

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Programas de transferencia de renta
condicionada: tensiones entre una política
asistencialista y la provisión del cuidado
como responsabilidad social**

Laura Cafaro

TITULO: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADA: TENSIONES ENTRE UNA POLITICA ASISTENCIALISTA Y LA PROVISION DEL CUIDADO COMO RESPONSABILIDAD SOCIAL

AUTORA: Maestranda Laura Cafaro

AFILIACION INSTITUCIONAL: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Área de Infancia y Familia

CORREO ELECTRONICO: analaura.cafaro@cienciassociales.edu.uy

RESUMEN:

El presente trabajo se enmarca dentro de una investigación que se está realizando.¹ Partimos del Programa de Asignación Familiar del Plan de Equidad – que si bien ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de familias en situación de extrema vulnerabilidad – ha reforzado en sus condicionalidades los roles tradicionales de las mujeres. Estas aparecen como titulares del beneficio y como responsables de garantizar el bienestar y desarrollo de sus hijos/as. Las mujeres ligadas a las tareas reproductivas siguen teniendo pocas posibilidades de inserción laboral, capacitación, pero por sobre todo de hacer efectivos sus derechos a través de relaciones más simétrica entre varones y mujeres. En este contexto, surge un tema que hasta hace poco estaba invisibilizado que tiene que ver con los cuidados como responsabilidad social. En este momento, está en pleno proceso de implementación el Sistema de Cuidados, acción estatal que procura constituirse en una política de alcance nacional que apunta a resolver los déficits de cuidados y propiciar la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. ¿Cuáles han sido y son las ofertas de cuidado, sobre todo para aquellos sectores destinatarios de las AFAM del Plan de Equidad?

PALABRAS CLAVES: POLITICAS PUBLICAS – CUIDADOS – GENERO

¹ *Programas de Transferencias de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe: Estudio comparado-Bolsa Familia (Brasil), Asignación Familiar del Plan de Equidad (Uruguay) y Asignación Universal por hijo (Argentina).* Proyecto financiado por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal no Nível Superior (CAPES) de Brasil y administrado en Uruguay por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII - Edital Mercosur Educativo)

A modo de introducción

El presente trabajo se enmarca dentro de un estudio exploratorio de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) en América Latina y el Caribe². Compara estos programas entre los tres países participantes de la investigación que son Argentina, Brasil y Uruguay. En lo que refiere a esta ponencia, partimos del Programa de Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE), prestación de seguridad social que el Estado implementó a partir del año 2008 que ha reforzado en sus condicionalidades los roles tradicionales de las mujeres. Estas aparecen como titulares del beneficio y como responsables de garantizar el bienestar y desarrollo de sus hijos/as. Desde este lugar, las mujeres siguen ligadas a las tareas reproductivas (controles de salud, asistencia a centros educativos, entre otros) teniendo pocas posibilidades de inserción laboral, capacitación, pero por sobre todo de hacer efectivos sus derechos a través de relaciones más simétrica entre varones y mujeres. En este contexto, surge un tema que hasta hace poco estaba invisibilizado que tiene que ver con los cuidados como responsabilidad social. En este momento, está en pleno proceso de implementación el Sistema de Cuidados, acción estatal que procura constituirse en una política de alcance nacional que apunta a resolver los déficits de cuidados y propiciar la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. ¿Cuáles han sido y son las ofertas de cuidado, sobre todo para aquellos sectores destinatarios de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad?

Pobreza, género y generaciones: desigualdades instaladas

Sabido es que durante las últimas décadas, la sociedad uruguaya ha experimentado profundas transformaciones que tienen que ver con los arreglos familiares, cambio en las prácticas reproductivas (Paredes, M., Varela, C., 2001), procesos de segmentación social (Kaztman, 1996) que se manifiestan en el mundo del trabajo, en el sistema educativo, en el sistema de salud, en el lugar de residencia, entre otros. Otro de los principales problemas sociales a los que se enfrenta el Uruguay desde hace décadas es la

² *Programas de Transferencias de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe: Estudio comparado-Bolsa Familia (Brasil), Asignación Familiar del Plan de Equidad (Uruguay) y Asignación Universal por hijo (Argentina)*. Proyecto financiado por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal no Nível Superior (CAPES) de Brasil y administrado en Uruguay por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII - Edital Mercosur Educativo)

llamada “infantilización de la pobreza” acompañada de desigualdades por condición étnico-racial, intergeneracionales y de género.

De hecho, en el procesamiento del Censo 2011 publicados en *El Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay* (2013) se reitera el análisis de las desigualdades arriba mencionadas. Más allá de que alerta de comparar los resultados con Censos anteriores (1985 y 1996) con el actual debido a que se utilizó en este último Censo una metodología nueva y se introdujeron nuevas dimensiones que pasan a ser consideradas como necesarias para las personas (ver Capítulo 1 del *Atlas*), los resultados arrojan datos preocupantes.

Las dimensiones consideradas para el estudio de las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron seis: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación. Señala este informe que el 33,8 % de la población tiene al menos una carencia crítica y que las mismas varían significativamente si a esto le sumamos la edad, el lugar de residencia, comportamientos reproductivos, condición étnico-racial y de género. Siguen siendo los niños y niñas con un 44 % con al menos una NBI insatisfecha, teniendo Artigas un triste valor máximo del 63 %. Por otro lado, En cuanto al lugar de residencia, se observa los mayores porcentajes de hogares y personas con necesidades básicas insatisfechas, estando en primera línea Artigas, Rivera y Salto. Y en Montevideo, los valores de carencias críticas oscilan entre un 40 y 60 % en barrios como Casavalle, Villa García, Manga, Toledo Chico, La Paloma, Tomkinson, Punta de Rieles, Bella Italia, Tres Ombúes, Victoria, Bañados de Carrasco, Casabó, Pajas Blancas, Jardines de Hipódromo, Piedras Blancas y Las Acacias. Nos preguntamos si estos valores no podrían estar por encima de los estimados, teniendo en cuenta que en los barrios pertenecientes a los Centros Comunales Zonales 9 y 17 no se censó al 18,2 y 30,4 % de la población respectivamente (Calvo, 2013:23). Estas personas que en su mayoría están comprendidas dentro de lo que Castel (1997) llama los “*inempleables*”, los “*inútiles para el mundo*”, ahora parecería que también son “*incensables*”.

Retomando los resultados de esta investigación, siguen siendo las mujeres en hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas las que tienen más hijos, y en las

adolescentes mujeres donde la “(...) paridez media acumulada es de seis veces mayor que las de los hogares con NBS” (Calvo, 2013:75)

Respecto a la variable género, se habla de una “masculinización en términos de carencias críticas” (Calvo, 2013:27) considerando que existe una relación de 109 hombres por cada 100 mujeres con necesidades básicas insatisfechas. No se profundiza en este aspecto sobre las posibles causas. Nos preguntamos aquí si el proceso de masculinización de la pobreza es un reflejo de la caída de los ingresos de los jefes de familia masculinos relacionados a la precariedad laboral, a la disminución en la participación laboral o si tal vez está relacionado a una mejor posición ocupacional de las jefas de hogar. Cabe señalar que desde la segunda mitad de la década del '90, algunos estudios comienzan a cuestionar la existencia de una asociación entre pobreza y jefatura femenina (Arriagada, 1997, y Cepal, 2001), tema que ha sido poco explorado en nuestro país considerando que estos estudios señalan justamente que Uruguay es junto a Argentina y México uno de los países donde los hogares con jefatura femenina no se asocian directamente a la pobreza.

Programa de Asignación Familiar del Plan de Equidad

Antes de comenzar con el análisis del Programa de Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE), resulta interesante realizar un breve recorrido histórico por lo que ha sido la legislación nacional con respecto a las Asignaciones Familiares. Cabe señalar que los orígenes de las mismas estuvieron fuertemente vinculados al esquema de familia nuclear, con la figura del varón proveedor, jefe de familia, y en caso de que la mujer esté inserta laboralmente, su aporte aparece como “complementario”.

En 1943, con la ley 10.449 se crean los Consejos de Salarios y con ellos se declara en su Art. 21 la obligatoriedad del régimen de Cajas de Compensación para el pago de asignaciones familiares. Las mismas aparecen como complemento salarial dentro del empleo formal, es decir está dirigido a “(...) a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente” (Art. 21) hasta la edad de catorce años no desprendiéndose de aquí la condicionalidad de la Asignación Familiar. Sin embargo, en su Art. 22 se menciona que la misma puede extenderse hasta

los dieciséis años en caso de estudios secundarios o preparatorios. En el último artículo mencionado, se amplían dos puntos interesantes que son: a) que la Asignación Familiar se considera como complemento del sueldo que percibe el *jefe de familia* hasta completar los doscientos pesos y b) que en caso de empleo formal de ambos cónyuges se suman los ingresos a los efectos de poder acceder o no a este beneficio. Las mismas condiciones son válidas para el caso en que uno de los hijos fuera el sostén del hogar extendiéndose la Asignación Familiar a los hermanos (Art. 23).

En el decreto-ley No. 15.084 del año 1980, se establecen las prestaciones para empleados de la actividad privada “(...) que tenga hijos o menores a cargo.” (Art. 2). Resulta interesante que en esta ley se incluye a empleados en situación de desocupación forzosa, empleados de servicio doméstico, vendedores de diarios, jubilados y pensionistas, pequeños productores rurales (...) y otros sectores de la población activa que el Poder Ejecutivo resuelva incluir por resolución fundada” (Art. 2, inc. 6). El monto de la asignación no será inferior al 8% del salario mínimo nacional y se comenzará a pagar a partir del embarazo. Nuevamente no surge la obligatoriedad de la condicionalidad, salvo – como en la ley anterior – la extensión hasta los dieciséis cuando el beneficiario no haya podido finalizar el ciclo de Educación Primaria y hasta los dieciocho cuando esté cursando estudios de nivel superior en institutos estatales o privados. En este caso debe comprobarse la inscripción y concurrencia asidua mediante presentación de la certificación correspondiente. En el caso de beneficiarios que padezcan incapacidad síquica o física, la prestación será de por vida o hasta que perciba otra prestación.

En 1999, se sanciona el Decreto-Ley No. 15.084 que prevee una extensión de la prestación de la ley anterior, para hogares de menores recursos, cuyos miembros hayan agotado su cobertura por la Dirección de Seguros de Desempleo (DISEDE) sin obtener nuevo empleo o en los que la mujer es el único sustento. Esta prestación, a diferencia de las anteriores deja de ser contributiva ya que se otorga independientemente de la vinculación de sus miembros al mercado de trabajo.

Luego, en el año 2004, se aprobó la Ley No. 17.758 que introduce otro cambio extendiendo la prestación de la Asignación Familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza, inferiores a tres salarios mínimos nacionales que no estuvieran

comprendidos dentro de los alcances de los dos Decreto-Ley mencionados más arriba. El monto queda establecido en un equivalente a 16 % del salario mínimo nacional por cada hijo o menor a cargo; en caso de beneficiarios incapaces, el monto de la prestación queda fijado en el doble.

En la ley No. 18.227 del año 2007 se establece la puesta en práctica de un nuevo sistema de Asignación Familiar que amplía por un lado la población beneficiaria en su Art. 1:

(...) niños y adolescentes (...) que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto.”; y por otro aclara que la aplicación del sistema será gradual pretendiéndose llegar en el año 2008 hasta 330.000 beneficiarios para luego ampliarle en el 2009 a 500.000. (Artículo 1, Asignación Familiar del Plan de Equidad)

Podemos mencionar que en esta ley se describe por primera vez qué se entiende por “hogares”: “(...) núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia” (Art. 2) La prestación no se relaciona a la categoría de empleado formal, ni a un complemento salarial como veíamos en las leyes anteriores, sino a la situación de vulnerabilidad socioeconómica que surge de los ingresos del hogar, de las condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. En el Art. 8 se establece que compete al Banco de Previsión Social verificar y controlar los requisitos que se enumeraron más arriba, contando con las bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a los “(...) efectos de servir la prestación sin dilaciones a quienes reúnan las condiciones necesarias para ser beneficiarios de la asignación prevista en la presente ley.” (Art. 8, literal C).

Los administradores de la Asignación Familiar serán de acuerdo al Art. 3 “(...) las personas con capacidad legal o las instituciones a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer.” Las condiciones para el acceso y su condicionalidad son las mismas que en la ley del 1980, sin embargo se explicitan claramente en el Art. 6 los requisitos para el

otorgamiento y el mantenimiento de la prestación donde deberán acreditarse ante el Banco de Previsión Social (BPS) en forma regular, la comprobación de la inscripción y asiduidad a institutos de enseñanza estatales o privados, incluyéndose en su Art. 7 también a instituciones de educación no formal inscriptas en el Ministerios de Educación y Cultura, comprometiéndose los atributarios del beneficio al reingreso de los niños al sistema educativo formal. Teniendo en cuenta las características que se describieron brevemente sobre los distintos tipos Asignaciones Familiares en nuestro país, cabe señalar que si bien en un principio estaban vinculadas al mundo de trabajo y como política universal destinada a familias, a partir del 2004 y luego con mayor énfasis a partir del 2007, la prestación no se relaciona exclusivamente con estar inserto/a en el mercado de trabajo formal. Se incorpora a aquellas familias en situación de vulnerabilidad socio-económica, es decir pasa a ser una política asistencial de combate a la pobreza. Sin embargo, el impacto de esta política ha sido poco significativo teniendo en cuenta lo que señalan Arim et al (2009) de que existe una escasa variación en el ingreso medio con el sistema de transferencia. El ingreso per cápita promedio habría variado apenas un 2 %.

Por otro lado, se expresa claramente en el texto – y desde una concepción heterosexual - que la administradora principal será la mujer-madre, y allí es donde cae el peso en cuanto al cumplimiento de las condicionalidades ligadas a sus tareas reproductivas y roles tradicionales.

Programas de Transferencias Condicionadas y Cuidados

Además de las tareas a las que quedaron atadas muchas mujeres-madres que perciben la Asignación Familiar del Plan de Equidad en cuanto al cumplimiento de las condicionalidades arriba mencionadas, otro tema que nos preocupa es el de los cuidados. Las políticas asistencialistas – que de hecho no han tenido el impacto esperado en los hogares – deben ser acompañadas por políticas que apunten a la participación de la mujer en el mercado laboral, sobre todo en contextos de pobreza. Sin embargo, nos encontramos aquí con claras dificultades, además de las desigualdades de género relacionadas a los cuidados, donde las mujeres aparecen como principales

agentes tanto en el espacio privado de la familia como en el espacio público de los servicios, no sólo en los sectores más carenciados.

Las encuestas realizadas en nuestro país sobre el uso del tiempo y trabajo no remunerado (2008) arrojan datos similares a otras investigaciones realizadas sobre este tema en algunos países de la región latinoamericana (Cuba 2001, Costa Rica 2004, Ecuador 2005, Chile 2007, etc.). Con respecto al trabajo no remunerado, predomina la participación femenina en el trabajo doméstico y en el de cuidados; las mujeres invierten más del doble de tiempo que los varones al trabajo no remunerado. En cuanto al tiempo promedio dedicado al cuidado infantil, la misma fuente señala una brecha en la dedicación horaria siendo casi el doble el de las mujeres en comparación con los hombres en este tema, cuando tienen hijos/as menores de 6 años. También las actividades difieren en este sentido. Mientras que las mujeres declaran dar de comer, ayudar en las tareas escolares y llevar a los niños y niñas a la guardería, jardín o centro educativo, la tarea más realizada por los varones es luego de la de jugar, llevarlos de paseo (*“Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay”*, 2008)

El reconocimiento y la visibilidad de que las actividades domésticas y de los cuidados que llevan a cabo las mujeres también son trabajo, son un paso importante para comenzar a evaluar los efectos de las políticas de bienestar sobre la desigualdad de género. En este sentido, Aguirre y Batthyany (2008) agregan que es imprescindible una reflexión que permita dar respuesta y diseñar políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, entre espacios públicos y privados, entre el mundo doméstico y el social de manera de no reproducir las desigualdades de género.

Si bien en nuestro país, existe un marco normativo que atraviesa actualmente el análisis y creación de las políticas sociales que tiene que ver con el compromiso del Estado uruguayo de introducir en estos últimos años la perspectiva de género, lejos estamos en este sentido de lograr una ruptura con los mecanismos de neutralización y naturalización de la historia, al decir de Bourdieu (2007), y lejos también de un cambio real en las relaciones de género en el ámbito público y privado, cambio también entendido en el sentido que lo menciona este autor, capaz de quebrantar las instituciones que contribuyen a eternizar la subordinación de las mujeres.

Por otro lado, no se logrará superar las brechas culturales, económicas, sociales y políticas entre géneros, si en los estudios de género no se incluyen – a nuestro entender – el tema de las masculinidades y las políticas dirigidas hacia varones. Diversos estudios (Olavarría, 2007, Güida, 2007) reconocen la ausencia y por tanto la necesidad de incorporar en la agenda política la temática de las identidades masculinas y el papel de los varones/padres, cuando de infancia y familia se trata.

Género y políticas públicas

Los estudios y movimientos sociales feministas han puesto de manifiesto el proceso por el cual la mujer ha sido históricamente subordinada al hombre, producto de un orden social patriarcal que le atribuye cualidades naturalmente inferiores. El concepto de género es histórico, social y cultural; y más allá de los avances en la producción de conocimiento en relación al hombre y la mujer como sujetos genéricos –es decir, con una identidad de género socialmente construida y no biológicamente determinada-, nos seguimos encontrando con relaciones de poder que colocan a hombres y mujeres en una línea de asimetría, que generan estereotipos y a su vez se interiorizan los modelos hegemónicos de masculinidad y femineidad. Estos a su vez se reproducen dentro de las familias, el estado, los medios de comunicación, la escuela y los diversos ámbitos de socialización que colaboran con la permanencia y desarrollo del sistema patriarcal, constituyéndose en dispositivos fundamentales de la *dominación masculina* (Bourdieu, 2007). Bourdieu señala en este sentido

(...) que lo que, en la historia, aparece como eterno sólo es el producto de un trabajo de eternización que incumbe a unas instituciones (interconectadas) tales como la Familia, la Iglesia, el Estado, la Escuela, así como, en otro orden, el deporte y el periodismo (Bourdieu, 2007:8)

La masculinidad nos habla de las formas en que los hombres ejercen el poder no sólo en relación a las mujeres sino en relación a otros hombres y de cómo estos mecanismos de poder se reproducen material y simbólicamente. Uno de los autores que nos brinda aportes interesantísimos para pensar y repensar la categoría género, es el sociólogo australiano Connell (1987). Este autor considera que el concepto “género” es, por un lado, relacional e implica una manera de ordenamiento de la práctica social, y por otro,

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

que las relaciones de género responden a configuraciones de una práctica de género. Desarrolla a partir del concepto gramsciano de hegemonía, el concepto de “*masculinidad hegemónica*” definida como

(...) la configuración de práctica genérica que encarna la respuesta corrientemente aceptada al problema de la legitimidad del patriarcado, la que garantiza (o se toma para garantizar) la posición dominante de los hombres y la subordinación de las mujeres” (Connell, 1995:39).

El concepto de hegemonía masculina no equivale al concepto de “rol sexual masculino” sino que tiene que ver con un modelo de masculinidad ideal que no necesariamente corresponde a la mayoría de los hombres.

Si partimos entonces de la idea del carácter eminentemente social y relacional de la categoría género, y de la importancia de la construcción de relaciones sociales igualitarias, resulta necesario poner en debate los supuestos epistémicos que subyacen hoy en las definiciones e intervenciones políticas sobre las relaciones de género.

En este sentido resulta de interés la posición de Bonino (2007) quien retoma los aportes de Guzmán (2001) en torno a la institucionalidad de género en las políticas públicas. Bonino (2007) sostiene que una política se “institucionaliza” cuando logran

(...) una estabilidad en el tiempo, se convierten o están sustentadas en normas, reglamentos o leyes que las legitiman y les confieren una cierta autonomía respecto a los posibles cambios o voluntades de las personas encargadas de promoverlas. (Bonino, 2007:7).

Y siguiendo en esta línea refiere a una “*institucionalidad de género*” cuando existen mecanismos cuya finalidad es promover políticas públicas a favor de la equidad de género que tiendan a modificar el orden de relaciones de género tanto en los ámbitos privados y públicos; en el orden cultural y simbólico así como a nivel socio-económico y político. Agrega por otro lado que

la existencia de una trama institucional tienen como finalidad central potenciar los recursos del Estado para implementar políticas de género en todos los ámbitos posibles y a todos los niveles, para implementar lo que ha venido en llamarse la transversalización de género. (Bonino, 2007:7).

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

El Sistema de Cuidados: Propuestas y nudos a resolver

El tema de la conciliación entre el trabajo y la familia es puesto en debate en las últimas décadas tanto en la producción académica como también en la agenda de las políticas públicas europea y latinoamericana. De Martino et al (2011) señalan que los estados de la Unión Europea han asumido un rol preponderante en la reconciliación entre trabajo y familia, a través de servicios de cuidado a la infancia, licencias parentales, reducción o flexibilización de los horarios de trabajo, etc.

En nuestro país, la construcción de un sistema nacional de cuidados está – de acuerdo al discurso político – entre las prioridades para potenciar una nueva matriz de protección social. Para Salvador (2010)

la matriz estatal de protección social se compone de prestaciones que brindan el sistema educativo y de cuidado infantil, el sistema de salud, el sistema de seguridad social y las políticas asistenciales. El sistema de cuidados recoge varias de las prestaciones que se brindan en esos subsistemas y debería incluir otros que aún no se han desarrollado en Uruguay como los servicios sociales. (Salvador, 2010:31).

Dicha autora sostiene entonces que para crear un Sistema de Cuidados se ve como necesario reunir un conjunto de estrategias privadas y públicas en forma coordinada y articuladas para dar respuesta al déficit de los cuidados y la desigualdad existente.

¿Pero de qué hablamos a la hora de conceptualizar “cuidados”? Retomaremos los aportes realizados en nuestro país por la academia donde se señala que

(...) el cuidado designa a la acción de ayudar a un niño o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Engloba, por tanto, hacerse cargo del cuidado material que implica un “trabajo”, del cuidado económico que implica un “costo económico” y del cuidado psicológico que implica un “vínculo afectivo, emotivo, sentimental”. Puede ser realizado de manera honoraria o benéfica por parientes en el marco de la familia, o puede ser realizado de manera remunerada en el marco o no de la familia. (Batthyány, Perrotta, 2011:5).

La propuesta entonces de la construcción de un Sistema de Cuidados que desmercantilice y desfamiliaze los mismos, con el reclamo que desde una perspectiva

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

de género se reconozca como un problema social y colectivo con un Estado garante de este derecho, encuentra terreno fértil en el año 2009 a través de la OSC Red Género y Familia. Cabe señalar que desde el año 1998, varias organizaciones de la sociedad civil viene trabajando en este tema, teniendo que pasar más de diez años para que la temática sea introducida en la agenda política. En este sentido y por Resolución presidencial 863 del año 2010, se crea un Grupo de Trabajo para coordinar el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados en el que participan: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Banco de Previsión Social (BPS), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los grupos de población dependientes considerados en esta matriz de protección social son: niños de 0 a 12 años (desagregando entre 0-3 y 4-12 años), adultos mayores de 65 años) y personas con discapacidad que requieren ayuda para las tareas cotidianas. En setiembre del 2011 se presenta para cada grupo de población un Documento de Trabajo que contiene los antecedentes en el tema, la conceptualización y características de la población seleccionada, el estado de situación así como escenarios posibles de servicios y prestaciones.

Para acotar el tema, se eligió el Documento de Trabajo sobre Primera Infancia donde se reconoce la perspectiva de género y la relevancia de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en relación a los cuidados. Comienza hablando de la *feminización de los cuidados* y del mito del amor maternal que han reafirmado el lugar “*insustituible*” de la mujer-mamá, lo cual ha tenido como consecuencia la “(...) exclusión de los derechos ciudadanos, instalándose mayoritariamente una desigualdad de reparto a nivel del cuidado en el hogar”. (Etchebehere, 2011:7). Reconoce también la diversidad de las familias con múltiples necesidades en cuanto a los cuidados, estilos de crianza; no contrapone los derechos de unos contra otros (mujeres-niños-familias) y hace hincapié en que el sistema de cuidados debe ofrecer una amplia gama de ofertas en cuanto a estrategias de cuidados ya sea a través de servicios institucionales, subvenciones, licencias parentales, cuidados en el hogar, etc. En esta línea sugiere p.ej. que madres y/o padres trabajadoras/es puedan acceder al medio horario de trabajo durante 6 meses a un

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

año en el marco de la corresponsabilidad del cuidado en el hogar; o una prestación económica especial en compensación al desembolso que implica el cuidado en el hogar a cargo de un familiar o referente capacitado, etc. Por otro lado, propone la accesibilidad a centros de calidad y cuidados integrales. Si bien el Documento aborda distintas propuestas, no deja entrever claramente cuáles serían las estrategias para asegurar la equidad de género y la corresponsabilidad, de manera que el discurso por la “*transversalización de la categoría género*” se debilita. ¿Será que el contenido de esta política es una enunciación políticamente correcta de un “*deber ser*” de las actuales políticas públicas, pero que en realidad lo que propone no habilita cambios sustanciales?

En el último informe presentado en setiembre del 2012 sobre el Sistema de Cuidados (*Hacia un modelo solidario de cuidados*) por el Grupo de Trabajo Interinstitucional, los servicios propuestos hacen especial hincapié en aquellas políticas a desarrollarse dentro y fuera del hogar. Las líneas de trabajo a priorizar dentro del hogar tienen que ver con la promoción de la ampliación de licencias maternales, paternales y de lactancia así como con la creación de un Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios. Por su parte, los servicios fuera del hogar hacen mención a la atención de niños y niñas en centros públicos o privados así como la implementación de bonos para la asistencia a centros privados.

En cuanto a la población que percibe la Asignación Familiar del Plan de Equidad, o sea aquella población pobre, vulnerable a la pobreza e indigente, se propone la flexibilidad de incorporar niños/as de 0 a 12 años “(…) para los casos en los cuales la atención en domicilio no sea recomendable o deseada por la familia” (2012:30), implementar un programa piloto para la atención diaria de niños/as de un año así como universalizar la atención diaria (cuatro horas como mínimo de niños/as de 2 y 3 años de los hogares mencionados. Cabe recordar que los únicos Centros que atienden en forma diaria niños/as menores de un año son aquellos del Programa Nuestros Niños (Intendencia de Montevideo) y los Centros de Primera Infancia (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay); Centros de Atención a la Infancia y Familia (CAIF) tiene para dicha población sólo el espacio de “Estimulación Oportuna” que consiste en una instancia semanal de dos horas donde el niño/a tiene que ser acompañado/a por un referente que la mayoría de las veces es la propia madre ya que esta modalidad plantea dificultades para el ingreso de las mujeres al mercado laboral.

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

Por otra parte, teniendo en cuenta que no se ha podido dar respuesta a los niños/as perteneciente a hogares pobres y vulnerables a la pobreza, se adoptó como media transitoria el otorgar bonos para enviar a guarderías del sector privado a estos niños/as, sobre todo “focalizando la focalización” en aquellos pertenecientes al Plan “7 Zonas” (plan impulsado en mayo de 2013 por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) priorizando cuatro zonas de Montevideo: Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teres y Barrio Ituzaingó; 2 en la ciudad de Las Piedras: Vista Linda y Obelisco y Villa Manuela en Barros Blancos). Para los niños/as comprendidos en estos barrios, están previstos 200 bonos para este año y 400 para el año 2014 (<http://www.mides.gub.uy/mides/wap/text.jsp?contentid=22719&site=1&channel=wap.mides>, página consultada 5.8.2013).

Parece que para aquellos destinatarios de la Asignación Familiar del Plan de Equidad lejos estamos que la provisión del cuidado pueda convertirse en una política de responsabilidad social que pueda favorecer cambios profundos entre el trabajo productivo y el trabajo de cuidado.

Y finalmente queremos decir que uno de los temas que no se visualizaba claramente en el 2011 cuando se presentan los Documentos de Trabajo para la construcción del Sistema de Cuidados era la definición en cuanto a su institucionalidad y al financiamiento. Esto aparece aparentemente resuelto en el documento *Hacia un modelo solidario de cuidados* que se publica en setiembre del 2012. En relación a la institucionalidad, se menciona que la rectoría del Sistema de Cuidados “(...) estará en la Junta Nacional de Cuidados (JUNACU), como organismo desconcentrado, dependiente del MIDES (...)” (2012:45). Esta Junta estará presidida por el Ministerio de Desarrollo Social y la integrarán además los Ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Economía y Finanzas así como el Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. En cuanto al segundo punto, se anuncia

(...) la constitución de un fondo que financiará los servicios adicionales del Sistema Nacional de Cuidados. (...) Este fondo podrá constituirse con aportes de rentas generales exclusivamente o un sistema mixto. Se explorarán diversas fuentes de financiamiento. (2012:43)

Preocupa que el tema del financiamiento quede vagamente detallado ya que se apela fundamentalmente a un sistema “(...) mixto, solidario, y acorde a la capacidad contributiva de las personas, centrado en la idea de corresponsabilidad entre familia, comunidad, mercado y Estado.” (2012:51)

El tema “género” sigue estando presente en el discurso oficial. De acuerdo a los distintos voceros oficiales, el Sistema de Cuidados pretende no sólo garantizar los cuidados sino que apuesta a una transformación cultural en las relaciones entre hombres y mujeres:

(...) supondrá comenzar a avanzar hacia un nuevo pacto social: un nuevo pacto de género que apunta a la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en el cuidado de las y los niños más chicos, así como de las personas dependientes de cualquier edad; un nuevo pacto generacional en el que la sociedad apunta a garantizar la protección social de los más chicos y de los más viejos. (2012:51)

¿Estaremos entrampados entre el discurso y la realidad? O será ilusorio al decir de Güida (2006)

(...) pensar que el Estado promueva políticas tendientes a la equidad de género, cuando tal como afirma Connell (1995) – el Estado es una institución masculina. Entendemos que el Estado piensa y actúa con base en una política de masculinidad hegemónica y configura proyectos de género a través de sus múltiples instituciones” (Güida, 2006:333).

Cuidados y masculinidades

Sin lugar a dudas, el primer paso se ha dado: la sociedad civil ha colocado el tema de los cuidados sobre la mesa y el actual gobierno lo ha incorporado en su agenda política y puesto en debate. Suponiendo entonces que la implementación del Sistema de Cuidados como política pública no es una mera *expresión de deseo* ni tampoco una propuesta *políticamente correcta*, consideramos que es importante seguir profundizando sobre el enfoque relacional de género, y específicamente, incluir el análisis sobre masculinidades. En este sentido señala Fassler (2010) que

(...) hay que hacer mucho más como campañas publicitarias u otras acciones en las que se estimule a los hombres para que cuiden. Se reconoce la enorme dificultad para lograr este objetivo y la mayor facilidad para estimular a las mujeres para que asuman el trabajo remunerado porque da ingresos, autonomía, etc. (Fassler, 2010:101).

Al decir de De Martino et all (2011), no cabe duda de los potenciales impactos positivos que puedan tener políticas culturales orientadas a la promoción de tareas de cuidado doméstico por parte de los hombres. De hecho, señala Hobson (2002) en su libro *Making Men into Fathers. Men, Masculinities an the Social Politics of Fatherhood* - donde realiza un estudio comparativo de países en los cuales la paternidad ha sido un tema central en la agenda pública -, que en Suecia el movimiento fue dirigido desde el gobierno y recogido a través de los medios de comunicación en los años '70. Una de las imágenes más recordadas es por ejemplo la de un levantador de pesas que vestía un buzo con los colores de la bandera sueca y abrazaba tiernamente a un bebé. La propaganda tenía un doble mensaje: por un lado que la paternidad es masculina y no es un atributo meramente femenino y por otro lado rescataba la importancia del cuidado de los niños.

Siguiendo con De Martino et all (2011)

(...) la convocatoria a reemplazar una definición normativa de masculinidad – del tipo: el hombre debe ser rudo – por otra definición normativa – el hombre debe ser cuidador- debería, tal vez, asentarse en una aprehensión mayor de los proceso de construcción de la identidad de género del varón. (De Martino et all, 2011:11).

Estudios sobre masculinidades tanto en Europa (Hearn et all 2001, Lewis 2003) como en América Latina (Olavaría 2008) revelan que mientras aumentan los discursos políticos en relación al lugar del hombre en el hogar y el trabajo, y la conciliación entre las demandas de ambas esferas, hay ausencia de políticas centradas en los hombres. En Uruguay, (Güida et all, 2007) los estudios sobre las masculinidades dan cuenta de la centralidad que tiene aún, para el varón, su lugar de “*bread-winner*” en relación a su autoestima, autoafirmación y reconocimiento social. Este autor también sostiene que en Uruguay hay “(...) una clara ausencia de programas y acciones orientadas a varones, dada la priorización estratégica en la mujer.” (Güida et all, 2007:22). La escasa reflexión sobre los varones y las distintas expresiones de masculinidades, no tienen sólo que ver con que los estudios en esa área son más recientes, sino que es evidente que *Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013*

para lograr la visibilidad de la mujer, el pleno ejercicio de sus derechos sociales, políticos, sexuales, reproductivos, entre otros, aún queda un largo camino por transitar. Retomando el planteo de Güida et all. (2007) compartimos, sin embargo, plenamente las preguntas de estos autores

¿Cómo viven ellos la idea del cuidado, cuánto lo han aprendido y se les ha habilitado a hacerlo? (...) ¿Cuánto es posible su adecuación a nuevos roles que suponen ensanchar y enriquecer el campo de sus afectos? (Güida y otros, 2007:7).

En el tema de los cuidados y la pobreza debemos apelar a incluir los estudios sobre masculinidades y políticas dirigidas hacia varones. En este sentido, nos preguntamos si no seguimos pensando la categoría *género=mujer* sin incluir la diversidad de subjetivaciones femeninas y masculinas que nos puedan ampliar la mirada y nos permitan ir formulando políticas públicas acordes a las realidades y necesidades de todas y todos.

Bibliografía

Aguirre, Rosario, Batthyany, Karina. 2008. “Género, políticas públicas y reforma social”. En: Fassler, Clara *Mesa de diálogo: Políticas de Inclusión Social, Análisis y Propuestas.*, Red Género y Familia. Ed. Trilce. Montevideo. Uruguay

Arim, Rodrigo, Curces, Guillermo y Vigorito, Andrea. 2009. *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión.* CEPAL, Santiago de Chile

Arriagada, Irma. 1997. *Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo*, Naciones Unidas, Cepal, Serie Política Sociales, 21. Santiago de Chile.

Batthyány, Karina y Perrota, Valentina. 2011. *Sistema Nacional de Cuidados: diagnóstico y propuestas desde una perspectiva de género y derechos. Informe final de investigación.* Fondo concursable Carlos Filgueira, Montevideo. Uruguay

Bonino, María. 2007. *La institucionalidad de género en el Estado Uruguayo*, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Montevideo. Uruguay

Bourdieu, Pierre. 2007 (1998). *La dominación masculina.* (Editorial Anagrama, Barcelona, España)

Calvo, Juan José (coordinador). 2013. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Instituto de Estadística, Udelar, Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, Uruguay

Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* PAIDOS, Buenos Aires

CEPAL, 2001, *Panorama social de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile.

Connell, R.W. 1987. *Gender and Power. Society, the Person and Sexual Politics.* Standford University Press. Standford, California.

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

De Martino, Mónica, Espasandín, Cecilia, Cafaro, Laura. 2011. *Apuntes sobre los abordajes de la categoría género*. Trabajo presentado al IV Coloquio Internacional sobre estudios de varones y masculinidades, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Psicología, UdelaR, Montevideo, 19-21 de mayo 2011

Etchebere, Gabriela. 2011. *Sistema de Cuidados 2011: Documentos Base/Esquema de Documentos base por población/Infancia*

Fassler, Clara (ed). 2010. *Aportes para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados desde una perspectiva de género. Análisis de diversas experiencias latinoamericanas*. Red Género y Familia, UNFPA, UNIFEM, ONU MUJERES. Montevideo.

Güida, Carlos. 2006. "Equidad de género y políticas en Uruguay. Avances y resistencia en contextos complejos". En: Careaga, G; Curz Siena, S. (coord). *Debates sobre masculinidades. Poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*. Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación Mac Arthur.

Güida, C.; Martínez, I.; Salles, G.; Scarlatta, L. 2007. *De paternidades y exclusiones. El lugar de los varones en sectores de pobreza extrema*. UNIFEM, Naciones Unidas. Trilce. Montevideo.

Hacia un modelo solidario de cuidados. 2012. Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Gabinete Social, Montevideo, Uruguay

Hearn, Jeff (coord). 2001. *Critical studies on men in ten European countries: the state of law and policies*. Swedish School of Economics and Business Administration. Helsinki. www.cromenet.org

Hobson, Barbara. 2002. *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood* (CambridgeUniversityPress, United Kingdom)

Kaztman, Ruben. 1996 *Marginalidad e integración social en Uruguay*. CEPAL

Lewis, Jane. 2003. *Economic citizenship: a comment*. In: Social Politics, OxfordUniversity Press. Volumen 10, Número 2. Pp. 176-185.

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16 – 18 de setiembre 2013

Lewis, J.; Knijn, T.; Martin, C.; Ostner, I. 2008. *Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands, and the UK in the 2000s*. In: Oxford Journals, Oxford University Press, Pp. 261-286.

Olavarría, José. 2007. *Apuntes para la construcción de una agenda política pro género que incorpore a los hombres*.
<http://w110.bcn.cat/Homes/Continguts/Documents/Fitxers/apuntes.pdf>

Olavarría, José. 2008. *Globalización, género y masculinidades. Las corporaciones transnacionales y la producción de productores*. In: Revista Nueva Sociedad. No. 218. Noviembre-Diciembre 2008. Nuso editora. Pp. 72-86. www.nuso.org

Paredes, Mariana y Varela, Carmen. 2001. “*Aproximación sociodemográfica al comportamiento reproductivo y familiar en Uruguay*”. Ponencia presentada en el Seminario: *Políticas de Población, Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos*, realizado por MYSU. Montevideo <<http://www.mysu.org.uy/vare.htm>>

Salvador, Soledad. 2010. *Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Proyecto CEPAL-UNFPA “Género, Población y Desarrollo”

“*Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay*”. 2008. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Instituto Nacional de Estadística, UNIFEM, INMUJERES



Facultad de
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY