

Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales

Instituto de Ciencia Política

Monografía de grado

**LA IGUALDAD DE GÉNERO: LA BANDERA
AUSENTE EN EL BUQUE INSIGNIA DEL
GOBIERNO DE MUJICA**

Análisis del caso de “Uruguay Crece Contigo”

Silvana Balsa Ruella

Tutora: Niki Johnson

Noviembre 2014

Gracias, muchas gracias...

a Niki, por brindarme siempre un tiempo y recibirme cada vez que iba con una idea nueva. Por tu dedicación, exigencia y guía a lo largo de todo este tiempo;

a Vane, mi gran compañera de estudio. Por las largas madrugadas de lectura allá en los primeros años de Facultad pero sobre todo por los fines de semana juntas, de charlas, de cocina, de brindis. Por tu lectura y comentarios también en esta última etapa;

a Juan y Valen, por sus lecturas y valiosos aportes. A Vane, Libi y Nohe por su empuje y confianza antes de tiempo;

a Euge y Ana, mis amigas y hermanas del alma. Por el aguante, por escucharme miles de veces cuando estaba “perdida”, por llenarme de fuerza y de palabras lindas cada vez que lo necesitaba;

muy especialmente, a mi mamá y mi papá, incondicionales. Siempre. Gracias por tantas mudanzas y por ayudarme tantas veces a armar un hogar lejos del nuestro. A mi abuela por esperar mi llegada todos estos años de brazos abiertos;

y a Agustín. Mi amor, mi compañero. A vos, infinitas gracias por tu paciencia y contención todos estos meses. Y siempre.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. TEMA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	6
I.1 Contextualización y antecedentes	6
I.2 Objetivo general y específicos	10
I.3 Aspectos metodológicos y fuentes de información.....	10
II. MARCO CONCEPTUAL-ANALÍTICO	14
II.1 El <i>policy-making process</i> : una falsa neutralidad de género.....	14
II.2 Operacionalización: matriz para analizar hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en UCC	20
III. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA Y DISEÑO DE LA POLÍTICA	23
III.1 Marco de interpretación del problema al que responde la política pública	23
III.2 Breve descripción general y justificación	25
IV. EL GRADO DE SENSIBILIDAD DE LOS ACTORES EN LA TEMÁTICA DE GÉNERO	28
IV.1 Los actores claves: ¿en qué espacios de participación?	28
IV.2 La arquitectura institucional de UCC: ¿a favor de la equidad e igualdad de género?	32
IV.3 La rectoría de género en los espacios de toma de decisiones.....	34
IV.4 La voluntad de incorporar la perspectiva de género: un liderazgo técnico	36
IV.5 El vínculo Inmujeres-UCC: ¿incidencia?.....	39
V. LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE UCC	42
V.1 La ausencia de compromisos vinculados a revertir las desigualdades de género.....	42
V.2 Algunas acciones concretas para incorporar la perspectiva de género.....	46
V.3 Las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI	49
<i>Las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP</i>	49
<i>Las representaciones de género de los actores insertos en la MCTI</i>	51
VI. REFLEXIONES FINALES	55
BIBLIOGRAFÍA	58
ANEXOS	63

INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en “Uruguay Crece Contigo”, indagando en las principales características del proceso de elaboración de la política, desde la etapa de construcción del problema público, su entrada en la agenda de gobierno hasta su diseño. Profundiza en la relevancia de las desigualdades de género en esta política y en las posibles implicancias de su implementación para el ejercicio de los derechos de las mujeres beneficiarias de la misma.

Se considera oportuno realizar esta investigación dada la visibilidad en la agenda pública que ha tenido, transformándose en una de las políticas públicas priorizadas por el gobierno de Mujica.

Desde una reflexión académica se pretende contribuir de modo crítico a través de este estudio de caso al debate en torno a las políticas públicas, en particular de aquellas dirigidas a la primera infancia. El estudio revela las dificultades que encierra en términos de derechos la conceptualización de las políticas como “neutras” al género evidenciando que todas estas transmiten una ideología de género, algunas veces transformadora de las relaciones de poder, otras consolidando el *status quo*.

Incorporar la perspectiva de género al análisis de las políticas de infancia implica problematizar el concepto de ciudadanía en la medida que echa luz sobre una dimensión ausente en este campo: lo privado, lo que no es público, es decir, el lugar de las mujeres en las familias y las implicancias de los roles masculinos y femenino a la interna de los hogares para el desarrollo de todas las personas en igualdad de condiciones. Asimismo, interpela al Estado en su desempeño como garante de los derechos de todas las personas.

Esta investigación se estructura en seis capítulos. En el capítulo I se aborda el tema de la investigación, así como los objetivos establecidos y los aspectos metodológicos. En el capítulo II se presentan las principales definiciones conceptuales y la matriz analítica para dar cumplimiento a los objetivos. En el capítulo III se analiza el marco de interpretación de la problemática que responde la política pública y la inclusión de una visión de género en la misma. Además se identifican aquellos factores que incidieron a favor de su entrada en la agenda de gobierno y se describen los principales aspectos de la política. En el capítulo IV se analizan las condiciones institucionales y las oportunidades y obstáculos para la incorporación la perspectiva de género en la política, a partir de la sensibilidad de los actores insertos en la elaboración

de la misma sobre la temática de género. En el V, se evalúa la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de la política, a partir del análisis de fuentes documentales y se analizan las posibles implicancias de su implementación para el ejercicio de los derechos de las mujeres beneficiarias. A su vez se analizan las representaciones de género de los actores insertos en los espacios formales de toma de decisiones de forma de evidenciar aquellas concepciones hegemónicas que predominaron en su diseño en torno a tres dimensiones definidas como prioritarias: modelo(s) de familia(s) que se promueve(n), rol(es) de la(s) mujer(es) y concientización de la pobreza de tiempo. Por último, en el capítulo VI se presentan las reflexiones finales.

I. TEMA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

I.1 Contextualización y antecedentes

La vieja arquitectura del Estado uruguayo -consolidada en las tres primeras décadas del siglo XX y que predominó hasta los setenta¹- tal como afirman Filgueira y Filgueira (1994, en De Armas, 2009) estaba asegurada a partir de la matriz de bienestar inclusiva y universal mediante cuatro pilares: educación, empleo, salud y seguridad social. No obstante, los ajustes neoliberales en la década del noventa y el retiro del Estado social sumado al fuerte impacto que tuvo la crisis entre 1999 y 2002 consolidaron una brecha entre las políticas sociales y su capacidad para proteger a la población de los nuevos riesgos sociales que enfrentaba, lo que la colocó en un contexto de alta vulnerabilidad social impactando fuertemente en el mercado y las familias. Durante este período Uruguay comenzó a presentar algunos indicadores alarmantes que daban cuenta del sustancial incremento del deterioro en los niveles de bienestar, observándose una tendencia sostenida a la incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes.

En el año 1997, el porcentaje de niños y niñas pobres en Uruguay era casi nueve veces mayor al observado entre las personas adultas mayores, mientras que en el resto de los países de la región era aproximadamente el doble (De Armas, 2009). Entre el año 2000 y 2004 los valores de la pobreza se duplicaron alcanzando en 2004 el 31,9% de las personas residentes en localidades de cinco mil habitantes o más, mientras que la incidencia de la indigencia se triplicó alcanzando al 3,9% de la población (De Armas, 2009). Si se analizan los datos para los niños y niñas menores de cinco años, en el 2004 más del 50% vivían por debajo de la línea de pobreza (Cuadernos de la ENIA: Gasto público en infancia, 2008). Asimismo, establece De Armas (2009) que en términos comparados, al analizar la incidencia de la pobreza entre los niños, niñas y adolescentes, Uruguay presentaba un valor levemente superior al de los otros tres países de la región (37% frente a un promedio simple de 33%) pero más que el doble del promedio de los países europeos (16,8%). Finalmente, otra cifra alarmante da cuenta de que el número de niños y niñas indigentes pasó de 24.000 en el año 2000 a 60.000 en el 2004 (UNICEF, 2005 en Cuadernos de la ENIA: Gasto público en infancia, 2008).

¹ “La matriz de protección social uruguayana sufrió importantes modificaciones en su orientación básica a partir del cambio de modelo de desarrollo que comenzó con el gobierno militar en 1973, y se consolidó en la etapa democrática.” Midaglia (2008:87).

En este contexto, en el año 2005, con el advenimiento del primer gobierno nacional del Frente Amplio, se llevó a cabo la implementación de una serie de políticas públicas con miras a atacar la situación de pobreza en la que estaba sumergida gran parte de la población uruguaya. En primer lugar la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y posteriormente el Plan de Equidad. En cuanto a la situación de la primera infancia en contextos de pobreza, aparecieron como puntos relevantes en ambos planes, incluyendo acciones a desarrollar de forma de mejorar los niveles de déficit nutricionales, el crecimiento integral, el desarrollo psicomotriz, el uso del lenguaje oportuno, entre otros. Además, es en este marco que surgió la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA) como política prioritaria de desarrollo social del Uruguay para el mediano y largo plazo comprometida con el bienestar de niños, niñas y adolescentes².

Paralelamente, el Estado uruguayo generó un nuevo marco institucional-normativo de respuesta a la promoción de la igualdad de género. En el año 2007 se aprobó la Ley N° 18.104 de “Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República Oriental del Uruguay” lo que significó un momento clave de reconocimiento por parte del Estado de las desigualdades de género y compromiso para revertirlas, adoptando todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género. Asimismo, le encomendó al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) el diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) para el período 2007-2011, el cual incorporó a través de sus Líneas Estratégicas de Igualdad (Lei) la responsabilidad del Estado en el desarrollo de medidas que integren la transversalidad de género en las actuaciones de la administración pública (Lei 4, entre otras). Además, el Inmujeres a través de la Ley N° 17.930 (2005, Art. 377) se consolidó como ente rector de las políticas de género con el cometido de ejercer las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

Finalmente, como estrategia del gobierno de forma de avanzar hacia la erradicación de la pobreza infantil, surgió en el año 2012 el programa “Uruguay Crece Contigo” (UCC), con el objetivo de

consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el

² Asimismo, se diseñó el Plan de Acción de la ENIA para el período 2010-2015 con el propósito de dar comienzo a su implementación.

*desarrollo de niños y niñas menores de 4 años; para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos.*³

De esta política se pueden identificar dos antecedentes “ya probados” que se relacionan con lo que Cobb y Elder (1984) denominan el “flujo de las soluciones”: “Chile Crece Contigo” como experiencia internacional y “Canelones Crece Contigo” a nivel local. Los excelentes resultados que arrojó esta experiencia local fueron presentados en el Seminario Internacional “Canelones Crece Contigo: equidad desde el comienzo de la vida”, llevado a cabo el 17 de agosto de 2011. Fue en esta instancia donde las autoridades anunciaron públicamente la necesidad de extender la exitosa experiencia local a todo el territorio nacional

“Uruguay Crece Contigo” parte de la premisa de la existencia de “ventanas” que se identifican como instancias de oportunidades que se “abren” y se “cierran” y por lo tanto, lo que no se hizo en ese momento perdió su oportunidad. Invertir en primera infancia reduce la pobreza y la desigualdad, por lo que dicha inversión es vista como una forma de romper con el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional, poniendo foco en los primeros años de vida de los niños y niñas y las mujeres embarazadas. Los estímulos, afecto, nutrición, salud y cuidados, que recibe un/a niño/a durante los primeros tres años de vida, son los aspectos fundamentales que justifican la política en la medida que se establece que éstos influyen notoriamente en desarrollo posterior de los/as niños/as.

La literatura especializada en torno a este tema (Herzog, 2011; Martínez Franzoni, 2008; Molyneux, 2006; Ravazi, 2007) ha suscitado interesantes consideraciones.

Por ejemplo, Razavi (2007) menciona la existencia de un conjunto de políticas dirigidas a la infancia con un enfoque post-neoliberal de “inversión social”. Este enfoque de inversión en la niñez es considerado un poderoso mecanismo para superar las desigualdades futuras y reducir la pobreza intergeneracional. El mismo parte de la concepción de que para que el gasto público social sea eficiente debe satisfacer no sólo las necesidades actuales sino también las futuras generando un “retorno”. En consecuencia, donde principalmente se invierte es en la niñez, en las capacidades y oportunidades de ésta, generalmente mediante el formato de programas educativos o transferencias monetarias condicionadas a contraprestaciones.

El problema que se plantea al analizar este modelo es que el mismo no toma en cuenta la cantidad de trabajo no remunerado que se realiza en las sociedades, y en especial las mujeres, para la reproducción social. El éxito de estas políticas descansa, en

³ Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012). Pág. 2.

gran medida, en este trabajo no remunerado invisible, cotidiano y sin reconocimiento social, depositando sobre las mujeres una carga moral en términos de “obligaciones”. Se asume que cualquier acción que mejore el bienestar de los/as niños/as no implica, como señala Bradshaw y Quirós Viquez (2003, en Molyneux, 2006), una “carga” para las mujeres sino que son simplemente parte de los “costos” del papel maternal. Por lo tanto, a través de estos programas se deposita sobre las mujeres no sólo la carga de las desigualdades de género bajo una especie de “vigilancia” por parte del Estado sino también una mirada punitiva de las instituciones estatales lo que las hace “padecer” aún más las desigualdades de género que sufren a diario.

Siguiendo a Ravazi (2007) surge la pregunta, ¿cuáles serían las tasas de retorno si se contabilizara el trabajo no remunerado proporcionado por niñas y mujeres como parte de los costos de los programas? y también ¿cuáles son los costos de este cambio de paradigma hacia la igualdad de oportunidades, al inicio de la vida, para la igualdad de género y la vida cotidiana de las mujeres?

Para estas políticas de combate a la pobreza que asumen un fuerte componente “maternal” del cuidado (madre = principal cuidadora) las mujeres cumplen una función “instrumental”. El Estado con sus políticas públicas garantiza que los recursos lleguen a los beneficiarios y mejore el bienestar de los/as niños/as y las familias en general. Molyneux (2006) al respecto de estos nuevos programas de lucha contra la pobreza menciona que la construcción social de la necesidad de éstos se centra en el bienestar de los/as niños/as y si bien las mujeres son incorporadas al diseño, es decir, son “visibles” lo son de una forma en la que el éxito de los programas depende de los roles sociales de género. En la medida que las tareas vinculadas a la reproducción social son consideradas por quienes diseñan y/o inciden en el diseño de las políticas públicas como algo “natural” que realizan las mujeres, la división sexual del trabajo se transforma en el talón de Aquiles para el éxito de sus objetivos.

Según Molyneux (2006, en Ravazi, 2007:31) no existen conflictos de intereses inherentes e irreconciliables entre mujeres y niños/as; pero las tensiones surgen cuando las políticas públicas y programas diseñados para beneficiar a los/as niños/as dan por sentado el trabajo que las mujeres realizan para garantizar las necesidades de sus hijos/as como algo que las madres “hacen”. Cuando esto sucede, *“las relaciones sociales de reproducción permanecen sin problematizarse y el trabajo realizado fácilmente naturalizado.”*

Por lo tanto, en la medida en que el género constituye un eje estructurante de las relaciones sociales, que involucra a toda la población, resulta fundamental que una

política de protección integral a la primera infancia se cuestione acerca de su capacidad potencial para incidir a favor de la equidad e igualdad de género.

La pregunta concreta que surge es en qué medida es posible conciliar ambos enfoques, el de protección a la primera infancia y el de promoción de la equidad e igualdad de género y con qué costos para las mujeres. Entonces, la siguiente interrogante guió esta monografía: *¿Es posible conciliar políticas públicas de combate a la pobreza infantil con equidad e igualdad de género?*

I.2 Objetivo general y específicos

Esta investigación analizó hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en “Uruguay Crece Contigo”. Para ello se definieron cinco objetivos específicos:

1. Relevar los actores que participaron en la elaboración de la política y evaluar su incidencia.
2. Analizar el grado de sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de la política sobre la temática de género
3. Analizar el rol del Inmujeres y de las unidades especializadas en género y las oportunidades/obstáculos para incorporar la perspectiva de género.
4. Analizar la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de la política.
5. Identificar las posibles implicancias de su implementación para el ejercicio de los derechos de las mujeres beneficiarias.

I.3 Aspectos metodológicos y fuentes de información

Se optó por un diseño de investigación de carácter exploratorio-descriptivo a través de una metodología cualitativa. Se utilizaron dos técnicas para la recolección de la información: análisis documental y entrevistas semi-estructuradas.

En cuanto a la obtención de los datos primarios, si bien todos los materiales utilizados contribuyeron a familiarizarse con el objeto de estudio tuvieron diferentes niveles de análisis y fueron seleccionados para fines específicos.

Materiales para analizar la contextualización y antecedentes:

- Plan de Equidad
- Cuadernos de la ENIA
- Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación
- Plan de Acción ENIA 2010-2015. Documento de Trabajo

- La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay

Materiales para analizar el marco de interpretación del problema:

- Relatoría de la Conferencia “Inversión en primera infancia” de UNICEF y Presidencia de la República
- Noticias de la web de Presidencia relacionadas con la Conferencia “Inversión en primera infancia” de UNICEF y Presidencia de la República⁴

De forma de cotejar la información en el documento de Relatoría y noticias web relacionadas con los discursos en la Conferencia “Inversión en primera infancia” se accedió a las grabaciones de audio disponibles⁵.

Materiales para analizar el diseño de la política:

- Documento “Aportes MSP para propuesta de desarrollo del Plan Uruguay Crece Contigo” (s/f)
- Documento “Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia” (2012)
- Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012)
- Planificación Operativa Anual 2013-2014 de la Comisión Salud Integral de la Mujer y Género
- Documento de propuesta “Sensibilización dirigida a operadores/as sobre Género y dimensión de Pobreza. Programa Uruguay Crece Contigo”
- Evaluación del Taller de capacitación inicial dirigida a operadores/as de los equipos técnicos de cercanía de UCC

Como documento de diseño de UCC se utilizó el Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012) debido a que fue el documento final de diseño aprobado por los dos espacios interinstitucionales de toma de decisiones de UCC: la Mesa de Coordinación Interinstitucional - Gestión Política (MCI-GP) y la Mesa de Coordinación Técnica Interinstitucional (MCTI).

En cuanto a las entrevistas semi-estructuradas, en total se realizaron 17 entrevistas a los actores insertos en la elaboración de la política. Las pautas se diseñaron teniendo en cuenta el espacio de participación de cada actor (MCI-GP o MCTI), en caso de corresponder, e institución de pertenencia.

Para su selección se definió el criterio de pertenencia a las instituciones con representación política en UCC: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en la medida que su cometido es articular las decisiones políticas y dar seguimiento estratégico al

⁴ Disponible en www.presidencia.gub.uy (fecha acceso 9/03/2014).

⁵ Audición de la Conferencia “Inversión en primera infancia” de UNICEF y Presidencia de la República y audición del Presidente de la República en su espacio radial de opinión en M24 denominado “Hablando al sur” (edición 18/08/2010). Disponible en www.presidencia.gub.uy (fecha acceso 9/03/2014).

programa. Por lo tanto, a nivel político se entrevistó a las autoridades que representaron a las instituciones antes mencionadas en la MCI-GP.

Para la selección de los actores del nivel técnico se siguió el mismo criterio. Se entrevistó a técnicos/as pertenecientes a las instituciones con representación política y que hubieran participado en la MCTI.

La Tabla 1 detalla los actores entrevistados según participación en los espacios interinstitucionales de toma de decisiones.

Tabla 1: Actores entrevistados según participación en MCI-GP o MCTI

	MCI-GP	MCTI
MIDES	Autoridad de la Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia)	Técnica de la Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) Técnico de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) ⁶
MSP	Autoridad del MSP	Técnica del Departamento de Programación Estratégica en Salud (DEPES) Técnico del Programa Nacional de Salud de la Niñez (PNSN)
OPP	Autoridad del Área de Gestión Territorial (APT)	Autoridad de la Unidad Técnica Central de UCC (UTC) Técnicas (2) de la Unidad Técnica Central de UCC (UTC)

En cuanto a los actores de género, a pesar de su ausencia en la MCI-GP y en la MCTI, se entrevistó a autoridad y técnicas del Inmujeres y a técnicas de las unidades especializadas en género del MSP, de forma de indagar sobre su rol, la existencia/ausencia de otros espacios e instancias de diálogo para la elaboración de la política y de las oportunidades y obstáculos para incorporar la perspectiva de género en la misma.

⁶ En el proceso de entrevista se registró que el mismo no participó activamente de la MCTI; por este motivo no aparece posteriormente en el Gráfico 2: “Actores claves con representación institucional en la MCI-GP y MCTI. (Etapa 2)”.

La Tabla 2 detalla los actores de género entrevistados según institución de pertenencia.

Tabla 2: Actores de género entrevistados según pertenencia institucional

<p style="text-align: center;">Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres-MIDES)</p>	<p style="text-align: center;">Autoridad de Inmujeres</p> <p style="text-align: center;">Técnica del Departamento de Capacitación del Inmujeres (Inmujeres)</p> <p style="text-align: center;">Técnica del Departamento de Discriminaciones Múltiples y Agravadas (Inmujeres)</p> <p style="text-align: center;">Técnicas (2) del Departamento de Estrategias Transversales de Género (DETG-Inmujeres)</p>
<p style="text-align: center;">Ministerio de Salud Pública (MSP)</p>	<p style="text-align: center;">Técnica Eje y Mecanismo de Género (EyMG)</p> <p style="text-align: center;">Técnica Área Salud Sexual y Reproductiva (ASSyR)</p>

II. MARCO CONCEPTUAL-ANALÍTICO

II.1 El *policy-making process*: una falsa neutralidad de género

La construcción de los problemas, la definición de aquellos que merecen entrar en la agenda político-pública y el diseño de las políticas públicas para hacer frente a esos problemas no son procesos neutros y objetivos. Están condicionadas por los valores, sesgos y prejuicios que componen los marcos de sentido de interpretación de la realidad de los que son portadores los actores involucrados (Meny y Thoening, 1992).

Dichos marcos de interpretación de la realidad social incluyen aquellas concepciones que sustentan el sistema sexo-género como el conjunto de creencias, prácticas culturales, expectativas y responsabilidades que son esperables y/o aceptables para las personas a partir de la diferenciación sexual. Este patrón de diferenciación sexual de las personas no es neutral; por el contrario, establece relaciones de poder que se consolidan a través de un mayor reconocimiento y valoración de las características asociadas a los varones que aquellas atribuidas a las mujeres. La jerarquización entre lo masculino y femenino limita el acceso en detrimento de las mujeres a determinados espacios y recursos más valorados y condicionando las oportunidades de desarrollo, con autonomía, para ejercer sus derechos ciudadanos de forma plena y con legitimidad.

Además, como menciona Guzmán (2001) los procesos de construcción de los problemas y definición de las agendas son procesos sociopolíticos complejos cuya comprensión implica también las relaciones de poder entre los diferentes actores involucrados y el establecimiento de alianzas y estrategias políticas. En general distintos actores buscan incidir en estos procesos. De acuerdo con Chiara y Di Virgilio (2007, en Johnson, Cabrera y Benítez, 2009:17) las políticas públicas son entonces “*objeto de un proceso social y política que configura un campo en disputa.*” Esta dinámica de disputa que encierra las relaciones de poder no solo se genera entre colectivos claramente diferenciados, sino que puede ocurrir a la interna de estos. De esta forma, distintos actores dentro del Estado pueden adoptar diferentes visiones y presentar diversos planteos en torno a una misma temática (Johnson, Cabrera y Benítez, 2009).

Si bien el control formal de la agenda -entendida esta como aquellos problemas, demandas, asuntos sobre los que las autoridades consideran o deciden actuar (Aguilar Villanueva, 1993)- está en manos de las autoridades gubernamentales, quiénes participan en su formación es relevante en la medida que los problemas son construcciones sociales y colectivas y por tanto algunos grupos y cuestiones adquieren mayor relevancia, excluyendo a otras agrupaciones y asuntos. De esta forma se

desprenden dos cuestiones. Que no todos los actores que pueden o podrían aportar en la construcción del problema y diseño de la política pública disponen de la misma capacidad para incidir en el *policy-making process*. Tal como observa Gusfield (1981 en Cobb y Elder, 1984:83) la arena pública “*no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos.*” Asimismo, implica que determinados marcos normativos conceptuales, como por ejemplo aquellos a favor de la equidad e igualdad de género, puedan resultar relegados o no ser tenidos en cuenta; al igual que la participación de determinados actores sensibles a la temática. Además, entre los actores institucionales que participan del proceso de elaboración de las políticas públicas podría ocurrir que existieran posturas contradictoras al respecto.

Entre las características de las políticas públicas identificadas por Meny y Thoening (1992)⁷, la “*orientación normativa*” de la actividad pública, que implica la existencia de determinadas expresiones de finalidad y de preferencias, las cuales son portadoras de ciertos valores, resulta fundamental para identificar aquellas visiones que obtienen mayor adhesión y que por lo tanto se consolidan hegemónicamente entre los actores. En la medida que el sistema sexo-género enmarca la percepción del problema y el diseño de cualquier política social, todas las intervenciones públicas inciden sobre las relaciones de género. En un sentido estricto, todas las políticas estarían, en términos de Joan Acker (1990 en Rodríguez Gustá, 2008:56) “*generizadas*”,

lo cual significa que sus contenidos, objetivos y métodos de trabajo, entre otros aspectos, están imbuidos de concepciones sobre el valor relativo de lo masculino y lo femenino, así como de creencias sobre los comportamientos normativamente deseables para varones y mujeres. La mentada neutralidad de las políticas escondería la reproducción de desigualdades, aun cuando ello distase de ser su propósito.

La división sexual del trabajo es la categoría central para analizar las desigualdades de género en la medida que se configura como el fundamento de la subordinación de las mujeres a nivel económico, social y político, entre otros, trayendo como consecuencia dificultades para que puedan ejercer sus derechos de forma plena y legítima en igualdad de condiciones. Según la división sexual del trabajo tradicional, la responsabilidad principal por el trabajo no remunerado corresponde a las mujeres, mientras que la responsabilidad del trabajo remunerado está a cargo de los varones. El

⁷ Las otras características son: un contenido (implica la movilización de recursos para generar *outcomes*, resultados o productos; un programa (implica la existencia de un marco más general de acción, no se reduce a un acto concreto); un factor de coerción (el actor gubernamental enviste de legitimidad la actividad pública) y; una competencia social (un marco de acción gubernamental que determina los actos y disposiciones que afectan la situación, intereses y comportamiento de los administrados).

trabajo no remunerado⁸ realizado dentro de los hogares incluye las tareas domésticas típicas (lavar, cocinar, limpiar la casa, así como las que implican alguna gestión fuera del hogar como pagar cuentas y hacer trámites) y los cuidados familiares de niños/as, personas adultas mayores y personas enfermas y con discapacidad. Los cuidados son entendidos como las acciones que garantizan la reproducción y sostenibilidad biológica y social de la vida humana. Incluyen todas las tareas que se asocian con

la producción y el consumo cotidiano de alimentos y otros bienes y servicios de subsistencia, así como las actividades ligadas a la reposición generacional, es decir, tener hijos, cuidarlos y socializarlos y atender a los ancianos. (Batthyány, 2001:231).

Este trabajo realizado por las mujeres en el ámbito privado de sus hogares, con énfasis en el cuidado de las personas del grupo familiar y sobre todo en el cuidado infantil, no sólo es desvalorizado socialmente sino que es concebido como una obligación moral basada en el amor, dada la capacidad biológica de las mujeres de la maternidad. En un estudio reciente de Batthyány, Genta y Perrotta (2012) sobre las representaciones sociales del cuidado en Uruguay se ha evidenciado cómo el tiempo destinado al trabajo no remunerado y en especial aquel destinado al trabajo de cuidados es un tiempo "*moralizado*" para mujeres y varones. Mientras que en el "*deber ser*" del cuidado predomina para las madres la obligación del cuidado directo, en el "*deber ser*" del cuidado de los padres predomina el garantizar dicho cuidado.

Lo anterior da cuenta del fuerte componente social determinante en la subordinación de las mujeres al espacio privado, no remunerado, de responsabilidades domésticas y de cuidado de las personas dependientes, conforme a la lógica vigente de la división sexual del trabajo. Considerar este concepto, y en consecuencia el trabajo no remunerado, complejiza el concepto de pobreza tradicional ligado únicamente a cuestiones monetarias. Entendiendo la pobreza tal como establece Arriagada (2003 en CEPAL, 2004), como un proceso y no un estado (a pesar de que pueda mantenerse en el tiempo, varía principalmente en función del empleo y el desempleo), los procesos que sufren las mujeres de empobrecimiento están estrechamente vinculados a la división sexual del trabajo. En este sentido, Kabeer (1997 en Inmujeres, 2012) introduce un elemento clave para el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género, entendiéndola no solo una privación de satisfacer necesidades básicas sino también de medios que hagan posible satisfacerlas. Así, surge el concepto de pobreza de tiempo, en la medida que el tiempo disponible se convierte en un factor que posibilita -o no- la satisfacción de dichas necesidades.

⁸ Véase Aguirre, R. (2009), Aguirre, R. y Batthyány, K. (2005) y Batthyány, K. (2001 y 2004).

La visualización y consideración de estas conceptualizaciones como un componente que interviene en la orientación del diseño de las políticas públicas se transforma en una condición *sine qua non* para la articulación entre el enfoque de protección a la infancia y el de promoción de la equidad e igualdad de género. Los riesgos de los impactos sobre la vida de las mujeres de aquellas políticas que buscan mejorar la situación de la infancia sin tener en cuenta las desigualdades de género han sido señalados anteriormente. Los estudios llevados a cabo en este sentido concluyen que en estas políticas las mujeres no son consideradas sujetos autónomos de derechos sino en función del bienestar que pueden proveer a sus hijos/as.

Asimismo, los impactos que mencionan Herzog (2011), Martínez Franzoni (2008), Molyneux (2006) y Ravazi (2007) se articulan con lo que Aguilar Villanueva (1993) define como los resultados más o menos diferentes de los deseados que producen las políticas públicas. En este mismo Valdivieso (2007, en Cobo, de la Cruz, Volio y Zambrano, 2009) incorpora dos características⁹ de los problemas públicos -la “*interdependencia*” y la “*subjetividad*”- que determinan los impactos de las políticas públicas sobre la vida de las personas. La primera establece la forma en que un problema puede relacionarse o afectar otros problemas en otras áreas, mientras que la subjetividad da cuenta de la interpretación de la realidad que hacen los actores responsables de analizar los problemas. Ambas dimensiones tienen implicancias relevantes para el análisis de las políticas públicas y el impacto que éstas pueden tener en las mujeres y en las relaciones de género en la medida en que las intervenciones no implican únicamente reglas, procedimientos o normas sino que se enmarcan en una concepción política más amplia de un orden interpretativo y simbólico de la realidad que rige determinados comportamientos y pautas para las personas en función de su sexo (Guzmán, 2001).

En la medida que el Estado, sus estructuras y políticas públicas no son neutras sino que reproducen y promueven determinadas normas e ideologías de género, pueden alinearse más con un modelo tradicional de la división sexual del trabajo y por tanto reforzar los estereotipos de género tradicionales, o pueden partir de principios que promuevan la equidad e igualdad de género, transformando dicho sistema sexo-género tradicional. En este punto radica la importancia de que, si existe una preocupación real de las autoridades políticas por incorporar la perspectiva de género, el Estado pueda

⁹Dicho autores establecen cuatro características. Las otras refieren a: la *artificialidad* de los problemas, en la medida que son construcciones sociales sujeto a los juicios de los actores y el *dinamismo*, es decir el cambio constante de la realidad tanto social, como política, cultural y económica.

aportar mediante su accionar (políticas públicas, programas, proyectos, entre otros) a visibilizar y desnaturalizar los estereotipos y desigualdades a través de la incorporación de la perspectiva de género, entendida como:

una clave de interpretación de la realidad social que busca visibilizar y desnaturalizar los condicionamientos socioculturales que establecen y mantienen desigualdades de poder entre varones y mujeres, con el fin de promover sociedades más equitativas. (Inmujeres, 2012:22)

Lo anterior da cuenta de la importancia de incorporar dicha perspectiva a través de un esfuerzo sistemático de evaluar constantemente las implicancias que tienen los objetivos, marcos de interpretación, propósitos, metas y acciones, entre otros aspectos, tanto para las mujeres como para los varones, de forma de “romper” con la ceguera de género. A su vez, incorporar esta perspectiva contribuiría a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en la medida que permite hacer visibles ciertas desigualdades que de otro modo quedarían “invisibilizadas”, al tiempo que promover relaciones más equitativas transformando las relaciones de poder existentes.

Asimismo, sobre el accionar del Estado, Serrano (2005) establece que la política social cumple cuatro funciones distintas y complementarias: protección social, proveer bienestar, realización de los derechos sociales de ciudadanía y cohesión social; sin embargo, el conjunto de las políticas es el que debe dar cuenta de la complementariedad de funciones. Si bien el énfasis, a través de los programas o iniciativas concretas puede estar puesto en algunas funciones y no en otras, la visión de conjunto es fundamental para tener confianza en que se está contribuyendo a un propósito de política que trasciende las intervenciones específicas. En cuanto a la función de “proteger” y “proveer bienestar”, a pesar de que aparecen en “contraposición” es crucial que las políticas sociales -y este debería ser el horizonte- combinen las diferentes funciones de:

proteger, controlar el bienestar, construir comunidad simbólica de pertenencia y articular los derechos de ciudadanía, asunto que pasa por un acuerdo político, técnico pues también se refiere al cómo hacer las cosas, institucional y ciudadano. (Serrano, 2005:12).

Mientras la función de proteger implica el apoyo a personas en situación de vulnerabilidad y apunta a la “satisfacción” de ciertas prestaciones de servicios sociales básicos, la de proveer bienestar se inscribe en el “reconocimiento” de derechos sociales a través de servicios públicos universales y focalizados mediante criterios de equidad e igualdad de oportunidades. Por lo tanto este es el punto crucial de articulación de las funciones de toda política social. Es relevante que las políticas dirigidas a la infancia en contextos de vulnerabilidad contribuyan no solo a la protección y satisfacción de ciertas necesidades básicas sino también a la adopción de un enfoque de reconocimiento de los derechos de ciudadanía de las mujeres, a favor de una mayor igualdad de género, de

forma de romper con su “instrumentación” como objetos de intervención para el bienestar de los niños/as.

Por lo tanto, es necesario analizar este tipo de políticas para evaluar hasta qué punto incorporan la perspectiva de género. Las dimensiones propuestas por Johnson, Cabrera y Benítez (2009) como condiciones para una incorporación de la perspectiva de género, permiten operar como un “*checklist*” para la evaluación de las políticas públicas en este sentido. Entre los principales requisitos, se encuentran: la voluntad política y el compromiso institucional (legislación, decretos, entre otros formatos) así como mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas que aseguren el cumplimiento de los compromisos; la existencia de un mecanismo nacional rector de las políticas de género, de alto rango y mandato claro para liderar el proceso, herramientas técnicas y recursos humanos y financieros para ejercer influencia en todo el sistema político.

Además, las autoras mencionan la existencia de áreas o puntos focales de género dentro de cada organización con capacidad de incidencia en los procesos de elaboración de las políticas en todos los niveles y con respaldo político y técnico del mecanismo nacional rector; la producción y apropiación de conocimientos (mediante la investigación y capacitación en género), así como herramientas de análisis y planificación.

Las estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género también se transforman en elementos indispensables a la hora de evaluar el impacto y la efectividad de las políticas públicas, de forma de orientar los recursos y “nichos” de intervención al igual que el conocimiento de la estructura y funcionamiento de la administración pública donde se implementará la perspectiva de género (identificación de los actores que intervienen en cada etapa, aliados del proceso, entre otros).

Igualmente relevante es la existencia de canales y mecanismos de articulación de forma de promover dinámicas de consulta, diálogo y cooperación entre los distintos actores de las políticas (expertos, academia, actores gubernamentales, entre otros).

Por otro lado, Moser y Moser (2005 en Rodríguez Gustá, 2008:56) mencionan la existencia de determinados riesgos y debilidades en este proceso de incorporación de la perspectiva de género aun cuando existan determinados factores favorables a su adopción. Estos responden entre múltiples causas a

la falta de recursos adecuados, a una cultura organizacional tradicional, a actitudes de resistencia por parte de los y las ejecutoras, así como a una interpretación aditiva del género; es decir, como un proceso agregado pero separado de los objetivos principales de una política y no intrínseco a las actividades de las organizaciones.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, a continuación se establece la operacionalización de las dimensiones para analizar hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en “Uruguay Crece Contigo”. El análisis de UCC se configura como un caso ideal en la medida que se consolidó como una política pública prioritaria del gobierno de Mujica e incluye en su formulación una clara declaración de principios al respecto.

II.2 Operacionalización: matriz para analizar hasta qué punto y cómo se incorporó la perspectiva de género en UCC

Las dimensiones analíticas definidas fueron: 1) Marco de interpretación del problema que responde la política pública; 2) Grado de sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de la política sobre la temática de género; 3) Incorporación de la perspectiva de género en el diseño.

Dichas dimensiones fueron agrupadas en dos planos exclusivamente para fines analíticos: un plano normativo-valórico y un plano sustantivo. Éstos no están separados sino que se desarrollan simultáneamente, retroalimentándose entre ellos.

A través del *plano normativo-valórico* se pretendió abordar los valores predominantes en la construcción del problema que responde la política así como las oportunidades y obstáculos para incorporar la perspectiva de género en UCC, a partir de la sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de la política sobre la temática.

A través del *plano sustantivo*, se procuró analizar la inclusión efectiva de compromisos a favor de la equidad e igualdad de género en UCC.

Tabla 3: Matriz analítica para evaluar la incorporación de la perspectiva de género en UCC

PLANOS DE ANÁLISIS	Dimensiones de análisis	Sub dimensiones
PLANO NORMATIVO-VALÓRICO	<i>Marco de interpretación del problema que responde la política pública</i>	Definición del problema público que responde la política
	<i>Grado de sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de la política</i>	Existencia/conocimiento/mención de la institucionalidad y normativa vinculada a la igualdad: Inmujeres-PIODNA-Ley N° 18.104

	<i>en la temática de género</i>	Percepción sobre la relevancia de la participación del Inmujeres (presencia/ausencia/incidencia)
		Existencia de convocatoria para participar a Inmujeres y/u otras unidades estatales especializadas en género
		Existencia/ausencia/tipo de diálogo con Inmujeres
		Definición de instancias de sensibilización y capacitación en género
		Percepción sobre la relevancia de la perspectiva de género en las políticas de infancia
PLANO SUSTANTIVO	<i>Incorporación de la perspectiva de género en el diseño</i>	Existencia de compromisos asumidos en términos de género
		Existencia de prioridades establecidas en cuanto a revertir las desigualdades de género
		Participación e incidencia del Inmujeres y/u otras unidades estatales especializadas en género del MS
		Representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI en torno a: 1) modelo(s) de familia(s) que se promueve(n); 2) rol(es) de la(s) mujer(es); 3) concientización de la pobreza de tiempo

Asimismo, la Tabla 4 presenta las dimensiones analíticas definidas como prioritarias para indagar sobre las representaciones de género de las que son portadores los actores insertos en los espacios de toma de decisiones de UCC, de forma de analizar aquellas concepciones hegemónicas que definen el diseño de la política. Las dimensiones son: modelo(s) de familia(s) que se promueve(n); 2) rol(es) de la(s) mujer(es); 3) concientización de la pobreza de tiempo.

Dichas concepciones pueden estar más alineadas con una ideología transformadora de las relaciones sociales de género o con un modelo más tradicional y que por lo tanto tiendan a reproducir las desigualdades de género.

Tabla 4: Matriz analítica para analizar las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI

<p>SUBDIMENSIONES</p>	<p>Modelo(s) de familia(s) que se promueve(n): ¿se refuerzan los roles de género "varón-proveedor y mujer-cuidadora" o se promueven acciones transformadoras de los mismos?</p>	<p>Rol(es) de la(s) mujer(es): ¿se concibe a la mujer como sujeto de derechos u objeto de intervención según su rol de madre?</p>	<p>Concientización de la pobreza de tiempo: ¿se identifica el tiempo destinado a los cuidados como causa de la pobreza y desigualdad?</p>
<p>CONCEPTUALIZACIÓN (descriptores)</p>	<p>Suposición del modelo tradicional heterosexual: padre proveedor - mujer cuidadora</p> <p>Asignación de otros roles no tradicionales de género</p> <p>Abordaje derechos sexuales y reproductivos</p>	<p>Identificación de la mujer como sujeto de derechos u objeto de intervención</p> <p>Reproducción del binomio mujer-madre</p> <p>Promoción de acciones de empoderamiento de la mujer</p>	<p>Reproducción o transformación de la división sexual del trabajo tradicional</p> <p>Visualización del trabajo remunerado y trabajo no remunerado</p> <p>Definición acciones de corresponsabilidad en el trabajo de cuidado infantil</p>

III. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA Y DISEÑO DE LA POLÍTICA

En la medida que las políticas públicas son construcciones sociales y colectivas que se sustentan en matrices diferentes de interpretación de la realidad y por lo tanto, de las relaciones de género, en este capítulo se analiza el marco de interpretación de la problemática que responde UCC y la inclusión de una visión de género en la misma, así como aquellos factores que incidieron a favor de su entrada en la agenda de gobierno. Además se realiza una breve descripción y justificación de la política.

III.1 Marco de interpretación del problema al que responde la política pública

*Yo sé bien que no me está permitido desinvertirme de mi calidad de Presidente de la República. ¡Pero no saben cuántas ganas tengo hoy de dejar las formalidades de lado y ponerme las ropas de agitador!*¹⁰

El origen del programa está marcado por una clara voluntad política del Presidente de la República, José Mujica. Éste ha sido identificado, por unanimidad, como un actor decisivo, con un posicionamiento político fuerte en señal de implementar acciones dirigidas a la primera infancia y a las mujeres embarazadas. La autoridad entrevistada del MSP, al indagar sobre el surgimiento del programa, mencionó que:

[...] cuando el Presidente de la Republica comenzó a visualizar fue el primero que habló de la temática, un poco en una reunión con Michelle Bachelet que vino hace un par de años [...] al Presidente no sólo le fascinó la idea de lo que había de conocimiento científico sino que a la semana siguiente o esa misma semana, creo que fue en una editorial de la M24 habló sobre este tema [...].

De igual forma, una de las técnicas entrevistadas de la UTC manifestó que:

A partir de la Conferencia de UNICEF, Mujica reconoce públicamente que él pensaba que la gente nacía con su caudal genético y que en función de eso, las personas desarrollan su vida [...] el reconoce públicamente que qué pena que se enteró tarde, porque se había hecho la rendición de cuentas el año anterior. Eso fue como un hito en cuanto a esta temática.

La Conferencia mencionada marcó un hito fundamental para la definición de una estrategia de intervención en la temática por parte del gobierno. La misma se denominó “Inversión en primera infancia” y fue llevada a cabo en Montevideo en agosto de 2010, organizada por la Oficina de UNICEF en Uruguay junto con la Presidencia de la República. Contó con la exposición del Director Regional de UNICEF, Bernt Aasen; el Presidente Mujica y Michelle Bachelet, ex Presidenta de Chile y a un mes de asumir como Directora Ejecutiva de ONU Mujeres.

Al analizar los discursos de estas tres figuras en el marco de la Conferencia, se constata que confluyeron en un mismo hilo conductor sobre la relevancia de invertir en

¹⁰ Fragmento de discurso del Presidente José Mujica durante la Conferencia “Inversión en primera infancia” (2010).

la primera infancia. Sin embargo, se identifican dos grandes posturas con consecuencias diferentes para la igualdad de género y por lo tanto para el ejercicio de los derechos de las mujeres. Por un lado, una visión centrada en las oportunidades de invertir en los/as niños y niñas, compartida por Aasen y Mujica. Por otro, un enfoque más integral planteado por Bachelet, que incorporó una mirada de equidad de género. Si bien la inversión en primera infancia fue vista por los tres actores como una cuestión moral, de derechos humanos, de desarrollo teniendo en cuenta las altas tasas de retorno, la ex mandataria chilena visibilizó y le dio contenido político al vínculo estrecho que existe entre las políticas públicas dirigidas a la primera infancia y la capacidad de las mujeres para ejercer sus derechos con autonomía plena sin restricciones, dada la actual división sexual del trabajo.

En cuanto a Aasen, un punto “sensible” a las desigualdades de género en su discurso tuvo que ver con la dificultad que enfrentan las mujeres para el ejercicio de sus propios derechos dada la ausencia de servicios adecuados para la primera infancia. Si bien en su exposición no desarrolló en profundidad las desigualdades de género, admitió la importancia de que las mujeres puedan desarrollar otros roles además de la maternidad.

Sobre el discurso de Mujica, éste se posicionó en un lugar de acción ante la situación (“agitador” en sus propias palabras) y reconoció su preocupación en el tema a partir de un documento de UNICEF con motivo de la Conferencia. Al respecto, algunos fragmentos de su exposición dieron cuenta de una visión “igualitarista” de las personas, en la cual las diferencias entre unas y otras se dan a través de las virtudes y el esfuerzo de cada quien.

Me gustaría creer que la gente arma su destino con sus propias decisiones y su propio esfuerzo, que si arranca de atrás va a tener posibilidades de apurar el paso y alcanzar a los demás [...] me gustaría que la ciencia estuviera equivocada, quisiera que estadísticamente los seres humanos, cualquiera sea su condición donde nace, se cría, se desarrolla por el camino del esfuerzo propio pudiera ocupar cualquier lugar de vanguardia, en la gigantesca peripecia de la vida, quisiera que eso fuera posible.

En su uso del término “la gente”, no reconoce las diferencias entre ser mujer y ser varón y las expectativas, restricciones y oportunidades que eso conlleva. Las mismas “condiciones” -referente a la condición material- de mujeres y varones no necesariamente implica el reconocimiento de la “posición social” de las mujeres, lo cual desde un análisis de género expresa cómo se ven éstas afectadas por la desigual distribución de poder en la sociedad, el acceso y control de recursos económicos, políticos y sociales, entre otros.

Por otro lado, en su exposición, Bachelet incorporó un elemento fundamental para el abordaje del vínculo entre las políticas dirigidas a la infancia y las relaciones de género: la posición social de las mujeres y su implicancia para el acceso y ejercicio de sus derechos. Bachelet reconoció que para que las mujeres puedan tener igualdad de oportunidades es indispensable avanzar, por ejemplo, resignificando el concepto de economía del cuidado para que las mujeres puedan efectivamente lograr su autonomía productiva, argumentando que como sociedad es indispensable buscar instrumentos que permitan que los cuidados no sea una tarea que dependa exclusivamente de las mujeres.

Finalmente, al analizar el documento público de Relatoría de la Conferencia, elaborado por UNICEF y Presidencia de la República, se encontró que éste no dio cuenta de la multidimensionalidad de la problemática, planteada por Bachelet. Tampoco Mujica en su programa radial de M24 posteriormente a la Conferencia. Dicha edición se centró en la temática pero desde una ponderación en la inversión en la primera infancia y los derechos de las/os niñas/os desde el nacimiento para el futuro de sus vidas.

III.2 Breve descripción general y justificación

“Uruguay Crece Contigo”, se lanzó oficialmente el 30 de mayo de 2012¹¹. Su objetivo de UCC es

*consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años; para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos.*¹²

Entre los principios orientadores de la política se define la actuación del Estado como garante del goce de los derechos de todas las personas y para ello se establece explícitamente la incorporación de las perspectivas de género, generaciones y étnico-racial, las cuales, orientan no sólo su diseño, sino también la implementación y evaluación.

De forma de dar cumplimiento al objetivo general del programa, se establecen cuatro objetivos específicos:

1) Generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la primera infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente, la generación de información necesaria y el desarrollo de la investigación; 2) Desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado; 3) Disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio-sanitarios y el daño en niños y niñas menores de 4 años y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de mayor vulnerabilidad; y 4) Fortalecer las

¹¹ Previa resolución presidencial de enero de 2012.

¹² Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012). Pág. 2.

*instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia.*¹³

Sobre la metodología, se especifica una estrategia combinada de acciones universales con medidas focalizadas para la población de mayor riesgo. La población beneficiaria son aquellos hogares con mujeres embarazadas y/o niños/as menores de cuatro años, priorizándose aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria o biológica. La primera etapa se dirigió a hogares con un valor elevado del Índice de Carencias Críticas¹⁴ (ICC) (riesgo social) y/o situaciones de daño o riesgo biológico o sanitario¹⁵.

Sus principales líneas de intervención se establecen a través de cuatro componentes: 1) Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía; 2) Acciones socio-educativo-sanitarias universales; 3) Generación de conocimiento y; 4) Fortalecimiento de capacidades institucionales.

Sobre la justificación de la política, en el diseño se hace referencia a las oportunidades de éxito de invertir en la primera infancia en la medida que los tres primeros años de vida se constituyen en el cimiento de ésta. Lo que no se hizo en ese momento preciso perdió su oportunidad. También se menciona al alto rendimiento de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia en la medida que facilita la reducción de la pobreza y la desigualdad y la dependencia del éxito o fracaso de las otras políticas sociales. Se argumenta que las políticas exitosas acarrearán beneficios en educación, salud y buenas pautas de convivencia social durante toda la vida adulta.

Otro elemento que se incorpora en la justificación refiere a los cambios ocurridos en las familias y su composición. En la sección denominada “*Las familias hoy*” es donde aparecen las mujeres, desde su rol dentro de las familias y como las principales proveedoras de bienestar. En este sentido, se señalan tres puntos fundamentales: la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la carga en las tareas de cuidado y el alto porcentaje de jefatura femenina en los hogares de menores ingresos. Asimismo, se menciona:

Son las mujeres quienes continúan siendo pilares en la crianza de los niños y niñas, la política de infancia debe ser parte de las políticas del cuidado y debe contemplar a la mujer desde sus necesidades, promoviendo su desarrollo en múltiples planos de su vida, además del de la maternidad.

Para el país atender las necesidades de todos los integrantes del hogar promoviendo la equidad y efectivo acceso y ejercicio de sus derechos, significa promover familias más

¹³ Idem. Pág 4-5.

¹⁴ Este Índice contempla las variables clima educativo del hogar, hacinamiento, cantidad de integrantes del hogar, propiedad de la vivienda, riesgo sanitario (servicio sanitario y acceso al saneamiento), acceso a bienes durables, tipo de techo y piso.” Protocolo de intervención para el Componente: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía. Agosto de 2012. Pág. 3.

¹⁵ Ver Anexos (2).

*saludables donde sus integrantes se desarrollan y crecen plenamente, mejorando la calidad de vida de los niños y niñas de dichos hogares*¹⁶.

Como resumen de este capítulo se extrae que a pesar de que la temática de la situación de la infancia y primera infancia ya estaba instalada y se posicionaba con fuerza en Uruguay a través de diversas políticas públicas tendientes a revertir la pobreza infantil, se evidencian algunos elementos que alentaron la definición y prioridad en la agenda del gobierno frenteamplista a mitad de un segundo período. Tal como mencionan Cobb y Elder (1984: 97) las condiciones que permiten la inclusión de determinadas problemáticas en la agenda a veces son “*fugaces*” y “*pasajeras*”, lo que se transforma en una cuestión indispensable la coexistencia en el mismo lugar y momento del “*problema, su solución y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo*”.

Además, como establece Guzmán (2001) los problemas que tienen mayores probabilidades de ingresar a la agenda son aquellos que han sido movilizados por los actores centrales del sistema social y político, que presentan mayor sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas. En este sentido, un elemento central refiere al gran posicionamiento público y político otorgado por Mujica. Precisamente la relevancia política y la adopción de la problemática en la agenda de gobierno radica en la naturaleza de sus principales promotores. La construcción y definición del problema que debía atenderse por parte de las autoridades públicas respondió a una clara visión centrada en las/os niñas/as y sus derechos, es decir, que no se incorporó una concepción integral de la problemática que incluyera las relaciones de género y las desventajas en detrimento de los derechos de las mujeres.

Por otro lado, se puede constatar, a través del documento final de diseño analizado, que al menos en un nivel declarativo se admite la importancia de reconocer a las mujeres como sujetos de derechos y la voluntad de promover el desarrollo de éstas independientemente de su rol de madres. Ahora bien, ¿qué sucede con los elementos que se definen en su diseño? ¿Y en el discurso de los actores involucrados?

¹⁶ Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012). Pág. 10.

IV. EL GRADO DE SENSIBILIDAD DE LOS ACTORES EN LA TEMÁTICA DE GÉNERO

En este capítulo se analizan las condiciones institucionales y las oportunidades y obstáculos para la incorporación de la perspectiva de género en UCC, a partir de la sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de la política sobre la temática de género

IV.1 Los actores claves: ¿en qué espacios de participación?

En esta sección se relevan los actores insertos en la elaboración de la política y se realiza un mapeo de la arquitectura institucional vinculada a la igualdad de género. A su vez, se identifican los espacios institucionales de participación de Inmujeres y de las unidades especializadas en género del MSP.

El marco institucional y organizacional¹⁷ del programa define un diseño y ejecución de carácter interinstitucional e intersectorial como parte de sus principios orientadores. UCC trabaja en la órbita de la Presidencia de la República, desde la OPP dirigido por la MCI-GP. Esta mesa tiene cometido articular las decisiones políticas y dar seguimiento estratégico al programa. Dicho espacio de gestión política está integrado por la Presidencia de la República (a través de la OPP), el MIDES y el MSP.

Paralelamente, la gestión técnica está a cargo de la UTC, dependiente del APT, con el cometido de fijar los objetivos de trabajo a través de la Planificación Estratégica, coordinar con las sectoriales que corresponda y darle seguimiento y evaluación a las acciones. Asimismo, tiene como cometido establecer coordinaciones con las instituciones y organismos sectoriales involucrados en el programa, las organizaciones de la sociedad civil, el ámbito empresarial, los organismos de la cooperación internacional y coordinar acciones y lineamientos estratégicos con la Comisión de Primera Infancia del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCEIA) y del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). De forma ampliada, la UTC trabaja a través de la MCTI junto con MSP, MIDES, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Como ya se analizó anteriormente, un actor que jugó un papel central en la conceptualización del problema que debía atenderse por parte del gobierno, es el

¹⁷ Ver Anexos (4).

Presidente de la República. La visibilidad de la problemática otorgada por Mujica puede traducirse finalmente en la institucionalidad que define al programa a través de su ubicación en la OPP. Al respecto, como mencionó la autoridad de Infamilia la OPP es considerada “[...] *el brazo ejecutor de los desvelos del Presidente*”. De forma similar, la autoridad del APT la reconoció como “*un lugar donde se pueden desarrollar las políticas de una manera, a priori [...] menos burocrática y con mayor agilidad [...].*”

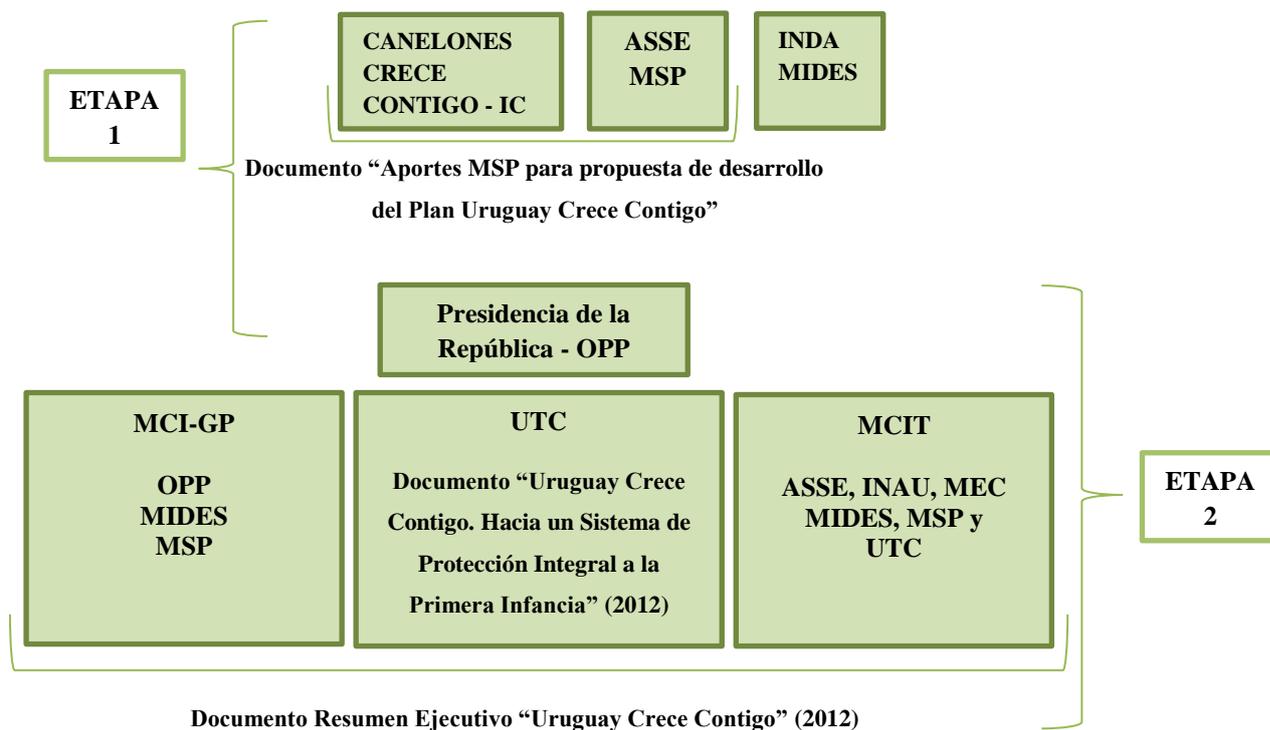
Según información recogida en las entrevistas, en cuanto a los actores que participaron en el proceso de diseño, coincidieron diversas instituciones confluyendo sus intereses. Antes de que se oficializara el programa en la OPP con una propuesta de diseño definida, ya comenzaban a discutirse los grandes lineamientos de un sistema de protección integral a la primera infancia en determinados espacios institucionales con trayectoria en la temática (como MSP, MIDES, INAU, Intendencia de Canelones (IC), ASSE e Instituto Nacional de Alimentación (INDA)). Por lo tanto, se pueden establecer dos etapas fundacionales: una desde fuera de la institucionalidad definida en OPP, considerada de “aportes” y desde donde surge el documento inicial “Aportes MSP para propuesta de desarrollo del Plan Uruguay Crece Contigo”¹⁸ (Etapa 1) y otra que se definió una vez instalado el programa en OPP (Etapa 2). El siguiente fragmento de la autoridad de la UTC da cuenta de ello:

Habían dos o tres documentos paralelos, MSP, había uno más vinculado el equipo de Canelones [...], una mirada también del INAU, MIDES, era un poco como la propuesta, un poquito de cómo nosotros personalmente siempre entendimos que esto tenía que tener una mirada más transversal y más intersectorial.

En resumen, el Gráfico 1 presenta la arquitectura institucional existente y mapea la multiplicidad de instituciones insertas en torno a la elaboración de la política, como resultado de una problemática que ya se relevaba desde diferentes frentes institucionales.

¹⁸Inicialmente, según información que se detalla en el documento “Aportes MSP para propuesta de desarrollo del Plan Uruguay Crece Contigo”, el mismo fue elaborado por el grupo UCC del MSP: IC, ASSE y MSP, a partir de los aportes iniciales de un grupo interinstitucional conformado por: ASSE, IC, MIDES, INDA y MSP.

Gráfico 1: Mapeo de las instituciones insertas en el proceso de elaboración de la política



Elaboración propia

En cuanto a las principales instituciones que venían trabajando en infancia y primera infancia (Etapa 1) y de las cuales se recogió el documento de aportes del MSP se destaca en la siguiente tabla.

Tabla 5: Resumen antecedentes de políticas dirigidas a infancia, primera infancia y mujeres embarazadas de las instituciones involucradas en la Etapa 1

<p>MIDES: 1) a través de Infamilia el trabajo fuertemente con CAIF y a partir del segundo período del gobierno del Frente Amplio comenzó a trabajar con ASSE, particularmente con el Programa de la Niñez y Adolescencia -el cual estaba conformado en gran proporción por técnico/as que Infamilia le aportaba a ASSE- y con el PNSN del MSP.</p> <p>2) con el fin de contribuir al objetivo del gobierno de la erradicación de la indigencia, Infamilia comenzó a promover el trabajo de acompañamiento familiar como una estrategia de abordaje hacia las familias en general, no solo aquellas con presencia de niños y niñas menores de tres años y en situación de vulnerabilidad social.</p>
<p>MSP: 1) a través del PNSN del MSP, con el objetivo de promover la inclusión de la temática del desarrollo infantil en la agenda, generar protocolos de intervención sobre pautas de promoción y prevención de la salud, facilitar la cobertura a todos/as los/as niños y niñas, entre otras propuestas.</p> <p>2) a través del Plan Perinatólogico, elaborado entre el ASSyR y el PNSN -entre otros actores dentro de la institución- para el abordaje la atención de mujeres embarazadas, sus hijos/as y familias.</p>

IC: a través de Canelones Crece Contigo, el cual dio cuenta de muy buenos resultados en términos de indicadores vinculados a la situación de la primera infancia y de su experiencia en el trabajo de intervención directa con las familias.

Ahora bien, a través de las entrevistas y según las palabras de la autoridad del MSP se relevó que dentro de dicha institución, el PNSN y el DEPES tuvieron un fuerte protagonismo en el diseño de la propuesta de aportes junto con el MIDES, tal como se evidencia a través del siguiente fragmento:

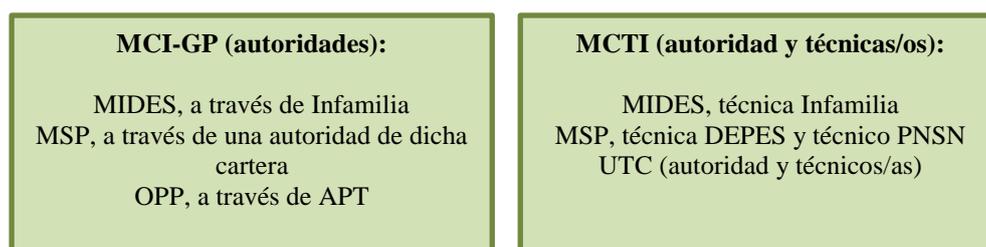
Se construye en base a una propuesta fuerte que hace el MSP que trabaja con el grupo del Departamento de Programación Estratégica [...], el Programa de la Niñez [...], yo creo que los que vertebramos la propuesta fue el MSP y con una fuerte impronta del MIDES que tiene que ver con su experiencia de trabajo de cercanía, con un equipo multidisciplinario. La OPP tiene la función un poco de armar un poco todo y después darle la bajada a tierra en cuanto a la parte contractual, administrativa, presupuestal.

En cuanto al programa “Canelones Crece Contigo”, a pesar de no tener representación política/técnica, fue reconocido entre algunos entrevistados como una institución relevante en esta primera etapa.

Una vez definida la institucionalidad, se dio inicio a la etapa de diseño desde la OPP (Etapa 2). Según la autoridad entrevistada del APT, se convocó a dos instituciones como socias -MIDES y MSP- de forma de crear un espacio “*más político de conducción del programa y donde dar un poco los debates más generales, tomar definiciones, los lineamientos más estratégicos*” y paralelamente un espacio de “*coordinación técnica lo más representativa del acumulado que hay en materia de primera infancia en el país [...]*”. Ambos espacios comenzaron a funcionar de forma paralela.

El Gráfico 2 da cuenta de los actores que participaron en la MCI-GP y MCTI. En el caso de la mesa técnica, se establecen únicamente aquellos actores que participaron en representación de las instituciones que componen la MCI-GP.

Gráfico 2: Actores claves con representación institucional en la MCI-GP y MCTI (Etapa 2)



Elaboración propia

En cuanto al MIDES, como se puede observar a partir de ambos gráficos, volvió a converger con el resto de las instituciones (OPP y MSP) una vez institucionalizada la política en la OPP a través de la representación de Infamilia en ambos espacios de toma de decisiones de UCC (MCI-GP y MCTI).

Para la conformación de la UTC se definió por un equipo multidisciplinario de profesionales de reconocida trayectoria en la temática de infancia y primera infancia provenientes de diferentes instituciones. Algunos/as de los/as técnicos/as conformaron el grupo inicial del MSP que generó el documento de aportes.

Finalmente, una vez instalada UTC, se recogieron *“todos los insumos que había desde la experiencia de Canelones, desde MSP y desde el MIDES [...]”*, según manifestó una de las técnicas de la UTC, y se elaboró un documento base de diseño¹⁹. Posteriormente, este documento lo retomó la MCTI y elaboró el documento final acotado²⁰ de diseño, validado por la MCI-GP. En este sentido, se registró una gran complejidad en torno al proceso elaboración del diseño del programa en la medida que el marco institucional de UCC define una estrategia de carácter interinstitucional e intersectorial, lo que se pudo relevar a través de las entrevistas como un proceso de *“idas”* y *“vueltas”* y de definiciones a tomar por un número muy extenso de actores.

Para su funcionamiento, la MCTI definió seis comisiones de trabajo²¹ con temáticas específicas -partiendo de los lineamientos de la ENIA- de forma de fijar las acciones para el período 2013-2014. Las comisiones que se conformaron son: 1) Educación infantil y sistema de cuidados; 2) Desarrollo infantil integral; 3) Estrategia nacional para la disminución de la mal nutrición y la anemia en la primera infancia; 4) Acciones para la disminución de la mortalidad infantil y mejorar la salud infantil; 5) Salud integral de la mujer y género; y 6) Abordaje de acciones en entorno psicosocial del niño y familias problemáticas y con derechos vulnerados.

IV.2 La arquitectura institucional de UCC: ¿a favor de la equidad e igualdad de género?

A partir del análisis específico desde la perspectiva de género sobre la arquitectura institucional de la política y del mapeo de las unidades especializadas en género, se registró: el ASSyR y el EyMG (dentro de la estructura del DEPES) en el MSP. El Inmujeres dentro de la estructura del MIDES pero con cometidos propios, como ejercer

¹⁹“Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema Integral a la Primera Infancia” (2012)

²⁰ Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012)

²¹ Acta de reunión de la MCTI-GT proporcionada por UCC, con fecha 26 abril de 2012. Instituciones representadas: MSP, ASSE, INAU/CAIF, MEC, ANEP, MIDES, BPS, INDA y equipo UTC.

como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. A la interna de la OPP, no se registró la existencia de ninguna unidad especializada en género.

Al indagar sobre la participación de Inmujeres en el espacio político interinstitucional de toma de decisiones sobre los lineamientos políticos del programa (MCI-GP) se constató la nula participación y/o diálogo.

En cuanto a la MCIT, la participación de Inmujeres se remitió a dos comisiones de trabajo de las seis establecidas por la mesa técnica: “Salud integral de la mujer y género” (junto con el EyMG del MSP) y “Abordaje y acciones en entorno psicosocial del niño y familias problemáticas y con derechos vulnerados”.

Tampoco se relevó la existencia de participación y/o diálogo de la MCI-GP con las unidades especializadas en género del MSP. Por otro lado, si bien se relevó en la MCIT la representación del MSP a través del DEPES y del PNSN se constató cierta divergencia en el discurso de los actores entrevistados sobre el grado de involucramiento de las unidades especializadas en género del MSP en la elaboración de la política, principalmente en la Etapa I. Esto puede tener que ver con las diferentes concepciones y conocimiento que poseen los actores políticos y técnicos no expertos en la temática de género en relación a las implicancias de incorporar dicha visión en las políticas públicas. Asimismo, refiere a las propias percepciones de cómo relevan las unidades especializadas en género su participación real e incidencia en estos espacios a partir de su propia experiencia en diferentes espacios institucionales.

En síntesis, a partir del mapeo de la arquitectura institucional vinculada a la igualdad de género, se constata la ausencia de participación en los espacios formales de toma de decisiones establecidos por UCC así como tampoco de diálogo.

Como ya se mencionó es relevante la identificación de los actores que participan en la elaboración de las políticas públicas en la medida que ello condiciona en gran medida que determinadas temáticas como, por ejemplo, aquellas a favor de la equidad e igualdad de género, sean tenidas en cuenta o directamente excluida de los espacios decisorios de construcción. La participación de otros áreas del MIDES o del MSP no garantiza su inclusión, ya que distintos actores aun dentro del mismo organismo estatal pueden adoptar diferentes perspectivas sobre una misma temática. Por lo tanto, a partir de esta ausencia de Inmujeres y de las unidades especializadas de género del MSP, surge la pregunta ¿qué obstáculos obstruyeron su participación y/o diálogo?

IV.3 La rectoría de género en los espacios de toma de decisiones

En la medida que UCC define la adopción de la perspectiva de género en todas sus etapas, dado el cometido de Inmujeres y su ausencia en los espacios de toma de decisiones, se generan algunas interrogantes: ¿Por qué Inmujeres no fue convocado a participar en estos espacios? ¿Debería haber sido convocado? ¿Es condición *sine qua non* su participación en la etapa de diseño para que la perspectiva de género sea incorporada? En esta sección se analizan los obstáculos vinculados a la institucionalidad de género para incorporar la perspectiva de género.

La ausencia de Inmujeres en estas instancias institucionales de toma de decisiones da cuenta de las dificultades que enfrenta la institución para posicionarse con legitimidad en determinados espacios. La posición jerárquica de Inmujeres, tal como mencionan Guzmán y Frías (2014:38)

[...] es una expresión del insuficiente reconocimiento de la capacidad política de las mujeres y grado de legitimidad de sus demandas de representación en altos círculos políticos y de decisión de parte del sistema político y autoridades públicas. Su posición jerárquica le dificulta el establecimiento de relaciones horizontales, en posición de igualdad jerárquica con las autoridades públicas, y afecta su autonomía en la programación y planificación y contratación y uso de los recursos, todo lo cual debilita el ejercicio de su rol rector.

La ubicación institucional del organismo rector dentro del MIDES le ha quitado autoridad y autonomía para relacionarse con el resto de los/as ministros/as y de autoridades del Estado así como “*para ser el responsable visible de la coordinación de decisiones e iniciativas políticas a favor de la igualdad de género*” Guzmán y Frías (2014:10). Esta dificultad que entraña la jerarquía del Inmujeres también se pudo relevar en el discurso de una de las técnicas de dicha institución. La rectoría del Inmujeres, en este sentido, se percibe como “*acotada*”. Asimismo, sobre este punto, son muy ilustrativas las palabras de la autoridad entrevistada del MSP: “*Si el MIDES resolvió que fuera Infamilia, bueno ta! Habrá sido una definición de ellos [...].*” Resulta notorio que la ubicación del Inmujeres dentro de otra estructura de la cual depende dificulta el intercambio con otros interlocutores en pie de igualdad y su legitimación frente al resto de los actores del sistema político.

Al indagar sobre la relevancia de la participación del órgano rector de género en los espacios decisorios, se recogen las siguientes palabras de la autoridad del MSP:

Lo que sí está claro es que a la hora de diseñar no se puede tener en el trazo grueso de la construcción de las políticas públicas innumerable cantidad de actores porque eso lo hace muy inefectivo.

En este sentido, si bien es cierto que la multiplicidad de actores complejiza la definición de consensos, en la medida que incorporar la perspectiva de género implica una decisión

y voluntad política y es la MCI-GP el espacio que tiene la responsabilidad de articular dichas decisiones políticas, es allí donde hubiese sido fundamental la participación de Inmujeres. Igualmente importante su presencia en la MCTI de forma de “orientar” y “guiar” la inclusión de la perspectiva de género en UCC.

A partir de la opinión de la autoridad del Inmujeres y técnicas entrevistadas, se relevó como dificultad la ausencia de reconocimiento de dicha institución a la interna del MIDES como un organismo con una expertise específica, lo que trae como consecuencia la invisibilización de rol como responsable visible para definir las medidas a favor de la igualdad de género. En este sentido, a la interna de MIDES no existió ninguna estrategia específica de diálogo entre Infamilia e Inmujeres. El “intercambio” se formalizó exclusivamente a través del Gabinete Ministerial en un sentido informativo, según expresaron ambas autoridades de dichas instituciones. Al respecto, la autoridad de Infamilia estableció una brecha importante entre los cometidos de ambas instituciones, lo que puede evidenciarse a partir del siguiente fragmento: *“Pero, además, cuando los temas se reparten dentro del Ministerio, todos somos conscientes de lo que hace uno y de lo que hace el otro.”* Esta forma de concebir el diálogo y el trabajo dificulta aún más la comprensión de la perspectiva de género como una dimensión transversal a incorporar en todas las etapas de elaboración de las políticas públicas. No como un fin en sí mismo sino como una estrategia para el logro de la igualdad de género.

A su vez, una de las técnicas de Inmujeres reconoció como un obstáculo para el ejercicio real de la rectoría la ausencia de caminos aceitados de coordinación formales que son los que generan una especie de obligatoriedad, tal como mencionó: *“son los que te obligan sí o sí aunque me mientas a sentarme contigo y tener un encuentro.”*

En síntesis, se refleja a través de las palabras de las autoridades entrevistadas que la ubicación jerárquica del Inmujeres dentro del MIDES operó como un obstáculo para su reconocimiento como organismo rector de las políticas de género para ejercer sus funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, y por lo tanto para participar de forma legítima en los espacios de toma de decisiones en igualdad con el resto de los actores del sistema político.

Asimismo, en cuanto la percepción de los actores del nivel técnico, sucedió de forma similar que no se problematizó la ausencia de Inmujeres en los espacios

decisivos. En algunos casos dicha ausencia se justificó por su participación en las comisiones de trabajo previstas por la MCIT.

IV.4 La voluntad de incorporar la perspectiva de género: un liderazgo técnico

A partir del análisis de la arquitectura institucional de UCC y del relevamiento de la nula participación de los actores de género en la elaboración de la política, en esta sección se analiza la incorporación de la perspectiva de género a nivel discursivo.

Al indagar en el nivel político, a través de la autoridad del APT sobre la voluntad de incorporar la perspectiva de género en el diseño del programa, ésta se identificó como un proceso “*técnico*” y posteriormente “*validado*” por el equipo interinstitucional de conducción política. Al respecto, la autoridad de la UCC mencionó sobre esta estrategia:

[...] fue una voluntad política del equipo nuestro, o sea, es así, para arriba siempre tuvimos el aval, podíamos tener discusiones -y tuvimos bastante- pero siempre nos apoyaron,[...] ¡es así! no podemos desarrollar un sistema de protección integral que no esté atravesado por una mirada de género.

Se identificó que durante el proceso de redacción del documento que definieron las características de UCC -entre ellas como principio orientador la perspectiva transversal de género en todas las fases de la política- ambos niveles (MCTI y MCI-GP) de toma de decisiones fueron “dialogando”, tal como da cuenta la autoridad del APT: “*Son insumos de la coordinación técnica. Lo que hizo la coordinación política fue validar el trabajo de la mesa de coordinación técnica.*” Una cuestión fundamental que surge de estas palabras es la evidencia de que la definición de incorporar esta perspectiva fue un proceso orientado desde una “decisión técnica” de la UTC a una “validación” por parte del equipo de conducción política. Esta cuestión de “validación” pero no “apropiación” por parte de los actores decisivos refleja un lugar de la perspectiva de género “aparte” del resto del proceso de adopción de una postura política-ideológica. El hecho que las decisiones políticas no se vean impregnadas del principio de igualdad de género incurre en determinados riesgos, por ejemplo, en la inexistencia de la adopción de herramientas teórico-metodológicas para “bajar” acciones específicas como puede ser la asignación posterior de recursos (financieros, humanos, políticos) vinculados a revertir las desigualdades de género.

En cuanto a la visión de Infamilia, la autoridad entrevistada expresó que, una vez instalado UCC en la OPP, comenzó a gestarse un proceso “*más técnico*” y de mayor especificidad al documento inicial elaborado. Asimismo, mencionó su desconocimiento sobre algunos fragmentos en donde se expresa la voluntad del programa de contemplar

las necesidades de las mujeres promoviendo su desarrollo en otros planos de su vida además de la maternidad. Al referirse a ello, mencionó lo siguiente:

Infamilia no sabía que el diseño del programa contenía este párrafo. Una vez que entró a OPP... esto ya es producción propia del equipo de [UCC]. En algunos lugares hay frases que son políticamente correctas.

Sobre estas palabras se desprende una cuestión en dos niveles. En un nivel operativo, refiere al hecho de que Infamilia no fue consultado sobre esta incorporación o que dicha incorporación surgiera temporalmente de forma paralelamente al recambio ocurrido en la representación política del MIDES en la MCI-GP, dado que la autoridad de Infamilia se retiró de dicha institución. En un nivel conceptual, surge una reflexión que refiere al hecho de que en qué medida se consideraron las implicancias reales de incorporar la perspectiva de género en UCC. El hecho de que esta dimensión no haya sido consultada políticamente (por lo menos a este actor) da la pauta de cierta apropiación del discurso de género por parte de la institucionalidad del UCC pero “resignificándolo”, vaciándolo de su contenido más crítico. Tal como mencionan Fainstain y Perrotta (2012) en su análisis sobre la institucionalización del enfoque de género en el Estado uruguayo, la “apropiación” del discurso opera como un mecanismo funcional al *status quo* dada su capacidad desarticuladora de la perspectiva de género, en la medida que actúa “vedadamente” y por lo tanto puede ser interpretado como una aceptación de las demandas de los actores.

Desde el MSP, se registró a través de la autoridad entrevistada una intencionalidad política y voluntad para incluir la perspectiva de género a partir del abordaje de la salud sexual y reproductiva como una dimensión transversal. Lo anterior implica una legitimación para la adopción de determinadas herramientas técnicas, por parte de la representación de dicha institución en la MCTI. Este punto da cuenta de la responsabilidad que se registra desde la institución en incorporar medidas tendientes a promover la perspectiva de género en el ámbito de la salud y en términos más generales de promover la equidad e igualdad de género como una cuestión que atañe a todas las instituciones del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las opiniones de los actores entrevistados de la UTC, se evidenció un fuerte compromiso con la inclusión de la perspectiva de género, como dos miradas que no pueden concebirse de forma separada. Al respecto, la autoridad de la UTC mencionó:

[...] no se puede construir un sistema de protección integral dirigido a la primera infancia donde no esté atravesado por un enfoque de derechos y una mirada de género que transversalice cada una de las acciones y componentes que tenga el programa [...].”

En este sentido, al indagar sobre esta voluntad del equipo técnico central de UCC, se registró un fuerte componente de intencionalidad, como la que da cuenta el siguiente fragmento una de las técnicas entrevistadas:

[...] desde lo conceptual todos los que trabajamos en esto y seguimos trabajando, tenemos una fuerte intención de perspectiva de género, [...] no hubo mandato porque creo que no fue necesario porque está expresando por lo menos conceptualmente. Nunca hubo duda, nunca hubo discusión, no hubo mandato porque no fue necesario.

Esta “intención”, si bien es positiva, genera riesgos si se pretende consolidar un proceso que cuestione y revierta las estructuras de poder tomando el potencial que tienen este tipo de políticas. Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas es un proceso técnico que requiere de una expertise específica y que implica una decisión política. Si bien la sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de las políticas públicas y “las buenas intenciones” son necesarias, también es fundamental contar con profesionales expertas/os destinados exclusivamente para esa tarea. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en la postura de “todos llevamos adelante la perspectiva de género” guiados por las buenas intenciones pero nadie se hace realmente responsable de efectivamente liderar el proceso.

A nivel técnico del MSP se reconoció la fuerte voluntad de los integrantes de la UTC para incorporar la perspectiva de género, tal como demuestran las palabras de la técnica del DEPES entrevistada:

[...] yo creo que la impronta de la gente que está hoy en OPP, con mucha impronta de primera infancia pero también con mucha gente calificada en género y rápidamente se vio la necesidad de que esto fuera así. [...] Yo creo que la intención siempre estuvo, siempre creo, bueno, [...] hubo una visión de la necesidad de enfocar esto de forma integral.

La entrevistada también destacó el posicionamiento de la perspectiva de género en las reuniones de la MTCI a partir de la relevancia transmitida por el EyMG, el cual tiene como cometido transversalizar la perspectiva de género en los programas, políticas y acciones del DEPES.

Por otro lado, desde Infamilia, la representante que participó en la MCTI, mencionó la importancia que tuvo el tema de género y las discusiones en torno a ello, sobre todo en las comisiones de trabajo. Se evidenció una fuerte postura personal de compromiso con la temática: “[...] yo me siento como que soy una representante de la perspectiva de género y he trabajado bastante en eso y discuto y todo lo que puedo lo trato de aportar.” Además, la entrevistada mencionó la relevancia de las capacitaciones con las que cuentan las instituciones públicas a su interna para posicionar y “trasladar” la perspectiva de género en los espacios de representación institucional. Igualmente,

reconoció algunas dificultades en la medida que son procesos complejos y por tanto no siempre los avances se traducen inmediatamente.

En síntesis, la inclusión de la perspectiva de género apareció básicamente en el discurso de los actores entrevistados como un proceso técnico y en consecuencia, separado de la estrategia política de conducción.

Se identificó una gran sensibilidad y “buena intención” de las/los técnicas/os de la UTC y un fuerte liderazgo en la voluntad de incorporar la perspectiva de género desde la autoridad de UCC. Al mismo tiempo, se constató cierta apertura y sensibilidad en el discurso de quienes participaron en la MCTI desde las diferentes instituciones con representación política, tanto desde el MSP (DEPES y PNSN) como del MIDES (Infamilia).

IV.5 El vínculo Inmujeres-UCC: ¿incidencia?

A partir de la voluntad expresa de la UTC de incorporar la perspectiva de género, es pertinente la pregunta ¿qué tipo de diálogo se llevó a cabo? ¿Cómo se generaron las coordinaciones? En esta sección se analiza el rol de Inmujeres y sus oportunidades para incorporar la perspectiva de género en UCC.

Un primer elemento que se relevó fue el reconocimiento de la competencia de Inmujeres por parte de la autoridad de la UTC de UCC. Dicho reconocimiento se concretó a partir de una instancia de diálogo donde se sientan las bases de un acuerdo de trabajo conjunto que posteriormente se define en determinadas acciones. A pesar de la existencia de esta instancia de “acuerdos” y de voluntad explícita en que Inmujeres participara activamente, este tuvo muy pocas instancias reales de participación y de incidencia en la propuesta estratégica. Básicamente porque no formó parte de la MCI-GP ni de la MCTI, lo que le impidió colocar la importancia de incluir acciones tendientes a promover la equidad e igualdad de género en el diseño de UCC como un objetivo político. Su rol de rectoría se vio notoriamente acotado por la naturaleza de los espacios en los cuales participó.

En términos concretos, las instancias de intercambio se llevaron de forma bilateral, entre la UTC (autoridad y técnica) e Inmujeres.

En primer lugar, Inmujeres accedió al documento de Resumen Ejecutivo a través del DETG; no obstante, se recogió de la entrevista de una de las técnicas de Inmujeres que dicho documento el mismo estaba “semi-cerrado” y por lo tanto sin oportunidades de incluir mayores modificaciones. Igualmente, Inmujeres elaboró un documento con

sugerencias que finalmente no fueron incorporadas. Asimismo, el ASSyR accedió al documento con el objetivo de “revisarlo”. En ese proceso se logra sacar “*medio a prepo*”, la referencia a la palabra “materno fetal” mientras que otras cuestiones resultaron “*imposible tocarlas*”, según palabras de la técnica del ASSyR entrevistada.

La otra acción específica llevada a cabo por Inmujeres, a solicitud de la UTC, fue la capacitación a los equipos de técnicos/as del Componente 1: “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía”. Esta intervención se inscribió en el marco de una estrategia más amplia e integral desde el MIDES en la que participaron otras direcciones y programas (DINEM, Programa Identidad e Infamilia).

Igualmente, Inmujeres participó en dos comisiones de trabajo con el objetivo de definir las acciones a desarrollar durante el período 2013-2014, como ya fue mencionado: la comisión “Salud integral y género” (junto con el EyMG del MSP) y “Abordaje y acciones en entorno psicosocial del niño y familias problemáticas y con derechos vulnerados”.

Con respecto a estas tres intervenciones de Inmujeres, si bien sus contenidos se desarrollan en el capítulo siguiente, es importante hacer referencia en esta sección a la inexistencia de oportunidades reales de incidencia en la medida que fue convocado a participar de instancias “cerradas” o en espacios lejos de la toma de decisiones políticas como la comisiones temáticas de trabajo para la planificación operativa anual. Sin embargo, la presencia de Inmujeres aún en estas acciones de baja incidencia refiere, en la medida que no existen mecanismos formales o voluntad política que lo definan, a la voluntad personal de quienes componen la UTC. La transición de una técnica de Inmujeres hacia UCC para conformar la UTC constituyó una pieza fundamental en el vínculo y en el reconocimiento de la importancia de incorporar la perspectiva de género en esta política dirigida a la primera infancia. Dicha técnica es identificada principalmente por la autoridad de Inmujeres como el “*nexo*” entre el Instituto y UCC, no como una estrategia institucional del propio Inmujeres sino como una “*externalidad*”. Este recurso humano se transforma en un “agente de género”, en un “aliado” institucional y en este sentido, la “militancia” y la voluntad personal en las temáticas vinculadas al género es un factor que opera como un elemento sensibilizador tanto a nivel técnico como político y facilitador para la apertura de determinados espacios institucionales.

En este capítulo se analizaron las condiciones institucionales y sus oportunidades y obstáculos para la incorporación la perspectiva de género en UCC a partir de la

sensibilidad de los actores insertos en la elaboración de la política sobre la temática de género. A modo de resumen se relevaron algunas cuestiones importantes.

La voluntad de incluir la perspectiva de género en UCC apareció básicamente en el discurso de los actores entrevistados como una voluntad técnica, separado de la estrategia política de conducción. El Inmujeres y las unidades especializadas en género del MSP no presentaron oportunidades de incidencia en la elaboración de la política. Su participación estuvo limitada a instancias “cerradas” o en espacios operativos, lo que bloqueó cualquier posibilidad de incluir modificaciones sustantivas que implicaran la incorporación de objetivos políticos con un horizonte de igualdad de género.

En el discurso de las autoridades y técnicos/as entrevistados/as se registró una clara ausencia de la institucionalidad normativa vinculada a la igualdad de género: del PIODNA como marco político que define determinadas acciones a partir de líneas estratégicas de igualdad así como de Ley N° 18.104 que determina el desarrollo de políticas públicas, acciones, programas, entre otras, orientadas al logro de la igualdad entre mujeres y varones. Asimismo, Inmujeres no fue considerado un actor políticamente relevante para participar en ninguno de los dos niveles de toma de decisiones.

Se constató que la ubicación jerárquica de Inmujeres dificultó el diálogo en pie de igualdad con el resto de los actores del sistema político así como su reconocimiento y legitimidad para establecer las decisiones políticas a favor de la igualdad de género.

La sensibilidad en relación a la temática y apertura desde la UTC, liderada principalmente por su autoridad y de una de las técnicas no se traduce a los niveles más altos de la estructura política (MCI-GP y Presidencia de la República), lo que dificulta la adopción de herramientas y/o mecanismos que cuestionen y establecen compromisos reales para revertir las desigualdades existentes, tendientes a promover cambios en los modelos hegemónicos de masculinidad y feminidad sustentados por la actual división sexual del trabajo.

V. LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE UCC

En este capítulo se evalúa la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de la política y se analizan las posibles implicancias de su implementación para el ejercicio de los derechos de las mujeres beneficiarias. Posteriormente, se analizan las acciones que se tomaron para incorporar la perspectiva de género en UCC, concretamente en el área de la capacitación y en las planificaciones realizadas en el marco de las comisiones de trabajo. Luego se analizan las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI, como los espacios formales de toma de decisiones de UCC que se articularon en torno a la elaboración de la política, de forma de evidenciar aquellas concepciones hegemónicas que predominaron en su diseño.

V.1 La ausencia de compromisos vinculados a revertir las desigualdades de género

Tal como se describió entre los principios orientadores se menciona la perspectiva de género como una dimensión a incorporarse transversalmente tanto en el diseño como implementación del programa y su evaluación. Sin embargo, al analizar el contenido del diseño se constata que la misma no se desarrolló. Por el contrario, se elaboró una política centrada en la mujer-madre, el/la niño/a y el vínculo entre éstos.

Al analizar el marco conceptual y de intervención, una primera cuestión que surge es la ausencia de mención a la Ley N° 18.104 así como tampoco al PIONA, al igual que como se identificó a nivel discursivo. Tampoco se incorporó ninguna evidencia conceptual sobre los derechos de las mujeres.

Objetivo general y objetivos específicos: Sobre este punto es necesario resaltar la ausencia de compromisos vinculados a revertir las desigualdades de género. UCC a través de su diseño refuerza los estereotipos de género reproduciéndolos a través de los roles tradicionales, sin cuestionar la división sexual del trabajo que le otorga a las mujeres la exclusividad en la responsabilidad del cuidado y la crianza de los/as hijos/as. Además, se identifica una mirada “controladora” en la medida que se espera a través de determinadas acciones educativas y de promoción, *“incidir en los comportamientos y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado.”*²² El énfasis en el “incidir”, da la pauta de que a través

²² Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012). Pág. 3.

de una política social determinada se pretende “entrar” a los hogares para “corregir” aquello que no está funcionando de acuerdo a determinados parámetros, que pueden ser muy legítimos, no es ese punto sobre el que se pretende poner el foco. En este caso, surge cuestionarse ¿cómo se articula esto con el saber acumulado que traen las mujeres desde su experiencia intergeneracional? El riesgo de un enfoque que parta de estas características puede resultar bastante “estigmatizante” y “culpabilizador” con la población a la que está dirigido el programa. De acuerdo con Caro (2009) se estaría queriendo incidir en donde existe un conocimiento popular cercano o no al conocimiento científico pero que es imprescindible reconocer, contrastar y hacer dialogar con el saber experto. Ello contribuiría a generar “beneficiarios/as” con un rol más activo, comprometidos con la participación en el curso de la intervención.

Población beneficiaria: Se define como “hogares”, lo que resulta problemático desde la perspectiva de género, en el entendido que concebirlo como una unidad uniforme impide ver las desigualdades a la interna de los mismos (las relaciones de poder existentes) y las necesidades específicas de las mujeres.

Las mujeres son incorporadas al programa desde su “rol materno” (y biológico en la medida que refiere a mujeres embarazadas) como un “objeto de intervención” para llegar a los niños/as y no como un sujeto de derechos autónomo. La figura del padre no es incorporada explícitamente a la población beneficiaria así como tampoco se hace referencia a otros referentes adultos (otras mujeres o varones) lo que se sería oportuno en la medida que las familias han cambiado su composición, aumentando la posibilidad de la existencia de otros arreglos (familias ampliadas, hogares monoparentales con jefatura femenina, entre otros) y el vínculo con los referentes masculinos puede no necesariamente responder a la figura paterna o al padre “biológico”.

Para la selección de los hogares, en una primera etapa el criterio definido fue la presencia de la doble condición de riesgo social y riesgo o daño biológico o sanitario. Esto significa un valor elevado del ICC y/o situaciones de daño o riesgo sanitario o biológico. En tal sentido, un aporte que puede hacerse, teniendo en cuenta el ICC implicaría lo insuficiente e injusto que resulta una medición de la pobreza que no incluya otros aspectos diferentes a las dimensiones socioeconómicas. Una medición de la pobreza así planteada invisibiliza determinadas dimensiones, por ejemplo, aquellas que caracterizan a la pobreza femenina como el uso desigual del tiempo, en tanto la carga exclusiva de la reproducción en las mujeres -entre otras condicionantes que

derivan del sistema de género- las vuelve más vulnerables a “caer” y “permanecer” en situación de pobreza.

Componentes sobre los que se estructura UCC²³: Las acciones que se incorporan (disminución de la sífilis gestacional, mejoramiento de los controles del embarazo, disminución de la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad) podrían tender a responsabilizar y ejercerse sobre las mujeres en la medida que los varones no son incorporados y no existe mayor desarrollo de las mismas que indiquen lo contrario o incluyan explícitamente a los varones.

De forma reiterada, en el componente de acciones socio-educativo-sanitarias universales se hace referencia a la entrega de set de materiales vinculados a la crianza y empoderamiento con conocimientos básicos sobre los derechos de las familias. Sobre este punto, se menciona “los derechos de las familias” de forma homogénea (los derechos, no así las familias), lo que da la pauta de una concepción del hogar como unidad equitativa, no incorporándose explícitamente acciones tendientes a promover la corresponsabilidad en los cuidados y crianza de los hijos/as y la democratización de los roles a la interna de las familias entre todos los referentes adultos, de forma de promover un efectivo ejercicio de los derechos de quienes componen el núcleo familiar.

Específicamente, en el componente de fortalecimiento de capacidades, se identifica el apoyo a la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados para la primera infancia como un elemento positivo en la medida que los cuidados deben ser entendidos como un derecho universal de todas las personas y por lo tanto ha de ser el Estado junto con las familias, el mercado y la comunidad los principales pilares del bienestar. Este punto se visualiza como una ventana de oportunidades para una mayor autonomía de las mujeres; sin embargo, no se desarrolla de qué forma ni mediante qué acciones concretas. Posiblemente porque aún no existían definiciones concretas al respecto.

Ahora bien, al analizar los tres documentos que se consideraron parte del universo de diseño²⁴, se constató que si bien estos presentaron características similares, en especial en cuanto al marco conceptual y justificación de la política, la primera vez que

²³ Ver Anexos (3).

²⁴ Documento “Aportes MSP para propuesta de desarrollo del Plan Uruguay Crece Contigo” (s/f); Documento “Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia” (2012); y Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012).

apareció la mención al “género” es en el documento base de diseño elaborado por la UTC, como parte del objetivo general. De esta forma se definió

Construir un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia a partir de la ejecución de un Programa denominado Uruguay Crece Contigo, con el fin de garantizar el desarrollo integral de los niños y las niñas y sus familias, comenzando por la protección a la mujer embarazada, desde una perspectiva de derechos, equidad, igualdad de género, justicia social y desarrollo humano integral.

Posteriormente, en el Resumen Ejecutivo, es decir el documento final de diseño definido por la MCTI y validado por la MCI-GP, se incluye una declaración de la perspectiva de género como parte de los principios orientadores junto con la perspectiva de generaciones y étnico-racial, tal como se mencionó anteriormente. En este sentido, la interrogante que surge es qué medida este cambio pudo haber sido parte de un proceso de negociación y de intereses en juego entre los diferentes actores involucrados.

Tabla 6: Resumen de análisis de los documentos que componen el universo de diseño de la política

	Documento “Aportes MSP para propuesta de desarrollo del Plan UCC” (s/f)	Documento “Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema Integral a la Primera Infancia” (2012)	Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012)
Marco conceptual (justificación)	Mismo marco conceptual (inversión social, ventana de oportunidades, fundamentales los tres primeros años de vida) y mismos indicadores en términos generales: pobreza infantil, mortalidad infantil, causas mortalidad neonatal y postnatal, prematuridad, anemia, entre otros.		
	En el documento de Resumen Ejecutivo es donde se incorpora la tasa de ocupación femenina, la carga sobre las mujeres de las tareas de crianza y cuidados y porcentaje de jefatura de hogar femenina en los hogares de menores ingresos.		
Marco institucional	OPP y MSP como instituciones con dirección política: administrativa para el caso de la OPP y sanitaria en el del MSP.		
	Incorpora al MIDES como institución social al igual que el MSP (integrantes de la MCI-GP).		
Objetivos	Objetivo común orientado hacia la construcción de un sistema de protección integral a la primera infancia.		
	Para el caso de la propuesta del MSP se incluye la maternidad también.		
	Se modifican los objetivos específicos entre los tres documentos.		
	En el documento “Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema Integral a la Primera Infancia” se incorpora en el objetivo general la perspectiva de igualdad de género.		
Incorporación	No se incluye mención a la	Incorpora la dimensión de	Menciona como

discursiva de la perspectiva de género	perspectiva de género, sí a la de derechos, equidad, justicia social y desarrollo humano integral.	la igualdad de género en el objetivo general, manteniéndose el resto de las mencionadas en el documento del MSP.	principio orientador la perspectiva de género de forma transversal en todas las etapas junto con perspectiva de generaciones y étnico racial.
Promoción derechos de las mujeres	Menciona promoción derechos sexuales y reproductivos y parto humanizado y de calidad institucional garantizando el acompañamiento que la mujer decida. Se establece la articulación con el mundo del trabajo a través de la especificación de determinados programas, entre ellos Proimujer.		Se desarrolla los cambios en las familias y se menciona la promoción del rol de la mujer en otros espacios, además del de la maternidad sin mayor especificidad.

En síntesis, el diseño de UCC no incorporó la perspectiva de género. Sin embargo se llevaron a cabo determinadas acciones, como se analizará a continuación, que fueron lideradas desde los espacios técnicos, reforzando la voluntad y compromiso de los actores de la MCTI y principalmente de la UTC con la temática.

V.2 Algunas acciones concretas para incorporar la perspectiva de género

De forma de “preparar” la entrada de los equipos técnicos a los hogares, UCC llevó a cabo la primera instancia de capacitación a los equipos técnicos del Componente 1: “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía”, con una duración de 80 horas, durante dos semanas.

Desde Inmujeres, la valoración que surgió de las entrevistas, da cuenta de una estrategia articulada con la DINEM se incorporó una mirada de género que problematizara la conceptualización de la pobreza tradicional. Esta articulación se dio a partir de la intervención de Inmujeres en diferentes instancias de la capacitación de forma que la temática de género no quedara como algo “anexado”, tal como mencionó una de las técnicas de Inmujeres. También se incorporó al contenido la conceptualización de violencia basada en género.

Como puntos débiles de la capacitación, según la opinión de las técnicas de Inmujeres, se relevó la corta duración de las jornadas y el “recorte” en una suerte de “pantallazo” general, cuestión que ocurre generalmente con la temática de género. La intervención institucional se acotó, *“solamente a la fase de capacitación, descolgado de todo lo que es la propuesta de intervención”*.

Asimismo, a partir del análisis de la planificación operativa de las comisiones temáticas en las que participó Inmujeres y el EyMG del MSP²⁵ y de las entrevistas se relevaron algunos aspectos importantes.

En primer lugar, que la perspectiva de género apareció relegada a un sólo espacio, vinculada específicamente a la comisión sobre la salud de la mujer. La pregunta que surge al respecto es ¿por qué el género se vinculó específicamente a la salud de la mujer? Una primera aproximación refiere a la vinculación entre la salud y el cuerpo de las mujeres como “vehiculadores” para el bienestar de los/as hijos/as. Además, se relevó la ausencia de otras comisiones de trabajo para incorporar la perspectiva de género, por ejemplo en aspectos vinculados al trabajo y empleo, educación, usos del tiempo, de forma de abordar los diferentes roles de las mujeres además de la maternidad, tal como está establecido discursivamente en el diseño. No obstante, como ya se mencionó, Inmujeres fue convocado por la UTC para participar en la comisión “Abordaje y acciones en entorno psicosocial del niño y familias problemáticas y con derechos vulnerados”.

La comisión “Salud integral y género” se reunió una vez (ASSE, MSP, Inmujeres y BPS) y definió su plan de actividades²⁶. El problema identificado por las representantes en dicho espacio fue el déficit en la salud integral de las mujeres embarazadas y puérperas. En su planificación se definieron actividades y sub-actividades las cuáles se orientaron a: el acercamiento a las mujeres de determinados servicios de salud sexual y reproductiva para el acceso a la realización de controles del embarazo, a la información sobre métodos de anticoncepción, entre otras; la inclusión del varón en los procesos de embarazo, parto y puerperio y en los tratamientos de enfermedades de transmisión sexual (sífilis y HIV); la coordinación de servicios amigables para la atención odontológica de las mujeres, salud mental y la sensibilización y capacitación a los equipos de cercanía. Asimismo, se incluyeron actividades que incorporaron la interseccionalidad de la dimensión de género con el enfoque étnico-racial, por ejemplo, mediante instancias de sensibilización y capacitación en la temática a los equipos de cercanía.

Una de las actividades que se registró en la planificación refiere al apoyo y acompañamiento a la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Dicho posicionamiento demuestra una firme conceptualización de las mujeres como sujetos de

²⁵ Dado los requisitos de extensión de la monografía de grado, se analizó únicamente las planificaciones de las comisiones en las que participó Inmujeres y el EyMG del MSP.

²⁶El mismo fue proporcionado por la UTC.

derechos con autonomía y poder de decisión, cuestión que puede verse como un elemento muy positivo.

En cuanto a la comisión “Abordaje y acciones en entorno psicosocial del niño y familias problemáticas y con derechos vulnerados”, ésta definió al menos dos áreas de trabajo²⁷ que merecen especial atención desde la perspectiva de género: 1) con mujeres embarazadas y/o con niños menores de cuatro años, en situación de privación de libertad, en el CNRF, en Cárcel del Molino y en el SIRPA. Las instituciones involucradas en este sentido fueron MIDES, Inmujeres, Ministerio del Interior e INAU. 2) con mujeres consumidoras de drogas pero en especial para el caso de UCC con mujeres embarazadas y/o con niños a cargo. Igualmente se incorporó una mirada que contempló la situación de las mujeres independientemente de su rol de madre. Finalmente el proyecto no prosperó. Desde la opinión de una de las técnicas de Inmujeres, el hecho de que UCC convocara explícitamente a Inmujeres además de convocar al MIDES se percibió como una señal de reconocimiento de una perspectiva específica. A pesar de algunos avances en este nivel, la comisión no siguió funcionando.

A modo de resumen de esta sección y retomando lo puntualizado en el análisis del documento final de diseño de UCC, la capacitación a los equipos de cercanía y las planificaciones de las comisiones de trabajo, se desprenden algunas cuestiones a resaltar.

La perspectiva de género no se incorporó en el diseño de la política, por el contrario, el mismo tendió a reforzar el binomio madre-hijo centrando la intervención sobre las mujeres bajo una lógica “instrumental”, con algunas medidas que pueden incluso llegar a responsabilizar y “culpabilizar” a las mujeres y reforzar determinados roles de género. Se evidenció una clara ausencia de desarrollo de acciones a llevarse a cabo, por lo tanto, lo que no se establece como objetivo explícito tiende a quedar en un nivel declarativo e intencional. Sobre todo, esta política tal como está definida adoptó un discurso de género entre sus principios orientadores sin introducir compromisos reales en ese sentido.

Sin embargo, concebir el análisis de las planificaciones de las comisiones de trabajo permitió identificar los impactos que generó la participación de Inmujeres y de las unidades especializadas en género del MSP en las instancias operativas. En este sentido, resultó muy positiva la planificación de la comisión “Salud integral y género”.

²⁷ Esta comisión no elaboró ninguna planificación por lo tanto no se dispuso de elementos que dieran cuenta de su diseño. La información que se detalla se recogió a través de las entrevistas a los actores del género y de la UTC.

Fundamentalmente la incorporación de acciones para la promoción de derechos y acceso de los servicios de salud sexual y reproductiva, la inclusión del varón en los procesos de embarazo y tratamientos de enfermedades de transmisión sexual así como la coordinación de servicios para la atención odontológica y de salud mental de las mujeres. Igualmente resultó significativa la incorporación de la perspectiva de género al trabajo con mujeres en situación de privación de libertad y consumidoras de drogas.

El enfoque de género se vio notoriamente incorporado en aquellas “acciones” donde participó Inmujeres y las unidades especializadas en género del MSP, lo que da cuenta principalmente de la importancia de la presencia de expertas/os en género en los espacios de elaboración de las políticas públicas. Finalmente, la capacitación a los equipos de cercanía resultó significativa; no obstante no puede ser vista como “la” herramienta por la cual se incorpora la perspectiva de género en las políticas públicas sino que debería conceptualizarse como una estrategia a utilizarse en el marco de una definición política más amplia.

V.3 Las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI

En esta sección se analizan las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP y MCTI en torno a las tres dimensiones analíticas definidas como prioritarias: modelo(s) de familia(s) que se promueve(n), rol(es) de la(s) mujer(es) y concientización de la pobreza de tiempo- de forma relevar las posturas hegemónicas que finalmente se priorizaron y definieron el diseño de UCC.

Las representaciones de género de los actores insertos en la MCI-GP

Entre las autoridades entrevistadas de la MCI-GP existió en términos generales una visión de la familia tradicional-heterosexual. No obstante, se hizo referencia a otros arreglos familiares, por ejemplo, madres solas a cargo de sus hijos/as y familias monoparentales. Dentro de la familia, la figura del varón estuvo ausente, desligado de su rol como responsable autónomo en las tareas de crianza y cuidados de sus hijos/as. El rol más importante y primario, principalmente en los primeros meses de vida, sigue asociándose a las mujeres, según lo relevado en las entrevistas. En este sentido, que la paternidad no sea concebida activamente dificulta la adopción de objetivos “transformadores” de las relaciones de género que repercutan en la relación existente entre el ámbito reproductivo y productivo.

El reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, estuvo mayormente ausente en las entrevistas a las autoridades. En cuanto fueron abordados se lo hizo desde

una mirada de promoción, difusión, información y ejercicio de los mismos, vinculados a la mujer y la maternidad como una elección para ellas de forma “consiente”, con una clara ausencia de la figura del varón, tal como se evidencia en las siguientes palabras de la autoridad del MSP:

[...] tenemos que hacer los esfuerzos para que la opción de la maternidad y de la crianza sea una opción que toman las mujeres conscientemente, libremente, responsablemente e informada dentro de un ámbito de opciones y no como un destino común por falta de opciones.

Si bien es fundamental garantizar los derechos de las mujeres, de forma de promover la autonomía de sus cuerpos, también es necesario promover paternidades conscientes y responsables a través de la inclusión de la figura masculina.

En cuanto a la voluntad de generar medidas tendientes a la corresponsabilidad en las tareas de cuidados, puntualmente sobre la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, apareció en el discurso de los actores de una forma “aceptable” pero no se visualizó en términos de apropiación real. Tampoco se hizo alusión a la responsabilidad y rol del Estado en la garantía del derecho al cuidado como un derecho universal.

La figura de la mujer se concibió básicamente dentro de las familias como madres y responsables prácticamente exclusivas de cuidar a “sus” hijos/as. La autoridad del APT, al dar cuenta del rol del programa en el objetivo de incorporar a aquellas familias a las prestaciones del Estado y en especial sobre la atención a la salud mencionó la necesidad de mejorar los controles del embarazo, la incorporación de pautas para mejorar la calidad de vida pero sobre todo

la comprensión de cómo una persona debe cuidarse, en este caso una mujer debe cuidarse cuando se embaraza, todo ese proceso que implica hasta el nacimiento del niño y después toda la etapa posterior más de incorporación de hábitos de crianza.

Al indagar sobre la promoción de las mujeres en otros planos de su vida además del de la maternidad, al igual que lo que ocurrió en su diseño tampoco en el discurso de las autoridades se identificó una voluntad firme en ese sentido. La inclusión de las mujeres en otros planos independientemente de la maternidad apareció como una estrategia para una “segunda etapa” de forma de darle continuidad a la intervención a través de políticas universales: habitacionales, de empleo, entre otras. Se visualizó a las mujeres como “trabajadoras”, “estudiantes”, sin embargo no se manifestó una articulación de cómo la carga exclusiva de los cuidados de las mujeres (quienes además son las que mayormente asumen los cuidados de la población objetivo de UCC en la medida que no acceden a través del mercado) genera dificultades para ingresar o permanecer en el mercado laboral así como en el sistema educativo y en otros espacios.

Tampoco se visualizó cómo la ausencia de servicios integrales y universales de cuidados “aleja” a las mujeres de la maternidad, vista como un derecho que el Estado debiera garantizar.

Se visualizó una postura problemática en torno a la permanente tensión entre los derechos de las mujeres y los derechos de los niños/as, como una especie de “contraposición de derechos” y de “jerarquización”, tal como mencionó la autoridad de Infamilia entrevistada:

Obviamente que cuando uno fija prioridades se generan contradicciones, no todas las veces uno puede solucionar armónicamente, de hecho entran en conflicto. [...] Sino es una cuestión de que le estamos pidiendo a un instrumento que cumpla más de un propósito a la vez. [...] En el propio diseño puedes decir, bueno tratemos de evitar los conflictos o de suavizarlos pero si los conflictos se presentan, estaba claro, esta es una política que está dirigida a los niños y las niñas.

Esta postura se justificó con el hecho de que UCC no se diseñó para modificar roles o empoderar a las mujeres desde otro lugar. La jerarquización de los derechos - como si unos fueran “más importantes” que otros y la categoría “sujeto de derechos” implicara cosas diferentes según quién lo ostente- da cuenta del desconocimiento de las características de éstos (indivisibilidad e inalienabilidad) generando una ciudadanía de segunda para las mujeres. Dicha concepción resulta muy compleja porque incumple con la obligación del Estado de generar condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos de todas las personas y además tiene que ver con una concepción más amplia que refiere a una noción de justicia social “unívoca” o “fragmentada”, como mencionan Johnson, Cabrera y Benítez (2009), es decir, como si la lucha por ella significara atacar la desigualdad “más importante” o como si se pudiera lograr la justicia social en un área determinada dejando intacta la desigualdad social en otra.

El concepto de pobreza de tiempo no apareció integrado en el discurso de las autoridades de la MCI-GP. Su conceptualización de pobreza da cuenta de una desigualdad socioeconómica que coloca por debajo de sí al resto de las desigualdades. En muchos casos apareció la necesidad de “*atender la emergencia*” como una cuestión “primera y principal” de forma de ingresar a las personas a la red de atención del Estado y “*después sí*”, abordar el resto de las desigualdades. Esta definición de prioridades obstaculiza un abordaje integral que dé cuenta de la multiplicidad del fenómeno.

Las representaciones de género de los actores insertos en la MCTI

A nivel de los actores entrevistados de la MCTI, también se posicionó un discurso de la familia tradicional heterosexual; sin embargo se relevó una concepción más amplia al incorporar otros arreglos familiares y la diversidad sexual, tal como mencionó el

técnico del PNSN del MSP: “vos tenés que tratar con madres solas, padres solos, parejas homosexuales tanto de mujeres o de hombres [...] y tenés que incorporar eso al discurso, a la enseñanza y a la práctica.”

En cuanto a la figura del varón, existió una concepción compartida de forma unánime acerca de su relevancia y rol activo en la crianza de los/as hijos/as, incorporándose al imaginario colectivo otras posibles figuras adultas al cuidado de los/as niños/as.

Sobre los derechos sexuales y reproductivos, éstos aparecieron fuertemente en el discurso de los actores técnicos como una dimensión fundamental a promover. En términos generales, fueron asociados con las mujeres, aunque sin un abordaje explícito de la sexualidad como placer, mientras los varones aparecieron en un lugar “pasivo”. Este punto, tal como se analizó en el capítulo anterior tuvo un desarrollo muy importante a través de la comisión “Salud integral de la mujer y género”. En este sentido, trabajar activamente los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y de varones contribuye a generar relaciones más equitativas.

Por otro lado, se evidenció en el discurso de los actores del nivel técnico, el posicionamiento del Estado como garante de los derechos de las familias, no responsabilizando exclusivamente a las mujeres sobre las tareas de cuidado y crianza de sus hijos/as, tal como dio cuenta una técnica de la UTC:

[...] darle a las familias la posibilidad de elegir qué quiere para la crianza de sus hijos, si es un lugar donde poder dejar a sus hijos para poder salir a trabajar fuera del hogar, porque bueno porque tiene ganas de descansar un rato, poder brindarle como Estado una protección, un lugar confiable y de calidad donde poder dejar a sus hijos [...] si desea cuidarlo personalmente que tenga una licencia que le habilite al padre a hacerse cargo de sus propios hijos y esto tiene que ver [...] también del estigma o no de que si realmente quieren dejarlo en un lugar, no sea castigado por eso. En cuanto a corresponsabilidad desde el Estado y las familias, esto, que el Estado le brinde posibilidades de calidad según la elección de las familias.

La figura de la mujer estuvo principalmente asociada al rol de madre, pero se manifestó la preocupación por abordar y promover otros aspectos de la vida de las mujeres, como su ingreso y/o reinserción al mercado laboral, al sistema educativo, entre otros; tal como mencionó una de las técnicas de UTC: “Es un momento importante para poder trabajar con la mujer, sus derechos de salud sexual y reproductiva, sus derechos como mujer, su inserción laboral, sus roles [...].”

Al igual que en el nivel político, se registró una tensión permanente entre los derechos de las mujeres y de los niños aunque desde un lugar de preocupación, sin voluntad de contraponerlos, sino de “eliminar” esta lógica. Al respecto una cita muy ilustrativa de una de las técnicas de la UTC:

Siempre hay como una tensión entre [...] los derechos y eso es una realidad que existe y es una relación que existe y que bueno, me parece que...uno no va en detrimento del otro. Tienen que conciliar pero que nunca se van... no hay una sola respuesta. Son dos tensiones o dos poblaciones que existen y bueno que ta!... que depende de dónde te pares y dónde la mires, cómo lo ves.

Por último, en cuanto a la concientización de la pobreza de tiempo, se identificó cierta relación en el discurso a través de la importancia de incluir al varón en las tareas de crianza y de cuidados, en el resto de las tareas domésticas (concebido de forma amplia) y en el acercamiento de determinados servicios del Estado hacia las mujeres y de cuidados para sus hijos/as, de forma de “brindarles tiempo” en tanto el cuidado se consideró como una responsabilidad social. De todas maneras, no existió una apropiación conceptual de cómo la dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad para caer y permanecer en la pobreza, en otras palabras, de cómo la pobreza tiene un elemento fundamental de arraigo en la dedicación a las tareas de la reproducción social.

De forma de esquematizar las representaciones de género se presenta la Tabla 7.

Tabla 7: Resumen de las representaciones de género de los actores de la MCI-GP y la MCTI

Sub-dimensiones de análisis	MCI-GP	MCTI
Modelo(s) de familia(s) que se promueve(n)	<p>Tradicional-heterosexual, mención mujeres solas con hijos/as a cargo y familias monoparentales.</p> <p>Varón, figura “ausente” en discurso vinculado a las tareas de crianza y cuidados.</p> <p>Derechos sexuales y reproductivos asociados a las mujeres, no incluye al varón activamente, no favoreciéndose las paternidades responsables.</p>	<p>Tradicional-heterosexual con cierta apertura a incorporar otros arreglos familiares y la diversidad sexual.</p> <p>Varón rol activo en la crianza de los hijos y reconocimiento de otras figuras adultas al cuidado.</p> <p>Derechos sexuales y reproductivos asociados a las mujeres, no incluye al varón activamente, no favoreciéndose las paternidades responsables.</p> <p>Estado corresponsable activo en el cuidado.</p>
Rol(es) de la(s) mujer(es)	<p>Dentro de la familia y como madres. Mujer trabajadora y estudiante en menor medida. El abordaje de las mujeres en otros roles además de la maternidad, para una “segunda etapa”.</p> <p>Tensión derechos mujeres “versus” derechos niños/as. Intervención a favor de los niños/as. ¿Estado garante de los</p>	<p>Dentro de la familia y como madres; sin embargo, existe una clara preocupación por abordar a las mujeres desde otros roles: inserción laboral, capacitación, entre otros.</p> <p>Tensión derechos mujeres y derechos niños/as, preocupación sobre este punto, voluntad de eliminar esta lógica.</p>

	derechos de todas las personas?	
Concientización de la pobreza de tiempo	Visión clásica de la pobreza. Desigualdad socioeconómica “primera” y “principal”.	Débil apropiación conceptual de cómo la pobreza tiene un elemento fundamental de arraigo en las tareas de la reproducción social.

Como ya se mencionó, las políticas públicas son procesos complejos de toma de decisiones que tienen consecuencias diferentes para la vida de las mujeres y el ejercicio de sus propios derechos. Los actores que definen sus cursos poseen diferentes visiones acerca de la realidad y son portadores de determinados valores lo que complejiza los consensos en torno a la adopción de una mirada transformadora de las relaciones entre mujeres y varones y por tanto que tienda a la igualdad de género.

A pesar de que se evidencia en el discurso de la UTC y de otros actores de la MCTI, la voluntad de trabajar con las mujeres desde otros roles además del de la maternidad, de incluir a los varones en las tareas de crianza y cuidados, de “vigilar” que no se reproduzcan roles sociales de género, entre otras medidas favorables a la igualdad de género, ello no se relevó como objetivo explícito en su diseño. Tampoco apareció como una prioridad de quienes toman las decisiones a nivel político, cuestión que se ve reflejada en el discurso de las autoridades. El principal argumento utilizado para justificar la ausencia de esta dimensión refiere a que UCC no fue diseñado para ello o que será una cuestión a tener en cuenta posteriormente, en una segunda etapa.

Por lo tanto, al cotejar el documento final de diseño con las representaciones de género se constata que las concepciones que definen el curso de la política coinciden mayoritariamente con aquellas visiones de los actores de la MCI-GP más representativas de una mirada tradicional de los roles de género y en consecuencia de la consolidación del *status quo*. De esta forma, la división sexual del trabajo aparece como una oportunidad para el logro los objetivos explícitos de esta política.

VI. REFLEXIONES FINALES

El objetivo de esta monografía fue analizar hasta qué punto y como se incorporó la perspectiva de género en “Uruguay Crece Contigo”, por lo tanto la preocupación que operó como motor a lo largo de esta investigación estuvo circunscrita a la posibilidad de conciliar el enfoque de protección a la primera infancia y el de promoción de la equidad e igualdad de género y bajo qué costos para las mujeres. De esta forma, la interrogante que guió este trabajo fue: *¿Es posible conciliar políticas públicas de combate a la pobreza infantil con equidad e igualdad de género?*

La literatura especializada en torno a esta temática concluye acerca de la consecuente instrumentación que sufren las mujeres en este tipo de políticas que focalizan su intervención en la primera infancia con el objetivo de romper con el círculo intergeneracional de la pobreza. En este sentido, “Uruguay Crece Contigo” se configura como un caso ideal para analizar en la medida que se consolidó como el buque insignia del gobierno de José Mujica e incluye en su formulación una clara declaración de principios al respecto.

Los problemas que tienen mayores probabilidades de ingresar a las agendas, como establece Guzmán (2001), son aquellos que han sido movilizadas por los actores centrales del sistema social y político, que presentan mayor sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas. Por lo tanto, un elemento central para su entrada en la agenda de gobierno refiere a la firme convicción de implementar acciones para mejorar la situación de la primera infancia y al gran posicionamiento público otorgado por el Presidente de la República. Precisamente la relevancia política y la adopción de la problemática por parte de las autoridades públicas, radica en la naturaleza de su principal promotor.

Concebir la problemática desde un enfoque integral podría haber significado una oportunidad para el avance de los derechos de las mujeres. Sin embargo, los valores predominantes en su conceptualización tendieron a reforzar los cuidados de la primera infancia, con un protagonismo determinante para la vida adulta, como una responsabilidad exclusiva de las mujeres a través de la carga biológica y socialmente atribuida.

A lo largo del análisis realizado se pudo constatar que si bien el diseño de “Uruguay Crece Contigo” menciona explícitamente la incorporación de la perspectiva de género en todas sus etapas, esto no ocurrió. Por el contrario, no se incorporan efectivamente compromisos a favor de la equidad e igualdad de género sino que se

reproduce el binomio madre-hijo centrando las intervenciones sobre las mujeres bajo una lógica “instrumental”, con algunas medidas que pueden incluso llegar a “culpabilizar” a las mujeres y reforzar determinados roles de género.

El principal factor que operó obstruyendo una efectiva incorporación de la perspectiva de género, refiere a la falta de voluntad política. La inclusión de la perspectiva de género apareció básicamente como una voluntad de quienes participaron en la MCTI desde las diferentes instituciones con representación política, tanto desde el MSP (DEPES y PNSN) como del MIDES (Infamilia). Se relevó una gran sensibilidad y “buena intención” liderado desde la UTC, principalmente por la autoridad de UCC y una de las técnicas la cual fue identificada como una “agente de género”. Sin embargo esto no se traduce a los niveles jerárquicos más altos de la estructura política (MCI-GP y Presidencia de la República). Como se pudo constatar las concepciones que primaron en el diseño de UCC coincidieron con aquellas representaciones de las autoridades públicas que conforman la MCT-GP -con el cometido de articular las decisiones políticas y dar seguimiento estratégico a la política- que reproducen los roles de género más tradicionales.

La falta de voluntad política se tradujo principalmente en la ausencia de Inmujeres y de las unidades especializadas en género existentes en las instancias de toma de decisiones. Éstas no presentaron oportunidades de incidencia en la elaboración de la política. Su participación estuvo limitada a instancias “cerradas” o en espacios operativos, lo que bloqueó cualquier posibilidad de incluir modificaciones sustantivas que implicaran la incorporación de objetivos políticos con un horizonte de igualdad de género. Igualmente, la ausencia de Inmujeres dio cuenta de las dificultades que enfrenta la institución para posicionarse con legitimidad en determinados espacios y ejercer, como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Su ubicación institucional dentro de un ministerio le ha quitado autoridad y autonomía para relacionarse con el resto de los/as ministros/as y de autoridades del Estado así, *“para ser el responsable visible de la coordinación de decisiones e iniciativas políticas a favor de la igualdad de género”*, como tal como mencionan Guzmán y Frías (2014:10).

Además, en el discurso de las autoridades y técnicos/as entrevistados/as se registró una clara ausencia de reconocimiento de la institucionalidad normativa vinculada a la igualdad de género: del PIONA como marco político que define determinadas acciones a partir de líneas estratégicas de igualdad así como de Ley N° 18.104 que

determina el desarrollo de políticas públicas, acciones, programas, entre otras, orientadas al logro de la igualdad entre mujeres y varones.

El tema vinculado al diseño de políticas públicas dirigidas a la primera infancia con el objetivo de erradicar la pobreza intergeneracional entraña un escenario de constante “tensión” entre los derechos de las mujeres y los de los/as niños/as. Por lo tanto, volviendo a la pregunta inicial que guió esta investigación sobre la posibilidad de conciliar políticas públicas de combate a la pobreza infantil con equidad e igualdad de género, tal como menciona Molyneux (2006), no es que existan conflictos irreconciliables entre los derechos de las mujeres y los de los y las niñas pero las tensiones aparecen cuando estas políticas asumen como algo “dado” y “natural” el trabajo que realizan las mujeres para garantizar las necesidades de sus hijos/as. Cuando ello ocurre las mujeres pierden su condición de sujeto de derechos y se transforman en objetos de intervención en pos del bienestar que son capaces de proveer. Además, este se concibe como parte de una obligación moral, basada en el “amor”, dada su capacidad biológica de la maternidad.

En este sentido, se constató a partir de este estudio una suerte de jerarquización de los derechos -como si unos fueran “más importantes” que otros y la categoría “sujeto de derechos” implicara cosas diferentes según quién lo ostente- lo que genera una ciudadanía de segunda para las mujeres. Por lo tanto, la compatibilidad de estos enfoques está condicionada en gran medida por un cambio de paradigma que problematice las relaciones entre mujeres y varones, comunidad y Estado en torno a las responsabilidades de la reproducción social y por la vigilancia permanente del rol de éste último como garante de los derechos de todas las personas.

Finalmente, es importante mencionar que esta investigación implicó una aproximación teórica en tanto no se realizó un proceso de análisis del impacto de la implementación, lo que podría dar cuenta de una brecha entre éste y el diseño original en la medida que dicha etapa también está condicionada por los implementadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1992): *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar Villanueva, L. (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguirre, R. (2003): *El cuidado infantil en Montevideo. Análisis de los resultados de la encuesta sobre usos del tiempo: Desigualdades sociales y de género*. UNICEF Uruguay y FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Aguirre, R. (2009): “Usos del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado.” En Aguirre, R. (Ed.) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM- Doble Clic Editorial. Montevideo. Uruguay.
- Aguirre, R. y Batthyány, K. (2005): *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y Área Metropolitana 2003*. UNIFEM-UDELAR. Montevideo.
- Anderson, J. (2006): “Sistemas de género y procesos de cambio.” En Batthyány, K. (Coord.) *Género y desarrollo. Una propuesta de formación*. FCS, UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006): “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía.” En Molina, G. (Ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Estado Unidos.
- Batthyány, K. (2001): “El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: Proyección de demandas.” En Aguirre, R. y Batthyány, K. (comps.): *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. CINTERFOR-OIT, Montevideo, Uruguay. .
- Batthyány, K. (2004): *Cuidado Infantil y trabajo. ¿Un desafío exclusivamente femenino?* Cinterfor-OIT. Montevideo, Uruguay.
- Batthyány, K. y Dede, G. (2009): *Una mirada al PIODNA desde la perspectiva de género y derechos. Monitoreo y control ciudadano*. CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, FCS, UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- Batthyány, K., Genta, N. y Perrotta, V. (2012): *La población uruguaya y el cuidado: Persistencias de un mandato de género. Encuesta sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados*. Serie Mujer y Desarrollo. N° 117. CEPAL, ONU MUJERES, INMUJERES, ANII, UNFPA y Departamento Sociología,

- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Santiago de Chile, Chile.
- Bonder, G. (2012): *Fundamentos y orientaciones para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos*. Cuadernos del Área Género, Sociedad y Políticas. Flacso. Argentina.
- Caro, P (2009): *Análisis del programa Chile Crece Contigo desde los ideales normativos y la noción de prueba*. *Revista de Trabajo Social*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile.
- CEPAL (2004): *Entender la pobreza desde la perspectiva de género. Serie Mujer y Desarrollo*. N°52. CEPAL, UNIFEM. Santiago de Chile.
- Cobb, R. y Elder, C (1984): “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos.” En Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cobo, R., de la Cruz, C., Volio, R, y Zambrano, A (2009): *Cuadernos de Género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- De Armas, G. (2009): *Primero la infancia*. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay. Editorial Manuel Carballa. Montevideo, Uruguay.
- Fainstain, L. y Perrotta, V. (2012): *Cuando la “equidad de género” es funcional al status quo. Reflexiones sobre la institucionalización del enfoque de género en Uruguay*. Grupo de trabajo: Sociología de Género. Ponencia para I Congreso Uruguayo de Sociología. Montevideo, Uruguay.
- Filgueira, F. (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.” En Roberts, B. (Ed.) *Ciudadanía y política social latinoamericana*. FLACSO/SSRC, San José.
- Filgueira, F. (2006): *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*. Montevideo, Uruguay.
- García Prince, E. (2012): *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- Guzmán, V. (2001): *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo. N° 32, Santiago de Chile.
- Guzmán, V. y Frías C. (2014): *Evaluación del Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades 2007-2011*. Consultoría Internacional para el Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.

- Herzog, K. (2011): *Effective poverty reduction and empowering women: a win-win situation? CCTs in Latin America*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Germany.
- Inmujeres (2008): *Guía metodológica para la sensibilización en género: una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género*. Vol. 2. DF, México.
- Inmujeres (2011): *Guía para el diseño de un diagnóstico organizacional con perspectiva de género*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.
- Inmujeres (2012): *Contribuciones para comprender y medir la pobreza desde la perspectiva de género*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.
- Johnson, N. (2004): *Género y Legislación en el Uruguay, 1985-2001. Proyecto CSIC Iniciación a la Investigación (2002-4)*. Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Johnson, N. (2005): *La política de la ausencia. CNS Mujeres por democracia, equidad y ciudadanía*. Montevideo, Uruguay.
- Johnson, N., Cabrera, F., y Maciel, N. (2009): *Cuestiones de agenda. Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*. Instituto de Ciencia Política y Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, Uruguay.
- Lahera, E. (2003): *Introducción a las políticas públicas*. Colección Brevarios, N° 538, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. (2008): *Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿Blancos, negros o grises?* Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
- Martínez Franzoni, J. y Koen, K. (2011): *A Care Regime in an Exclusionary Social Policy Context*. International Institute of Social Studies. Blackwell Publishing Ltd. Oxford.
- Meni, Y. y Thoenig, J. (1992): *La hechura de las políticas*. Editorial Ariel S.A. España.
- Midaglia, C. (2008): "Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas." En Barba, C. (Ed.) Retos para la integración social de los pobres en América Latina. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Molyneux, M. (2006): *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progreso/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*. Social Policy and Administration. Vol.40, N°4 (Págs.425-49). Blackwell Publishing Ltd. Oxford.

- Razavi, S. (2007): *The political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. UNRISD. Ginebra.
- Rigat-Pflaum, M. (2009): *Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género: Una reflexión crítica sobre la implementación de políticas con perspectiva de género desde el Estado*. Noviembre 2009.
- Rodríguez Gustá, A. (2008): *Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado*. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 14, N° 25. Páginas desde 53-70.
- Scott, J. (2003): “El género: una categoría útil para el análisis histórico.” En Lamas, M. (Comp.) *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. Universidad Autónoma de México UNAM. PUEG. 3ra edición México.
- Serrano, C. (2005): *Familias como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el programa Puente-Chile Solidario*. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias. N° 46, Santiago de Chile.
- Serrano, C. (2005): *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo. N° 70, Santiago de Chile.
- Subirats, J. (2008): “Las políticas públicas”. Capítulo II. *En Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, España.

Documentos consultados²⁸

- Cuadernos de la ENIA: Gasto público en infancia (2008). Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/Gasto_publico_infancia_adolescencia.pdf
- Cuadernos de la ENIA: Políticas de Educación (2008). Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/politicas_educativas_logros_desafios_uruguay.pdf
- Cuadernos de la ENIA: Políticas de Salud (2008). Disponible en: http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin2/building%20pdf/Politicas_d_e_salud.pdf
- Cuadernos de la ENIA: Protección especial en el campo de la infancia (2008). Disponible en: <http://www2.convivencia.edu.uy/web/wp-content/uploads/2013/12/Pol%C3%ADticas-de-la-infancia-en-el-INAU.pdf>
- Documento “Plan de Equidad” (2007). Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

²⁸Último ingreso a las páginas referenciadas: 1 de junio de 2014.

- Documento Base Diagnóstico Primera Infancia. Sistema de Cuidados (2011).
Disponible en:
http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf
- Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación (2008). Disponible en:
<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>
- Evaluación del PIODNA 2007-2011 (2014). Disponible en:
<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/25958/1/evaluacionpiodna.pdf>
- La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay (2011).
Disponible en:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf
- Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género (2012). CEPAL. Disponible en:
http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/4/46514/2012-829_Matriz_de_analisis_espanol_WEB.pdf
- Plan de Acción ENIA 2010-2015. Documento de Trabajo (2009). No disponible en web.
- Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Uruguay (2007). Disponible en:
<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18930/1/piodna.pdf>
- Relatoría de la Conferencia “Inversión en primera infancia” (2010). Disponible en:
[http://www.unicef.org/uruguay/spanish/inversion_en_primera_infancia_web_\(sept2010\).pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/inversion_en_primera_infancia_web_(sept2010).pdf)
- Resumen Ejecutivo “Uruguay Crece Contigo” (2012). Disponible en:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf

ANEXOS

1) Glosario de siglas

APT	Área de Políticas Territoriales
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
ASSyR	Área de Salud Sexual y Reproductiva
BPS	Banco de Previsión Social
CCEIA	Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
CEDAW	Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CNRF	Centro Nacional de Rehabilitación Femenino
DEPES	Departamento de Programación Estratégica en Salud
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
ENIA	Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia
EyMG	Eje y Mecanismo de Género
IC	Intendencia de Canelones
ICC	Índice de Carencias Críticas
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INFAMILIA	Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LEI	Líneas Estratégicas de Igualdad
MCI-GP	Mesa de Coordinación Interinstitucional de Gestión Política
MCTI	Mesa de Coordinación Técnica Interinstitucional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ONU MUJERES	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

PIODNA	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PNSN	Programa Nacional de Salud de la Niñez
SIAS	Sistema Integrado de Información del Área Social
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
UCC	Uruguay Crece Contigo
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia)
UCC	Uruguay Crece Contigo
UTC	Unidad Técnica Central

2) Población beneficiaria

El Índice de Carencias Críticas contempla “*las variables clima educativo del hogar, hacinamiento, cantidad de integrantes del hogar, propiedad de la vivienda, riesgo sanitario (servicio sanitario y acceso al saneamiento), acceso a bienes durables, tipo de techo y piso.*” (Protocolo de intervención para el Componente: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía. Agosto de 2012. Pág. 3).

Las situaciones de daño o riesgo sanitario o biológico se definen como aquellas que reúnan al menos una de las siguientes que se detallan en la tabla.

MUJER EMBARAZADA	MENORES DE 4 AÑOS
Embarazo sin control	Bajo peso al nacer PN <2500g (en < 2 años)
Infecciones de transmisión sexual en el embarazo actual	Recién nacido prematuro EG <37 sem (en < 1 año)
Anemia (Hb<11g/dL)	Sin controles de salud o por debajo de la pauta nacional.
Altura uterina por debajo del P10	Dos o más faltas consecutivas a citas programadas en el primer año de vida.
Bajo peso materno. (IMC según semana de gestación, Referencia Atalah)	Bajo peso (P/E < P15 ó < -1DE) (en < 2 años)
Incremento de peso por debajo del P10	Retraso de talla (T/E < P15 ó < -1DE)
Edad menor a 20 años	Emaciación (P/T < P15 ó < -1DE) (en >= 2 años)
Depresión	Descenso de canal percentilar en dos controles consecutivos (cuando ocurre por debajo del P50)
Violencia doméstica	Anemia (Hb<11g/dL)
	Desarrollo infantil alterado ¹
	Infecciones congénitas: Sífilis, HIV
	Violencia doméstica

La tabla fue extraída del Protocolo de intervención para el Componente: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía. Agosto de 2012. Pág. 2.

3) Componentes de UCC

Componente 1: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía

Objetivos: 1) disminuir la prevalencia de anemia en el embarazo y en los menores de cuatro años; 2) disminuir la incidencia de sífilis gestacional; 3) mejorar la calidad de los controles de embarazo y la captación precoz de los mismos; 4) disminuir la incidencia de niños con bajo peso y baja talla para su edad; y 5) garantizar el acceso a las prestaciones sociales correspondientes.

Componente 2: Acciones socio-educativo-sanitarias universales

Objetivos: 1) Comunicación social: realizar campañas de sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la primera infancia y los cuidados de la mujer embarazada; brindar apoyo y asesoramiento a las estrategias comunicacionales sobre primera infancia y mujeres embarazadas a las instituciones involucradas en la temática; y promover hábitos de vida saludables y educación en competencias parentales y prácticas de crianza. 2) Set de materiales de apoyo a las familias: ofrecer un set con materiales a las familias vinculadas a la crianza y empoderamiento a través de conocimientos básicos sobre los derechos de la familia.

Componente 3: Generación de conocimiento

Objetivos: 1) desarrollar estudios de alcance nacional que permitan conocer el estado nutricional y el desarrollo psicomotriz de la primera infancia y den cuenta de las pautas de crianza y otros estudios particulares; 2) Sistema de información para la primera infancia: fortalecer los sistemas de información actualmente existentes garantizando su integración al SIAS para poder realizar un monitoreo integral de la situación de la primera infancia.

Componente 4: Fortalecimiento de capacidades institucionales

Objetivos: 1) mejorar el equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia; 2) apoyar la implementación del Sistema Nacional de Cuidado para la Primera Infancia.

4) Organigrama institucional de UCC

