes y no dependientes (siempre que no tengan más de un trabajador) y monotributistas.
Ley n.° 20.212, art. 53	Licencia parental	Actividad pública

	Trabajadoras/es públicas/os, serán beneficiarias/os de una licencia para el cuidado del recién nacido, que podrán usar indistintamente y en forma alternada el padre y la madre una vez finalizado el período de licencia maternal, hasta que el/la hija/o de los beneficiarios cumpla 6 meses de edad o hasta los 9 meses de edad, en situaciones de nacimientos con riesgo de vida o discapacidad.	
Convenio colectivo COFE, art. 6	Reducción de medio horario (con un mínimo de 4 horas) por cuidado para cualquiera de los dos progenitores hasta el año.	Administración Central
DESDE LOS 6 MESES EN ADELANTE		
LACTANCIA		
Decreto n.° 234/018, art. 10	Las trabajadoras que amamanten tienen derecho a dos descansos de media hora o uno de una hora.	Trabajadoras privadas
Ley N° 19.121, art. 12	Las trabajadoras que amamanten tienen derecho a la reducción de la jornada laboral 9 meses luego de la licencia maternal.	Trabajadoras públicas de la Administración Central y otras
Ley n.° 16.104, art. 28	Se podrá solicitar la reducción a la mitad del horario de trabajo hasta que el lactante lo requiera, luego de haber hecho uso del descanso puerperal.	
Ley n.° 19.530	Consagra el derecho a contar con un espacio para amamantar, extraer o almacenar y conservar la leche materna.	Actividad pública y privada
CUIDADOS		
Ley n.° 18.345 art. 10 (incorporado por ley n.° 19.729)	Licencia especial para trabajadores de la actividad privada con hijas/os o familiares a cargo en situación de discapacidad. La norma establece que todo trabajador que tuviere un hijo/a en situación de discapacidad conforme a la ley 19.691, tendrá derecho a solicitar hasta un total de 10 días anuales de licencia con goce de sueldo, para controles médicos de ese hijo/a.	Actividad privada

	La comunicación de tal extremo al empleador deberá ser efectuada con una antelación mínima de 48 horas. Asimismo, el trabajador deberá acreditar el motivo que dio lugar a la solicitud de dicha licencia mediante certificado médico correspondiente.	
Ley 19.996, arts. 20-21	<p>Licencia especial para las personas con hijos e hijas en situación de discapacidad, o familiar con enfermedades terminales. Todo funcionario/a público que tuviere un hijo/a en situación de discapacidad, tendrá derecho a solicitar hasta un total de 10 días anuales con goce de sueldo, a efectos de la realización de los controles médicos correspondientes, debiendo comunicar dicha circunstancia con una antelación mínima de 48 horas.</p> <p>Todo funcionario/a público que tuviere familiares en situación de discapacidad o enfermedad terminal a cargo, tendrá derecho a una licencia especial de 96 horas en el año, la que podrá ser usufructuada en forma continua o discontinua, sin perjuicio de otros regímenes más beneficiosos establecidos en forma legal o reglamentaria.</p>	Funcionariado público
CONVENIO COFE, art. 8	<p>Reducción de horario de trabajo por 45 días en casos de familiar enfermo. Se podrá solicitar por razones debidamente fundadas en el caso de un familiar directo en situación de dependencia, que requiera de cuidados especiales para realizar tareas básicas y satisfacer necesidades de la vida diaria, una reducción de su jornada laboral, cumpliendo un mínimo de 4 horas diarias de trabajo durante un máximo de 45 días.</p>	Función pública Administración Central

Además, es importante considerar las normas de especial protección del empleo:

1. La principal norma de protección del empleo para la mujer embarazada en la actividad privada es la establecida por ley n.º 11.577. En su artículo 17 (despido de la trabajadora embarazada) establece que en caso de ser despedida tiene derecho a 6 meses de sueldo más la indemnización legal por despido.
2. Asimismo, existen otros derechos aplicables al ámbito público y privado de especial protección del empleo para las mujeres. La ley n.º 19.580 de Violencia Basada en Género, en su artículo 6, literal I establece la obligación de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia laboral hacia las mujeres. Definida como la violencia 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. Tanto para la actividad pública como para la privada.
3. También se señalan normas de especial protección de carácter general y de aplicación en el ámbito público y en el privado, como la ley n.º 18.561 que establece el deber de prevenir y sancionar el acoso sexual laboral y en la relación docente-alumno, así como proteger sus víctimas, en tanto como forma grave de discriminación y de desconocimiento del respeto a la dignidad de las personas que debe presidir las relaciones laborales y de docencia.
4. La ley n.º 19.849, que ratifica el convenio n.º 190 y establece las obligaciones del Estado en materia de violencia y el acoso en el trabajo.

Además de las normas de protección del empleo mencionadas, existen medidas para asegurar la permanencia de las mujeres en el trabajo, en casos de violencia basada en género, que pueden ser requeridas durante el período de embarazo, posparto, reintegro laboral y/o en cualquier otro momento durante la actividad laboral de las mujeres con hijos/as, personas a cargo o no. La ley n.º 19.580 en su artículo 40 establece cuáles son esas medidas y abarca tanto al ámbito público como al privado.

Las mujeres víctimas de violencia basada en género tienen derecho a:

- recibir el pago íntegro de su salario o jornal el tiempo que conlleve la asistencia a audiencias, pericias u otras diligencias o instancias administrativas o judiciales que se dispusieran;

- a licencia extraordinaria con goce de sueldo por el lapso de 24 horas a partir de la presentación de la denuncia en sede policial o judicial, prorrogables por igual período para el caso en que se dispusieran medidas cautelares en sede judicial;
- también a la flexibilización y cambio de su horario o lugar de trabajo, siempre que existiera la posibilidad y así lo solicitara;
- a que las medidas de protección que se adopten ante la situación de violencia basada en género no afecten su derecho al trabajo y carrera funcional o laboral;
- a la estabilidad en su puesto de trabajo. Por un plazo de 6 meses a partir de la imposición de medidas cautelares por hechos de violencia basada en género, las mujeres no podrán ser despedidas. Si lo fueren, el empleador deberá abonarles un importe equivalente a 6 meses de sueldo más la indemnización legal que corresponda.

5. Nudos identificados

Considerando la normativa vigente detallada en el punto anterior, el grupo de trabajo analizó las principales dificultades detectadas en la práctica. Para ello, se consideraron los parámetros fijados por la OIT, en relación con la duración de las licencias y permisos, el monto de las prestaciones, la población que abarca y la protección del empleo y la no discriminación.

Los nudos identificados consideran la importancia de alcanzar políticas de cuidados que promuevan modelos de corresponsabilidad.

Duración:

Los estándares fijados a nivel de la OIT en relación a la duración de las licencias avanzan en fijar un piso en el caso de las licencias de maternidad, no así en otras licencias en las que se establece que cada país fija su duración.

En el caso de la licencia por maternidad, la OIT considera un período mínimo de licencia de maternidad de 14 semanas y recomiendan aumentarlo hasta al menos 18 semanas. En el caso de la licencia de paternidad no ha sido regulada explícitamente en las normas internacionales del trabajo, sin embargo, es un componente fundamental para compatibilizar la vida familiar y laboral, así como para alcanzar la igualdad de género. En ese sentido, la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2009 relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente tiene una sección específica dedicada al papel que desempeñan los hombres en la igualdad de género:

La licencia de paternidad brinda una excelente oportunidad para que, durante el período próximo al nacimiento, los padres alimenten a sus hijas/os, brinden apoyo a las madres en cuanto a las

numerosas necesidades físicas y emocionales relacionadas con el parto, y cuiden de los recién nacidos. La utilidad de la licencia de paternidad se está reconociendo progresivamente en todo el mundo, lo que refleja la evolución de la percepción de la paternidad y de las necesidades de los hombres como de las mujeres de conciliar el trabajo y la vida familiar⁷.

En relación con los cuidados parentales, es importante considerar que la OIT no cuenta con un convenio que la consagre. Sin embargo, la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165), y la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) contienen disposiciones sobre la licencia parental. Según estas recomendaciones, tras el permiso de maternidad, cualquiera de los dos progenitores debería poder disponer de un período de licencia parental. Las legislaciones nacionales establecerán la duración y las condiciones de este período de licencia, así como su remuneración y otros aspectos, como el goce y la distribución de la licencia parental entre los progenitores.

En cuanto a la lactancia el criterio seguido por OIT indica que las trabajadoras deben tener derecho a una o varias pausas para la lactancia⁸. Sin embargo, serán las legislaciones nacionales las que determinen el período durante el cual se permiten las pausas, la cantidad y la duración.

La regulación del horario para la lactancia debe estar en armonía con las recomendaciones de la OMS, es decir, exclusividad de la lactancia materna durante los primeros 6 meses de vida y lactancia materna con alimentos complementarios adecuados por un período de hasta 2 años o más (OMS 2018).

Al considerar la duración de las licencias según su tipo para el caso uruguayo se pueden señalar los siguientes aspectos:

- **Licencia por maternidad:** Las modificaciones normativas implementadas en el último tiempo indican un piso de 14 semanas para las trabajadoras públicas y privadas. Asimismo, se registran algunos ejemplos de buenas prácticas que extienden dicha licencia y/o aplican criterios que mejoran las condiciones tanto en el sector público como en el privado⁹.

7 Párrafo 117: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106175.pdf

8 El CIT 103, ratificado por Uruguay dice en su artículo 5 «1. Si una mujer lacta a su hijo, estará autorizada a interrumpir su trabajo para este fin durante uno o varios períodos cuya duración será determinada por la legislación nacional. 2. Las interrupciones de trabajo, a los efectos de la lactancia, deberán contarse como horas de trabajo y remunerarse como tales en los casos en que la cuestión esté regida por la legislación nacional o de conformidad con ella; en los casos en que la cuestión esté regida por contratos colectivos, las condiciones deberán reglamentarse por el contrato colectivo correspondiente». En forma similar se encuentra previsto en el art. 10 del convenio n.º 183.

9 Ver la sistematización de experiencias y buenas prácticas realizada por el Programa Ganar-Ganar, titulada «Experiencias y prácticas promisorias en favor de la igualdad de género en el sector privado», disponible en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/07/Experiencias%20y%20Buenas%20Practicas%20de%20empresas%20v02%20WEB.pdf>

Otro elemento relacionado con la duración que se debe considerar es la **flexibilidad**. Este componente se valora especialmente considerando tres aspectos: **el primero**, refiere a la elección de la fecha de inicio de la licencia, **el segundo**, a la extensión en casos de partos múltiples o con complicaciones de salud y **el tercero**, a la posibilidad de traslado de la licencia a otros familiares en casos excepcionales tales como enfermedad grave o fallecimiento. De estos componentes, Uruguay presenta una ausencia en relación con la posibilidad de traslado de la licencia en casos excepcionales, lo que puede considerarse un vacío legislativo.

- **Las licencias por paternidad** son relativamente recientes, Uruguay aprobó el primer beneficio de 3 días para los trabajadores dependientes de la actividad privada en 2008¹⁰. Luego, la ley n.º 19.161 del 2013 la amplió a 10 días más. Este régimen aplica al sector privado y a trabajadores independientes. En el caso del sector público, corresponden 10 días de licencia por paternidad. Por lo cual, existe cierta uniformidad en la duración, aunque el régimen resulta más complejo. Al igual que en la licencia por maternidad, en el sector privado existen empresas que aplican extensiones de las licencias legales¹¹. Asimismo, se encuentra prevista la extensión en casos de complejidades de salud. Sin embargo, **la normativa no ha previsto la utilización de licencias de uso exclusivo para padres**. En legislaciones comparadas, se comenzó otorgando licencias de paternidad y promoviendo el uso alternado de las licencias parentales. Sin embargo, los resultados indicaron dificultades para alcanzar la corresponsabilidad de género, por eso, se establecieron períodos de tiempo de uso exclusivo para los padres, con una duración de al menos 30 días y con buena cobertura de retribución. La literatura indica que en este tipo de medidas han favorecido el involucramiento de los hombres en los cuidados, en la medida en que se favorece que se conviertan en cuidadores y no meros ayudantes¹².

Ver el Reglamento General de Licencias de Ancap, aprobado por resolución (D) n.º 330/5/2020 y modificado por resolución (D) n.º 329/6/2022

10 La ley n.º 18.343 prevé una licencia con goce de sueldo para el día del nacimiento y los dos días siguientes.

11 Ver la sistematización de experiencias y buenas prácticas realizada por el Programa Ganar-Ganar, titulada "Experiencias y prácticas promisorias en favor de la igualdad de género en el sector privado" disponible en <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/07/Experiencias%20y%20Buenas%20Practicas%20de%20empresas%20v02%20WEB.pdf>

12 «El permiso parental (también conocido en algunos países como licencia por maternidad/paternidad) ha sido identificado por la OECD como "una de las pocas herramientas de la política pública... disponible para que los gobiernos influyan directamente en el comportamiento de los padres". Dar a los padres la oportunidad de tomar el permiso parental no es suficiente en sí misma para garantizar que el hombre se involucre en el cuidado de sus hijos e hijas. Pero cuando el permiso parental para el hombre se convierte en política pública - como es el caso en Suecia, Noruega, e Islandia³⁴ - se constituye en una de las más fuertes declaraciones políticas que las sociedades pueden hacer para demostrar que valoran el trabajo del cuidado por parte del hombre, y el trabajo del cuidado en general. Esto elimina la dimensión basada en género del trabajo de cuidado y disminuye la forma en que los empleadores ven a la mujer como empleado riesgosa (pues darle a la mujer largos permisos por maternidad puede hacerlas ver como más "caras" y menos atractivas para emplear)». https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/5%20GLO-Involucramiento_hombres_DPI-IO-Final-ESP-May21_compressed.pdf

- **En relación con los subsidios para cuidados**, se identifican varios problemas. La primera norma que se refiere a ellas, es la ley n.º 19.161 la cual prevé la reducción del horario laboral, no así una licencia total para trabajadoras/es del sector privado.

Según un estudio realizado por OIT¹³, hay 68 países (de un total de 185) que otorgan por ley una licencia parental a los hogares, Uruguay no se encuentra incluido dentro de estos países dado que otorga una reducción de la jornada laboral y no una licencia de cuidados. En 40 de estos países la duración es mayor a un año y en 28 es un año o menos. Para la regulación es importante considerar que la duración deberá aplicarse y analizarse teniendo en cuenta los servicios de cuidados que dispone el país, así como el acceso a la educación primaria.

Asimismo, los estudios nacionales sobre cuidado infantil han mostrado una resistencia por parte de las personas a enviar a sus hijas/os a centros de cuidado a edades tempranas, lo cual incrementa las posibilidades de adoptar estrategias familistas y a cargo de mujeres (Batthyány, Genta y Perrotta, 2013).

En el ámbito público, hasta la reciente aprobación del artículo 53 de la ley n.º 20.212, la reducción de la jornada laboral ha estado asociada a la lactancia. Sin perjuicio de ello, en el caso de la Administración Central se había logrado que a través de convenio colectivo se aprobara una reducción de la jornada laboral hasta el año de vida de uso indistinto. Por lo cual, a diferencia de lo que sucede en la licencia por maternidad y paternidad, en la licencia por cuidados existen diferencias importantes según se trate de la actividad pública o privada.

Por otra parte, la reducción de horario para cuidados parentales, si bien es optativa, presenta un uso predominante por parte de las mujeres. De acuerdo con datos administrativos de BPS para 2021, «Los hombres representan solo el 2% del total de beneficiarios del programa de licencia parental en Uruguay»¹⁴. Otros estudios indican que:

«Las primeras medidas para impulsar a los varones a usar las licencias parentales se introdujeron en los setenta en los países nórdicos a través de disposiciones que permitían a los varones hacer uso de la licencia parental después del período de licencia por maternidad. De esta forma, se reconocía a los padres como potenciales usuarios de estas licencias rompiendo con la exclusividad femenina del uso. Sin embargo, la elección quedaba a criterio de las parejas, lo cual no implicó un uso significativo por parte de los varones. Estas medidas «neutrales» al género, que dejaban a elección de las familias quién hacía uso de las licencias sin considerar la división sexual del trabajo, no modificaron la conducta de los padres, que continuaron tomando licencia solamente unos pocos días luego del parto, ni la conducta de las madres, quienes permanecieron siendo las principales usuarias de las licencias parentales. Frente a estos resultados, en la década del noventa se implementaron tiempos de cuidado exclusivos para los padres, conocidos como cuotas de padres, con el fin de modificar efectivamente la conducta de los varones. Así, en 1993, se introdujo en Noruega, y en 1995 en Suecia, una licencia de un mes con un alto nivel de remuneración, exclusivamente para varones y que no podía ser transferida a las madres». Valentina Perrotta Las licencias parentales y la corresponsabilidad de género en Uruguay: las políticas, las prácticas y los mandatos de género en tensión. Montevideo, Uruguay. 2020

13 OIT, (2022): Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo. Informe regional complementario para América Latina y el Caribe.

14 ONU Mujeres, UDELAR y BPS Compartiendo los cuidados entre padres y madres: uso del subsidio de medio horario en Uruguay. (2022)

El 69,6% de las mujeres han utilizado el medio horario para cuidados, mientras esto ocurre con el 4,5% de los varones. Estos datos coinciden con los datos brindados por el BPS que indicaban que el 59% de las mujeres que solicitaron licencia por maternidad solicitaron el medio horario por cuidados. Cabe destacar que no todos/as los/as trabajadores/as con derecho al uso del medio horario hace uso de la prestación. Alrededor de un 30% de potenciales usuarios/as no hace uso del medio horario y esta cifra es más pronunciada en algunos sectores”¹⁵. Este estudio muestra que el uso del medio horario es mayor en las mujeres de 30 a 39 años y en sectores con niveles socioeconómicos altos.

Los modelos culturales de cuidados ubican el rol de las mujeres madres de forma predominante durante los primeros años de vida desde una mirada asociada a la lactancia. La Encuesta sobre uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado indica que:

Ocho de cada diez personas están de acuerdo con que las madres deben reducir el tiempo que dedican al trabajo remunerado cuando hay hijas/os pequeños en el hogar, lo que da cuenta de una fuerte presencia del deber ser de las mujeres asociado al cuidado de los niños pequeños, las que deben priorizar esta tarea y modificar por tanto su vínculo con el mercado de empleo al reducir su jornada de trabajo. Debe considerarse que los antecedentes de investigación evidencian la mayor disposición de las mujeres a flexibilizar su vínculo con el mercado de trabajo ante la necesidad del cuidado de los niños pequeños. El estudio sobre las representaciones del cuidado de la población uruguaya (Batthyány, Genta y Perrotta, 2013) indica que tres de cada diez mujeres consultadas estarían dispuestas a abandonar definitiva o temporariamente el empleo ante la necesidad de cuidados. Esto se evidencia también en las prácticas de articulación entre el trabajo remunerado y los cuidados que pueden observarse a partir de los datos de participación de las mujeres en el mercado laboral que brinda la Encuesta Continua de Hogares. Cuando las mujeres conviven con niños/as pequeños presentan menores tasas de actividad en comparación con las tasas de aquellas mujeres que no conviven con niños/as¹⁶.

Persiste la idea de que los cuidados por parte de las mujeres devienen del ejercicio de la lactancia, es decir, la capacidad de amamantar que tienen las mujeres y los beneficios que la lactancia tiene para el desarrollo físico y emocional del recién nacido, así como para la recuperación de la mujer luego del parto.

Asimismo, si bien existen iniciativas de empresas u organismos públicos que aplican flexibilizaciones para adaptar el horario de trabajo o para implementar períodos de teletrabajo, a nivel normativo sería conveniente reforzar estas previsiones¹⁷. Por ejemplo, Uruguay reguló el teletrabajo para el sector privado en la ley n.º 19.978 y para el sector público en el artículo 43 de la ley n.º 20.212 sin ninguna mención específica en este sentido.

15 Karina Batthyány, Natalia Genta, Valentina Perrotta (2018) Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado, (SNIC), [s.d], página 194.

16 Batthyány, Karina; Genta, Natalia y Perrotta, Valentina (2013a) La población uruguaya y el cuidado Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay. Montevideo: Sistema Nacional Integrado de Cuidados y Universidad de la República.

17 El decreto 427/016 (reglamentario de la ley n.º 19.353) en su art. 29 establece que son acciones destinadas a facilitar la conciliación entre las responsabilidades familiares vinculadas al cuidado de personas en situación de dependencia y el mundo del trabajo, la flexibilización horaria.

También se identifican problemas en la aplicación de la reducción horaria, tales como:

- La limitación de 4 horas para la reducción no contempla a las empresas que con régimen de 48 horas semanales, no trabajan los días sábados (las horas son distribuidas de lunes a viernes) por lo que se identifica la dificultad para garantizar la reducción horaria sin perjudicar a alguna de las partes involucradas.
- Existen sectores que han señalado dificultades para su aplicación por la naturaleza de la función que cumplen. Ejemplo de ello, es la demanda de las trabajadoras del sistema de justicia, o la situación de las trabajadoras rurales.

Además de las licencias para cuidados durante los primeros años de vida, la normativa ha previsto algunas situaciones como los 10 días para controles médicos en casos de hijos/as en situación de discapacidad. Sin embargo, estas licencias son recientes e insuficientes. En el caso de la licencia para cuidados de familiares enfermos no se encuentra prevista para privados y en el caso de los públicos existe una diversidad de situaciones sin un piso claro.

- En los **descansos por lactancia** puede observarse una situación similar al de las licencias por cuidados, en cuanto a las diferencias que existen en la actividad privada y en la actividad pública.

Dentro de las dificultades detectadas se señala que existen problemas en el uso de las medias horas, dado que la normativa no especifica el modo de uso respecto de la flexibilidad horaria haciendo uso de las dos medias horas en forma consecutiva.

No se contempla ampliar las dos medias horas en los casos de jornadas mayores a 8 horas, por ejemplo, guardias médicas.

No se contempla ampliar las medias horas para lactancia en casos de embarazos múltiples.

En el caso de las trabajadoras públicas en las que se aplica la reducción del horario por lactancia, existen diferencias en el régimen que aplican los diferentes organismos públicos, en particular luego del año de vida.

Relación del uso de las licencias y la percepción sobre el impacto en la economía familiar:

Entre los motivos por los que el uso de las licencias —maternal y paternal— está limitado en ocasiones refiere a los posibles costos económicos¹⁸ que «podría implicar su uso»¹⁹. A pesar de que la norma garantiza el cobro de la totalidad del salario (incluyendo a trabajadoras/es dependientes y no dependientes), el 56.4 % de la población usuaria considera que la licencia por maternidad conlleva costos económicos para quienes hacen uso de ellas, el 54.5 % lo cree para la licencia por paternidad y el 56.1% para la reducción de horario por cuidados.

¹⁸ Refieren a eventuales pérdidas de ingresos de naturaleza salarial.

¹⁹ Sistema de Cuidados, Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado, Karina Batthyány, Natalia Genta, Valentina Perrotta. Disponible en https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/2%20Sistema%20de%20Cuidados_Publicaci%C3%B3n%20Licencias%20Parentales.pdf (Fecha de consulta: 19/02/2024)

Perrotta (2020)²⁰ señala que la política pública debería reforzar la difusión de las características de la ley en relación con quienes asumen los costos y señala que:

Las personas de nivel socioeconómico alto son quienes en menor medida piensan que hacer uso de esta licencia implica costos (en el caso de la licencia por maternidad 50 % del nivel alto respondió ningún costo contra 31,1 % del nivel bajo y en el caso de la licencia por paternidad 54,8 % del nivel alto respondió ningún costo vs. 24,7 % del nivel bajo). De esta forma, un cuarto de las personas de nivel bajo opina que el uso de la licencia maternal o paternal tiene muchos costos económicos (25,2 %).

Se vincula a ello la preocupación en torno a la proporción de subdeclaración del empleo, o el empleo informal, ya que la suspensión de actividades por la maternidad, la lactancia y los cuidados representa efectivamente un impacto mayor en los ingresos. En este sentido, es importante considerar la condición de actividad que tienen madres y padres de niñas/os recién nacidos.

En 2019, del total de niños y niñas de 0 años, 37% vive en hogares donde ambos padres son trabajadores formales, 35% donde uno de sus progenitores es informal, 16% donde ambos son informales y 12% vive en hogares donde ninguno de los progenitores trabaja. Es decir, un 63% (21.000) de estos hogares ve limitado su acceso a los subsidios previstos por la seguridad social cuyo objetivo es facilitar a los trabajadores la atención y crianza de los niños recién nacidos. Más aún, un 28% (9.300) no tiene protección alguna²¹.

En cuanto a la población que abarca la normativa:

Como puede observarse en el apartado n.º 4, existe una importante cantidad de normas que establecen diferentes beneficios en la actividad privada y en la actividad pública. En especial, la Ley n.º 19.161 amplió la población beneficiaria al incluir trabajadoras/es no dependientes que desarrollaren actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, siempre que no tuvieran más de un trabajador subordinado, titulares de empresas monotributistas y trabajadoras en seguro de desempleo. Sin embargo, persisten desigualdades normativas para trabajadoras públicas y privadas, especialmente en relación a la regulación de cuidados y lactancia, así como dificultades para alcanzar a otras/os beneficiarias/os, tales como trabajadoras/es independientes o en condiciones de informalidad.

Por otra parte, en el caso de parejas homosexuales se visualizan vacíos legales. Por ejemplo, la licencia de maternidad ampara a la gestante, y la normativa aún no contempla las situaciones de las madres no gestantes. Así como, la importancia de que las normas

20 Perrotta, Valentina; (2020: p. 227); Las licencias parentales y la corresponsabilidad de género en Uruguay: las políticas, las prácticas y los mandatos de género en tensión. Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27486/1/TD_PerrottaValentina.pdf

21 Instituto de economía, Facultad de Economía, UDELAR. Estefanía Galván, Cecilia Parada, Martina Querejeta, Soledad Salvador. Licencias para el cuidado de los recién nacidos: Relevamiento internacional y análisis de la situación en Uruguay. (Agosto, 2021) <https://iecon.fcea.udelar.edu.uy/images/publicaciones/1917%20dt-17-21-1.pdf>

referidas a licencias de cuidados, adopción u otros beneficios abarque a parejas homosexuales.

En relación a la regulación de la reducción horaria para los cuidados de recién nacidos, se identifica como una dificultad que la norma requiera la calidad de aportante de ambos, presuponiendo que si no aporta no trabaja, cuando los datos indican un alto porcentaje de casos en los que uno de los progenitores tiene un trabajo informal.

En el caso de los descansos por lactancia, existen cuestionamientos a que estén estrechamente pensadas para madres que están amamantando, dado que puede pasar que estas no hayan podido amamantar, pero igualmente se requieren cuidados²². Asimismo, legislaciones comparadas prevén medidas de descansos para uso de ambos progenitores y que buscan promover la alimentación y el cuidado adecuado.

Protección del empleo y la no discriminación

La OIT ha señalado que además de las licencias, también son necesarios otro tipo de elementos normativos para proteger el empleo de las madres y de los padres.

Uruguay reguló en forma temprana el despido de la trabajadora embarazada. Sin embargo, no se prevé la protección por despido en caso de trabajadores que hagan uso de la corresponsabilidad, lo cual significa un factor a considerar en el bajo número de varones que hacen uso de ese beneficio.

También es de suma importancia proteger las condiciones de retorno al trabajo, con el fin de evitar abusos o represalias y generar buenas prácticas. Este aspecto debe considerar no solo disposiciones que prohíban todo tipo de discriminación, sino la generación de acciones afirmativas que promuevan la protección. Son múltiples los estudios internacionales que indican que la maternidad amplía las brechas laborales de género. En Uruguay, existen estudios que señalan que:

Los salarios mensuales se reducen 19% un año después del nacimiento del primer hijo/o y dicho efecto no logra revertirse alcanzando 36% luego de 10 años. Esto se explica por una reducción en el empleo formal y, en menor medida, también por la reducción en el salario por hora. A su vez, encontramos que las mujeres de menores salarios enfrentan las mayores penalizaciones²³.

Teniendo en cuenta estos datos es necesario reforzar las políticas que promuevan y brinden garantías para los ascensos a mujeres, en especial considerar mecanismos que eviten evaluaciones basadas en estereotipos de géneros.

22 Onu Mujeres, Inmujeres. Informe: Avances en medidas de corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo. Edición: enero, 2021, página 23.

23 Motherhood Penalties: the Effect of Childbirth on Women's Employment Dynamics in a Developing Country Martina Querejeta Rabosto y Marisa Bucheli

Nudos generales

Por último queremos señalar algunos aspectos que entendemos son comunes a todo el funcionamiento y que refieren a la información sobre el tema.

Como se ha mencionado existen dificultades en el uso que se derivan del desconocimiento que tienen beneficiarias/os sobre los requisitos y funcionamientos de los subsidios. En este sentido, es importante poder mejorar la difusión y el acceso a esa información. Sin embargo, también resulta conveniente considerar que la dispersión de las normas y la aprobación fraccionada opera como un factor que contribuye al desconocimiento y a la confusión. Por lo cual, resulta importante tender a que las normas que se apliquen contemplen tanto a la actividad pública como a la actividad privada y traten de evitar dificultades interpretativas que se dan luego de su aprobación (por ejemplo, en el caso de entes autónomos, servicios descentralizados o gobiernos departamentales, etc).

Asimismo, nos parece importante los esfuerzos que se han realizado desde diferentes organismos para generar información que permita evaluar el impacto de las medidas adoptadas. En especial, resultan imprescindibles generar mecanismos de monitoreo de las cláusulas que se incluyen en los convenios colectivos, análisis de los usos de los diferentes beneficios para el sector público y privado, entre otros.

Conclusiones

Con base en la competencia de la INDDHH definida por ley n.º 18.446 (artículo 4º literales, F, G, H e I), y teniendo en cuenta los siguientes principios: pro persona, igualdad y no discriminación, progresividad, la perspectiva de género y la perspectiva de interseccionalidad realizamos las siguientes consideraciones y recomendaciones.

La OIT ha señalado en reiteradas ocasiones que la necesidad de conciliar la vida familiar y laboral hace parte del concepto de trabajo digno. Por lo cual conceder espacios que favorezcan a las licencias por cuidados con remuneración y protección del empleo resulta clave. Los estudios realizados indican que es necesario un continuum entre tiempos para el cuidado, servicios y prestaciones que eviten dificultades que dejen exclusivamente en manos de las familias el cuidado de las niñas y niños, promoviendo la corresponsabilidad social y de género. Para ello, se deberá considerar, además, la necesidad de fortalecer el acceso a empleos de calidad y bien remunerados para las mujeres, dado que en la medida en que no se alcancen buenos estándares los cuidados seguirán recayendo especialmente en las mujeres, así como promover modelos de corresponsabilidad equitativos.

El proceso normativo realizado por Uruguay, inicia en forma similar a lo que ocurre en los países de ingresos bajos, concentrando la regulación en la maternidad y la lactancia, pero tiene un giro a partir de la regulación de la licencia de paternidad, la reducción de la jornada para cuidados y la creación del sistema nacional de cuidados. Sin embargo, este proceso

requiere de revisiones, en la medida en que las brechas de desigualdad se mantienen sin mayores cambios.

En relación a la **licencia de maternidad** se destaca haber alcanzado el piso mínimo recomendado por OIT y la ampliación de la cobertura a trabajadoras no dependientes y en seguro de desempleo. Se mantiene vigente contemplar la situación de parejas lesbianas, así como buscar mecanismos que contemplen la situación de trabajadoras independientes e informales. Asimismo, resulta importante promover medidas que favorezcan la aplicación de extensiones de la licencia. A estos efectos resulta importante la identificación de buenas prácticas, así como las dificultades que pueden presentarse por sectores de actividades. Por otra parte, para complementar las medidas que permiten flexibilizar el uso de estas licencias, sería necesario prever la posibilidad de traslado en casos excepcionales, ejemplo, muerte de la madre o ausencia de la misma.

La progresiva regulación de la **licencia de paternidad** resulta otro punto de destaque, sobre todo en el escenario de América Latina. Sin embargo, entendemos que el diseño debe contemplar los elementos que permitan que se conviertan en cuidadores exclusivos y no meros ayudantes. A pesar de que el impulso de las licencias de paternidad no proviene de movimientos sindicales, empresariales o de padres que reclamen la ampliación de estos derechos, sino que ha sido promovido por los movimientos de mujeres y los mecanismos de igualdad de género, la encuesta sobre Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado indica que existe una alta aceptación de la licencia de paternidad y que los padres hagan uso del medio horario, aunque esto no se traduce en la práctica.

(...) el acuerdo mayoritario con que los padres hagan uso del medio horario debería alentarnos respecto a la posibilidad de uso por parte de los padres si el instrumento no fuera transferible y existiera un tiempo exclusivo para uso de éstos. Como es sabido, la transferibilidad del instrumento es criticada por la literatura especializada porque no produce que los padres hagan uso cuando es obligatorio elegir entre el padre o la madre. Las recomendaciones internacionales basadas en la evidencia de los países que han implementado “cuotas para padres” obligatorias y que si no se usan se pierden, indican que este es el camino más eficiente para lograr la corresponsabilidad de género. Los datos relevados en esta encuesta muestran que Uruguay presenta un contexto favorable para una medida de este tipo si consideramos las opiniones positivas respecto a las medidas que existen (...) ²⁴.

La regulación de la licencia de paternidad, así como la de cuidados, debe ir acompañada de medidas que promuevan la corresponsabilidad y la protección en el empleo (evitando el despido de trabajadores que hagan uso de licencias).

Uruguay, se ha destacado en el contexto regional por la creación del **Sistema Nacional de Cuidados** y la regulación de **subsidios para cuidados**. Los nudos identificados en relación a la

²⁴ Sistema de Cuidados, Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado, Karina Batthyány, Natalia Genta, Valentina Perrotta, página 170.

aplicación de estos subsidios indican que los principales desafíos se centran en la revisión de esta normativa.

En primer lugar, es importante que el proceso de ampliación abarque la actividad pública y la actividad privada, para ello es necesario considerar los cambios más beneficiosos y la experiencia en su uso. En este sentido, entendemos que existe una oportunidad para evaluar la efectividad de las medidas recientemente implementadas en la administración pública al modificar la regulación de los cuidados, pasando de la reducción del horario de trabajo a una licencia, así como la extensión del medio horario hasta el año de vida para cuidados, pudiendo hacer uso cualquiera de los dos progenitores. Entendemos que es fundamental, que estos cambios vayan acompañados de medidas que promuevan la corresponsabilidad familiar y se genere información que permita evaluar si se incrementa el uso entre los padres.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que un número importante de niños/as nacen en hogares en la que uno o ambos progenitores no son trabajadoras/es formales, resulta relevante evaluar modificaciones en los hogares abarcados y ensayar medidas que permitan incluir, al menos a hogares con un/una trabajador/a no aportante al régimen de seguridad social.

Asimismo, resulta relevante la revisión de las prestaciones y/o servicios que se desarrollan en el marco del Sistema Nacional de Cuidados en relación al abordaje de la infancia y la adolescencia en Uruguay. En especial considerando, que en algunas situaciones la falta de continuidad educativa de adolescentes responde a que deben cuidar a sus hermanos/as.

En tercer lugar, resulta fundamental adoptar medidas que permitan modificar el uso casi exclusivo que realizan las mujeres del subsidio de cuidados. Para ello, es necesario la adopción de medidas que faciliten la lactancia exclusiva hasta los 6 meses y que se adopten medidas de cuidados luego de los 6 meses. Resulta relevante prever medidas de protección para los/as trabajadores/as que se amparen en el uso de estos derechos.

En cuarto lugar, es importante considerar medidas que permitan aumentar el uso del subsidio, en especial considerando que es menos utilizado en hogares de bajos ingresos.

Las revisiones legislativas indicadas deberían considerar que además de avanzar en este tipo de licencias, se pueden promover medidas vinculadas al teletrabajo y la flexibilización de las jornadas de trabajo en períodos amplios de tiempo.

Finalmente, consideramos fundamental seguir generando espacios de diálogos que involucren a organismos del Estado, empresas, trabajadoras/es, sociedad civil y academia que permitan analizar estos nudos y generar información de calidad.

Anexo. Proyectos de ley vinculados a la temática

La INDDHH cuenta con el Observatorio Legislativo que tiene como objetivo brindar información de calidad y actualizada de proyectos de ley a estudio del Parlamento que tienen impacto en los derechos humanos. Esta labor de sistematización y análisis permite — además— organizar y coordinar el trabajo de incidencia que realiza la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en materia legislativa. Con esta herramienta se da respuesta a los cometidos institucionales, detallados en la ley 18.446, artículo 4, literal I:

Emitir opiniones, recomendaciones y propuestas sobre proyectos de ley o propuestas de reformas constitucionales relacionados con los derechos humanos” (art. 4 lit. D) y “Recomendar a las autoridades competentes la aprobación, derogación o modificación de las normas del ordenamiento jurídico que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta su objetivo, se identificaron los siguientes proyectos de ley que se vinculan al tema y que contemplan algunos elementos de los enunciados en el informe:

Cámara	Comisión	Proyecto	Seguimiento	Fecha
Representantes	Legislación del trabajo y seguridad social	Licencia por paternidad	<u>4238/2024</u>	2/4/2024
Representantes	Legislación del trabajo y seguridad social	Extensión medio horario lactancia para funcionarias públicas	<u>2999/2022</u>	9/11/2022
Representantes	Legislación del trabajo y seguridad social	Teletrabajo como herramienta de apoyo para la protección de los primeros 1000 días de vida	<u>2149/2021</u>	31/8/2022
Senadores	Asuntos laborales y seguridad social	Jornada semanal laboral. Se establece un sistema de compensación de horas.	<u>1036/2023</u>	3/8/2023
Senadores	Sin adjudicar	Regulación de la extensión del derecho de licencia maternal de las magistradas pertenecientes al Poder Judicial.	Sin adjudicar	16/4/24



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Bulevar Artigas 1532, Montevideo
Tel. (+598 2) 1948
www.inddhh.gub.uy
secretaria@inddhh.gub.uy