



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE HACIENDA

CARPETA N° 3103 DE 2018



REPARTIDO N° 944
JUNIO DE 2018

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO CON EQUIDAD DE GÉNERO

Normas

XLVIIIa. Legislatura

PODER EJECUTIVO

Montevideo, 22 de mayo de 2018

Señora Presidenta de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a la Asamblea General, el proyecto de ley adjunto, el cual tiene como objeto introducir cambios en las disposiciones, en las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas a fin de promover el desarrollo con equidad de género.

Se propone mediante este proyecto disminuir la brecha existencial que hay en nuestro país, en cuanto a la desigualdad de género existente en los distintos ámbitos de las relaciones laborales, entre otros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS COMPRAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de los compromisos nacionales e internacionales asumidos, el presente proyecto de modificación de las Leyes N° 19.292, de fecha 16 de diciembre de 2014 y N° 18.362, de fecha 6 de octubre de 2008 persigue que las mismas se constituyan en herramientas para la equidad. A efectos de esta propuesta, han trabajado en forma mancomunada el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Dirección Nacional de Economía Social e Inclusión Laboral (DINESIL) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Agencia de Contrataciones y Compras del Estado (ACCE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Los contenidos generales de este proyecto se alinean a los compromisos asumidos por el Gobierno. Estos pretenden contribuir a la transformación democrática del Estado y la sociedad, junto a la mejora de la gestión.

El proyecto de ley a su vez apunta a dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país, en particular los señalados por el Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer (CEDAW), la Estrategia de Montevideo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A modo de desafío, entre las recomendaciones realizadas por el Comité de CEDAW a Uruguay en el Informe País 2015, se encuentran las siguientes: "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". Así como "Promover oportunidades para la generación de ingresos económicos para mujeres rurales y estimular el emprendedurismo". (CEDAW, Informe País Uruguay).

Por su parte, la Estrategia de Montevideo aprobada en la XIII Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de CEPAL, marca un camino en la implementación de políticas públicas transformadoras de las relaciones de género en la región. Desde su Eje N° 1 "Marco normativo: Igualdad y estado de derecho", busca la armonización de los marcos jurídicos nacionales, incorporando el principio de igualdad y la prohibición de discriminación basada en el sexo acorde a lo establecido en los artículos 1 y 2 de CEDAW.

Adicionalmente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece que los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos (párrafos 10, 19, 35), así como señala que la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuye en forma decisiva en el progreso de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus respectivas metas. De esta manera se definen a la igualdad y el empoderamiento de las mujeres como objetivo y parte de la solución y en consecuencia, se entiende que es necesario realizar cambios profundos a nivel jurídico y legislativo para garantizar los derechos de las mujeres.

Con miras a ello, la presente exposición de motivos da cuenta de las brechas de género existentes en el país, así como específicamente analiza los sectores de incidencia de las Leyes N° 19.292, de fecha 16 de diciembre de 2014 y N° 18.362, de fecha 6 de octubre de 2008, poniendo de manifiesto la pertinencia de introducir medidas afirmativas que reviertan las desigualdades que afectan a las mujeres en la producción y emprendedurismo.

2. DESIGUALDAD DE GÉNERO EN URUGUAY

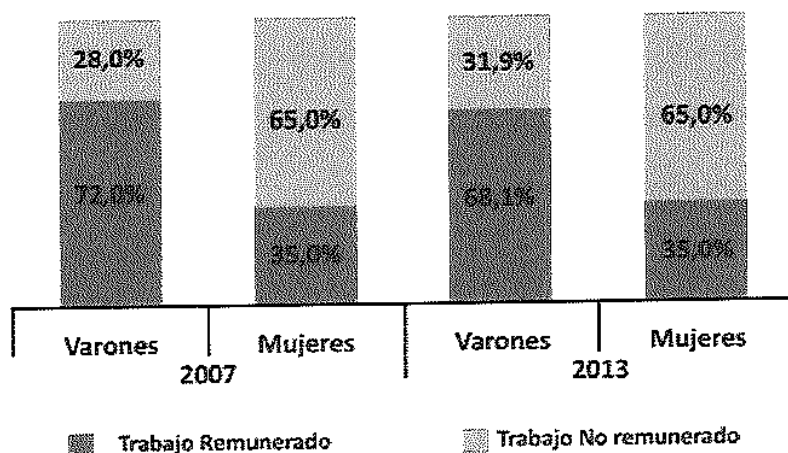
a. Desigualdad de género a nivel nacional

Desde el Sistema de Información de Género del Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES, se viene produciendo información e indicadores que dan cuenta de la evolución de las brechas de género y las inequidades que aún persisten en nuestro país.

Un elemento sustantivo en relación a las brechas de género, lo constituye la distribución de la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado), así como los indicadores que dan cuenta de las posibilidades y condiciones en que mujeres y varones se insertan en el mercado de trabajo.

El trabajo doméstico y de cuidados constituye un importante aporte al bienestar y reproducción de las sociedades. Sin embargo, el mismo ha permanecido invisibilizado y no valorizado como trabajo productivo, siendo realizado en su mayoría de forma no remunerada. La mitad del trabajo que se realizó en Uruguay durante el año 2013 corresponde al trabajo no remunerado (51,2%), proporción similar a la registrada en 2007. La dedicación a ambos tipos de trabajos no se distribuye equitativamente entre varones y mujeres; dos tercios del tiempo de trabajo de las mujeres es dedicado al trabajo no remunerado (65,0%) y el tercio restante al remunerado (35,0%). En el caso de los varones, estas proporciones se invierten, es decir, un tercio del tiempo se dedica al trabajo no remunerado (31,9%) y dos tercios al trabajo remunerado (68,1%).

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARGA TOTAL DE TRABAJO (REMUNERADO Y NO REMUNERADO) POR SEXO. TOTAL PAÍS, 2007 Y 2013



Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres-MIDES, en base a Módulo EUT 2013, INE

Por su parte, el mercado de trabajo remunerado es uno de los ámbitos claves de integración social de las personas, ya que mejora las posibilidades de obtener autonomía económica y de desarrollo personal. La evidencia empírica muestra que, si bien en las últimas décadas se ha producido un importante aumento de la participación laboral de las mujeres, las desigualdades entre varones y mujeres en las condiciones de acceso y permanencia en el mercado de trabajo remunerado son persistentes.

Por otra parte, cabe señalar que las mujeres no solo acceden en forma desigual al mercado de trabajo sino que, una vez que ingresan, acceden a empleos de menor calidad que los varones, así como la existencia de una segregación en el mercado laboral fundada en imaginarios de género. A modo de ejemplo, cabe señalar que del total de personas ocupadas en el mercado de trabajo remunerado el 3,7% se emplean en actividades de cuidados. Por su parte, analizando la composición por sexo del sector, se observa que 95,4% del mismo son mujeres, representando un sector de actividad completamente feminizado (Fuente: SIG - INMUJERES-MIDES, en base a ECH 2015).

Un insumo importante a la hora de analizar la calidad del empleo es la proporción de personas ocupadas que no acceden a un registro en la seguridad social. En este sentido, las mujeres que residen en hogares pobres, las que poseen una ascendencia étnico racial afrodescendiente y aquellas que residen en localidades con menos de 5.000 habitantes y zonas rurales son quienes se encuentran en peor situación.

La tasa de actividad es un indicador que da cuenta de la oferta laboral, es decir aquellas personas que se encuentran empleadas en el mercado de trabajo remunerado o aquellas que buscan empleo y tienen disponibilidad para comenzar a trabajar de forma remunerada. La tasa de actividad de las mujeres fue menor que la de los varones para el año 2015. Esta brecha se redujo pero aún continúa en un 17,6%. Sin embargo, se

observa un aumento de la tasa de actividad de las mujeres (de 50,8% en el 2006 a 55,4% en el año 2015), mientras para los varones la misma permanece prácticamente incambiada a lo largo del período (de 72,2% en el año 2006 a 73% en el 2015) disminuyendo levemente la brecha de género.

b. Desigualdad de género en la Agricultura Familiar

i. Presencia y empleo en la producción agropecuaria

A fin de ilustrar las brechas de género en el medio rural resulta pertinente señalar en primer lugar el proceso migratorio de las mujeres rurales. Mientras en el medio urbano existe un 52% de mujeres, en el medio rural este guarismo desciende a 43%, y al observarse las explotaciones agropecuarias la cifra cae a 37% (DIEA, 2014). Se evidencia de esta manera la existencia de una emigración de las mujeres que genera una masculinización del medio rural, proceso migratorio que se configura especialmente entre los 15 y los 35 años de edad (Cardeillac y Juncal, 2014). Este proceso de masculinización se ha asociado al desigual acceso a recursos productivos y al empleo remunerado, así como a los procesos de invisibilización del trabajo de las mujeres de la producción agropecuaria y un reducido control de la producción y las utilidades de la misma (Florit, 2015).

En relación al acceso al empleo, cabe indicar que en el medio rural únicamente el 32% de las mujeres se declaran como ocupadas (INE, 2011). El análisis de las explotaciones agropecuarias permite señalar que del total de trabajadores permanentes que existen, sólo el 26% son mujeres, contemplando en esta cifra tanto a las asalariadas como a las integrantes de la producción familiar y concentrándose las mismas en las categorías ocupacionales de cocineras y peonas (DIEA, 2014). Adicionalmente se debe destacar que el 50% de los/las trabajadores/as permanentes del medio rural realizan su labor sin remuneración, 63% de los/as cuales son mujeres, concentrándose en la categoría de productoras socias (DIEA, 2014).

ii. Titularidad y acceso a recursos en la producción agropecuaria

Por su parte el acceso a la tierra como principal factor de producción, muestra claros sesgos de género, siendo las mujeres titulares del 19,7% de las explotaciones agropecuarias y del 11,2% de la superficie explotada, contando con menos explotaciones y con menor promedio de superficie que los varones (CGA, 2011). Contemplando la propiedad de las empresas agropecuarias, cabe señalar que de 17.072¹ registros de la Producción Familiar cuya empresa permite conocer el sexo de la titular de la razón social, sólo el 32% tienen mujeres titulares de las empresas (RPF de DGDR - MGAP, 2017). Debe señalarse sin embargo, que no siendo las titulares de las empresas, las mujeres de la producción familiar constituyen un importante porcentaje de quienes habitan en estas formas de producción (43%), quedando de manifiesto el sesgo que existe entre la conformación familiar y la titularidad de los recursos.

Las anteriores configuraciones inciden, junto a los patrones culturales, en la existencia de brechas de género en el acceso a las políticas públicas de apoyo a la

¹ Existen 20.414 registros de Producción Familiar, no obstante no todos tienen asociada la razón social de una empresa con titularidad de personas físicas que permitan la apertura por sexo.

producción. De esta forma, las mujeres rurales acceden en menor medida a la Asistencia Técnica y Extensión Rural, y a los proyectos que co-financian innovaciones y mejoras productivas (Florit, 2012). De esta manera las mujeres tienen una importante brecha de acceso a proyectos de apoyo a la producción agropecuaria, pero adicionalmente cuando acceden a los mismos en calidad de titulares tienen menor contacto con la Asistencia Técnica y menor incidencia en las decisiones y control del proyecto. Para el período comprendido entre el 2005 y 2011 el porcentaje de mujeres de la Producción Familiar titulares de proyectos de apoyo a la producción que accedía a la Asistencia Técnica era el 35% y solo el 34% era la decisora principal del proyecto (Florit, 2012).

Por su parte, resulta necesario destacar las desigualdades existentes en la participación en las estrategias estatales que reconocen en el asociativismo una vía de acceso a recursos, escala y ámbito de diálogo con las políticas públicas. El análisis de la participación en organizaciones rurales de estas mujeres titulares de apoyos productivos, evidencia la existencia de un sesgo cultural en la participación, donde sólo el 34% de ellas participan de las organizaciones solas, el resto si participan lo hacen en compañía de otros/as integrantes del hogar o delegan la participación (Florit, 2012).

Este escenario pone de manifiesto la existencia de importantes brechas materiales y culturales que obstaculizan el acceso de las mujeres al empleo, a los recursos productivos y al control del proceso productivo y sus utilidades. En esta configuración, la experiencia de transversalización de la DGDR - MGAP ha mostrado la capacidad de incidir, modificando pautas y acortando brechas en el acceso de las mujeres rurales a las políticas públicas y a recursos. Las acciones desarrolladas han permitido que en el desarrollo de procesos de fortalecimiento institucional, un 47% de las organizaciones involucradas desarrollaran acciones con mujeres rurales y/o con perspectiva de género; así como ha incrementado en un 4% el número de proyectos con titulares mujeres en 4 años, pasando de 25% en 2012 a 30,6% en 2016 (DGDR - MGAP, 2016).

iii. Ventas al Estado de la Agricultura Familiar: Política Somos Producción Familiar del Campo, el Río y el Mar

La Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) ha desarrollado un trabajo de análisis de las posibilidades de comercialización de las mujeres de la producción familiar. En el año 2013 el análisis de la situación nacional llevaba a la REAF a afirmar la necesidad de tomar acciones estatales para mejorar las condiciones de comercialización de las mujeres de la producción familiar, destacando especialmente la importancia de que las productoras rurales, a través de sus organizaciones, estuvieran representadas en los ámbitos de reglamentación y definición sobre las compras estatales (Vitelli y otros, 2013). En el año 2015 el seminario "Comercialización y experiencias de organizaciones productivas de mujeres rurales y mixtas" identificaba una importante brecha en el acceso a mercados por parte de mujeres y varones, identificando en las compras estatales potenciales herramientas públicas para incidir en las desigualdades comerciales existentes entre mujeres y varones de la agricultura familiar del MERCOSUR. El seminario concluía "Además de una dificultad generalizada de acceso a los mercados por parte de las productoras, se observa una división por género: sobrerrepresentación de varones en mercados mayoristas y de mujeres en mercados minoristas. El empoderamiento económico de las mujeres pasa por la comercialización de sus productos, por lo que una mayor visibilización y participación de las mujeres en la comercialización es necesaria". (Champion, 2015: 33).

En el entendido de que el proceso de Compras estatales constituye un desafío para las organizaciones de la producción familiar, DGDR - MGAP en coordinación con DINESIL - MIDES e INACOOB impulsó en el año 2016 la convocatoria "Somos Producción Familiar del Campo, el Río y el Mar". La mencionada convocatoria tiene como objetivo el desarrollo de capacidades en las organizaciones de la agricultura familiar y la pesca artesanal para la generación de planes de comercialización de productos alimenticios con el Estado en el marco de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014.

En el año 2017 se encuentran en ejecución 24 proyectos financiados en el marco de esta convocatoria, contando con un financiamiento de \$ 9.322.000 provistos por la Dirección General de Desarrollo Rural. De los 24 proyectos financiados, únicamente 5 cuentan con perspectiva de género en su propuesta y/o son llevados adelante por al menos un 70% de integrantes mujeres. Estas propuestas cuentan con un financiamiento aprobado de \$ 1.351.336, siendo el 14,5% del presupuesto total de la convocatoria.

La concreción de las ventas en el marco de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014, requiere la inscripción de las organizaciones en el Registro de Organizaciones Habilitadas de la DGDR - MGAP. Este registro debe ser realizado por un/a técnico/a habilitado/a quien en su postulación para habilitarse puede, de forma opcional, realizar una propuesta sobre cómo incorporar la perspectiva de género en la estrategia comercial de la organización habilitada. A junio de 2017 hay 19 técnicos/as habilitados/as, de los/as cuales 13 han realizado propuestas para la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias para ventas dentro de la citada normativa.

c. Desigualdad de género en las MIPYMES

i. Titularidad en las MIPYMES

Según datos obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de MIPYMES comerciales, industriales y de servicios (DINAPYME - MIEM, 2014), la brecha de género en la distribución del empresariado según rama de actividad es mucho más profunda en el sector Industria en comparación con los sectores Comercio y Servicios: menos de uno de cada tres titulares del sector Industria es mujer. Este alto nivel de desigualdad en la distribución entre varones y mujeres del sector Industria es más del doble en relación al sector Comercio y cuatro veces mayor comparada con el sector Servicios.

Al tener en cuenta las regiones, no se observan mayores diferencias de titularidad según sexo, entre Montevideo (0,16) e interior del país (0,14). Ahora bien, al desagregar la información según tamaño de la empresa, el sector Servicios es el que presenta una menor tasa de desigualdad en la titularidad según género (0,1), no existiendo diferencias porcentuales entre Montevideo e interior. Inverso a esta última situación, se encuentra el sector Comercio, con fuertes brechas de género entre la capital y el interior (0,24 y 0,12 respectivamente), acentuándose notoriamente la brecha en Montevideo, por lo que podría decirse que el interior, en relación al sector Comercio, presenta índices más equitativos que la capital. Con respecto al sector Industria, la titularidad es muy masculinizada (69,5%) y al desagregar por región, se registra una brecha mayor en la industria del interior del país que en Montevideo (44% y 34% respectivamente).

Asimismo, al incorporar al análisis los datos vinculados al tamaño de la empresa (micro, pequeña y mediana), se constató que el comportamiento de la titularidad según sexo es inverso, es decir que a mayor tamaño de la empresa, se registra menos presencia

de titularidad femenina. En el caso de Montevideo, existe un comportamiento mucho más lineal e inequitativo hacia la titularidad femenina: a medida que aumenta la dimensión de la empresa, aumenta la brecha de género en la titularidad (0,15 micro/ 0,24 pequeña y 0,27 mediana).

Contrataciones en las MIPYMES

En relación a la información sobre la presencia de mujeres y de varones en las empresas como personal contratado, a partir de la encuesta se identificó que la categoría "Administrativos/as", es la única categoría de personal donde el porcentaje de mujeres es mayor al de varones. A su vez, cabe señalar que sea cual sea el nivel de desagregación (sector de actividad, tamaño de la empresa, región), es en esta categoría donde las mujeres tienen mayor representación.

Por otro lado, en términos jerárquicos, en la categoría "Socio o directores/as", existe una diferencia entre la participación de mujeres y de varones, en términos totales, de un 26%. A nivel desagregado, se destacan los bajos porcentajes de participación femenina en el sector Industria y en la pequeña empresa.

La categoría de personal contratado más inequitativa en términos de género es la de "Obrero/maestranza", donde a nivel total y a nivel desagregado por categorías, ningún resultado supera la frecuencia relativa de una mujer cada dos hombres, destacándose negativamente el sector Comercio con un 24% de este personal contratado (más bajo según sector de actividad).

Finalmente, a nivel comparado entre Montevideo e interior, las mujeres ocupan porcentajes más altos y equitativos en las distintas categorías de personal en el interior. En la única categoría donde Montevideo presenta mayores porcentajes que el interior es en el caso de los puestos administrativos. Si aplicamos el índice de desigualdad de género -a promedio simple según categoría de personal²- podemos observar mayores índices de inequidad de género en Montevideo (0,14) que en el Interior (0,10).

Distribución de activos en las MIPYMES

En términos generales, las empresas de titularidad femenina poseen menor cantidad de activos. A partir de los datos, se pudo relevar que a medida que nos situamos en empresas de menor a mayor capital económico, la prevalencia porcentual de titularidad femenina va descendiendo y modificándose hacia una fuerte prevalencia porcentual de titularidad masculina. Esto sucede para el caso del sector Comercio y el sector Servicios: en la categoría "Menos de US\$ 5.000" de activos en la empresa, el porcentaje de titularidad femenina es de 63% y 52% respectivamente, mientras que en la categoría "Más de US\$ 350.000", el porcentaje desciende a 16% (Comercio) y 1% (Servicios). Para el caso de la Industria, en la tipología de menor monto de activos "Menos de US\$ 5000" ya presenta un mayor porcentaje de titularidad masculina (55%) acrecentándose a medida que nos situamos en empresas de mayor capital activo. Sin embargo, más allá de este dato, la relación entre monto de activos y titularidad femenina es fuertemente marcada en detrimento de la titularidad femenina en las empresas de mayor porte, descendiendo en términos porcentuales de 45% ("Menos de US\$ 5.000") a 14% ("Más de US\$ 350.000").

² Es decir como todas las categorías valen lo mismo, cuando en la realidad existen jerarquías diferentes entre los distintos tipos de personal.

A grandes rasgos se observa que más allá del tamaño de la empresa, el porcentaje de empresariado femenino cae a medida que nos situamos en empresas con mayor cantidad de activos en dólares. Sin embargo, para el caso de las medianas empresas los porcentajes de titularidad -y su caída a medida de situarnos en empresas de mayor activo- son más altos en comparación a los de las micro y pequeñas empresas. Prácticamente las tres clases de tamaño de empresa parten -en las empresas de menor activos- de un porcentaje aproximado al 55%; es decir con mayor titularidad femenina que masculina. A medida que nos situamos en empresas de mayor monto de activos los porcentajes van cayendo sustantivamente en los tres tipos de tamaño de empresa, con lo cual podemos afirmar que en las empresas de mayor capital económico la titularidad femenina es menor, siendo una clara muestra de desigualdad de género en el mapa empresarial de nuestro país. Sin embargo a criterios de tamaño de las empresas, parece no haber tanta linealidad; las empresas medianas van presentando mayores porcentajes de titularidad femenina en comparación a los de las micro y pequeñas empresas. A modo de ejemplo, observamos que en las empresas de mayor cantidad de activos -"Entre US\$ 100.000 y 200.000", "Entre US\$ 200.000 y 350.000" y "Más de US\$ 350.000"-, la titularidad femenina es sustantivamente mayor en comparación con las micro y pequeñas empresas.

Al analizar la información según las variables de "interior" y "Montevideo", se observa que en el interior, la relación entre titularidad femenina y monto activo de la empresa posee una caída más brusca que en Montevideo. En el interior se observa una fuerte caída del porcentaje de titularidad femenina en el grupo de "Entre U\$S 5.000 y 10.000" (41%) y el de "Entre U\$S 10.000 y 20.000" (25%). Sin embargo, para el caso de Montevideo si bien posee una caída brusca entre las categorías de "Entre U\$S 10.000 y 20.000" y "Entre US\$ 20.000 y 50.000" (-15%), posee un posterior repunte en las categorías de "Entre U\$S 50.000 y 100.000" y "Entre US\$ 100.000 y 200.000" (+13% y 16% comparativamente); ascenso que para el caso del interior no ocurre, sino más bien que se trata de un descenso sostenido y progresivo. Por lo tanto, la relación activo de la empresa y titularidad femenina es mucho más marcada en el interior que en Montevideo.

ii. Ventas al Estado de las MIPYMES

Según los datos obtenidos, el 66% de las empresas que venden al Estado en el sector Comercio son de titularidad masculina. Aproximadamente, tan solo una de cada tres empresas que alguna vez le vendió insumos al Estado es de titularidad femenina. A su vez, de la totalidad de las empresas femeninas del sector; tan solo un 19% le ha vendido al Estado. Prácticamente esta misma relación ocurre con el sector Servicios donde de la totalidad de las ventas al Estado del sector, solo el 31% son de titularidad femenina. También, del universo total de las empresas con titularidad femenina, tan solo un 12% le vendió alguna vez al Estado; mientras que en el universo de empresas masculinas este porcentaje prácticamente se duplica (23%). En el caso del sector Industria, los resultados son más inequitativos en materia de género. Del total de empresas que le vendieron insumos a algún organismo público, tan solo un 22% son empresas de titularidad femenina y un 78% masculina. A su vez, del universo total de las empresas femeninas, tan solo una de cada cinco le vendió alguna vez al Estado; mientras que en el universo de empresas masculinas esta relación aumenta a una frecuencia superior a una de cada tres empresas.

En todos los sectores de actividad existen fuertes desigualdades de género en materia de venta a organismos del Estado. Esta relación se agudiza fuertemente en el sector Industria. Las desigualdades en beneficio de los titulares masculinos se observan de cualquiera de los dos ángulos analizados: (i) desde la repartición de la totalidad de las ventas al Estado de cada sector, (ii) así como desde el punto de vista comparativo del universo total de empresas de titularidad femenina y masculina.

Al tener en cuenta el tamaño de las empresas, a modo de resumen, se evidencia que a medida que aumenta el tamaño el porcentaje de ventas al Estado de empresas de titularidad femenina aumenta. Un ejemplo claro de esto es el porcentaje de ventas al Estado de las microempresas (30%) la cual es un 13% menor del total de las microempresas de titularidad femenina (43%). Las desigualdades de género en las pequeñas empresas se mantienen similares a las de las microempresas con una leve tendencia a la baja. En el caso de las medianas empresas cuando desagregamos los resultados, se dan lógicas equitativas tendientes a aumentar el porcentaje de ventas al Estado de las empresas femeninas y a resultados más equitativos en materia de género.

En términos generales, al analizar la información teniendo en cuenta la variable territorial, se constata que el porcentaje de ventas al Estado de empresas de titularidad femenina es menor en Montevideo que en el Interior del país (29 y 33% respectivamente).

iii. Ventas al Estado de las MIPYMES: subprograma de Compras Públicas

De un universo de 136.691 micro, pequeñas y medianas empresas en Uruguay (Censo, 2011), según datos suministrados por la DINAPYME, 411 empresas utilizan o utilizaron al menos una vez el Subprograma de Compras Públicas, lo cual equivale a un 0.3%. Del total de las empresas inscriptas en el Subprograma de Compras Públicas, en relación al tamaño de las mismas, el 18% son microempresas, el 39% empresas de pequeña escala y el 43% empresas medianas. Asimismo, al analizar esta información según sector, el 70% pertenece al sector de Servicios y Construcción (36% y 34% respectivamente), el restante porcentaje a Comercio (5%) e Industria (25%). Por otro lado, del 100% de las empresas (411 empresas) que utilizan o utilizaron al menos una vez el Subprograma de Compras Públicas, el 7% ha obtenido Certificados en Calidad por Cuenta Propia, mientras que el restante 93% lo ha hecho a través de la inscripción al Programa de Mejora de Gestión del MIEM.

En cuanto a la distribución de las personas según sector de actividad y sexo, se pudo constatar que: en el sector Construcción el 92% de las personas es de sexo masculino, siendo el sector más inequitativo en términos de participación femenina; tanto el sector Industria como Servicios presentan porcentajes similares en la representación femenina siendo esta de un 33%; por último, el sector Comercio es el que presenta menor brecha en lo que refiere a la distribución de varones y mujeres (55% varones, 45% mujeres) según sector de actividad.

3. COMPRAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTAS DE EQUIDAD

La literatura especializada (De la Cruz, 1999; Guzmán, 2002; FAO, 2003) ha logrado develar que las políticas públicas ciegas al género no sólo reproducen las desigualdades que existen en el medio, sino que asimismo producen desigualdades introducidas por los sesgos existentes en el propio desarrollo de las políticas. En vínculo con esta mirada, las estadísticas precedentes ponen de manifiesto que los ámbitos en los cuales se

desarrollan las Leyes N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014 y N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008, están marcados por una fuerte desigualdad de género, desigualdad sobre la cual es factible operar desde una concepción de las compras públicas como herramienta de desarrollo con equidad.

La concepción de las compras públicas ha evolucionado hasta llegar a ser entendidas como herramientas de desarrollo, un recurso que permite al Estado tener un rol protagónico en la incorporación de sectores vulnerables de la sociedad en la producción de bienes y servicios, así como generar dinamismo en la economía nacional, promoviendo el empleo y el desarrollo productivo.

Las compras públicas no constituyen una decisión ajena a las decisiones y priorizaciones del Estado, y su delimitación y diseño no deben ser ajenos a los efectos sociales que producen sobre consumidores, productores y empresariado. Las compras públicas constituyen una herramienta del propio Estado para garantizar el acceso a bienes y servicios, y organizan un rubro de gasto relevante para la economía nacional. En consecuencia, deben ser concebidas y regidas por los mismos principios que orientan el accionar del Estado. Legislar a efectos de que las compras públicas incidan en el bienestar social y abonen a la igualdad sustantiva, constituye una senda de armonización entre los marcos legales que rigen las acciones públicas.

Por las características de las compras públicas, las mismas constituyen una herramienta potencial de desarrollo no sólo por su peso cuantitativo, sino por su carácter ejemplarizante, pudiendo ser fuentes de experiencia, fortalecimiento, replicabilidad, transferencia y mejora de la calidad. Las compras públicas deben imperiosamente apuntar a la eficacia y a la calidad en los rubros de gasto, pero pueden al unísono actuar en aras de las problemáticas sociales y prioridades identificadas en la agenda pública. Asimismo, las compras estatales deben visualizarse como una oportunidad para fomentar la organización de quienes producen, del empresariado y como un aliciente a los procesos asociativos. Como herramienta tiene la potencialidad de aportar a organizar la producción, acercando la oferta a la demanda y como un mercado en el cual es factible adquirir experiencia comercial para luego tener un mayor éxito en el mercado competitivo.

En el proceso de transversalización de la perspectiva de género en el Estado uruguayo, la introducción de criterios sociales en pro de la igualdad sustantiva constituye una herramienta adicional que apunta a la consecución de una autonomía económica de las mujeres emprendedoras, de la producción agropecuaria y el empresariado. De esta forma la transversalidad se materializa poniendo en diálogo la acción administrativa con las prioridades de políticas públicas.

La incorporación de la perspectiva de género en las compras estatales cuenta con antecedentes internacionales de disímil alcance pero que, en conjunto, ponen de manifiesto la validez de la herramienta para la equidad de género. Se ha identificado que existen antecedentes que incorporan la perspectiva de género en las compras estatales en la Unión Europea, Países Vascos, Estados Unidos, México, República Dominicana, Perú, Ecuador, Chile, Paraguay y Brasil. En los casos en los que estas prácticas han tenido una mayor extensión la incorporación de la perspectiva de género atraviesa la totalidad de las licitaciones y contrataciones, e incluyendo la misma como criterio de admisión, adquisición y obligación. Entre las medidas implementadas se puede señalar: (i) requisitos de admisibilidad; (ii) inclusión como factor de selección; (iii) criterios de adjudicación; (iv) condiciones de ejecución.

Estas experiencias aparecen como antecedentes elocuentes de la factibilidad de incorporar la perspectiva de género en las Leyes N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014 y N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008, a efectos de hacer de las compras estatales en ellas contempladas, una herramienta de equidad para el país.

4. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LAS LEYES N° 18.362 DE FECHA 6 DE OCTUBRE DE 2008 Y N° 19.292, DE 16 DE DICIEMBRE DE 2014

a. Propuesta de modificación de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014

i. Justificación general de la propuesta de modificación de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014

La Ley N° 19.292, de fecha 16 de diciembre de 2014, tiene como espíritu el uso de las Adquisiciones Estatales como una herramienta que propenda al desarrollo local y al fortalecimiento de un sector clave en la economía nacional, como es la producción familiar haciendo énfasis en la soberanía alimentaria. Estos aportes innovadores de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014 a un modelo de desarrollo inclusivo, cuentan sin embargo con falencias en términos de género. En sí misma la ley puede definirse como una norma "ciega al género" y por ende, puede en su diseño actual permitir la reproducción de brechas de género que preexisten en el medio o aún profundizar las brechas. Aspectos que, en consideración de los acuerdos nacionales e internacionales mencionados, pueden corregirse mediante las modificaciones propuestas. En este sentido, las estadísticas antes presentadas han puesto de manifiesto la existencia de brechas de género en el medio rural y en la producción agropecuaria que justifican la intervención estatal para su reversión. Asimismo, la experiencia de transversalización en políticas de Desarrollo Rural (específicamente en DGDR - MGAP) ha evidenciado la capacidad de estas medidas de incidir en la reducción de la desigualdad de género en el medio rural.

Dado lo expuesto precedentemente, este proyecto de ley promoverá y brindará una oportunidad para el reconocimiento y visibilización de las mujeres como sujetos de derecho. La participación desde la toma de decisiones, la gestión de proyectos productivos y empresariales, la inscripción en los Registros de Productores Familiares y a través de las organizaciones en el Registro de Organizaciones Habilitadas, será una oportunidad para desarrollar capacidades como titulares de emprendimientos productivos. Por su parte, el reconocimiento social que conlleva, permite mayor autonomía respecto a las situaciones familiares de conflicto o de violencia, así como garantiza un trato igualitario ante situaciones de ruptura de vínculos de convivencia y por tanto disminuye los condicionamientos económicos al momento de la toma de decisiones.

El impulso de este cambio cultural, dado por los esperados corrimientos hacia los lugares de poder y su involucramiento en las decisiones requeridas para emprender los proyectos productivos, permite a las mujeres beneficiarse en forma personal e individual de las políticas de apoyo a los sectores alcanzados por el presente proyecto de ley, tanto en lo que respecta a facilidades financieras o económicas, como a la asistencia técnica y el crédito. En este marco, las modificaciones sugeridas proponen revisiones que pretenden incidir en la participación de las mujeres en el acceso a mercados, así como en la participación en ámbitos de decisión colectiva y de la producción familiar. La

modificación de las condiciones de titularidad de la empresa mitiga el sesgo de género preexistente en el medio, así como constituye un aliciente para la revisión de las pautas culturales de las organizaciones y empresas en los ámbitos decisorios.

ii. Criterios y herramientas de la propuesta de modificación de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014

En el marco de la ejecución de la Ley de Reserva de Mercado para la Agricultura Familiar, se reglamenta que la totalidad de las compras descentralizadas y un 30% de las mismas que realiza el Estado, exista una reserva, donde hubiere oferta, para los productos de la agricultura familiar. La estrategia supone que a efectos de poder vender sus productos, los/as Productores/as Familiares postulen a los ámbitos de venta a partir de la figura de "Organización Habilitada" (OH), de modo que cada persona y familia que pretenda vender al Estado en el marco de esta ley, deberá integrarse a una OH.

Acorde a lo reglamentado, las OH serán gestionadas y habilitadas por DGDR - MGAP a través de un formulario de inscripción. Debe señalarse asimismo que el formulario de registro de las OH supone la generación de un informe técnico sobre la organización y su capacidad de satisfacer cierta demanda. Este informe debe realizarlo un equipo técnico (en adelante ATER) que como en todas las políticas de DGDR deberá habilitarse en el registro de técnicos/as mediante una formación específica.

En este escenario se propone en este proyecto de ley la creación de una reserva al interior de la reserva vinculada a la generación de una habilitación con perspectiva de género.

1. Clasificación de las Organizaciones Habilitadas (OH)

En el entendido de que las OH constituyen la vía de ingreso a la reserva de mercado se considera necesario identificar a aquellas que promueven la igualdad de género como OH+G. A efectos de la clasificación de las OH/OH+G se propone que al momento de completar el formulario de registro se dé información sobre un conjunto de indicadores que den cuenta de la inclusión de la perspectiva de género en la organización. De esta manera serán OH+G aquellas organizaciones en las que se verifique la participación de las mujeres en el control, acceso y uso de los recursos, de la gestión de la organización y del sistema productivo, lo cual será desarrollado a través de la reglamentación por DGDR e INMUJERES, y en consideración de indicadores diseñados para la realidad de las organizaciones rurales de la producción familiar.

2. Reserva al interior de la reserva

Se propone que se realice una reserva al interior de la reserva ya adjudicada a la agricultura familiar, es decir, que se reserve un mercado específico dentro del 30% ya reservado para la agricultura familiar.

A efectos de simplificar llamaremos a esta Reserva Interna con Igualdad de Género RIG, entendiéndose que la RIG supone que dentro del 30% de la reserva para la agricultura familiar exista una fracción (50%) cuyo uso se destine a una compra con perspectiva de género. Esta reserva supondrá que ese porcentaje sea cubierto por las OH con igualdad de género (OH+G), en tanto exista oferta.

b. Propuesta de Modificación del artículo 44 de la Ley N° 18.362

i. Justificación general de la propuesta de modificación de la Ley N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008, artículo 44.

Con la presente propuesta, se pretende aportar pautas básicas para la introducción de cláusulas de igualdad de género en el procedimiento de compras y contrataciones del Estado, a ser tomados en cuenta en la valorización de las ofertas en el marco de la Ley N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008. Estas pautas se inspiran en la orientación de contribuir al compromiso asumido por el Estado, para el logro de un avance efectivo hacia la igualdad de género.

Se considera necesario introducir modificaciones a la Ley N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008, bajo el supuesto de que los actos administrativos, además de ser procedimientos para efectivizar la gestión, pueden tornarse en un instrumento al servicio de las políticas y los objetivos de gobierno desde una visión integral del desarrollo. En este sentido, el incorporarlos abre la posibilidad de que éstos se tornen herramientas que orienten y promuevan a las organizaciones privadas a contribuir con los logros sociales encomendados por el gobierno. En este marco, se propone que en el proceso de valorización se considere la posibilidad de introducir criterios de adjudicación no a la oferta más económica, sino a la más ventajosa para los intereses generales del país, estableciendo cláusulas de preferencia para empresas con planes o acciones hacia la igualdad.

ii. Criterios y herramientas de la propuesta de modificación de la Ley N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008, artículo 44.

Las pautas propuestas se inspiran en la orientación de contribuir al compromiso asumido por el Estado para el logro de un avance efectivo hacia la igualdad de género:

1) Incorporar herramientas que orienten y promuevan a las organizaciones privadas a contribuir con los logros sociales encomendados por el gobierno.

2) Introducir en el proceso de calificación de las ofertas criterios de adjudicación con perspectiva de género, considerando a la oferta más ventajosa de acuerdo a los intereses generales del país, estableciendo una cláusula de preferencia para empresas con planes y acciones hacia la igualdad.

3) Permitir la posibilidad de que la empresa que presente el plan de género y/o acciones hacia la igualdad de género, iguale la oferta de la mejor calificada o con menor valor de comparación según corresponda. En caso de empate, que la puja se dirima por aquella empresa que certifique acciones para la igualdad de género.

El Poder Ejecutivo saluda a ese Cuerpo con su mayor consideración.

TABARÉ VÁZQUEZ
EDUARDO BONOMI
RODOLFO NIN NOVOA
DANILO ASTORI
DANIEL MONTIEL

MARÍA JULIA MUÑOZ
VÍCTOR ROSSI
CAROLINA COSSE
ERNESTO MURRO
JORGE BASSO
ENZO BENECH
BENJAMÍN LIBEROFF
ENEIDA DE LEÓN
MARINA ARISMENDI

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Sustitúyase el artículo 3° de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014 por el siguiente:

"ARTÍCULO 3°. (Reserva de mercado).- Se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% (treinta por ciento) para las compras centralizadas y del 100% (cien por ciento) para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas, siempre que exista oferta.

Cuando se trate de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones Habilitadas con igualdad de Género (OH+G), siempre que exista oferta, se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 50% (cincuenta por ciento) en los porcentajes establecidos en el inciso precedente para las compras centralizadas y no centralizadas.

Los bienes alimenticios alcanzados por la reserva mínima de mercado serán los productos agropecuarios en su estado natural, los productos artesanales agropecuarios y los productos de la pesca artesanal. También podrán ingresar a la reserva mínima de mercado los alimentos procesados, siempre que sean elaborados con materia prima de los productores integrantes de las Organizaciones Habilitadas sin que exista un cambio en la propiedad durante el proceso industrial.

En todos los casos se priorizarán las compras en circuitos de proximidad o circuitos cortos.

El Poder Ejecutivo podrá establecer las condiciones de precio máximo para que esta reserva sea efectiva".

Artículo 2°.- Sustitúyase el artículo 5° de la Ley N° 19.292, de 16 de diciembre de 2014 por el siguiente:

"ARTÍCULO 5°.- Se considera Organización Habilitada a toda aquella que esté integrada por al menos cinco productores agropecuarios, de los cuales como mínimo el 70% deben ser productores familiares agropecuarios y/o pescadores artesanales.

Los productores familiares agropecuarios y pesqueros deben contar con registro activo ante la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 311 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015 y las reglamentaciones respectivas.

Las Organizaciones Habilitadas con igualdad de Género (OH+G) serán aquellas en las que se verifique al menos la participación de las mujeres en la gestión de la organización y del sistema productivo, de acuerdo a lo establecido en la reglamentación de la presente ley".

Artículo 3°.- Modifíquese el artículo 44 de la Ley N° 18.362 de fecha 6 de octubre de 2008 por el siguiente:

"ARTÍCULO 44.- El Programa de Contratación Pública para el Desarrollo a que refiere el artículo anterior, incluirá, entre otros:

- A) Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que estará bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas.
- B) Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, que estará bajo la coordinación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- C) Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación, que estará bajo la coordinación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
- D) En el marco del Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas dispuesto en el literal A) del artículo 44 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, se considerará la perspectiva de género en la formulación de los instrumentos a emplear.

El Poder Ejecutivo reglamentará los subprogramas referidos en los literales precedentes y definirá la participación de cada uno de ellos en el monto total previsto para el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.

Facúltase al Poder Ejecutivo a crear y reglamentar nuevos subprogramas, definiendo su participación en el monto total previsto para el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.

Derógase el artículo 136 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006, en la redacción dada por el artículo 198 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, a partir de la implementación del Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, la que no podrá producirse más allá del 30 de junio de 2009".

Montevideo, 22 de mayo de 2018

EDUARDO BONOMI
RODOLFO NIN NOVOA
DANILO ASTORI
DANIEL MONTIEL
MARÍA JULIA MUÑOZ
VÍCTOR ROSSI
CAROLINA COSSE
ERNESTO MURRO
JORGE BASSO
ENZO BENECH
BENJAMÍN LIBEROFF
ENEIDA DE LEÓN
MARINA ARISMENDI

≠