Ana Laura Cafaro

Discursos y tensiones en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay

Análisis del período 2003 a 2013

CSIC
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY
bibliotecaplural

Discursos y tensiones en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay

Análisis del período 2003 a 2013

Ana Laura Cafaro Mango

Discursos y tensiones en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay

Análisis del período 2003 a 2013

CSIC
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY
bibliotecaplural

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados
por académicos de reconocida trayectoria, en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC,
integrada por Alejandra López, Luis Bértola, Carlos Demasi,
Fernando Miranda y Andrés Mazzini ha sido la encargada
de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2015.

© Ana Laura Cafaro Mango, 2015
© Universidad de la República, 2016

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)
Montevideo, CP 11200, Uruguay
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906
Telefax: (+598) 2409 7720
Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>
<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-1378-0

Contenido

Presentación de la Colección Biblioteca Plural, *Roberto Markarian* 7

Prólogo 13

Resumen 14

Summary 15

Introducción 17

Relevancia del tema
- El cuidado como objeto de conocimiento 21
- El déficit de cuidados en la sociedad uruguaya 22
- El cuidado entra en la agenda política y gubernamental 22

Debate teórico-conceptual
- Acerca de género, ciudadanía y regímenes de bienestar 25
- Familia, género y políticas públicas 31
- Los cuidados 35
- Las políticas públicas y la transversalización de género 48

El proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay: Las distintas etapas transitadas entre 2003 y 2013
- Antecedentes 55
- Primera etapa: Definición del problema 58
- Segunda etapa: Identificación de respuestas y evaluación de opciones 75
- Tercera etapa: Selección de opciones e implementación (2012-2013) 88

A modo de conclusión 101

Bibliografía 105

Anexos 117

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario

a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

> La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de la grandes manifestaciones de la creatividad humana.
>
> Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

Roberto Markarian
Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

Agradecimientos

A mis viejos, por su paciencia en todo este tiempo y a Gaby, que, a pesar de la distancia, siempre está presente.
A mis amigas y amigos, por darme ánimo para seguir adelante.
A Mónica De Martino y Cecilia Espasandín, que con tanta generosidad y humildad me han sabido acompañar a lo largo de este proceso.
A la profesora Rosario Aguirre, por su incesante compromiso en hacer visible lo invisible.
A todas las personas entrevistadas, por su tiempo y apertura.
A la Comisión Académica de Posgrado de la Universidad de la República, por la beca que me fuera otorgada para finalizar la maestría.

A mi hija Sara y mi hijo Lucas, que me impulsan a seguir soñando y aportando un granito de arena en la lucha por un mundo más equitativo.

A Mario por lo que nos unió y nos une.

A Mirta Macedo, colega y amiga del alma...

Prólogo

El trabajo que aquí se presenta es un aporte fundamental de las ciencias sociales al objetivo de documentar en forma analítica y crítica el proceso que se ha venido viviendo en Uruguay desde el origen de la construcción del problema que motiva la elaboración de una propuesta de sistema de cuidados por parte del gobierno pasado, hasta la etapa más reciente de definición de alternativas y evaluación de opciones para su implementación.

La mirada que aporta la autora es muy comprensiva del proceso y muy justa en términos de la participación de los distintos actores involucrados. También es muy rica porque analiza todos los componentes y las etapas que se han ido transitando, por lo cual se torna en un trabajo muy interesante para su difusión en todos los niveles del hacer político y social.

Como ella misma plantea, también es muy novedoso el tratamiento del tema desde el área del Trabajo Social y ello es una contribución en sí misma porque permite ampliar las miradas y convocar a más especialistas en esa y otras disciplinas a incorporarse al análisis de estos temas, que por su naturaleza son y deben ser interdisciplinarios.

En estos momentos, y a pesar del moderado y lento avance material en la construcción del sistema, Uruguay está siendo visto desde la región como un modelo de referencia para instalar estas temáticas en discusión.

Es considerado el primer país en la región en avanzar en la construcción de un Sistema de Cuidados orientado a la población dependiente. Ello ha significado un desafío muy grande para la construcción de la política pública porque no existía un modelo a «imitar», más allá de que la legislación española, aprobada en 2007, para atender la dependencia y promover la autonomía de la población adulta mayor o con discapacidad fue considerada el ejemplo más cercano.

Ahora este incipiente desarrollo empieza a ser exportado a la región ya que varios países han tomado el ejemplo y en algunos casos el propio modelo para pensar cómo adaptarlo a su realidad. Por lo tanto, más allá de los lentos avances que generan preocupación a quienes venimos siguiendo de cerca el proceso, es claro que contar con un gobierno que promueva el tema, que lo considere un avance real en términos de política pública y que no lo supedite a los vaivenes de la coyuntura económica, es una gran ventaja con relación a la situación que teníamos hace diez años atrás, como también lo reconoce la autora.

Soledad Salvador
Investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Ciedur)
Integrante de la Red Pro Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Montevideo, julio de 2015.

Resumen

Desde la recuperación democrática, las feministas han venido desarrollando un proceso constante de elaboración de agenda de propuestas políticas y conocimiento sobre la situación de inequidad que afecta a las mujeres uruguayas. El tema de los cuidados ha sido uno de ellos.

Este esfuerzo encontró eco recién a partir del primer y segundo gobierno de izquierda, impulsado sobre todo por feministas presentes en diversos espacios: sociedad civil, Estado, partidos políticos y parlamento. El nuevo escenario político nacional se vio fortalecido por el contexto regional e internacional donde la inclusión del tema de los cuidados se incorporó a marcos normativos internacionales y regionales en defensa de los derechos de las mujeres y del ejercicio pleno de su ciudadanía.

En esta línea, el presente trabajo intentará analizar el proceso de construcción de una política pública en Uruguay, con el objetivo de atender el trabajo de cuidados, así como explorar la significación que los actores sociales le atribuyen al cuidado. Para esto se analizarán los discursos de entrevistas realizadas a informantes calificados, así como documentos nacionales e internacionales elaborados sobre el tema en general y específicos de instituciones sobre el Sistema de Cuidados, actualmente en discusión en el país. De esta manera se intentará dar cuenta de las distintas reivindicaciones e intereses, así como de las tensiones que se producen en la construcción de una política de cuidados que dista aún por instalar y profundizar la dimensión política de la división sexual del trabajo en el centro del debate.

Palabras clave: Ciudadanía, género, políticas de cuidado.

Summary

Since the restoration of democracy, feminists have been developing a constant process of development of agenda of policy proposals and knowledge about the situation of inequality that affects the Uruguayan women. The theme of care has been one of them.

As we shall see, it finally found echo during the first and second left-wing government where it was driven mainly by feminists in various spaces: civil society, the State, political parties, and the parliament. This new favorable national political scene is reinforced by the regional and international context where the inclusion of the subject of care was incorporated in international and regional regulatory frameworks in defense of the rights of women and the full exercise of citizenship.

In this line, the present work attempts to analyze the process of building a public policy in Uruguay whose goal is to respond to the work of care as well as explore the significance that the social actors attribute to care. For this, we will analyze the speeches of interviews with qualified informants as well as national and international documents drawn up on the topic in general and specific institutional documents on the Care System that is under discussion in our country. In this way we will try to give an account of the different demands and interests as well as the tensions that arise in the construction of a policy of care which is still to install and deepen the political dimension of the sexual division of labor in the center of the debate.

Key words: Citizenship, gender, care policies.

Más allá que la Real Academia Española insiste en el argumento del principio de la economía del lenguaje, la autora —desde una postura política— intenta hacer uso del lenguaje no sexista/inclusivo como forma de no usar el lenguaje donde el género gramatical masculino sea el genérico de la humanidad.

Introducción

El presente trabajo es el resultado del proceso de investigación desarrollado en el marco de la Maestría en Trabajo Social del Departamento de Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Fue defendido y aprobado en octubre de 2014 y el tribunal evaluador estuvo constituido por las profesoras Rosario Aguirre (tutora), Karina Batthyány, Mónica De Martino y Sandra Leopold.

El objetivo que orienta el trabajo es el análisis del surgimiento y proceso de construcción de la política pública de cuidados en Uruguay comprendida entre los años 2003 y 2013, así como los discursos y tensiones en torno de esta. Para esto pretende analizar el contexto sociopolítico que dio lugar a la emergencia del debate sobre los cuidados así como estudiar los contenidos de las distintas etapas del proceso de construcción de la política de cuidados a partir de los discursos de los agentes políticos e institucionales involucrados. Por otro lado, intenta analizar las estrategias de los diversos/as actores/as que participan en el proceso para posicionar el tema en la agenda social, política y gubernamental como también analizar las tensiones entre la política de cuidados en debate y sus aspiraciones de una mayor equidad de género.

El tema está estrechamente relacionado con las preguntas orientadoras de la investigación: ¿Los debates acerca de los cuidados retoman la dimensión política de la división sexual del trabajo, acompañándola de una apuesta a la reorganización del sistema productivo y reproductivo? De acuerdo con los discursos a analizar ¿esta política se está pensando como facilitadora de la participación de la mujer en el mercado laboral o refuerza su permanencia en el hogar? ¿El impulso de esta política se propone avanzar en la concepción del cuidado como corresponsabilidad social y promover igualdad entre varones y mujeres?

En cuanto a las hipótesis de trabajo, estas han tenido la finalidad de orientar las reflexiones en torno al tema seleccionado:

En un contexto en el cual el sistema capitalista sostiene una visión patriarcal de las relaciones de género, se continúa marcando la distinción entre tareas productivas con mayor valoración social centradas en la figura del varón, mientras que las tareas reproductivas, devaluadas socialmente y no reconocidas como trabajo, siguen estando mayoritariamente a cargo de las mujeres. De tal apreciación se desprende que:

1. Las políticas de cuidado que han entrado en la agenda pública en un contexto de gobierno de izquierda asumirían un carácter simbólico más que material ante la escasez presupuestal y la ausencia de una institucionalidad.
2. Las políticas de cuidado que comienzan a implementarse en Uruguay toman el cariz de una política de conciliación familia-trabajo más que de una

política universal de bienestar amparada en el cuidado como corresponsabilidad entre los géneros.

En cuanto a los aspectos metodológicos el presente estudio utilizó una metodología de carácter cualitativo, con el propósito de analizar y exponer una comprensión del tema seleccionado. Intentará analizar el proceso de construcción de una política pública cuyo objetivo es atender el trabajo de cuidados, así como explorar la significación que los actores sociales le atribuyen al cuidado.

Entre las técnicas de relevamiento que aporten al análisis teórico desde una postura crítica, se realizó en primera instancia una revisión bibliográfica, enfocada a ubicar tanto desde el punto de vista teórico como de contexto sociohistórico los diversos conceptos y nociones que interesa incorporar en este estudio. Dada la amplia literatura que existe sobre los temas en cuestión, se optó por realizar una revisión selectiva de los temas priorizando aquello que aporta contenidos significativos para el problema de investigación.

Oficiaron como material empírico del presente trabajo:

1. Documentos nacionales e internacionales elaborados sobre el tema en general, así como documentos institucionales específicos sobre el Sistema de Cuidados. Estos se consideran fuentes de gran importancia ya que «[...] no hay acto institucional o actividad organizada que no deje huellas documentales, lo que quiere decir que no hay fenómeno en nuestra vida social que no pueda estudiarse mediante el análisis de documentos» (Corbetta, 2007: 402). Lo interesante de estos documentos es que reflejan la realidad institucional oficial que se le da a la temática estudiada, que puede diferir —en el caso de los documentos políticos— de la realidad y puesta en práctica de sus contenidos.
2. Estos datos secundarios serán ampliados con entrevistas a informantes calificados que han participado en la discusión sobre una política de cuidados previo a su formulación oficial; agentes políticos, técnico-políticos, integrantes de la sociedad civil y de la academia que han estado presentes en la elaboración de los documentos sobre el Sistema de Cuidados y en sus avances en el diseño e implementación de acciones puntuales.

Se optó por la técnica de la entrevista cualitativa no estructurada ya que esta permitió conocer mejor las distintas interpretaciones, percepciones y perspectivas que tienen las personas entrevistadas sobre el tema en cuestión. En este sentido cabe destacar: por un lado, las personas entrevistadas no fueron ocasionales, sino que fueron elegidas de acuerdo con un plan de recolección de datos, en este caso sujetos de los cuales se pretende inferir información y percepciones respecto de los temas de la presente investigación. Por otro lado, se optó por la entrevista no estructurada, donde se dispuso, al decir de Corbetta (2007) de un *guion* en el cual se encontraban los temas que se pretendían tratar a lo largo de la entrevista. Este *guion* se organizó de acuerdo con algunos núcleos temáticos surgidos de los propios objetivos de la investigación. Más allá de esta guía, la ventaja

de esta técnica de entrevista cualitativa y no estructurada es de permitir tanto a la entrevistadora como a los entrevistados decidir libremente sobre el orden de presentación y formulación de los distintos temas y preguntas, así como ofrecer la posibilidad de profundizar en algún tema que vaya surgiendo en el curso de la entrevista y que se considere importante para comprender la temática y los planteos de las personas entrevistadas.

El trabajo de campo abarcó un total de 16 entrevistas y se consideraron las siguientes dimensiones para el análisis de discurso:

1. Consideraciones respecto del momento histórico y político que dio origen a la política del cuidado.
2. Enunciación de concepciones, propuestas y justificaciones en torno de los cuidados.
3. Enunciación de mecanismos formales e informales de estrategias y negociación.
4. Consideraciones respecto de los avances y debilidades en el debate, diseño y puesta en práctica del Sistema de Cuidados.
5. Enunciación de propuestas para la creación de una política pública que apunte a la equidad de género.

Para el análisis se ordenó tanto el material surgido de documentos institucionales como el de las entrevistas de campo a partir de esta grilla analítica.

En cuanto a la motivación personal por el tema, por un lado, considero que en Uruguay el tema de los cuidados está colocado en forma reciente en la agenda política y aspiro a que sea un tema que se haya instalado para quedarse. Por tal motivo, resulta preocupante que no se haya jerarquizado este tema en la producción de conocimiento desde las ciencias sociales, especialmente desde el Trabajo Social, por lo cual el presente trabajo intentará aportar al conocimiento tanto en el ámbito teórico como práctico. Resulta interesante la riqueza en la producción de información y conocimiento, mesas de diálogos, debates, estrategias de incidencia política, entre otros, de reciente data o que están en pleno desarrollo. Por otro lado, el interés personal está ligado a mi inserción profesional y académica vinculada a los temas de género, infancia y familia.

Con relación a la organización del presente trabajo, este se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se explicitan los objetivos de la investigación, así como su estrategia metodológica. En segundo lugar, se realiza la presentación del debate teórico-conceptual sobre género, ciudadanía, regímenes de bienestar, familias y políticas públicas desde una perspectiva de género para atender, en tercer lugar, la categoría *cuidados*. En cuarto lugar, se presenta y se analiza el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay, tomando el período desde 2003 a 2013, a partir del material empírico disponible, así como de entrevistas realizadas a informantes calificados. Por último, se comparten algunas apreciaciones respecto del análisis realizado y temas pendientes a retomar en la aspiración de construir un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay.

Relevancia del tema

El cuidado como objeto de conocimiento

El tema sobre el trabajo doméstico y de los cuidados, sustentado en la desigual distribución de la división sexual del trabajo, no es tan nuevo como podríamos pensar a priori. Algunos autores (Engels, 1870; Lessa, 2012) vinculan las claves de las desigualdades entre mujeres y hombres en el pasaje de la sociedad primitiva a la sociedad de clases con la aparición de la propiedad privada y la familia monogámica. Otros autores colocan el tema como uno de los núcleos de conflicto en el tránsito de la sociedad preindustrial a la sociedad moderna. El proceso de industrialización colocaría a las mujeres como responsables «naturales» del cuidado y de las tareas domésticas (Badinter, 1981; Donzelot, 1990; Knibiehler, 2001).

Como es sabido, la sociología de la familia surgida hacia finales del siglo XVIII (Cicchelli-Pugeault y Cicchelli, 1999), mediante sus primeros teóricos, se ha encargado de fijar los roles de mujeres y hombres según una dicotomía que asigna el ámbito económico, público, a los hombres y el privado, moral, a las mujeres, dicotomía que oficia también como ordenadora en la sociedad industrial. Por su parte, la economía clásica ha conceptualizado el término *trabajo* referido al mercado dejando por fuera de los estudios analíticos aquellas actividades relacionadas con la reproducción social. De esta manera, desde una visión de mundo androcéntrica, se consolida la división sexual del trabajo, donde el trabajo doméstico y de los cuidados se mantiene hasta nuestros días como actividad fundamentalmente femenina que *subsidia*[1] la fuerza de trabajo masculina mediante tareas devaluadas social y simbólicamente.

Los debates académicos sobre el trabajo doméstico y de los cuidados se remontan a los años setenta en los países anglosajones, impulsados principalmente por las corrientes feministas, y a partir de los años noventa una vasta producción de conocimiento en la literatura europea (Benería, 1992; Carrasco, 1992; Lewis, 1992; Orloff, 1993). En Latinoamérica el debate académico y político en torno al trabajo sobre los cuidados es más reciente (Martínez Franzoni, 2005; Pautassi, 2007). Existen numerosos estudios, entre ellos los de Rosario Aguirre y Karina Batthyány —cuyos inicios se ubican en 1991 y 2000, respectivamente—, donde se señala cómo el tema de los cuidados atraviesa las relaciones entre géneros y generaciones, visualizándose las relaciones asimétricas existentes entre varones y mujeres.

1 Entendiendo *subsidiar* en el sentido de 'ayudar' o 'apoyar', es decir, el trabajo femenino apoya al masculino y permite que este último mantenga su preeminencia. A la vez, desde la visión androcéntrica el trabajo femenino se presenta como subsidiario del trabajo masculino, o sea, en una función subordinada y devaluada.

La producción de conocimiento con su consecuente evidencia empírica —por ejemplo, las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado— permite darle contenido a la noción de cuidado familiar al observar el tiempo que dedican mujeres y hombres a diferentes actividades. Estos y otros estudios realizados en Uruguay (véase, por ejemplo, Aguirre, 1998 en adelante, Batthyány, 2000 en adelante) han puesto de manifiesto que las actividades domésticas y de los cuidados se siguen sustentando en la división sexual del trabajo, donde mujeres y hombres parecen atrapados en sus roles históricamente asignados: las mujeres en su rol de cuidadoras y los varones en el de proveedores económicos.

El déficit de cuidados en la sociedad uruguaya

El tema de los cuidados y su déficit están estrechamente ligados —entre otros— a los cambios en los arreglos tradicionales de las familias, al envejecimiento de la población, a la baja tasa de fecundidad, a la incorporación masiva de las mujeres al empleo con la ausencia de políticas de conciliación y la falta de corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias.

Estas transformaciones han hecho visible lo que Pérez Orozco (2006) llama la *crisis del cuidado*. Esta autora propone situar el concepto como categoría analítica que permita conocer las maneras en que cada sociedad se dispone a dar solución al sostenimiento de la vida humana. De esta forma puede percibirse la verdadera dimensión de este concepto.

En Uruguay comienzan a vislumbrarse desde 1970 transformaciones en las dinámicas familiares agudizadas hacia fines de la década de los ochenta con relación a los cambios respecto de la fecundidad, al comportamiento reproductivo y a las transformaciones en las conformaciones familiares. Frente a esta realidad, el problema al que se ve enfrentado el país es que la solución se basa en colocar la responsabilidad de los cuidados en las familias, particularmente en las mujeres, donde el Estado —hasta que este tema entra en la agenda política— juega un papel complementario. A esto se suma la falta de regulación y fiscalización de los servicios del sector privado, así como la insuficiente o en algunos casos inexistente cobertura de servicios y prestaciones.

El cuidado entra en la agenda política y gubernamental

Desde el año 2003 el elenco político uruguayo discute en torno al tema de los cuidados como problema público y lo ha incluido en la agenda política y en el programa de gobierno. Resulta interesante, sin embargo, emprender un proceso de sistematización previo a esa fecha, donde en la sociedad civil —fundamentalmente feminista— era ya un tema de agenda.

Han sido las feministas insertas en diversos espacios de la sociedad civil organizada, en la academia y dentro del Estado, quienes se han abocado a instalar el tema de los cuidados en la agenda pública y política desde una perspectiva de

género. Así, el recorrido realizado para que se fuera comprendiendo el tema de cuidados es una responsabilidad colectiva ligada al ejercicio efectivo de los derechos de quienes cuidan y son cuidados. A la vez que se interpela al Estado en cuanto a ser garante de esos derechos, se le exige proveer de servicios de calidad, prestaciones monetarias, licencias, regularización y fiscalización de los distintos actores involucrados en la provisión de cuidados. El otro eje central se instala en la promoción del cambio cultural y la redistribución de las responsabilidades de cuidado entre los sexos.

Ante esta realidad, el Poder Ejecutivo crea en el 2010 un grupo interministerial integrado por los ministerios que conforman el Gabinete Social para comenzar a trabajar en el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Este sistema comprendería un conjunto de acciones articuladas en el ámbito público y privado para brindar atención a niños de 0 a 3 años, personas con discapacidad y adultas mayores en situación de dependencia.

El grupo interministerial basa los principios orientadores de la política de cuidados en la universalidad progresiva; en la perspectiva de derechos y de género, generaciones y étnicorracial; en el concepto de corresponsabilidad; en la descentralización territorial; en la profesionalización de la tarea del cuidado; para mencionar solo algunos. Para cumplir con sus principios crea una institucionalidad por medio de una Junta Nacional de Cuidados, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, con la finalidad de idear la forma de financiamiento; definir instrumentos para cuantificar el nivel de dependencia (baremo); elaborar un sistema de información para ordenar, sistematizar, organizar y analizar la información de la oferta y demanda de servicios públicos y privados; crear un sistema de formación, acreditación y registro de cuidadores, así como instituciones capacitadoras, entre otras.

En esta línea de trabajo, la contextualización del momento político y de los antecedentes (legislación nacional, conferencias regionales, estudios y análisis cuantitativos y cualitativos; sociedad civil organizada) generan aportes para el diseño de un sistema de cuidados. Y el hecho de que el tema de los cuidados esté presente, tanto en la plataforma de la sociedad civil como en la agenda política del Estado, ofrecería la oportunidad de construir consensos sociales y políticos que brinden sustento para que una política pública garantice el acceso a cuidados en cada una de las etapas de la vida.

Debate teórico-conceptual

Hablar sobre una política de cuidados es hablar sobre género, en la medida en que en la división sexual del trabajo las mujeres han sido las responsables de ellos. También implica detenerse en el concepto de familia como entidad social a partir de la cual se entretejen los diversos cuidados, y como organización asume variadas estructuras y dinámicas. Pensar en cuidados significaría pensar en familias diversas en las que los conflictos de género se hacen presentes y se reproducen. Al decir de Cicchelli-Pugeault y Cicchelli (1999) las familias desde el siglo XIX han sido pensadas como objeto teórico, pero fundamentalmente como objeto de intervención política. Pensar en una política de cuidados es pensar en clave de relaciones establecidas entre las familias, sus miembros, la ciudadanía (que es sexuada) y las políticas públicas como paradigma de la intervención estatal.

Este párrafo resume brevemente el referencial teórico a partir del cual se abordan algunas de estas categorías.

Acerca de género, ciudadanía y regímenes de bienestar

Género y ciudadanía están estrechamente vinculados. Por medio de su análisis se ponen en evidencia las tensiones teóricas del proceso de adquisición y difusión de la ciudadanía. La ciudadanía construida históricamente como masculina ha conducido a un acceso diferencial en cuanto a los derechos políticos, económicos y sociales. En este sentido, el pensamiento feminista ha realizado una contribución fundamental a las teorías de la ciudadanía, algunas de las cuales se expresarán a continuación.

T. H. Marshall, historiador y sociólogo inglés, principal exponente de la visión clásica del concepto de ciudadanía, en *Citizenship and Social Class* (1950) elabora una noción de ciudadanía como proceso en continua evolución, progresivo y de acumulación de derechos. Su aporte teórico se basó en tres dimensiones o tipos de derechos —civiles, políticos y sociales— que en su conjunto conformarían los derechos de ciudadanía. Por primera vez los derechos sociales se reconocían como derechos ciudadanos, lo cual supone la existencia de ciertas instituciones y políticas garantizadas —en este caso— por el Estado de bienestar. Ciudadanía social y Estado de bienestar estrechamente ligados: la primera alude a los derechos de participación en la distribución social (por ejemplo, derecho a la salud, educación, subsidios por desempleo, jubilación, etcétera), mientras que el segundo refiere a las instituciones y políticas públicas sustentadas en por lo menos dos características: por un lado, la de *pleno empleo*, es decir la del trabajo asalariado estable, regulado y protegido que estarían garantizando la ciudadanía social; y, por otro, la del *salario familiar* (Fraser, 1997) sostenida en un orden de género donde las personas —de acuerdo con lo que era la representación normativa de una familia correcta— se organizaba en familias nucleares

heterosexuales encabezadas por un hombre (*breadwinner*), quien representaba la fuente principal de ingreso proveniente de su inserción en el mercado de trabajo. Esto era suficiente para mantener a los hijos y «esposa-madre de tiempo completo» (*ibidem*, 1997: 56), quien no percibía remuneración alguna. De esta manera el modelo de relaciones de género fue consecuente con el modelo de Estado de bienestar, en el cual las políticas estatales, el mercado y las familias actuaban en sintonía con el bienestar de los individuos en sentidos complementarios, definiendo reglas de juego de la redistribución social y de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos.

Desde la noción fundacional de ciudadanía aportada por Marshall, resulta interesante la multidimensionalidad que le da al concepto, pero cae en el error de atribuirle un carácter evolutivo, una periodización que establece que los derechos civiles fueron consagrados en el siglo XVIII, los políticos, en el siglo XIX y los sociales, en el siglo XX. Esta periodización ha sido ampliamente criticada. Al respecto, la socióloga inglesa Rosemary Crompton (*apud* Aguirre, 2003) agrupa las críticas a los análisis de Marshall en dos: atribuye al autor un claro etnocentrismo, pues su análisis toma como punto de referencia solamente a Gran Bretaña (donde tampoco se dio un desarrollo lineal); y muestra en su pensamiento un evolucionismo demasiado optimista del desarrollo de ciudadanía. Lo último hace referencia a que la evolución indicada por Marshall no se presenta en otros países europeos, donde la ciudadanía social y civil se adelantan a la ciudadanía política. No solo esto, sino que la historia de la ciudadanía de las mujeres refuta la periodización señalada por Marshall ya que esta fue relegada hasta el siglo XX.

Fue Carole Pateman (1989) quien realizó una de las críticas más radicales sobre el concepto de ciudadanía en las teorías clásicas. Sostiene que los dos caminos que han adoptado las mujeres en su lucha por una ciudadanía plena aparecen como problemáticos: en su lucha por la igualdad, para que las mujeres sean plenas ciudadanas deben aceptar una ciudadanía patriarcal, basada en características masculinas donde el concepto de ciudadanía las definiría como *hombres inferiores* dentro de una estructura de poder patriarcal y donde las tareas y las cualidades de las mujeres siguen siendo devaluadas. Por otro lado, en la lucha por la diferencia se reconoce a las mujeres *como mujeres*, con habilidades, intereses y necesidades que requieren una ciudadanía distinta a la de los hombres. Así, tampoco se integrarían como ciudadanas plenas, sino como personas que requieren una consideración legal especial. Al decir de Pateman (1989), la lucha por la ciudadanía plena de las mujeres parecería atrapada en el Dilema de Wollstonecraft[2], o en

2 Mary Wollstonecraft fue una escritora inglesa que vivió entre 1759 y 1797. Escribió durante el período de intensos debates uno de los primeros textos feministas intitulado *Vindication of the Rights of Women* (1792) que trata la cuestión de extender los derechos de ciudadanía a las mujeres. La posición de Wollstonecraft se distingue de otras feministas de su época, que pedían una ciudadanía igual a la de los hombres. Esta escritora consideraba que al ser las mujeres distintas a los hombres, la ley debería reconocer las diferencias. El trabajo no

lo que otras teóricas feministas (por ejemplo Scott, 1996) llaman *dilema de la diferencia o reconocimiento de la diferencia*. Para estas autoras, la búsqueda por la igualdad entre varones y mujeres en estructuras e instituciones no tiene lugar: definen una *cultura de las mujeres* en rechazo a la institucionalidad de un Estado reproductor del sistema patriarcal.

Hay quienes adscriben a una concepción universalista de la ciudadanía donde la aspiración ha de ser que las diferencias —sean económicas, de género, étnicas o religiosas— no constituyan una distinción pertinente. Una de sus exponentes es Chantal Mouffe. Esta politóloga belga considera que la visión de Pateman deja entrever cierto esencialismo al expresar dos diferentes formas de ciudadanía, o podría decirse también una *forma bigenérica* de ciudadanía (Mouffe, 1999). Mouffe parte desde un punto de vista distinto argumentando que

> [...] las limitaciones de la concepción moderna de ciudadanía no van a superarse si en su definición se vuelve políticamente relevante la diferencia sexual, sino al construir una nueva concepción de ciudadanía en la que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente (*ibidem*, 1999: 118).

Aclara que esto no debe interpretarse como si la igualdad entre mujeres y hombres requiera de relaciones sociales neutrales desde el punto de vista genérico. En esta línea, la distinción entre lo público y lo privado —que ha actuado como un principio de exclusión y subordinación en cuanto a las mujeres como ciudadanas— no se abandonaría, sino que debe ser construido de una forma distinta:

> Los deseos, decisiones y opciones son privados porque son responsabilidad de cada individuo, pero la realización de tales deseos, decisiones y opciones son públicas, porque tienen que restringirse dentro de condiciones especificadas por una comprensión específica de los principios ético-políticos del régimen que provee la «gramática» de la conducta de los ciudadanos (*ibidem*, 1999: 120-121).

El objetivo para Mouffe sería la construcción de un *nosotros* articulado mediante lo que la autora denomina el *principio de equivalencia democrática*. En esa definición de un *nosotros* nos vemos enfrentados a un contexto de diversidad y conflicto donde, a partir de la transformación de las posiciones de sujetos, serían habilitadas nuevas relaciones, prácticas e instituciones sociales igualitarias. En este sentido, va más allá de la representación y el reconocimiento de los distintos grupos excluidos y subordinados por su condición de género, etnia, edad, discapacidad u otros; apunta a la construcción de un espacio público que no sea solo de comunicación libre y sin distorsiones, sino que pueda acoger las diversas identidades a través de un proceso político de articulación hegemónica:

> todo el falso dilema de la igualdad versus la diferencia se derrumba desde el momento en que ya no tenemos una entidad homogénea 'mujer' enfrentada con otra entidad homogénea 'varón', sino una multiplicidad de relaciones

pagado a las esposas-madres es equivalente al trabajo pagado de sus maridos. Ambos papeles son fundamentales para la sociedad que merecen reconocimiento, concediendo derechos de ciudadanía tanto a mujeres como a hombres.

sociales en las cuales la diferencia sexual está construida siempre de muy diversos modos [...] (*ibidem*, 1999: 112).

Como se desprende de lo ya expuesto, es posible afirmar que los debates sobre ciudadanía siguen planteando hoy un campo de tensión entre una concepción de ciudadanía universal y una de ciudadanía diferenciada, desde el reconocimiento de la existencia de antagonismos no derivados del proceso de producción —como puede ser el de género—, sino de procesos socioculturales históricamente instalados.

Está demás señalar que, a la hora de conceptualizar sobre los regímenes de bienestar con relación a las transformaciones familiares de las últimas décadas, encontramos como referente clave los trabajos del sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen (1993, 2000). Para este autor, la ciudadanía social proclamada por T. H. Marshall en 1950 como idea central de un Estado de bienestar no basta para entender las especificidades de los diversos Estados de bienestar, sino que «[...] también debemos tener en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia» (*ibidem*, 1993: 41). Apuesta de esta manera a un enfoque relacional que analice las diversas instituciones que entran en juego en el diseño de las políticas del bienestar, renunciando así a un enfoque estático. Sin embargo, en su obra *Los tres mundos del Estado del bienestar* (1993), Esping-Andersen se centra fundamentalmente en la interacción Estado-mercado de trabajo a la hora de construir su tipología de regímenes de bienestar —liberal, conservador y socialdemócrata, cada uno de ellos organizado con su propia lógica de organización, estratificación e integración social.

Esta teoría fue criticada por autoras feministas (Lewis, 1992, Orloff, 1993, entre otras) quienes sostuvieron que dicha interpretación no tuvo suficientemente en cuenta el rol de las familias y el papel de la mujer en la producción social de bienestar. La capacidad humana para convertirse y dejar de ser mercancía en el mercado laboral —es decir, vender su trabajo y su capacidad para no depender totalmente de su fuerza de trabajo, con base en los derechos sociales— ha sido posible debido al trabajo doméstico femenino no remunerado. En esta línea de pensamiento, Lewis (1992) señala que para Esping-Andersen las mujeres entran en su análisis únicamente cuando están en el mercado de trabajo, siendo la base de la tipología del autor la relación entre el bienestar y el trabajo remunerado, no considerando el trabajo no pagado, es decir, los servicios de bienestar que prestan las familias, en especial las mujeres. De esta manera, Lewis (1992) enfatiza la interdependencia entre el trabajo productivo y reproductivo, entre la actividad laboral y el trabajo de cuidados y atención de responsabilidades familiares, de acuerdo con la división sexual del trabajo. Por su parte, Orloff (1993) —en su crítica a Esping-Andersen— argumenta que para llevar adelante un adecuado análisis del contenido y de los efectos de las políticas sociales no se debe partir de considerar al ciudadano como neutro, sino que se deben considerar las verdaderas diferencias de género en el trabajo productivo y reproductivo, así como el

acceso a derechos civiles y políticos. De esta manera, Orloff trata de introducir el género a la dimensión Estado-mercado, destacando la importancia de las familias y del trabajo no remunerado de las mujeres en el suministro del bienestar social. A tales efectos incorpora dos nuevas categorías analíticas a la hora de estudiar los regímenes de bienestar: el modo en cómo se garantiza el acceso al trabajo, y la capacidad de formar y mantener un hogar de manera autónoma.

Retomando la crítica feminista, Esping-Andersen reconoce años más tarde que la omisión alrededor del género es una consecuencia de las políticas específicas en las que centra su análisis: beneficios de jubilación, enfermedad y desempleo y políticas laborales, al decir del propio autor

> [...] se trataba de una tipología basada demasiado estrictamente en los programas de mantenimiento de los ingresos, demasiado centrada únicamente en el nexo entre Estado y mercado, y demasiado elaborada, de forma unidimensional, en torno al obrero de producción masculino (*ibidem*, 2000: 101).

Este planteo resulta interesante ya que *el obrero* y *el ciudadano* no pasan a ser categorías neutras, sino modelos generizados donde se ponen de manifiesto las diferencias de género existentes entre el espacio público (Estado y mercado) y el espacio privado o familiar. El género pasa a ser una dimensión relevante para el análisis de políticas sociales y una herramienta explicativa para entenderlas, así como a los regímenes de bienestar que hasta el momento se centraban en quienes participan en el mercado, reproduciendo las relaciones de subordinación en la esfera familiar.

En Latinoamérica, la socióloga Martínez Franzoni (2007) propone una caracterización de los regímenes de bienestar actuales en nuestra región, teniendo en cuenta la condición económica y la división sexual del trabajo que tiene lugar en el ámbito doméstico. Surge de este análisis que el diseño de políticas públicas ha depositado responsabilidades importantes en el ámbito doméstico, en general, y en las mujeres, en particular, preguntándose si las familias y el trabajo no remunerado compensan exitosamente las *fallas* de las restantes esferas de producción de bienestar. Sostiene que se requiere de una nueva arquitectura del bienestar con expectativas compartidas entre el desempeño individual, la responsabilidad privada y la colectiva, así como un acuerdo en torno de objetivos distributivos y el papel de las políticas públicas en aspectos tales como la asignación de recursos durante el ciclo de vida, criterios para el acceso a servicios públicos. Fundamentalmente requiere esta *nueva arquitectura* la noción de ciudadanía que les da sentido. Resulta interesante porque Martínez Franzoni (2007) no solo caracteriza los que a su entender son los tres regímenes de bienestar presentes en América Latina (estatal-productivista, estatal-proteccionista y familiarista), sino que dentro de cada uno identifica *mundos* y *trayectorias históricas* que pueden diferir significativamente para la población que vive bajo un régimen u otro. Considera que «una manera de intervenir en el régimen de bienestar es transformando la arquitectura de sus mundos» (*ibidem*, 2007: 87) donde coexisten

realidades contrastantes en términos de grados de mercantilización, desmercantilización y familiarización del bienestar.

En esta línea, cuando desagregamos las funciones que realizan las familias podemos identificar más claramente cuáles son y cómo es posible *desfamiliarizarlas* y ver qué consecuencias tienen en las relaciones de género. Al respecto, Aguirre (2005, 2008) recoge los planteos de analistas feministas[3] sobre los regímenes de cuidado que se presentan en dos escenarios opuestos: *familista* y *desfamiliarizador*. Señala que las principales dimensiones del régimen *familista* están dadas por ser las familias y las mujeres en las redes de parentesco las principales responsables del bienestar. Este régimen se sustenta en la familia nuclear con una rígida división sexual del trabajo. El trabajo asistencial del cuidado en este régimen es no remunerado y no es tomado en cuenta en el diseño de las políticas públicas ni reconocido para el acceso a la protección social de quienes lo realizan, en ese caso, las mujeres. Por su parte, en el régimen *desfamiliarizador*, los cuidados son derivados hacia las instituciones públicas y el mercado, siendo los supuestos ideológicos el cuestionamiento de la separación entre el mundo público y privado. De esta manera, se pasaría de los cuidados como problema individual y privado al que cada persona y *mundo* responden como pueden, con base en los recursos que tiene a disposición, a un problema considerado colectivo, social, donde los cuidados se dignifican como trabajo y son reconocidos como una dimensión esencial del bienestar. Un escenario posible para la equidad social y de género es el desarrollo de políticas de corresponsabilidad familias-Estado-mercado, de manera de hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres (Batthyány, Genta y Perrotta, 2013a). En este sentido, resulta imprescindible retomar la dimensión política de la división sexual del trabajo, que cuestiona aquellos discursos que no van acompañados de una reorganización del sistema productivo y reproductivo.[4]

3 Aquí hace referencia fundamentalmente a estudios desarrollados por Saraceno y Sainsbury: Saraceno, Chiara (1995), «A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero da cidadania», en O Dilema da Cidadania, Bonacchi e Groppi (orgs.), Brasil, UNESP. Sainsbury, Diane (2000), «Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions de genre dans les états providence», en Genre et politique. Débats et perspectives, France, Folio Essais Gallimard.

4 De acuerdo con Jelin (1997) el término *reproducción* incluye tres dimensiones o niveles: la *reproducción biológica,* que en el plano familiar significa tener hijos y en el plano social se refiere a los aspectos sociodemográficos de la fecundidad; la *reproducción cotidiana*, que está vinculada al mantenimiento de la población a través de las tareas domésticas de subsistencia; y la *reproducción social,* es decir, las tareas dirigidas al mantenimiento del sistema social.

Familia, género y políticas públicas

A finales del siglo XVIII, las familias comienzan a ser objeto de estudio[5] y de intervención con el objetivo principal de lograr la cohesión social al nuevo orden que comenzaba en la época signada por cambios históricos a nivel económico, político y social (Cicchelli-Pugeault y Cicchelli, 1999). Las familias se encuentran inmersas también en el debate político, ya que estaba en discusión la definición del Estado (Donzelot, 1990). Así, no es vista solo como objeto de estudio, sino en términos de intervención sociopolítica (Cicchelli-Pugeault y Cicchelli, 1999).

Se parte de un modelo único e ideal de familia como normativamente válido fundado principalmente en torno de los vínculos conyugales, y una estricta división de las tareas basadas en el género que legitiman la brecha entre lo femenino y lo masculino, entre el mundo privado y el mundo público. Este modelo se constituyó en un proyecto de vida a propiciar en aras de legitimar el orden social imperante.

Sin embargo, lejos de pensar en un modelo único de familia, la socióloga alemana Beck-Gernsheim (2003) afirma que hace varios siglos existen distintos tipos de arreglos familiares o formas de convivencia. Expresa que la familia nuclear no es la forma «natural» o «normal» de constituir familia. Esta forma, según esta autora, se comienza a instaurar y toma vigencia con el ascenso de la burguesía en el siglo XVIII y XIX, aun cuando continuaron coexistiendo diversas estructuras de familia. Es a partir de ese momento que el orden familiar económico burgués se apoya en tres fundamentos de acuerdo con la historiadora y psicoanalista francesa Roudinesco (2003): la autoridad del marido, la subordinación de las mujeres y la dependencia de los niños. Las familias son vistas como una especie de santuario, de refugio frente a las influencias del mundo (Lasch, 1996), a la vez que van perdiendo sus funciones de reproducción social que son transferidas hacia finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX a instituciones especializadas y profesionales.

A mitad del siglo XX, autores como el sociólogo estadounidense Talcott Parsons (1970) consideran que la clave que garantiza la estabilidad entre los miembros de una familia y el sistema social del cual forman parte es el mantenimiento de la división de tareas y funciones entre los sexos. De esta manera se disminuyen los conflictos generados por la competitividad entre mujeres y varones, a la vez que se apela a la cooperación y complementariedad de los miembros de la pareja. Parsons plantea, desde ese lugar, construir categorías universales en torno de la familia conyugal como la única unidad doméstica válida donde lo «distinto» es considerado no solo disfuncional sino también un riesgo para la sociedad. Las familias pierden así su carácter histórico y cultural y son entendidas como un hecho natural volviéndose incuestionables, homogéneas y universales

5 Aquí se hace referencia a sus principales pensadores: Auguste Comte (1798-1857), Alexis Tocqueville (1805-1859), Frédéric Le Play (1806-1882) y Émile Durkheim (1858-1917).

(Jelin, 2000). El ocultamiento del carácter histórico de las familias y su concepción como hecho natural generan otra idea subyacente, que es considerarlas a priori como un lugar de afecto e intimidad, no visualizando que también son el lugar privilegiado de la violencia (Jelin, 1997; Mioto, 2001).

Los cambios que se vienen sucediendo al interior de las familias, tales como altas tasas de divorcio, disminución de uniones matrimoniales y aumento de uniones consensuales, baja en la fecundidad, entre otros, han llevado a la creencia de una crisis o desintegración de las familias. Sin embargo, diversos/as autores/as expresan que lo que se encuentra en crisis es el modelo de familia nuclear, tradicional (Beck y Beck-Gernsheim, 1998; Beck-Gernsheim, 2003; Roudinesco, 2003; Jelin, 1997, entre otros) y lo que se ha transformado significativamente son las dimensiones vinculadas con la sexualidad, la procreación y la convivencia (Jelin, 2000). Es decir, la definición clásica de familia como institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que normatiza, orienta y atribuye significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo un espacio de convivencia cotidiana, con una economía compartida y una domesticidad colectiva, es lo que está en cuestión (Jelin, 2000). En esta línea, Beck-Gernsheim (2003) designa con el término *familia posfamiliar* a la multiplicidad de formas de familias y de convivencia.

Beck y Beck-Gernsheim (1998) observan que las modificaciones que están sucediendo, ligadas a los roles de género, a las identidades de hombres y mujeres, así como de sus biografías personales, tienen que ver con un «proceso de individualización» (Beck y Beck-Gernsheim, 1998: 45). La vida de hombres y mujeres es una vida de autorrealización, de ahí que estos autores concluyan que la individualización ha permeado fuertemente la estructura social de la sociedad moderna actual. Afecta a las familias, las relaciones comunitarias, los roles de género, las relaciones laborales e incluso la vida política. El proceso de individualización, como proceso de autonomía y libertad individual, tiene como desenlace que la vida de las personas se constituya en una «biografía reflexiva»[6] (Beck, Giddens y Lash, 1997: 30), frente a la construcción anterior que se caracterizaba por la tradición y el desempeño de roles signados según género, posición social y otras adscripciones sociales. Ante estos cambios surgen conflictos con la correspondiente confrontación entre hombres y mujeres, quienes estarían atrapados entre los viejos patrones de comportamientos y las nuevas formas de vida. Las mujeres están divididas por la contradicción entre liberación —tiempo dedicado a la construcción de una biografía electiva— y revinculación a las viejas adjudicaciones de «estar para otros» (Beck y Beck-Gernsheim, 1998: 45). Y continúan aprisionadas entre los padres y los hijos, la profesión y la casa, a lo que Beck-Gernsheim (2003) llama *generación sándwich*. Sin embargo, el viejo ideal de la *autoentrega sacrificada* (Beck-Gernsheim, 2003) de las mujeres no sigue vigente

6 En este proceso de individualización la biografía estándar se convierte en una biografía de elección, es decir en una *biografía reflexiva*, en tanto que el concepto de *reflexividad* no implica reflexión, sino *autoconfrontación* (Beck, Giddens y Lash, 1997: 18).

y lo cierto es que cuanto más aumenta la necesidad de cuidados, más incierto es quiénes los van a realizar.

En esta línea de análisis la socióloga estadounidense Arlie Russel Hochschild (*apud* Aguirre y Fassler, 1997) considera que es una «revolución de género limitante», una revolución por la masiva inserción de las mujeres al mercado laboral, pero a su vez limitante porque ellas vienen transitando ese proceso en el marco de una cultura que no ha reestructurado los roles masculinos. Los hombres no tienen como fin compartir las tareas domésticas con las mujeres, ni se ha modificado el ámbito laboral ni los servicios de apoyo para dar cuenta de las nuevas necesidades.

Para comprender estos procesos resultan enriquecedores los aportes del sociólogo francés Pierre Bourdieu. Para este autor el orden sexual está arraigado de tal forma que «[...] hay que preguntarse, en efecto, cuáles son los mecanismos históricos responsables de la deshistorización y de la eternización relativas de las estructuras de la división sexual y de los principios de división correspondientes» (Bourdieu, 2007b: 8). En este sentido introduce el concepto de *violencia simbólica* que tiene que ver con la violencia invisible para sus propias víctimas, es decir, las mujeres, desde una mirada androcéntrica que se implanta como neutra y omite justificación alguna. Bourdieu reflexiona sobre el hecho de que las relaciones de dominación y de división sexual no están solo en los lugares más visibles, por ejemplo las familias, «[...] sino en instancias tales como la Escuela o el Estado —lugares de elaboración y de imposición de principios de dominación que se practican en el interior del más privado de los universos [...]» (*ibidem*, 2007b: 15). Desde esta posición, el autor sostiene que el conflicto que surge a la hora de abordar el tema de la masculinidad consiste en que los marcos a los que recurrimos para pensarla provienen de una estructura de dominación que tiene entre los hombres al grupo que goza de privilegios. Vale decir que conceptos y estructuras de pensamiento son a la vez fruto del sistema de dominación que queremos observar (*ibidem*, 2007b). Pero las identidades no responden meramente a elecciones personales ni a formatos construidos en el orden social. La *dominación masculina*, dice Bourdieu (2007b), se asienta en disposiciones inconscientes de hombres y mujeres. Requiere de una complicidad en la cual participan *dominadores y dominados* que en su accionar cotidiano recrean las estructuras institucionales y económicas, así como las representaciones simbólicas de la dominación. La división sexual ejercida en las familias opera desde ese lugar de dominación que tiende a favorecer una determinada estructura familiar. De esta manera, señala Bourdieu (2007a):

> [...] la familia como categoría social objetiva (estructura estructurante) es el fundamento de la familia como categoría social subjetiva (estructura estructurada), categoría mental que constituye el principio de miles de representaciones y de acciones (matrimonios, por ejemplo) que contribuyen a reproducir la categoría social objetiva. Este círculo es el de la reproducción del orden social. La sintonía casi perfecta que se establece entonces entre las categorías subjetivas y las categorías objetivas fundamenta una experiencia del mundo

> como evidente, *taken for granted*. Y nada parece más natural que la familia: esta construcción social arbitraria parece situarse del lado de lo natural y de lo universal (*ibidem*, 2007a: 130).

Los distintos aportes provenientes de los/as autores/as mencionados brindan importantes insumos a la hora de comprender la razón por la cual el tema familia ha estado ausente en la discusión sobre las políticas públicas. Definidas como universales y fundadas sobre un orden social anclado en lo «natural» del formato parsoniano madre-padre-hijos, las políticas no incluían el abanico de conformaciones familiares en sus propuestas, descuidando —entre otras— políticas que incluyan la organización social del cuidado. Así lo señalan la socióloga chilena Irma Arriagada y la brasileña Ana María Goldani.

Según Arriagada (2002, 2007b), durante los años sesenta y setenta el discurso del modelo desarrollista otorgó importancia al fortalecimiento de la familia nuclear, examinándola como intermediaria entre los individuos y las políticas públicas. Resulta entonces paradójico, por un lado, la importancia que se le asigna a las familias y, por otro, la omisión y subvaloración en el diagnóstico social y en la formulación de las políticas públicas (Arriagada, 2002). Estas serían las políticas que Goldani (2007) —en una tipología de tres políticas hacia las familias— denomina *políticas de familia,* definidas como el conjunto de medidas que intenta intervenir en el modelo de familia existente en aras de afirmar un cierto modelo ideal de familia. Pone como ejemplo de esta política a las medidas promovidas por la Alianza para el Progreso donde se busca el «ajuste» entre el modelo de desarrollo y el tipo de familia que le es funcional: la familia nuclear. El segundo tipo serían las *políticas referidas a la familia* —las más extendidas en América Latina— que comprende un conjunto de medidas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias. Incluye desde políticas universales de educación, salud, hasta las políticas focalizadas de combate a la pobreza, violencia doméstica, etcétera. Se parte de una noción de familia muchas veces idealizada, aunque se comienzan a reconocer las diferencias e inequidades en su interior al tratarse de programas para individuos en las familias (el joven, la mujer, etcétera). Sin embargo, dista de incluir una serie de demandas y requerimientos que plantean las transformaciones en el mundo del trabajo y en las estructuras familiares. Por tanto, Goldani (2007) prefiere hablar de *políticas para la familia* que parten de una concepción amplia de familia teniendo en cuenta la emergencia de los nuevos arreglos familiares; la redefinición del cuidado y la protección intergeneracionales en un reparto equitativo de las responsabilidades reproductivas sustentada en una concepción de derechos humanos basados en el género, proponiendo modelos que buscarían una mayor equidad de género en la definición de los arreglos familiares (Goldani, 2007).

En suma, se considera importante que las políticas y programas sociales tengan en cuenta la heterogeneidad de las estructuras sociales, así como las condiciones reales de la diversidad de los arreglos familiares. En esta línea, hacemos acuerdo con Arriagada (2006), para quien son erróneas tanto las políticas fragmentadas dirigidas a algunos miembros de las familias como aquellas que

las toman como unidad sin tener en cuenta su dinámica, pautada por vínculos asimétricos de género y generaciones, ocultando de esta forma las diferencias entre los miembros y los intereses divergentes. Estas dos advertencias que señala Arriagada son pertinentes a la hora de pensar en políticas de cuidados. Y que estas deberían ser pensadas como una política para las familias, al decir de Goldani, basada en una perspectiva de derechos y equidad de género.

Los cuidados

Para tener una perspectiva histórica sobre el trabajo de los cuidados es necesario revisar los debates existentes en torno de este tema, tanto en Uruguay como en otros lugares en distintos tiempos. Y poner énfasis en el tratamiento que las ciencias sociales han otorgado a la temática planteada. Cabe destacar que existen diversos enfoques que retoman —a la hora de pensar los cuidados— la dimensión política de la división sexual del trabajo, en la que se instala una mirada androcéntrica.

La perspectiva histórica por tanto es fundamental si no se pretende ignorar, al decir de la economista feminista Cristina Carrasco, «[...] los precedentes históricos de determinadas conceptualizaciones tomándolas como novedosas, cuando estas tienen una historia, aunque poco conocida» (Carrasco, Borderías y Torns, 2011: 15). En esta línea de pensamiento los debates teóricos se instalan en aspectos naturalizados de una realidad o desde una visión ubicada en el presente más inmediato, cuando las raíces del tema están en un pasado más o menos remoto. Las dificultades y los debates que se dieron en el pasado resultarán, entonces, en algunas ocasiones parecidos a los actuales, y en otras, muy distintos a los que se han instalado en la actualidad.

Ciencias Sociales y cuidados: distintas miradas

En términos teóricos, las investigaciones sobre la historia del trabajo fijaron inicialmente su atención tan solo en el que se realizaba para el mercado (Carrasco, Borderías y Torns, 2011). Las autoras consideran que lo que hoy se denomina «trabajo de cuidados» (*ibidem*, 2011: 14-15) tiene sus antecedentes en cuatro grandes tendencias:

1. la segunda ola de la «Escuela de los Annales» (fundada en 1929 por los historiadores franceses Lucien Febvre y Marc Bloch), relacionada con el mundo privado de las familias desde una visión histórica;
2. la historia de la infancia y la historia de las mujeres que han hecho visibles rupturas y continuidades socioculturales y de prácticas de crianza en la transición a las sociedades modernas;
3. la historia de la medicina donde se destacan aquellos estudios relacionados con la salud infantil; y
4. las concepciones feministas sobre la construcción de la ciudadanía moderna.

En las sociedades preindustriales, las funciones productivas y reproductivas estaban ligadas y la división sexual del trabajo variaba según los entornos económicos. De las tareas mercantiles y domésticas, así como de cuidados, participaban hombres y mujeres «[...] según marcas de género y edad, en estas tareas, pero las distinciones no respondían a los patrones actuales y eran más diversas que en siglos posteriores» (Bydston *apud* Carrasco, Borderías y Torns, 2011: 17). En algunos contextos muchas mujeres tenían trabajos que les impedían ocuparse de sus hijos/as, por lo que el cuidado era dejado en manos de otras mujeres de la familia y de la comunidad, y a la lactancia asalariada de las nodrizas (Knibiehler, 2001; Badinter, 1981). Era frecuente salir del hogar para trabajar como sirvientes domésticos o aprendices en otros hogares o gremios profesionales sin retornar, en algunos casos, a la familia de origen (Ariès, 1986). También las mujeres de la burguesía y de la aristocracia dejaban la crianza de sus hijos a cargo del servicio doméstico o nodrizas (Badinter, 1981; Donzelot, 1990 y Knibiehler, 2001), lo cual ya en el siglo XVI, particularmente a mediados del siglo XVIII, es fruto de críticas a causa de la mortalidad infantil. De esta manera, prácticas hasta ese momento aceptadas (nodriza, servicio doméstico para el cuidado y educación de los hijos/as), pasaron a ser cuestionadas por filósofos, médicos y estadistas, dado que, según estos, empobrecían la nación así como a su descendencia (Donzelot, 1990). Ejemplo de esto es *La nueva Eloísa* (1761), de Rousseau, que suele ser presentada como la obra que marcó los nuevos códigos de la maternidad, a la cual se suma literatura que aconseja a las madres ocuparse personalmente de sus hijos/as y, entre otras cosas, amamantarlos/as. Se crea de esta manera el *mito del instinto maternal* (Badinter, 1980), del supuesto amor espontáneo de toda madre hacia su hijo/a que cientos de años más tarde sigue estando presente.

A fines del siglo XVIII, se comienza a consolidar la visión de la mujer como madre, educadora y *auxiliar* del médico de familia. Este es quien se ocupará no solo de los cuidados médicos, sino que invade la vida familiar como contralor. Pondrá su mirada en la descendencia, el mantenimiento de la salud física y moral, en la condena a la medicina popular, normas y costumbres aprendidas y trasmitidas en el seno familiar de generación en generación, colocando como *seres maléficos* a los domésticos, quienes, según el pensamiento social y médico de esa época, les causaban daño a los niños (Donzelot, 1990). La ideología de la domesticidad situó entonces a las mujeres como responsables *naturales* del cuidado, pasando ellas a ocupar el lugar de fuerza de trabajo en la conducción de la casa, como garantía del mantenimiento del nombre y de la reputación de la familia (Heller, 1989). Cabe señalar que, contrario a lo que se esperaba, las hipótesis más arraigadas sobre el incremento de las horas de trabajo de las amas de casa —*guardianas del hogar*— apuntan al trabajo de cuidados unidas a las exigencias del higienismo. Recae sobre las amas de casa la responsabilidad de los éxitos y fracasos en el mantenimiento de la salud, la vida y el bienestar de hijos, así como también del resto de los miembros del hogar (Bourke, 1993 *apud* Carrasco, Borderías y Torns, 2011). Las tareas

domésticas se prolongaron e intensificaron[7] unidas a las recomendaciones del *discurso experto* sobre la intensificación de la limpieza de la casa y de la vestimenta, el tratamiento de los alimentos, especialmente aquellos consumidos por niños/as pequeños/as (agua, leche, etcétera); tareas además que se fueron progresivamente percibiendo menos como trabajo, más como producto del *amor maternal*.

En otro análisis, para la teoría marxista clásica y contemporánea (Engels, 1970; Lessa, 2012, entre otros)[8] es el triunfo de la propiedad privada sobre la propiedad común primitiva, cuyo origen lo ubican en el pueblo griego, el que marca una nueva forma de organización social: la monogamia. El primer antagonismo de clases apareció en la historia con el antagonismo entre el hombre y la mujer en la monogamia. En las sociedades primitivas, la vida de cada individuo se encontraba íntimamente asociada a la supervivencia de todos y el cuidado de los/as niños/as se realizaba en forma colectiva (Lessa, 2012). En esta línea de pensamiento, se señala que la división de tareas no implicaba una jerarquía de poder, así como tampoco anulaba la autonomía de cada persona. Con la monogamia y la figura del patriarca, la mujer pasa a ocupar un rol esclavizante respecto de las tareas domésticas reforzada con el ingreso a la actividad laboral fuera del hogar, cumpliendo con lo que hoy es llamada la «doble jornada laboral». Esta situación de opresión se expresa en la conocida frase de Engels: «El hombre es en la familia el burgués; la mujer representa en ella al proletario» (Engels, 1970: 72). La igualdad social se lograría cuando tanto el hombre como la mujer tuvieran los mismos derechos frente a la ley. Engels advierte que con la revolución social la monogamia no desaparecerá, pero sí sufrirá cambios para hombres y mujeres:

> En cuanto los medios de producción pasen a ser propiedad común, la familia individual dejará de ser la unidad económica de la sociedad. La economía doméstica se convertirá en un asunto social; el cuidado y la educación de los hijos también (*ibidem*, 1970: 74).

Si bien el marxismo es la primera teoría que reconoce el carácter económico de la producción doméstica, como generación de valores de uso por medio de un trabajo, de una actividad humana transformadora, no se visualiza que la subordinación de las mujeres bajo el patriarcado es anterior a la explotación de clase. Este será un punto de fuertes críticas[9] donde existe una amplia literatura femi-

---

7 Ruth Schwartz Cowan, historiadora norteamericana, agrega que, hacia el siglo XX, la *revolución industrial* en los hogares con la utilización de la tecnología tampoco redujo las horas de las tareas domésticas tal cual se esperaba, ya que la *nueva ama de casa* pasa a ser responsable de todos los aspectos de su casa, antes compartidos o realizados por personal doméstico o familiares que convivían bajo un mismo techo (1976, *The «Industrial Revolution» in the Home: Household Technology and Social Change in the 20th Century*, disponible en <http://www2.econ.iastate.edu/classes/econ321/orazem/cowan_household_tech.pdf>, consultado el 1.10.13).

8 Resulta inabarcable en este trabajo poder hacer una fiel transcripción de las distintas posturas y matices existentes dentro del marxismo respecto al tema.

9 Una de las tantas expositoras de esta posición es Heidi Hartmann en su libro *The unhappy marriage between Marxism and Feminism* (1981).

nista que dirige sus discusiones a corregir y debatir las explicaciones de Engels. Su propósito es deslindar las relaciones de opresión sexual de las relaciones de explotación sobre la base de evidencia histórica y etnológica, donde se encuentran estructuras jerárquico-sexuales en sociedades sin clases con lo cual es cuestionado el binomio *división sexual del trabajo-propiedad privada*.

En cuanto al pensamiento económico[10], desde finales del siglo XVIII, se asocia progresivamente el trabajo al mercado y al salario, lo cual contribuyó en forma decisiva a la desvalorización económica del trabajo doméstico y de cuidados, dando lugar a lo que Federici (*apud* Carrasco, Borderías y Torns, 2011) llama *the patriarchy of the wage*. De esta manera se consolida una visión de lo económico que margina a las mujeres, pero también excluye posiciones alternativas, prevaleciendo el discurso moralizador y normativo que apela a las *leyes naturales*. Desde aquí se infiere la inferioridad de las mujeres, así como su carácter de dependencia frente al mundo masculino sin grandes cuestionamientos.

Hay dos autores que resultan significativos para el análisis: Adam Smith y John Stuart Mill.

En 1776 el economista Adam Smith publica su obra *Indagación acerca de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (más conocida como *La riqueza de las naciones*). En esta, fija los roles de mujeres y hombres según una dicotomía que asigna el ámbito económico, público, a los hombres, quienes deben mantener a su familia con base en su trabajo, y el ámbito privado, moral, vinculado a la crianza y al cuidado, a las mujeres. Si bien reconoce la importancia de las tareas de las mujeres, consideradas indispensables para que los hijos se conviertan en trabajadores productivos y contribuyan a la *riqueza de las naciones,* no le otorga a esta actividad valor económico.

Mención especial merece el filósofo y economista John Stuart Mill. En 1848, en su obra *Principios de Economía Política con algunas de sus aplicaciones a la Filosofía Social*, plantea —desde su adscripción a ideas socialistas y a la causa feminista—[11], ideas contrarias a Smith y a muchos de sus contemporáneos, convirtiéndose en el primer manual de economía que centra su atención en las mujeres como agentes económicas autónomas recibiendo un tratamiento diferencial al de los hombres, sin que esto se traduzca en un trato discriminatorio. También introduce temas vigentes hasta la actualidad, por ejemplo, las distintas formas de violencia a las que está expuesta la mujer, y las diferencias salariales entre varones y mujeres. Interesa en particular la enumeración que realiza Mill en la obra mencionada sobre las distintas formas de trabajo, a las cuales considera como factor de la producción, señalando que una de ellas es

10 El origen etimológico de la palabra *economía* tiene sus raíces en la palabra griega *oikonomia*, que significa «administración del hogar» (<http: //es.scribd.com/doc/93990646/Origen-etimologico-de-la-Economia>, consultado el 1.10.2013). Sin embargo, evidenciamos que, desde su aparición, esta disciplina no ha incluido toda la producción que se realiza en los hogares al margen del mercado.

11 Cabe señalar que la filósofa y feminista Harriet Taylor fue de gran influencia en la obra y pensamiento de Mill.

> [...] el trabajo que tiene por objeto los mismos seres humanos. Todo ser humano se cría desde la infancia gracias al trabajo de alguna o algunas personas, y si no se realizara este trabajo o una parte de él, el niño no alcanzaría nunca la edad y la fuerza que le permite convertirse a su vez en un trabajador. Para la comunidad en general el trabajo y el costo de criar su población infantil forma parte de este gasto que es condición necesaria de la producción, y que será devuelto en demasía por el producto fruto de su trabajo (Mill, 1978: 60-61).

Según los aportes desde una perspectiva feminista —más allá de las diversas afiliaciones políticas y filosóficas de las feministas, que exceden las posibilidades de ser integradas a este trabajo— la crítica a la división sexual del trabajo se encuentra en los fundamentos de su pensamiento. Esta división responde a las necesidades del capitalismo, que, por un lado, reduce significativamente los costes de reproducción de la fuerza de trabajo mediante el trabajo doméstico realizado por las mujeres; por el otro, estas pasan a formar parte de un caudal a disposición de mano de obra de bajo costo. Agregan que la desaparición del capitalismo no garantizaría el fin de la opresión de las mujeres, ya que la división sexual del trabajo es consecuencia de la explotación de mujeres por parte de hombres, tanto en el ámbito doméstico como laboral, donde desempeñan empleos que constituyen una prolongación de las tareas que tradicionalmente se les adjudica en el hogar (Benerías y Roldán *apud* Carrasco, Borderías y Torns, 2011). Serían entonces las relaciones de poder entre los sexos las que reforzaron la existencia del trabajo doméstico, a la vez que se agudiza y toma nuevas formas la opresión a la que se ven sometidas las mujeres una vez que se incorporan masivamente a la esfera del trabajo remunerado fuera de sus hogares.

De acuerdo con Carrasco, Borderías y Torns (2011), desde los años setenta comienza en Europa lo que se ha llamado *el debate sobre el trabajo doméstico*, cuya bibliografía sobre las características y el contenido son amplísimas.[12] Su esencia estuvo fijada —en un marco marxista— en torno a la naturaleza del trabajo doméstico y su relación con el modo de producción capitalista. El reconocimiento del trabajo doméstico como *trabajo* implicó, por un lado, una ruptura epistemológica con la economía política y, por otro, poner de manifiesto el trabajo invisible de las mujeres en el ámbito doméstico y del cuidado de la vida. Esto coloca sobre la mesa de debate la estructura sexuada de la vida cotidiana, abriendo nuevas vías de análisis.

Paralelamente a esta elaboración y conceptualización sobre el tema del trabajo doméstico y de los cuidados, fue desde los países anglosajones que se impone el término *care* que persiste hasta el día de hoy. Como pionera en este tema, Hilary Graham (1983)[13] pone el acento en los sentimientos y emociones en los que se enmarcan los cuidados en un tipo de sociedad en particular donde

12 Las autoras más relevantes de ese momento son Mariarosa Dalla Costa (1972), Laura Balbo (1980), Antonella Picchio (1981) y Chiara Saraceno (1994), entre otras.

13 Graham, Hilary (1983) *A labour of love: women, work and caring*, Finch, Janet y Groves, Dulcie (coords.).

interactúan dos fuerzas: la del capitalismo y la del patriarcado. En los años noventa, la economía feminista[14] comienza a hablar específicamente del trabajo de cuidados y de los diferentes aspectos relacionados con este, surgiendo el concepto de *economía del cuidado*. Entre las autoras de referencia, se encuentran Susan Himmelweit y Nancy Folbre. Rescatamos de su extensa producción algunos de los aportes más signficativos. Himmelweit (1995) cuestiona la dicotomía trabajo-no trabajo e incorpora la noción de trabajo doméstico como tema de la economía para ser analizado al igual que el trabajo remunerado en toda su dimensión. Por otra parte, resalta que la ausencia de las mujeres en el mercado laboral y en la vida pública no es una cuestión opcional o de preferencia personal, sino que ha sido históricamente asignado. En este sentido aspira a la validación y visibilización de la contribución que las mujeres realizan por medio del trabajo doméstico y de los cuidados, reconociéndolos como trabajo. En esta misma línea, Folbre y England (1999) discuten cómo se distribuyen los cuidados de personas dependientes entre los miembros de la sociedad, a la vez que acentúan la lucha por el reconocimiento de lo que tradicionalmente ha sido considerado un *trabajo de mujeres* donde la *compensación* se basa en un sentimiento altruista. Por otra parte, ambas señalan los costos del trabajo reproductivo, lo que ayuda a contestar algunas de las preguntas importantes que están en la agenda feminista. Las más destacables son: ¿cómo el trabajo no remunerado de las mujeres afecta su entrada al mercado laboral?; ¿cómo se vincula la situación de las mujeres con el Estado de bienestar? Estas y otras preguntas conducen a nuevas interpretaciones en temas incluidos en la agenda feminista y también en la historia económica.

Nancy Fraser (1997), politóloga estadounidense, en su extensa obra, se aproxima críticamente al supuesto de que la política cultural del reconocimiento no debe suplantar a la política social de redistribución, sino que requiere integrarlas, ya que ni una ni otra son suficientes para subsanar las injusticias del mundo contemporáneo. El género, por ejemplo, contiene dimensiones político-económicas referidas a la división entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado que lo coloca en el ámbito de la redistribución; y una dimensión cultural-valorativa, ambas asociadas al androcentrismo que desprecia aquello que se codifica como *femenino* dentro del ámbito del reconocimiento. Examina, entre otras cosas, los dilemas referentes al género y el Estado de bienestar al retomar las limitaciones de dos concepciones diferentes de la justicia de género posindustrial: el *modelo del proveedor universal*, que busca que las mujeres se conviertan en trabajadoras iguales a los hombres, y el *modelo de la paridad del cuidador*, que pretende promover la equidad de género mediante el apoyo al trabajo informal del cuidado. En este último «[...] la meta no es hacer las vidas de las mujeres iguales a las de los hombres, sino, más bien, hacer que "la diferencia no implique costos"» (Fraser, 1997: 81). La autora plantea romper con la equidad de género identificada ya sea por la igualdad o la diferencia esbozando una tercera aproximación

14 Para ampliar la información se sugiere consultar <econpapers.repec.org/article/taffemeco/default2.htm> (consultado el 1.10.2013).

que integraría la redistribución y el reconocimiento mediante la deconstrucción del género y el cambio en los hombres: la del *modelo del cuidador universal*. En este modelo el Estado benefactor debe asegurar que hombres y mujeres hagan lo mismo generando condiciones para eso y desmantelando la oposición entre proveedor y cuidador: «Integraría actividades que están separadas, eliminaría la codificación según el género y animaría a los hombres a desempeñarlas también» (*ibidem*, 1997: 91). Cita a Joan William cuando afirma que el desmantelamiento de los roles y su codificación cultural es derrocar el orden de género: «Significa subvertir la división existente del trabajo según el género y reducir la importancia del género como principio estructural de la organización social» (Williams *apud* Fraser, 1997: 91), aspectos fundamentales a la hora de pensar en una política de cuidados. Debería estar pensado como una política de reconocimiento hacia las mujeres pero también de redistribución de renta. Se analizará más adelante cuánto de esto está presente o no en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay.

¿Pero qué entendemos cuando hablamos de cuidados?

Antes de brindar una definición, resulta oportuno retomar algunas dificultades que señala Carol Thomas (2011) a la hora de conceptualizar los cuidados. Un primer aspecto es el doble significado de la palabra *care* en inglés, en el sentido de *cuidar a alguien* (*caring for someone*), es decir, realizar el trabajo de cuidados, y el de *apreciar a alguien* (*caring about someone*), apuntando a los sentimientos de afecto hacia la persona.

Otro aspecto refiere a la forma en que se han conceptualizado los cuidados en sociología, que da lugar a una imagen parcial y fragmentada de los cuidados en sociedad. Esta parcialidad tiene dos efectos: en primer lugar, excluye formas de cuidados en el hogar a cargo de personas sin relación de parentesco, por ejemplo el servicio doméstico; en segundo lugar, refiere a que la persistencia de un enfoque fragmentario de los cuidados no permite llegar a una comprensión general de la división del trabajo de cuidados, ya sea en el mundo privado-doméstico y dentro del dominio público, y transversalmente a ambos (Graham *apud* Thomas, 2011). Para Thomas, *cuidados* no es una categoría teórica en sí misma, sino una categoría empírica que debe ser analizada en función de otras categorías teóricas.

Las definiciones de *cuidados* son polifacéticas y variables en el plano de siete dimensiones que, de acuerdo con Thomas (2011: 149-151), dan lugar a conceptos muy diversos de cuidados:[15]

1. La identidad social de la persona cuidadora hace alusión a las características sociales que la definen vinculadas a su función de roles familiares

15 Thomas (2011) realiza una comparación interesante al descomponer los conceptos de cuidados de acuerdo a las siete dimensiones señaladas, tomando como referencia las definiciones de Hilary Graham (década de 1980 y su reconceptualización de la década de 1990), Roy Parker (1981) y Clare Ungerson (1990).

(esposas, madres, hijas) o con relación a roles ocupacionales. Lo significativo es el hecho de que la mayoría de las cuidadoras son mujeres.

2. La identidad social de la persona que recibe cuidados. Esta dimensión refiere a que, en la mayoría de los conceptos de cuidados, las personas receptoras se definen con relación a su pertenencia a un grupo (grupos de edad o grupos sociales) y no basadas en su situación de dependencia, que constituye la variable más significativa para la investigación.
3. Las relaciones interpersonales entre la persona cuidadora y la receptora de cuidados, las cuales se definen en función de los lazos o vínculos que indican los grados de familiaridad, amistad o vecindad, así como de personas desconocidas que han entrado en contacto, por ejemplo, por la respuesta de los servicios oficiales o voluntarios.
4. La naturaleza de los cuidados se puede definir como un estado de actividad, pero también como una actividad y a la vez como un estado afectivo.
5. El dominio social en el cual se localiza la relación de cuidados apunta al dominio público o privado en el cual se genera.
6. El carácter económico de la relación de cuidados. Esta dimensión hace referencia al carácter asalariado o no asalariado del trabajo de cuidados, ya sea determinada por una obligación normativa (familiar o de otro tipo) o por el vínculo monetario. Es importante señalar que los cuidados en el dominio doméstico no son exclusivamente no remunerados y los del dominio público no son únicamente remunerados.
7. Otra dimensión remite al marco institucional en el cual se prestan los cuidados que para algunas autoras se ubica en el hogar dentro del contexto familiar, mientras que otras identifican una diversidad más amplia de marcos institucionales (el hogar, el hospital, el residencial, etcétera).

Señala Thomas (2011) que es posible construir diversos conceptos de cuidados si se combinan variables de cada una de las siete dimensiones mencionadas, a la vez que se inclina por construir un concepto *unificado* de cuidados que puede ofrecer una base para la investigación y construcción de una categoría teórica:

> Los cuidados son la prestación remunerada o no remunerada de apoyo en la cual intervienen actividades que implican un trabajo y estados afectivos. Los prestan principal, aunque no exclusivamente, mujeres, tanto a personas adultas sanas como a personas dependientes y a los niños y niñas, en la esfera pública o en la esfera doméstica, y en una diversidad de marcos institucionales (*ibidem*, 2011: 169).

Otro elemento de importancia para agregar a esta definición de Thomas es la que hace Carrasco (2001) al recordar que el trabajo remunerado se estructura con base en una jornada laboral que se diferencia de lo que es tiempo de ocio, mientras que los cuidados familiares no se limitan a un horario determinado. Requieren el desarrollo de una variedad de funciones y habilidades que implica

relaciones afectivo-sociales difícilmente separables de la actividad misma, creando así un complejo de relaciones humanas sobre el cual se sustenta el resto de la sociedad. Para Carrasco, por tanto, cuidar es un trabajo

> [...] que implica tareas complejas de gestión y organización necesarias para el funcionamiento diario del hogar y de sus habitantes. Un trabajo que se realiza día tras día los 365 días del año, en el hogar y fuera de él, en el barrio y desde el puesto de trabajo remunerado, que crea redes familiares y sociales, que ofrece apoyo y seguridad personal y que permite la socialización y el desarrollo de las personas. La magnitud y responsabilidad de esta actividad lleva a pensar —como he señalado en otra ocasión— en la existencia de una «mano invisible», mucho más poderosa que la de Adam Smith, que regula la vida cotidiana y permite que el mundo siga funcionando (*ibidem*, 2001: 5).

Crisis del cuidado y conciliación de los tiempos

Las importantes transformaciones que se han dado en las últimas décadas en las familias en cuanto a su estructura y dinámicas ha planteado la reorganización de la forma de cobertura de la necesidad de cuidados llamada *crisis del cuidado*[16], la cual de acuerdo con la economista feminista Amaia Pérez Orozco

> [...] es un problema socioeconómico de primer orden, que afecta al conjunto de la población y solo puede percibirse en toda su magnitud si dejamos de centrar la visión en los mercados y lo monetizado y, en cambio, situamos como categoría analítica básica la sostenibilidad de la vida; es decir, si buscamos comprender las formas en que cada sociedad resuelve sus problemas de sostenimiento de la vida humana (*ibidem*, 2006: 8-9).

Esta crisis se produce en «[...] un momento histórico en que se reorganiza simultáneamente el trabajo salarial remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral» (Cepal, 2009: 173). También se genera cuando hay un aumento de personas que por su condición de dependientes requieren de cuidados, al mismo tiempo disminuye la proporción de personas dispuestas a encargarse de esa función en las condiciones impuestas a las mujeres en la familia tradicional.

Esta realidad sustenta una nueva terminología que se encuentra en la investigación bibliográfica referida a conciliar la vida familiar con la laboral, la cual recibe críticas desde el feminismo. Está en debate desde las últimas décadas, tanto en la producción académica europea y latinoamericana como en la agenda de las políticas públicas de Europa, más recientemente, de la región. Los estados de la Unión Europea han cumplido un rol preponderante en la conciliación entre responsabilidades familiares y empleo, a través de servicios de cuidado a

16 De acuerdo con Carrasco, Borderías y Torns (2011), en un texto de Pérez Orozco y Del Río (2002) se utiliza en castellano por primera vez el término *crisis del cuidado*. En sociología el término *care (crisis)* surgió, en la década de los noventa en EEUU, desde la preocupación por la atención a la salud de las personas ancianas.

la infancia, licencias parentales, reducción o flexibilización de los horarios de trabajo, entre otros (Hobson, 2002).

Sin embargo, los estudios de Hearn (2001), en el ámbito del CROME (Critical Research on Men in Europe), revelan que, mientras aumentan los discursos políticos con relación al lugar del hombre en el hogar y el trabajo, y la conciliación entre las demandas de ambas esferas, no hay políticas centradas en los hombres. En esta línea, señalan Güida *et al.* (2007) y De Martino, Espasandín y Cafaro (2010) que la ausencia de análisis e intervención con relación a la vida laboral de los hombres es destacable ante un modelo económico que evidencia intensificar el modelo del hombre como proveedor. También Lewis (2003) revela que, aun con el desarrollo de políticas de conciliación entre trabajo y familia en Europa, sigue prevaleciendo una división sexual del trabajo basada en el hombre como principal proveedor económico. Este dedica tiempo completo al trabajo remunerado, mientras la mujer dedica tiempo parcial en un trabajo de menor remuneración y calificación.

Los estudios del uso del tiempo han ofrecido información sobre la forma en que las personas utilizan el tiempo. De acuerdo con Carrasco, Borderías y Torns (2011), dichos estudios mostraron un auge relevante en la década de los años sesenta y a partir de los años setenta se crea la International Association for Time Use Research (IATUR). Desde los años ochenta diversos países industrializados comienzan a realizar en forma oficial estas encuestas.[17]

Según estas autoras,

> los estudios de uso del tiempo marcaron un punto de inflexión en el intento de hacer visible el trabajo realizado por las mujeres en el hogar y contribuyeron de forma importante a poner de relieve las desigualdades de sexo/género con relación al trabajo (*ibidem*, 2011: 63).

Para Carrasco (2001), en el sector de población económicamente activa hay tiempos mercantilizados y no mercantilizados. Los tiempos mercantilizados son los que atañen al trabajo remunerado y los no mercantilizados están vinculados al tiempo de necesidades personales (ocio, trabajo voluntario, trabajo familiar doméstico). En esta línea de pensamiento,

> [...] en una sociedad capitalista regida por el objetivo de la maximización del beneficio, solo el tiempo mercantilizado —aquel con capacidad de ser transformado en dinero— tiene reconocimiento social. Este tiempo es el dedicado al trabajo de mercado (*ibidem*, 2001: 20).

Los tiempos generadores de la reproducción «[...] se constituyen en la sombra de la economía del tiempo dominante, basada en el dinero» (Adams *apud*

17 Recordamos que en nuestro país la primera experiencia en el tema proviene de la Encuesta sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado realizada en Montevideo y área metropolitana en 2003 por las sociólogas Rosario Aguirre y Karina Batthyány, investigadoras de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, donde señalan cómo el estudio del tiempo social tiene un papel fundamental a la hora de revelar y estructurar las actividades de las personas, a la vez que aporta a la medición de las desigualdades sociales.

Carrasco, 2001: 21) y no tienen ningún reconocimiento, con tendencia a hacerse invisibles. Carrasco concluye que «[...] la sociedad se organiza teniendo como referencias las exigencias de los tiempos de cuidados o se organiza bajo las exigencias de los tiempos de la producción capitalista» (*ibidem*, 2001: 28). A su criterio, el término *conciliación* queda desvirtuado como concepto instalado por las feministas de los años setenta, ya que no plantea cambios profundos en el mercado de trabajo ni cuestiona las desigualdades generadas en la asunción de las responsabilidades del cuidado. Parecería entonces que quienes tienen que seguir conciliando son las mujeres, pues los hombres aparecen como observadores pasivos a la hora de las tareas de cuidados y domésticas, que «ayudan» a aliviar la doble jornada:

> Además, dichas políticas —aunque no se haga explícito— están dirigidas fundamentalmente a las mujeres, cuando son mayoritariamente los varones quienes aún «no concilian» sus tiempos y sus actividades. De hecho, las mujeres hemos estado siempre en una práctica continua de «conciliación» sin necesidad de leyes o políticas particulares (*ibidem*, 2001: 28).

Siguiendo en esta línea de debate, Casado y Gómez (2006) señalan que en la actualidad no es posible hablar de conciliación sin vincular este concepto al de corresponsabilidad. Este último supone la asunción equitativa de hombres y mujeres de derechos y deberes, responsabilidades y oportunidades relacionadas al ámbito doméstico, familiar y de cuidados, a lo que se suma la gestión efectiva de la realidad personal, familiar y profesional de todos los agentes sociales (Estado, empresas, sindicatos, asociaciones, entre otros).

Los cuidados desde un enfoque de derechos

La naturaleza compleja del cuidado entre la dimensión privada-personal y la pública-política cuestiona supuestos fundamentales entre lo que es público y privado. Ya se ha examinado cómo las mujeres han sido relegadas en el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanas. Por tanto, el debate actual sobre los cuidados replantea estos cuestionamientos en tanto se los concibe como un derecho y un deber que implica a hombres y mujeres, a la sociedad en su conjunto y al propio Estado.

Depositar en el mercado la solución a las necesidades de cuidado de las familias incrementa la desigualdad, ya que la capacidad económica de cada individuo es la que define fundamentalmente las posibilidades de acceso a los servicios. Tampoco la puede asumir la comunidad, el voluntariado o quien sea, sino que debe ser el Estado el que, a través de políticas públicas, responda a la demanda de cuidado. De esta manera contribuye a reducir las brechas para el acceso, a la vez que genera las capacidades para que surja una variedad de ofertas de cuidado que atiendan las diversas necesidades de la población. Estos planteos están vinculados a la discusión actual respecto de las políticas de cuidado en Uruguay, en términos de producción de bienestar que apunten a la mencionada desfamiliarización de las tareas de cuidados, desde un enfoque de género y derechos.

Autores como Abramovich (2006) y Pautassi (2007) aportan insumos importantes a la hora de pensar los cuidados desde un enfoque de derechos. De acuerdo con ellos, el *enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo* toma el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, y obliga a revisar los parámetros necesarios para su rendición de cuentas. Desde la perspectiva de Abramovich (2006) y Pautassi (2007), el Estado tiene obligación de proteger, promover y asegurar los derechos humanos. Así, cambia la concepción en el proceso de elaboración de políticas cuyo punto de partida no es la existencia de personas con necesidades a ser asistidas, sino sujetos con derechos a exigir prestaciones. En los últimos años han sido también las agencias de cooperación para el desarrollo e instituciones internacionales las que han incorporado en sus estrategias de acción el enfoque de derechos.[18]

Desde el enfoque de derechos, el Estado debe ajustar su sistema legal y sus políticas a las obligaciones asumidas en los tratados internacionales, así como aprobar normas que protejan la vulneración de cualquier tipo de derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Para esto es necesario elaborar información que identifique sectores de la población vulnerados en sus derechos a fin de poder garantizar la eficacia de una política pública (Abramovich, 2006; Pautassi, 2007).

Desde este marco teórico-operativo, Pautassi (2007) plantea pensar las nuevas estrategias de desarrollo que permitan identificar con más precisión las obligaciones del Estado frente a los principales derechos humanos. Asimismo, vincular el desarrollo sustentable con la contribución de las mujeres a la economía, poco visible hasta el momento.

¿Cómo incorporar desde un enfoque de derechos la complejidad del cuidado? Pautassi (2007) realiza varias apreciaciones al respecto: en primer lugar, considera que la promoción y el reconocimiento del cuidado como derecho (el derecho al cuidado y a cuidar[se]) no debe asociarse solo con las mujeres —más allá que, como se ha señalado, son ellas las principales cuidadoras—, sino con toda la ciudadanía. Es decir,

18 Los diversos marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos hacen referencia principalmente al combate a la pobreza y al empoderamiento de los pobres, aunque reconocen situaciones de vulneración de derechos vinculadas al género, etnia, etcétera. A título de ejemplo, se pueden ver los siguientes documentos: Department for Internacional Development (DFID) (2000), *Realising human rights for poor people*, disponible en <www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/human_rights_tsp.pdf> (consultado el 6.2.2014); *Informe Anual del Unicef 2001*, disponible en <www.unicef.org/spanish/publications/files/pub_ar01_sp.pdf> (consultado el 6.2.2014); Hunt, Paul; Nowak, Manfred y Osmani, Siddiq (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, <www2.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyS.pdf> (consultado el 6.2.2014); Unesco (2002), *¿Va el mundo por buen camino?*, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129777s.pdf> (consultado el 6.2.2014).

> [...] no se renuncia a la idea de otorgar determinados derechos en función de la desventaja a la cual se ven sometidas las mujeres, como otros sectores de la población en función de su origen, etnia, situación social, sino precisamente se busca que el reconocimiento sea a partir de que quien cuida es la mujer sino que el título de derecho (*entitlement*) sea el de ciudadano o ciudadana (*ibidem*, 2007: 16).

De esta manera se estarían distribuyendo las responsabilidades de cuidados a todos los miembros de la sociedad.

La segunda apreciación que realiza es que el derecho a ser cuidado no se constituya en desventaja inicial para que se otorgue la atención que necesita «[...] sino por el contrario, la idea de derecho universal da cuenta de su valor intrínseco, independientemente del estado de necesidad que esté transitando esta persona» (*ibidem*, 2007: 16). En este sentido, se trata de no promover (o no seguir promoviendo) la inclusión de *beneficiarios* en programas focalizados de cuidado o protección, sino

> [...] considerar a los ciudadanos y las ciudadanas como titulares de derecho al cuidado, derecho que se debe satisfacer a través de los sistema de seguridad social de cada Estado. Es decir, la idea de incorporar la exigibilidad de una oferta de cuidado por parte de los Estados y de los empleadores, según corresponda (*ibidem*, 2007: 32).

Esto implica que la oferta de cuidados debe pensarse en forma transversal teniendo en cuenta las distintas situaciones de los diferentes sectores de la población. Para esto el Estado debe producir información debidamente desagregada para saber cómo y de qué manera se resuelve la problemática del cuidado. No solo como medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino como un compromiso del Estado en aras de garantizar el derecho al cuidado.

A la oferta de cuidados hay que sumarle la universalización en la responsabilidad para el cuidado —la corresponsabilidad—, en el entendido de que solo de esta manera se puede trascender los compromisos inmediatos e insertar al cuidado como derecho humano, así como desarrollar una estrategia de cambio estructural que apunte a la reorganización de la división sexual del trabajo.

Pautassi señala que

> el enfoque de derechos aplicado al conjunto de políticas públicas no implica sumar programas o más áreas ministeriales para proveer cuidado, sino precisamente comprender el carácter integral y su valor en términos de garantías de reproducción social. El valor de su reconocimiento como derecho radica precisamente en que opera el sistema de protección de derechos humanos y los compromisos suscriptos por los gobiernos. De igual modo, su implementación debe hacerse bajo estándares de derechos y con instancias de fiscalización (*ibidem*, 2007: 43).

Las políticas públicas y la transversalización de género

El uso del término *política pública* fue formulado por primera vez por el sociólogo estadounidense Harold D. Lasswell en 1951[19], quien propone la creación de las ciencias de las políticas como una forma de contribuir a la racionalidad y eficiencia del trabajo gubernamental. A partir de allí, su significado conceptual se ha debatido largamente (Parsons, 2007): para unos el concepto supone la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental, mientras que para otros, el significado moderno de *policy* se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos. Este autor analiza la articulación entre los conceptos de lo *público* y lo *político* como aspectos fundamentales del debate sobre las políticas públicas. Parsons (2007) señala que cuando se habla de lo *público* se hace referencia a la dimensión de la actividad humana en la que se hace necesaria la intervención gubernamental, lo cual no omite la vinculación entre lo público y lo privado.

En las décadas de los setenta y ochenta, las críticas feministas a las políticas públicas señalan que la formulación de estas políticas ha estado vinculada a aquello que los hombres consideran como dominio público. Carole Pateman (*apud* Parsons, 2007) centra su posición señalando que el liberalismo se encuentra estructurado a partir de relaciones patriarcales y de clase. La dicotomía entre lo privado y lo público estaría ocultando la sumisión de las mujeres a los hombres dentro de un orden, el cual en apariencia suele visualizarse como universal e individualista de igualdad. Más adelante se expone de qué manera se fue introduciendo el tema género en las políticas públicas.

El marco analítico de las políticas públicas, la toma racional de decisiones, el enfoque por etapas (Parsons, 2007) sigue siendo la base para el análisis. El ciclo de vida de las políticas públicas estaría dado por la definición del problema, la identificación de respuestas, la evaluación de opciones, la selección de las opciones, la implementación y la evaluación. En cada una de ellas a su vez hay toma de decisiones que ocurren en diferentes ámbitos y niveles.

Esta formulación por etapas ha sido criticada por no dar paso a una visión integral del análisis de las políticas públicas, en la cual parece no tenerse en cuenta la multiplicidad de actores involucrados en el proceso de formulación, desconociendo el mundo real que se presenta más complejo y menos lineal (Parsons, 2007). Sin embargo, más allá de la pertinencia de las preocupaciones que presentan los críticos, el ciclo por etapas puede brindar elementos que a fines analíticos pueden ser de utilidad, ya que permite la construcción de un modelo para explorar el curso de las políticas sociales. En el planteo del autor (Parsons, 2007), este enfoque por etapas proporciona una estructura racional a partir de la cual sí es posible considerar la multiplicidad de la realidad apelando a diferentes marcos interpretativos.

19 Véase Lasswell, Harold y Lerner, Daniel (1951), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.

En lo que refiere a la presente investigación, uno de los aspectos analizados estará centrado en cuáles son los elementos que entran en juego a la hora de la génesis de una política pública. Y cuándo un tema se convierte en problema político o de políticas públicas al confrontar aspectos subjetivos y objetivos de la realidad (Parsons, 2007). En esto, entran en juego las distintas percepciones que implican valores, creencias, ideologías, intereses, prejuicios, entre otros, por un lado. En la esfera de las decisiones públicas se entrecruzan, por otro lado, una gran diversidad de actores individuales y colectivos, que al decir de Maldonado y Palma (2013) son los grupos gubernamentales, estatales, parlamentarios, partidos políticos, grupos de presión (por ejemplo, sindicatos), organizaciones de la sociedad civil, centros y redes de conocimiento (expertos, centros de investigación, organismos internacionales, entre otros) y la opinión pública, que en un sentido amplio abarca a los medios de comunicación y al electorado. Estos grupos e instituciones vinculadas al proceso de creación de una política pública desempeñan funciones y actúan en distintos sentidos de acuerdo a sus motivaciones, enfoques e intereses (Maldonado y Palma, 2013).

Como ya se expresara, no todas las demandas de la sociedad pasan a ser de interés del Estado constituyéndose en políticas públicas. Resulta necesaria una conjunción de diversos factores que hagan esto posible, entre los cuales se destacan la movilización de demanda y presiones, la construcción de un problema de urgente solución, etcétera. Según Guzmán (*apud* Fassler, Dabezies y García, 2011) los problemas deben ser formulados de manera compatible con las creencias y normas generales, desarrollándose estrategias discursivas que incrementen su visibilidad e importancia. A su vez, los contextos políticos, sociales, institucionales y económicos pueden generar en un momento histórico mayores o menores oportunidades para presentar los problemas, determinando cuáles de éstos se legitiman o son excluidos del debate y de la agenda pública-política.

Por otro lado, en esta construcción de problemas, los profesionales —o al decir de Giddens (1991), *el conocimiento experto*— tienen gran influencia, ya que suelen aparecer representados como autores de un conjunto de conocimientos que juegan un papel como insumos en la definición de la política pública y de las instituciones de la vida cotidiana.

A estos aportes resulta necesario introducir algunas variedades conceptuales y desafíos de intervención a la hora de pensar en procesos de políticas sensibles al género. Esto se fundamenta en que todas la políticas públicas estarían *generizadas* (Acker *apud* Rodríguez Gustá, 2008), lo cual implica que los contenidos, objetivos y metodologías de las acciones del Estado están permeadas de concepciones sobre el valor relativo de atributos culturales masculinos y femeninos, y de las creencias respecto de los comportamientos normativos esperados.

En América Latina, las políticas denominadas *sensibles al género* han ganado espacio desde mediados de los setenta y actualmente la totalidad de la región cuenta con planes de igualdad de oportunidades. Pero esto no se ha dado en forma *mágica,* por lo cual sería injusto dejar de mencionar las prácticas y los

discursos de los movimientos de mujeres latinoamericanas de los años setenta y ochenta, quienes cuestionaron la distinción convencional entre lo público y lo privado. Señala Aguirre (1998) en este sentido que

> la politización de los temas de la vida cotidiana («lo personal es político») ha significado una ruptura con la historia de las organizaciones sociales tradicionales, fundamentalmente con las demandas planteadas por el movimiento sindical. Las mujeres expresaron sus problemas cotidianos, tanto individuales como colectivos, en el lenguaje público de los derechos, proporcionando información y conocimientos sobre prácticas denunciadas como injustas para las mujeres (*ibidem*, 1998: 159).

En el camino por incidir en la formulación de la agenda pública para hacer efectiva la ampliación de la ciudadanía de las mujeres a través de *políticas sensibles al género*, es posible reconocer cuatro categorías identificadas en la literatura que conforman las características de políticas orientadas a la equidad de género (Rodríguez Gustá, 2008). Si bien difieren en sus enfoques teóricos y en sus metodologías de intervención, pueden tener efectos imprevistos e inesperados ligados a los límites estructurales del contexto social donde no se cuestionan las causas de la desigualdad de género (Lombardo, 2002). Las cuatro categorías son:

a. las políticas de acción afirmativa;
b. las políticas para las mujeres;
c. las políticas con perspectiva de género y
d. las políticas de transversalización de género.

A continuación se presentarán brevemente sus características principales, lo cual se considera relevante ya que, si bien pueden convivir en un mismo momento varias categorías a la vez y la realidad empírica resulta menos lineal, lo que preocupa es que se usen en forma indistinta.

Las *políticas de acción afirmativa* están inspiradas en el artículo 4.º de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)[20], el cual promueve la presencia femenina en los lugares decisorios del Estado, teniendo en cuenta que la obtención de la ciudadanía política mediante el sufragio femenino, consagrado entre los años cuarenta y cincuenta en América Latina, resultó insuficiente para garantizar el acceso de las mujeres a las jerarquías estatales. Las políticas de acción afirmativa son entonces políticas transitorias de acceso de las mujeres a instituciones y a su participación en los

20 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres (CEDAW): «Artículo 4.º, 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria». Disponible en <http: //www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

procesos de toma de decisión política. Este conjunto de políticas ha recibido críticas ya que en sí no cuestionan las injusticias estructurales.

Las *políticas para mujeres* fueron antecesoras de las *políticas de género*, asociadas con el pasaje del enfoque de *mujeres en el desarrollo* (MED[21]) a la *perspectiva de género* (GAD[22]). El primer enfoque buscó promover la integración de las mujeres al sistema económico para mejorar sus ingresos. En América Latina se crearon las primeras oficinas que tendieron a promover proyectos y programas orientados a modificar la situación de las mujeres. Señala Guzmán (*apud* Rigat-Pflaum, 2008) que estas oficinas actuaron desde una posición subordinada y aislada en la jerarquía institucional del Estado. La crítica recibida a este enfoque es que no se cuestiona la concepción de desarrollo y modernización, ni la posición de las mujeres en la estructura económica determinada por las relaciones de género. Y este hecho dificulta la articulación de los roles productivo y reproductivo, sobre todo en los países más pobres. En esta visión, la conciliación entre el trabajo y el cuidado de la familia supone mejorar las condiciones de las mujeres para llevar a cabo ambas tareas, sin cuestionar la situación históricamente construida. En este sentido concluye la economista británica Naila Kabeer (1998):

> La abogacía de MED se fundaba en una teoría del prejuicio «irracional» y de los estereotipos de los papeles sexuales, cuando lo que se necesitaba era una teoría del poder masculino y de los intereses de género en conflicto. Este interés por las actitudes individuales, más que por el poder económico, político e interpersonal más amplio que los hombres ejercen sobre las mujeres, es inevitable en un marco teórico que considera que las distorsiones de la socialización en los papeles sexuales son la explicación clave de la desventaja de las mujeres (*ibidem*, 1998: 54).

En cuanto a las *políticas con perspectiva de género* ligadas al enfoque *género y desarrollo*, es posible hacer mención a la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi (1985), donde se cuestiona el sistema de género y se proponen acciones para transformar la división sexual del trabajo.[23] Cabe señalar que aquí se ubica el comienzo de la utilización del concepto *empowerment*, en español traducido como *empoderamiento*. Señala Rigat-Pflaum (2008) que la incorporación del concepto de género y de la estrategia GAD a las instituciones internacionales constituyó un primer paso al incorporar la perspectiva de género al *mainstream* de las políticas y las instituciones, lo que luego se transformaría en la implementación del *gender mainstreaming* de la década de los ochenta. Este primer paso permitió no solo analizar los efectos que tienen las políticas y programas sobre las mujeres y los hombres, sino paralelamente implementar, evaluar y revisar políticas teniendo en cuenta la dimensión de género (Lombardo, 2002). En este contexto, el cambio

21 MED, su sigla en español, y WID, en inglés (*women in development*).

22 GAD, su sigla en inglés (*gender and development*).

23 El punto de partida para esta discusión se encuentra en un documento presentado por las activistas de *Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN)*, presentado en la Conferencia de Nairobi de 1985.

social aparece como un deber normativo del Estado que debería reflejarse en estrategias de política pública, a la vez que forma a funcionarios en las perspectivas de género capaces de confeccionar indicadores que orienten la intervención estatal. Por otra parte, el Estado se coloca como «[...] constructor de espacios públicos de "inclusión popular" [...]» (Rodríguez Gustá, 2008: 114), instalando la interacción con organizaciones de mujeres y movimientos feministas para la elaboración de marcos de políticas.

En 1995, la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing definió en su Plataforma de Acción el *gender mainstreaming*, en español traducido como *transversalización,* que centra su enfoque en las diferencias relacionales y en el funcionamiento del sistema de género, así como en el reconocimiento de que las propias políticas públicas y la estructura del Estado presentan sesgos de género (Rodríguez Gustá, 2008). De acuerdo con Rees (*apud* Rigat-Pflaum, 2008), es un enfoque transformador que desafía los paradigmas existentes a la vez que instala el tema de género en sistemas, procesos, políticas e instituciones. En esta mirada el concepto de género introduce las dimensiones de clase, etnia y diversidad sexual, a la vez busca incluir la masculinidad con toda su diversidad dentro de los análisis de género (Rigat-Pflaum, 2008).

¿Pero cuándo se institucionaliza una política de género en las políticas públicas? Bonino (2007) intenta dar respuesta señalando al menos dos elementos: uno, debe lograrse estabilidad en el tiempo, sustentada en normas, reglamentos o leyes que la legitime y le den cierta autonomía con relación a cambios o voluntades personales de quienes están a cargo de promover dichas políticas. Otro elemento en cuanto a la institucionalidad de género refiere a la existencia de mecanismos cuya finalidad es promover políticas públicas a favor de la equidad, que tiendan a modificar el orden de relaciones de género, tanto en los ámbitos privados y públicos, en el orden cultural y simbólico, así como a nivel socioeconómico y político. Agrega por otro lado que

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

¿Qué sucede en Uruguay con la inclusión de la agenda feminista en el proceso de construcción de políticas públicas? De acuerdo con Johnson, Cabrera y Maciel (2009b), si bien

> [...] el movimiento de mujeres y feministas en Uruguay ha recorrido un camino en la época posdictadura desde una postura contestataria ante el Estado al desarrollo de estrategias de incidencia política, sigue sin gozar del mismo grado de legitimación frente a las autoridades que otros actores sociales, como el movimiento sindical (*ibidem*, 2009b: 17-18).

Aun cuando los cuidados son uno de los temas instalados fundamentalmente por el movimiento feminista uruguayo, coincidimos con Johnson, Cabrera y Maciel (2009b) que la transversalización es la estrategia para avanzar hacia la

construcción de una política de cuidados con un enfoque de género. La transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) ha sido uno de los principales enfoques adoptados para empezar a promover realmente la equidad de género en las instituciones del Estado, en sus agendas y acciones.

¿Cuáles serían entonces las condiciones necesarias para la implementación de una estrategia de transversalización de género? A continuación se presentan las siguientes:

Cuadro 1. Condiciones para la transversalización de género

Voluntad política y compromiso institucional expresado mediante legislación, decretos o resoluciones institucionales; existencia de mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas que aseguran el cumplimiento de estas normativas.
Mecanismo nacional rector de las políticas de género, de alto rango, con un claro mandato para liderar el proceso de transversalización, y herramientas técnicas y recursos humanos y financieros suficientes para ejercer influencia en todos los niveles del sistema político.
Unidades o puntos focales de género dentro de cada organismo estatal; con capacidad real de incidir en los procesos de elaboración de políticas en todos los niveles; con respaldo político y técnico del mecanismo nacional.
Producción y apropiación de conocimientos mediante la investigación y capacitación en género; herramientas de análisis y planificación.
Estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género, herramientas indispensables a la hora de evaluar el impacto y la efectividad de las políticas. Establecer patrones en el destino y orientación de los recursos, así como también para establecer los nichos de intervención.
Conocimiento de la estructura y el funcionamiento de la Administración pública, donde se hospedará la estrategia de transversalidad; incluye la identificación de los actores que intervienen en cada fase y etapa, y de potenciales aliados del proceso; también implica conocimiento de los procedimientos y aspectos del régimen de implementación y de las características de la capacidad institucional.
Canales y mecanismos de articulación que generen dinámicas de consulta, diálogo y cooperación entre los distintos actores de las políticas (expertos, academia, activistas, funcionarios públicos, actores gubernamentales).

Fuente: Johnson, Niki; Cabrera, Florencia y Maciel, Noelia (2009b), *Cuestiones de agenda. Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.

Las dificultades que conlleva la implementación de la estrategia de transversalización (Beveridge y Nott, Rigat-Pflaum *apud* Johnson, Cabrera y Maciel, 2009b) es que se incorporen en un sistema o proceso ya existente, lo cual puede disminuir o perder su poder de transformación al no interpelar los valores masculinos de las instituciones. Para ello es necesario transformar los procesos de formulación de las políticas y las propias instituciones. Esta pérdida puede implicar «[...] el riesgo de que se desvanezca el enfoque de género en el proceso de traducción de lineamientos estratégicos en políticas concretas» (*ibidem*, 2009b: 21).

El proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay: Las distintas etapas transitadas entre 2003 y 2013

Como se expuso en el apartado anterior, para que una demanda de la sociedad logre visibilidad y pase a ser de interés del Estado, debe contemplar múltiples intereses, a la vez que debe darse una conjunción de factores para que un tema se convierta en problema político o de políticas públicas. En este proceso complejo y nada lineal, se presenta el modo cómo distintos/as actores/as buscan incidir en el proceso de construcción de la agenda política de cuidados colocando la relevancia del problema sobre la mesa, así como su diagnóstico y propuestas a implementarse.

Según el material empírico —entrevistas, documentos institucionales, entre otros— de acuerdo con Parsons (2007), se presenta una serie de etapas que caracterizan el proceso de construcción de una política de cuidados a nivel nacional en el período analizado. Los materiales disponibles brindan una vasta fuente de información que permitirá —entre otros elementos— comprender las estrategias de los/as actores/as, así como los términos del debate en determinados momentos sociohistóricos y políticos que dan origen al surgimiento de estas políticas. Es una respuesta, posible y perfectible, a los objetivos específicos que enmarcan las preguntas e hipótesis de trabajo.

Antecedentes

Si bien en este recorrido se tomará como referencia el período entre 2003 y 2013, es necesario señalar algunos antecedentes históricos, así como trabajos desde las ciencias sociales, anteriores a este período, que ya venían planteando el tema de los cuidados en Uruguay. En la línea que señalan Carrasco, Borderías y Torns (2011) en cuanto a remarcar que hay temas que no son tan nuevos como aparentan, expresa una de las personas entrevistadas:

> No estamos hablando de nada nuevo; lo único que nosotras [...] por ahí dijimos: «Nos vamos a dedicar a trabajar durante un rato en este tema que nos parece que es central» (sociedad civil, mujer).

Como antecedentes históricos, Johnson, Cabrera y Maciel, (2009b) señalan que a la salida de la dictadura la Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) aprueba en el año 1985 documentos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer[24], donde uno

24 Resulta de interés el recuadro que presentan las autoras en la página 24 respecto al análisis y propuestas sobre la discriminación de género en los planos social, político, económico, laboral y familiar presentes en dichos documentos.

de los ejes de análisis ya centraba las desigualdades de género. Por supuesto, con los consecuentes problemas sociales derivados de la falta de una justa distribución de las obligaciones y cargas de trabajo vinculadas con las tareas de cuidado. En estos documentos se señalan —entre otras apreciaciones— la no valoración de la doble jornada de trabajo de la mujer, la falta de mecanismos y prestaciones del Estado que contemplen dicha situación para que mujeres y varones puedan cumplir con sus obligaciones y derechos, en el ámbito laboral, familiar, social y político.

Aun cuando estos acuerdos no tuvieron repercusión alguna al asumir el gobierno en marzo de 1985, en 1988 la bancada del partido de izquierda Frente Amplio[25] presenta tres proyectos de ley[26] que habían sido elaborados por la Comisión de Mujeres, los cuales retomaban algunas de las demandas presentadas en los documentos. Resulta interesante y compartible la apreciación que realizan Johnson, Cabrera y Maciel (2009b) en cuanto a que la presentación de estos proyectos por legisladores frenteamplistas «[...] puede interpretarse como una primera señal de aparente apertura de la izquierda al tema, aunque resultó evidente que no era una prioridad en su agenda legislativa [...]» (*ibidem*, 2009b: 24). Sin embargo, estos antecedentes históricos anticipan, de acuerdo con las autoras, el rol importante que desempeñan las actoras feministas en la promoción del tema como problema público, a la vez que se visualiza la permeabilidad de la izquierda uruguaya a tales demandas, más allá de que en ese momento no tuvieran la respuesta esperada.

En cuanto a los trabajos que provienen de las ciencias sociales, de acuerdo con la investigación bibliográfica llevada a cabo, el primero de ellos es una investigación realizada por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Ciedur) y la Casa de la Mujer de la Unión sobre servicios de cuidados diurnos para niños entre 0 y 5 años en agosto de 1990 en los barrios La Unión y Villa Española. Los datos allí obtenidos se plasman en dos documentos[27] que señalan los siguientes aspectos: la reducida oferta de servicios de cuidados diurnos para niños/as pequeños/as, a pesar de la masiva incorporación de las

25 Cabe recordar que en ese momento el Parlamento estaba compuesto íntegramente por legisladores hombres.

26 El proyecto de ley n.º CRR 2725/88 propone la creación de guarderías en lugares de trabajo; el proyecto de ley n.º CRR 2726/88 propone medidas para promover la igualdad de responsabilidades entre progenitores respecto a sus hijos/as; el proyecto de ley n.º CRR 2724/88 trata el tema de la salud integral de la mujer y lo relaciona, entre otras cosas, con el tema de los cuidados (Johnson, Cabrera y Maciel, 2009b).

27 Mira, María Teresa (Casa de la Mujer de la Unión) y Aguirre, Rosario (CIEDUR) (1991), *Los servicios de cuidados de niños de 0 a 5 años en La Unión y Villa Española: Una necesidad real de los niños, una necesidad sentida por las mujeres, una tarea de todos*, Serie Dates n.º 50, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Montevideo.
Aguirre, Rosario y Senatore, Olga (1991), *Estudio de la propuesta de servicios sociales alternativos para el apoyo a mujeres trabajadoras en barrios populares de Montevideo. Los servicios de cuidado infantil en La Unión y Villa Española*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Montevideo.

mujeres al mercado de trabajo; y la persistencia de la división sexual tradicional en el ámbito doméstico con su consecuente propuesta de una tarea que redefina las pautas culturales referidas a los cuidados, así como roles de varones y mujeres. Se plantean ideas que luego serán plasmadas en los documentos del Sistema de Cuidados, las cuales se refieren sobre todo al tema de los cuidados como corresponsabilidad, la calidad de los servicios y el Estado como garante de estos:

> [...] además de las reivindicaciones puntuales por servicios para grupos específicos es necesario plantear propuestas que tienden a la masificación y a la vez atiendan eficientemente las necesidades de educación inicial de los niños, las necesidades de las madres en cuanto al cuidado de sus hijos desarrollando el concepto de que es una tarea que debe ser asumida socialmente por todos y no únicamente por las mujeres (Aguirre y Mira, 1991: 3).

Por su parte, contamos con numerosos trabajos de Aguirre (de 1997 en adelante) donde manifiesta la manera cómo la división sexual del trabajo, tanto en la esfera doméstica como en el mercado laboral, se ubica en la base de las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Señala que uno de los aspectos que en esos años no había entrado en la agenda pública —si bien estaba en la agenda de las organizaciones de mujeres y de las sindicalistas— era el de las desigualdades y discriminación laborales (Aguirre, 1998). Entre otras cosas, propone definir políticas públicas tanto focalizadas como universales que faciliten el tema de los cuidados y que logren cambios en la tradicional división sexual del trabajo, agregando que uno de los logros de los movimientos sociales y las acciones colectivas de las mujeres ha sido poner definitivamente en cuestión la distinción que realiza el pensamiento político tradicional entre lo público y lo privado: «[...] han colocado en la discusión pública demandas ancladas en la esfera personal, provocando una politización de temas considerados hasta ahora privados, como la violencia doméstica y los cuidados familiares» (*ibidem*, 1998: 191).

Otros aportes significativos realiza Karina Batthyány a partir del año 2000, donde pone el acento en la crisis de los estados latinoamericanos y las políticas sociales desarrolladas en ese momento, las cuales transfieren tareas del Estado hacia las familias en cuanto a la privatización de las responsabilidades de cuidado y a las dificultades de las políticas tradicionales para hacer frente a nuevas necesidades. El eje central de este y de estudios posteriores girará en torno a pensar la crisis y el déficit de cuidados en la vida privada y en los ámbitos públicos, a la vez que presenta una primera cuantificación de la demanda de cuidados en Uruguay. Asimismo, se empieza a definir qué se entiende por cuidados con relación a todas aquellas acciones que garantizan la reproducción y sostenibilidad biológica y social de la vida de mujeres y varones. Al decir de Batthyány, incluye 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 (*ibidem*, 2001a: 230).

En el estudio de los antecedentes, cabe agregar que desde el año 2001 el Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) cuenta con el denominado Grupo de Investigación Estudio sobre Desigualdad, Género y Políticas[28], cuyas líneas principales de investigación son usos del tiempo y trabajo no remunerado, transformaciones familiares, matriz de protección social, indicadores de género, organización social de los cuidados desde una perspectiva de género, entre otros. Desde este lugar, se observa cómo la producción de conocimiento ha sido fundamental para otorgar visibilidad a los temas de género, sobre todo al tema de los cuidados. Allí se demuestra empíricamente el aporte que realizan las mujeres al bienestar social, a la vez que se brinda insumos para la elaboración de políticas públicas.

Primera etapa: Definición del problema

La génesis de una política pública va de la mano con el reconocimiento de un problema y de la aproximación que se haga del tema: «Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o "solución"» (Parsons, 2007: 120). En el caso de los cuidados, colocado como problema por la agenda feminista, el tema se fue instalando progresivamente debido a un movimiento social sólido que lo defendió y sostuvo en el tiempo, a la vez que las mujeres se fueron integrando al sistema de toma de decisiones. Por tanto, resulta trascendente el recorrido que se brinda a continuación:

Las feministas y su lucha por hacer visible la importancia de los cuidados (2003-2008)

Desde la recuperación democrática, las feministas han venido desarrollando un proceso constante de elaboración de agenda de propuestas políticas y diagnósticos sobre la situación de inequidad que afecta a las mujeres uruguayas. El tema de los cuidados ha sido uno de ellos. Este encontró eco recién a partir del primer y segundo gobierno de izquierda, donde fue impulsado fundamentalmente por feministas insertas en diversos ámbitos que Johnson, Cabrera y Maciel (2009b) han denominado *triángulo de empoderamiento*: sociedad civil (Academia-Área de Sociología de Género, Red Género y Familia, Comisión de Género y Equidad del PIT-CNT), Estado (Instituto Nacional de Mujeres y otros organismos públicos), partidos y parlamento (Bancada Bicameral Femenina, Red de Mujeres Políticas, Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas del Frente Amplio).

El momento histórico y político: en marzo de 2005 se produce un cambio histórico al asumir por primera vez un gobierno de izquierda, Frente Amplio, que propone una transformación de la noción de la política social. Durante los años ochenta y noventa el Estado privilegia el crecimiento económico y el repliegue

28 Véase <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/grupo-de-investigacion-estudio-sobre-desigualdad-genero-y-politicas-de-educacion/> (consultado el 1.10.2013).

de sus funciones como actor principal en la toma de decisiones en la planificación, financiación y ejecución de políticas sociales, reduciendo de esta manera su papel y sus costos operativos. En el ámbito de los derechos sociales, se produce de esta manera una reestructuración que apunta a aspectos remercantilizadores que implicó que los derechos sociales se vieran cada vez más desmaterializados, individualizados y fragmentados. Desmaterialización en el entendido de que las políticas universales existentes se vieron focalizadas hacia políticas de combate a la extrema pobreza con medidas de apoyo asistencialistas, compensatorias y transitorias (Baráibar, 2002 y 2005). Como se ha señalado al mencionar a Beck (1998), la individualización de los derechos sociales marcó una progresiva gestión privada de los riesgos, donde se responsabiliza a las personas en cuanto a que su bienestar no es tanto un derecho sino una oportunidad vital, por la cual los individuos compiten en una dimensión estrictamente personal. Desde las políticas públicas se observa en ese período una tendencia al neo-familiarismo (De Martino, 2001) que supone «[...] la tendencia ideológica de hacer de la familia una unidad, económica y política, de resolución de los problemas de la racionalidad global del modelo» (*ibidem*, 2001: 111). En esta línea, las titularidades y garantías de los derechos sociales se ven fragmentadas, sumado a que las reformas sociales son encabezadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Barba, 2004; Bustelo, 2003) donde el papel del Estado queda subordinado a la estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal. De acuerdo con Midaglia y Antía (2007), cuando asume el gobierno de izquierda cambia la conducción política y se asumen tres tipos específicos de orientaciones políticas vinculadas a la restauración del sistema de bienestar uruguayo que son de corte:

a. restaurador (Consejos de Salarios);
b. innovador (PANES, Plan de Equidad, Salud y Reforma Tributaria) y
c. cauteloso (Seguridad Social y Educación Pública).

De esta manera el Estado tiende a reposicionarse como agente de protección social. En este sentido, los lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009, aprobados por el IV Congreso Extraordinario Héctor Rodríguez del Frente Amplio en diciembre de 2003, apuntan a «[...] transformar al Estado en una poderosa palanca del desarrollo nacional [...] desarrollando firmemente su función de articulación y su rol regulador» (Frente Amplio, IV Congreso Extraordinario, 2003: 6) basándose en las siguientes orientaciones principales:

> [...] justicia social, mejor calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización, salud para todos, educación para el desarrollo y la cultura ciudadana, seguridad social integral y vivienda popular (*ibidem*, 2003: 14).

Relacionado al tema del presente trabajo, se destaca que la Unidad Temática de Derechos de las Ciudadanas (2004) incidió en los lineamientos programáticos del Frente Amplio, colocando como uno de los temas centrales el hacer visible y cuantificable, en términos de su aporte a la economía, del trabajo doméstico y de los cuidados de las mujeres.

Señalan Johnson, Cabrera y Maciel (2009b) que

> el paradigma del desarrollo con justicia social centrado en las personas promovido por el nuevo gobierno tenía resonancias importantes para las reivindicaciones políticas que apuntaran a superar las desigualdades de género y a garantizar para las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanas (*ibidem*, 2009b: 26).

Otro marco a nivel nacional para que la propuesta de una política de cuidados encontrara terreno fértil es la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA).[29] En este documento, luego de un análisis de las transformaciones familiares, se propone políticas dirigidas a las familias con niños y adolescentes donde

> «el cuidado debe asumirse como responsabilidad social, basado en una distribución equitativa de tareas entre mujeres y varones» siendo la diversidad familiar «[...] la clave para dar respuestas integrales y orientar las intervenciones en función de la visión y las necesidades de quienes la reciban y no de quienes las ejecutan» (*ibidem*, 2008: 37).

Por otro lado, en los debates en el marco del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social que organizó el Banco de Previsión Social (BPS)[30] en el 2007 —donde participaron actores/as de gobierno, políticos y de la sociedad civil— el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres-Mides) señala, entre otros temas, la elaboración de un sistema de protección social que integre la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, acciones para compatibilizar la vida familiar y laboral, entre las cuales se encontrarían políticas públicas de corresponsabilidad hacia los cuidados, así como la promoción de cambios culturales para su logro.

Este nuevo escenario político nacional favorable se ve fortalecido por el contexto regional e internacional donde la inclusión del tema de los cuidados se incorpora a marcos normativos internacionales y regionales en defensa de los derechos de las mujeres.[31] Según Johnson, Cabrera y Maciel (2009b),

---

29 Se crea dentro del Ministerio de Desarrollo Social el Programa Infamilia, que conforma un Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), integrado por todos los organismos del Poder Ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector. Entre agosto y octubre de 2008, el CCE convoca a un espacio de debate que definiera objetivos nacionales y lineamientos estratégicos para orientar el diseño y formulación de políticas públicas de infancia y adolescencia vistas a los próximos 20 años, en los que participan los cuatro partidos con representación parlamentaria, organizaciones de la sociedad civil y gremiales, academia, entidades religiosas, gobiernos departamentales y los tres poderes del Estado, a la vez que retoma la opinión de los propios protagonistas, niñas y niños de entre 10 y 17 años a través de una encuesta nacional.

30 Los documentos se encuentran disponibles en <http://www.bps.gub.uy/4962/dialogo-nacional-sobre-seguridad-social.html> (consultado el 1.10.2013).

31 Como antecedentes en cuanto hitos internacionales e instrumentos de defensa de los derechos de las mujeres y promoción de la igualdad de género podemos mencionar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (cedaw, 1979), donde en su artículo 11 se estipula la obligación del Estado de brindar los servicios necesarios

«[...] es a nivel regional donde más claramente el tema logra legitimarse en la agenda intergubernamental cuando en Uruguay ya está instalado el gobierno frenteamplista» (*ibidem*, 2009b: 27). Aquí las autoras hacen referencia fundamentalmente al Consenso de Quito (2007), donde los Estados parte acuerdan adoptar las medidas de política social y económica para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado.

A nivel regional se suman las investigaciones sobre los cuidados enmarcados en un proceso más amplio de debate sobre las reformas de los sistemas de protección social (a título de ejemplo: Arriagada, 2006, 2007, 2008; Chant, 2003, 2008; Krompotic, 2009; Martínez Franzoni, 2005, 2007, 2008; Pautassi, 2007). En esta línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) promueve desde la primera década del siglo XXI numerosos proyectos vinculados a los distintos aspectos relacionados con los cuidados en los países latinoamericanos.[32]

En cuanto a las principales actoras señaladas al comienzo de este apartado, ellas impulsaron poner el tema de los cuidados como un problema social que necesitaba urgentes respuestas políticas:

> [...] en la medida que las políticas públicas no tomaran contacto con esta nueva realidad iban a estar dando siempre respuesta a cosas que ya no existían o que existían poco y, segundo, que en la medida que no asumieran esta nueva realidad continuaban siendo elementos de estigmatización de las personas [...][33] (sociedad civil, mujer).

La Red Género y Familia (RGF)[34] desde su creación ha mostrado preocupación por las consecuencias que las transformaciones familiares, y las inequidades en su interior, tienen sobre sus integrantes y sobre la sociedad en su conjunto, y ha señalado la insuficiencia de las acciones públicas tendientes a superar dichos problemas.

Uno de los objetivos principales de la RGF ha sido la producción y difusión de nuevos conocimientos[35], así como promover la incorporación de manera sistemática de la perspectiva de género y generaciones como asuntos de la agenda pública para incidir en la formulación de políticas que reconozcan la diversidad de arreglos familiares. Con este objetivo, la RGF convocó en octubre de 2006 a

---

para apoyar a las familias en las responsabilidades del trabajo y en la participación en la vida pública. Por otro lado, en la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia sobre la Mujeres de las Naciones Unidas (Beijing, 1995) se incluye claramente el tema de los cuidados y el trabajo no remunerado reclamando, entre otras cosas, su visibilización y valorización así como una redistribución equitativa de dichas tareas.

32 Se puede encontrar extensa bibliografía al respecto en <www.eclac.org> (consultado el 1.10.2013).

33 Hace referencia a cambios en las conformaciones y diversidad familiares.

34 La Red Género y Familia es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil surgida en 1994.

35 De su etapa inicial, véase, a título de ejemplo, Aguirre y Fassler (1997).

Mesas de Diálogo (Fassler, 2007) donde participaron actores/as de gobierno, personas del ámbito político, académico y de la sociedad civil. Se aprovecha de esta manera la coyuntura política señalada, que brinda nuevas estructuras de oportunidades. Más allá de eso, todas las personas entrevistadas realizan una valoración importante de la tarea emprendida por la RGF, colocándola como pionera en cuanto a instalar la temática y con un claro objetivo de desarrollar a través de sus acciones estrategias de incidencia política.

Con relación a la importancia y a los insumos que se generaron a partir de esas mesas de diálogo, señala una de las entrevistadas:

> [...] en todas[36] íbamos encontrándonos en una misma realidad, que era que a las mujeres se las seguía pensando desde las políticas públicas como la reproductora a nivel familiar de todo. [...] Es importante porque a través de estas mesas de diálogo nosotros fuimos como conformando. Fue una opinión, pero además fuimos conceptualizando la temática de cuidados y sobre todo conceptualizando cuál podría ser la alternativa. No nos quedamos en la parte del problema. Trabajamos mucho sobre propuestas tomando opiniones y tomando perspectivas de distintos lados (sociedad civil, mujer).

En una de las sistematizaciones realizadas de estas mesas de diálogo (Fassler, 2007) volcadas en una publicación, se resumen los siguientes ejes de discusión como los más significativos con relación al tema: el cuidado debe ser asumido para ser incluido en las políticas públicas como un derecho ciudadano universal; el cuestionamiento a la concepción de género de los programas existentes en cuanto al lugar que se le asigna a la mujer y a la invisibilidad de los varones, donde la categoría género pierde su característica relacional; los obstáculos encontrados ante la escasez presupuestal, más allá del compromiso del nuevo gobierno de izquierda de adoptar la estrategia de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Durante el 2008, la RGF organizó un ciclo de tres mesas de diálogo sobre el tema de los cuidados, colocado ahora como eje central de sus propuestas.[37] En las discusiones comenzó a mencionarse la construcción de un sistema nacional integrado de cuidados desde una perspectiva de género que quedaron plasmadas en un nuevo esfuerzo de sistematizar las ponencias, intervenciones y debates (Fassler, 2008). En la tercera mesa de diálogo (agosto de 2008), donde participaron, como en las anteriores, representantes de distintos sectores políticos con presencia en los poderes Ejecutivo y Legislativo, academia e integrantes de la sociedad civil, se invitó a la diputada Lucila Corral, quien había participado en la elaboración y aprobación de la Ley de Dependencia[38] en España. En estas mesas de diálogo se dio un salto cualitativo en cuanto a hablar específicamente de

36 La entrevistada hace referencia a las distintas mesas de diálogo que estuvieron vinculadas a políticas educativas, de salud, de inclusión social, etcétera.

37 Para la realización de este ciclo de mesas de diálogo, la RGF contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

38 Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia.

políticas de cuidado separadas del Sistema Nacional Integrado de Salud que estaba en construcción. Se planteó que el derecho a ser cuidado es un derecho que habilita a los ciudadanos no autovalentes a recibir ayuda mientras permanezca la condición de dependencia, el que puede ser ejercido en distintos momentos a lo largo de su vida. En tanto derecho, deben brindarse las oportunidades para que los ciudadanos lo puedan ejercer independientemente de su edad, etnia, género, lugar geográfico y condición social. (Fassler, 2008) Pero también se debatió sobre las posibles estrategias para consolidar la consideración del tema de los cuidados en la agenda pública.

Cabe señalar que algunas de las integrantes de la RGF eran (son) a su vez investigadoras de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, integradas al Área de Sociología de Género (Departamento de Sociología) y al Programa de Población. De allí la rica articulación entre el movimiento feminista y la academia, así como la posibilidad de iniciar un diálogo con decisores políticos claves por medio de las mesas de diálogo: las feministas pueden plantear su visión acerca del camino por el cual deberían ir encauzándose las políticas pensadas desde una transversalidad de género, a la vez que contaban con el respaldo de los nuevos conocimientos producidos y las investigaciones académicas que se estaban realizando.

En cuanto a los aportes surgidos desde la academia, las personas entrevistadas coinciden en señalar como «hito» las investigaciones realizadas fundamentalmente por Rosario Aguirre y Karina Batthyány, vinculadas a las Encuestas sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado (Aguirre y Batthyány, 2005a):

> Sociología fue un hito como para decir cuánto de las tareas se hacen y qué tipo de tareas, muchas cosas interesantes salieron de esa encuesta, que era para el área metropolitana en 2003 [...]. Era un tema que ya se sabía, [...] pero después que se mide como que tiene más datos para más visibilidad (Centro de Estudios y especialistas, mujer).

En la encuesta mencionada, las autoras señalan que en el trabajo de cuidado infantil destacan líneas claramente generizadas en cuanto al tipo de tareas que realizan mujeres y varones vinculadas también a la cantidad de tiempo que le dedican.[39] En la investigación realizada en 2007[40], se profundiza en la búsqueda de información y el análisis «[...] de las actividades que integran el trabajo doméstico, los cuidados familiares, el trabajo comunitario y el cálculo del volumen de la carga total de trabajo» (INE, FCS, Udelar, 2008: 9), a la vez que se señala el papel central que juega el estudio del tiempo social a la hora de medir las desigualdades sociales:

39 Las tareas de las mujeres con relación a sus hijos/as están fuertemente vinculadas a darles de comer, bañarlos y hacerlos dormir, mientras que las actividades de los hombres se limitan a jugar en la casa y llevarlos a pasear. (Aguirre y Batthyány, 2005a).

40 En la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) realizada en setiembre de 2007, se introduce un módulo sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado.

> A través de la dimensión temporal se está avanzando teórica y empíricamente en el conocimiento de la organización social y económica del trabajo no remunerado y del papel de las mujeres en la economía y el bienestar colectivo (*ibidem*, 2008: 7).

Estos estudios se señalan como hitos y han tenido amplia difusión a la vez que se han constituido en una herramienta significativa utilizada por la sociedad civil, los actores políticos, entre otros.[41]

En la línea de los aportes provenientes de la academia, desde el Programa de Población se generan numerosas investigaciones que suministran datos sobre los cambios respecto de la fecundidad, del comportamiento reproductivo y de las transformaciones en las conformaciones familiares en el Uruguay.[42]

Lo que interesa destacar es que las autoras (Paredes y Varela, 2005; Cabella, 2007; Varela, 2008) señalan las dificultades de las políticas públicas para incorporar los nuevos modelos familiares, pues se sigue considerando únicamente el modelo de familia nuclear. Por otra parte, agregan que, si bien los temas poblacionales han sido emergentes constantes en el discurso político y en los medios de comunicación (por ejemplo, ante el aumento de la fecundidad adolescente, los empujes de la emigración internacional, etcétera), los temas poblacionales no han estado presentes en la agenda pública. Asimismo, observan que los cambios demográficos en las familias han estado ausentes en el diseño de las políticas públicas (Cabella, 2007).

Las tendencias demográficas agregan un plus a los desafíos de una política de cuidados. En este caso, las sugerencias que realizan las autoras son pertinentes pues introducen el tema de cuidados —concebidos desde un enfoque de género y de derechos— analizando medidas, políticas y programas a implementarse para evitar que la maternidad se convierta en un obstáculo para el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres (Cabella, 2007; Varela, 2008b).[43] Advierten, a su vez, sobre prestar especial atención a que las medidas a implementarse no promuevan discriminación ni mayor desigualdad entre mujeres y varones. Varela (2008b) expresa que discutir medidas que atenúen los conflictos entre la esfera reproductiva y productiva hace también referencia a poner en debate políticas para las familias, al decir de Goldani (2007).

Muchos de estos estudios encontraron eco cuando el cambio de gobierno a partir de 2005, donde con la Ley 18.104, de Igualdad de Derechos y

41 Para conocer los principales hallazgos, se sugiere la lectura de la investigación realizada por INE, FCS, Udelar, 2008.

42 Para profundizar en la temática, se sugieren las investigaciones de Paredes y Varela (2005), así como de Cabella (2007).

43 Vinculados a la temática, se pueden mencionar también diversos trabajos (Filgueira, 2005; Kaztman y Filgueira, 2001; Rodríguez y Rossel, 2009) que llaman a no descuidar los desencuentros entre la estructura demográfica que caracteriza a nuestra población y la arquitectura de protección social. De esta manera se podrían revertir los procesos de reproducción de desigualdades sociales que se basan fundamentalmente en desigualdades de género.

Oportunidades entre Hombres y Mujeres[44] y el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) 2007-2011[45], elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres —que contó con una amplia participación de la sociedad civil a nivel nacional—, se estableció un marco general en el cual se expresa el compromiso del Estado de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas. Precisamente una de las acciones del PIODNA establece la promoción de «[...] estudios que cuantifiquen y visibilicen el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres» (*ibidem*, 2007: 57). También introduce la posibilidad de desarrollar acciones para el reparto equitativo de las responsabilidades familiares, así como la adecuación de la legislación y de los servicios estatales en torno de los cuidados.

Por otra parte, en este período que se analiza, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), responsable de las políticas nacionales.[46] En sus inicios, este instituto da respuestas a la situación de emergencia social que se intensificó por la crisis económica del año 2002 expresada en niveles históricos de desempleo, pobreza e indigencia. Implementa el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES)[47], concebido como un programa transitorio de dos años de permanencia. A partir de 2006 comienza un proceso de diseño, formulación y elaboración del Plan de Equidad[48], que entra en vigencia en enero de 2008 orientado a incidir en la estructura de desigualdad aún vigente.

Pero volviendo al *triángulo de empoderamiento*, al decir de Johnson, Cabrera y Maciel (2009b), es oportuno mencionar a otras actoras feministas quienes desde distintos lugares también aportaron al estudio, a fin de tomar el tema de los cuidados como objeto de política pública: el Departamento de Género y Equidad

44 Ley 18.104, de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República, aprobada el 15 de marzo de 2007, disponible en <https://sip21-webext.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4181947.htm/> (consultado el 1.10.2013).

45 Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011, aprobado por Decreto 184/007 del Poder Ejecutivo, el 15 de mayo de 2007, disponible en <http: //www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/pub_primerplan.pdf?contentid=594&version=1&filename=pub_primerplan.pdf> (consultado el 1.10.2013).

46 El Ministerio de Desarrollo Social (Mides) se crea mediante la Ley 17.866, en marzo de 2005. Su objetivo es coordinar, articular, supervisar y evaluar los planes, programas y proyectos hasta entonces dispersos tanto a nivel sectorial como territorial.

47 El PANES estuvo compuesto por distintas actuaciones, de las cuales la de mayor relevancia fue el Programa de Ingreso Ciudadano. Por más información, consultar en <www.parlamento.gub.uy> (Ley 17.869).

48 El Plan de Equidad se compone de dos pilares: componentes estructurales de la matriz de protección social (reforma tributaria, reforma de salud, políticas de empleo, política de vivienda y hábitat, reforma educativa, plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos), a los que se suman componentes del segundo pilar, que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de siete medidas y estrategias de acción iniciales (régimen de prestaciones social no contributivas o de transferencias monetarias, seguridad alimentaria, políticas de educación para la infancia y adolescencia, políticas asociadas al trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimiento productivos, políticas de promoción e inclusión social y políticas de atención de la discapacidad). Por más información, <www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf> (consultado el 1.10.2013).

del PIT-CNT[49] se integra a esta temática en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, a la vez que ha intentado colocar los cuidados en la negociación colectiva con las dificultades consecuentes, reivindicando, además, una política pública al respecto:

> [...] el tema de los cuidados [...] es un tema invisibilizado porque siempre los cuidados eran el tema de las mujeres, ¿no? [...], pero no es correcto dejar a los gremios solos en la pelea de esto porque depende solo de la fuerza de los gremios. Los gremios más grandes podemos sacar más ventajas, pero los gremios más chicos, en general los gremios de mujeres, son los más jorobados, por eso planteamos la política pública (sociedad civil, mujer).

Por otro lado, la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento[50], en agosto y setiembre de 2008, convocó a las uruguayas a expresar sus inquietudes y demandas al sistema político en el marco del ciclo electoral 2009-2010. Esta consulta ciudadana: «Mujer, tu voto tiene voz», muestra que las participantes interpelan a los partidos sobre incorporar la perspectiva de género en sus prácticas políticas con la finalidad de que esta se vea reflejada en las propuestas programáticas. Las demandas estuvieron vinculadas fundamentalmente a temas de empleo, salud, violencia doméstica, seguridad social, participación política, entre otros. Señalan Johnson y Pérez (2009a) que, en el tema del trabajo no remunerado doméstico y de cuidado, las opiniones van desde aquellas que apuntan a la conciliación de la vida familiar y laboral a otras que profundizan y reivindican la corresponsabilidad y la generación de cambios culturales.

Pero las mujeres no se quedan solo en la demanda y en el llamado a que la sociedad uruguaya y el sistema político reflexionen sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, sino que plantean propuestas concretas y exigen soluciones que les brinden garantías legales, recursos y servicios estatales que les corresponden como ciudadanas plenas.[51]

---

49 En el año 1986 se crea la Comisión de Mujeres del PIT-CNT, y se realiza el primer encuentro de mujeres de la central sindical ese mismo año. Actualmente la Comisión tiene el nombre de Departamento de Género y Equidad.

50 La Bancada Bicameral Femenina se crea el 8 de marzo de 2000 a iniciativa de tres diputadas (cada una de un partido distinto) quienes ya venían actuando en otras instancias de coordinación interpartidaria. Por más información: <http://marcapaisuruguay.gub.uy/16-anos-de-bancada-bicameral-femenina-una-forma-diferente-de-hacer-politica/> (consultado el 2.10.2013).

51 Para conocer más a fondo la multiplicidad de demandas y propuestas, véase Johnson y Pérez, (2009a).

Los cuidados como problema y demanda social entran en la agenda como objeto de políticas (2009-2010)

En esta línea de reconstruir y analizar el proceso mediante el cual el tema de los cuidados se fue incorporando en la agenda política, se señalan otros acontecimientos relevantes:

En junio de 2009 se instala en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (CNCPPIG)[52], cuya creación se establece en la Ley 18.104[53], de 2007. De esta manera se cristaliza la voluntad de institucionalización de la estrategia de transversalidad en el Estado uruguayo. Los principales cometidos de este Consejo son asesorar al Poder Ejecutivo en la materia, velar por el cumplimiento de la Ley 18.104, y promover la elaboración de Planes de Igualdad a nivel departamental. Sin embargo, desde una mirada crítica compartible, Johnson, Cabrera y Maciel (2009b) plantean algunas interrogantes: una está vinculada a la relación del CNCPPIG con otros mecanismos de coordinación interinstitucional como son el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la Comisión Sectorial de Seguridad Social, donde la representación oficial del Mides no es Inmujeres. Surgen entonces las preguntas de hasta dónde los ministerios se comprometerán con este espacio de coordinación y de si es posible avanzar en el proceso de transversalización en los respectivos ministerios si la representación en el CNCPPIG se delega en aquellos que no ocupan cargos de jerarquía.

Desde la sociedad civil, la Comisión Nacional de Seguimiento (CNS)[54], en su *Agenda 2009. Una propuesta política de las mujeres organizadas*, procuró incidir en el debate político uruguayo ante las elecciones que se aproximaban, a través de planteos que abordaban las desigualdades entre varones y mujeres. En una sección de ese documento se realiza un diagnóstico sobre las políticas públicas de igualdad de oportunidades y derechos donde reconoce que en el gobierno de izquierda se comenzó a estructurar un sistema para la equidad de género en los planes y políticas de distintas instituciones del Estado y señala, entre varios obstáculos y vacíos que encuentra, que el Inmujeres:

> [...] si bien mejoró su jerarquía institucional, no ocupa el nivel necesario para cumplir plenamente con su responsabilidad de ser ente rector de las políticas de igualdad. No ha estado, por lo tanto, en los espacios de mayor poder para incidir en la definición de las políticas de gobierno ni en la asignación de los presupuestos, con lo cual la equidad de género no ha sido un eje sustantivo de los procesos de reforma como la tributaria, la de salud o la educativa (CNS, 2009: 29).

52 El CNCPPIG es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y está integrado por un representante de cada ministerio, de la Suprema Corte de Justicia, de integrantes del Congreso de Intendentes, de la sociedad civil y de la Universidad de la República.

53 Ley 18.104, de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República.

54 La CNS, creada en 1996, es una red que articula la mayor cantidad de organizaciones de mujeres y feministas de todo el país. Por más información, se sugiere ingresar a <http://www.chasque.net/frontpage/comision/> (consultado el 1.10.2013).

Con relación a las políticas de cuidados señala como avances el hecho de que estas hayan sido tomadas como un problema público por Inmujeres en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, la generación de conocimiento en la temática (INE, Universidad de la República) y la incidencia política (Diálogo de la Seguridad Social). Pero critica los obstáculos que se presentan en cuanto al incremento sostenido del déficit de cuidados, así como vacíos importantes en la inexistencia de servicios adecuados para la población que los requiere. Exige que el Instituto Nacional de las Mujeres garantice la incorporación de la equidad de género con miras hacia la creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

La sociedad civil, a través de la Red Género y Familia, realiza también en este período una intensa labor: organiza, entre otras cosas, en octubre de 2009 una nueva mesa de diálogo, *Aportes para la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Análisis de algunas experiencias latinoamericanas*, la cual será sistematizada y presentada en un documento (Fassler, 2010) que se constituyó en un antecedente central para la creación del sistema de cuidados:

> A partir de ese intercambio nuestra propuesta fue un sistema de cuidados, pero un sistema nacional y un sistema integrado de cuidados con perspectiva de género. Así lo llamamos. Tuvimos la suerte de [...] que algunas personas que en ese momento eran gobierno y que luego continuaron siendo gobierno, comenzaran a entender de qué se trataba, y resulta que luego de que asume Mujica, en marzo, en mayo él dicta un decreto que se convierte en un grupo de trabajo interministerial para el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados con perspectiva de Género. Igualito. Y, de hecho, el gobierno trabaja, yo diría, como haciendo suya la propuesta nuestra. Desde el punto de vista conceptual estuvimos ocupadas en leer los documentos oficiales y los que los precedieron, que eran los nuestros. Hay una sintonía, por suerte. Ahora, no es casualidad (sociedad civil, mujer).

Esta tarea sostenida de incidencia impulsó la incorporación de los cuidados en los programas de gobierno 2010-2015 de los cuatro partidos políticos. El Partido Nacional, el Colorado y el Independiente —si bien lo integran[55]— lo hacen de manera superficial, no profundizando en la temática, así como tampoco con propuestas claras. En el programa del Partido Nacional se hace referencia a la creación de un sistema que centre sus acciones en la promoción de la autonomía de las personas dependientes (capítulo «Desarrollo Social»: 52); el Partido Independiente integra la temática en el capítulo de Integración Social, donde prioriza los cuidados infantiles y la corresponsabilidad; por último, en

55 Programa del Partido Nacional: capítulo de Desarrollo Social (véanse páginas 51-54 en <www.espectador.com/documentos/programa_pn.pdf>); programa del Partido Independiente: capítulo de Integración Social (véase página 3 en <http://www.corteelectoral.gub.uy/proggob09/ProgramaPI.pdf>); programa del Partido Colorado, véase página 163 en <http://www.corteelectoral.gub.uy/proggob09/Programa_de_gobierno_Partido_Colorado_2009.pdf> (consultado el 1.10.2013).

el programa del Partido Colorado se mencionan nuevas formas de protección social que favorezcan a la conciliación familia-trabajo.

Particularmente se trata el programa del Frente Amplio, pues esta fuerza política incorpora el sistema de cuidados con un peso mayor y va a ser aquel que en el 2010 asumirá nuevamente el gobierno:

A fines del 2008, el partido de izquierda, en su v Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, había elaborado sus bases programáticas con propuestas de orientaciones y objetivos para el período 2010-2015. En estas se visualiza *la sintonía* mencionada por la entrevistada en cuanto a la necesidad de pensar en políticas orientadas hacia los cuidados:[56]

> El Estado debe fortalecer los vínculos entre sus servicios y los de la comunidad de tal forma de *fortalecer la red de cuidados que hoy proveen las familias*[57] y que dificultan la actividad productiva a una porción muy importante de adultos y adultas en condiciones de incorporarse o mantenerse en el mercado de trabajo. [...] (Frente Amplio, v Congreso Extraordinario, 2008: 68-69).

Por otra parte, afirma que «[...] la equidad de género deberá ser contemplada en el diseño e implementación del Sistema de Protección Social como en los diversos dispositivos institucionales» (*ibidem*, 2008: 71) teniendo en cuenta los ciclos vitales y

> [...] las diferentes modalidades de arreglos familiares y generar servicios y programas que constituyan un verdadero *sistema integral de cuidados familiares*[58]—público/privado— que permita satisfacer las necesidades de los integrantes de las familias en sus diversas edades y situaciones (*ibidem*, 2008: 73).

Al asumir el Frente Amplio la Presidencia en marzo de 2010, el gobierno presidido por José Mujica designa[59] en mayo de ese mismo año a un Grupo de Trabajo[60], con representantes de ministerios y organismos públicos, que funciona en el ámbito del Gabinete Social para coordinar el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

El Mides, integrante del Gabinete Social del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y del Grupo de Trabajo[61], pasa a cumplir un rol fundamental en cuanto a la coordinación de la tarea delegada. Con apoyo de distintos organismos

---

56 Véase el capítulo «Uruguay Social. Por más Justicia y Equidad», en *V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini* (2008), páginas 67-96.

57 El destacado es del texto original.

58 El destacado es del texto original.

59 Resolución presidencial 863/010.

60 Integran este Grupo de Trabajo: Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Banco de Previsión Social (BPS), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

61 En este primer momento, la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) lideró el proceso político de construcción del sistema con la participación de Infamilia e Inmujeres.

internacionales[62] comienza una intensa labor en cuanto a encomendar diversos estudios que constituyen insumos para el Grupo de Trabajo, así como para posteriores debates públicos.[63]

El estudio de Salvador (2010) será el documento base del seminario «Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay», realizado el 9 de diciembre de 2010 en la Antesala del Senado del Palacio Legislativo, que será sistematizado en el documento *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay* (Rico, 2011). Este contó con la participación de autoridades nacionales, representantes de gobiernos regionales, diversos organismos de Naciones Unidas, así como especialistas en la temática de diferentes ministerios, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos, entre otros. De este seminario[64] se seleccionaron algunos discursos que aportan a los objetivos planteados en el presente trabajo, por lo cual se ha optado por transcribir aquellos que se consideran significativos:

El vicepresidente de la República, Ec. Danilo Astori, reafirma un conjunto de justificaciones que dieron lugar a la conformación del Grupo de Trabajo para crear una política de cuidados en el marco de las políticas de protección social. Estas consideraciones apuntan hacia un enfoque de derechos dejando de lado los enfoques asistenciales, a la vez que articulan enfoques universales y focalizados. El Sistema de Cuidados viene a articularse con la matriz ya existente, a la vez que reconoce la asunción de responsabilidad del sector público en este tema. Por su parte, la senadora Dra. Constanza Moreira hace mención a que «[...] existiría un cierto consenso político en cuanto a su prioridad y su importancia» y sugiere partir de «[...] saber lo que tenés y después mapearlo con lo que nosotros pensamos que es lo que tendríamos que tener para esas poblaciones [...] y a través de un cruce entre ambas ver lo que falta, cuánto sale y, bueno, no sé, estaremos con rendiciones de cuentas sucesivas a implementar este sistema porque para ahora no entró [...]». Frente a esta situación presupuestal, sugiere ir incorporando en rendiciones sucesivas sectores o partes del sistema, siempre y cuando se considere la meta final a la que se pretende arribar. La Dra. Moreira agrega que «[...] hay muchas iniciativas desparramadas por

62 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (Unicef), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), entre otros.

63 Mencionaremos, a título de ejemplo, el estudio de Salvador (2010). En él identifica y analiza la matriz estatal de protección social en cuanto a sus prestaciones en el sistema educativo y de cuidado infantil, sistema de salud y seguridad social así como las prestaciones asistenciales, mostrando que a estas prestaciones se deberían incluir otras que el Uruguay aún no ha desarrollado y que contribuiría a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados dirigido a tres grupos de población dependientes: niños de 0 a 12 años (desagregados en dos tramos de edades: 0 a 3 y 4 a 12 años), adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad que requieran de ayuda para las tareas cotidianas.

64 Las distintas presentaciones en este seminario se encuentran disponibles para ser escuchadas en: <http://dds.cepal.org/redesoc/portal/boletin/febrero2011.htm> (consultado el 1.10.2013).

ministerios, por intendencias, por organismos y empresas del Estado. Debemos listar, reconocer, sopesar y generar coordinación intergubernamental que es una de las cosas que este país adolece más a todos los niveles [...]». La Dra. Carmen Midaglia, por su parte, hace especial hincapié en resaltar y diferenciar el diseño de esta nueva política —los servicios clásicos de bienestar y cuidado no son lo mismo—, a la vez que señala que el sistema de salud y el educativo no entrarían en el Sistema de Cuidados. Asimismo, retoma el aspecto esencial que debería tener esta política: «[...] el sistema de cuidados está apoyado fundamentalmente y orientado en el diseño en criterios [...] de género»; y apela al cuestionamiento. Si, por ejemplo, las licencias parentales deben formar parte del Sistema de Cuidados o si son derechos de género y de equidad del mercado laboral. Concluye que lo importante sería «[...] diferenciar, no discursivamente, sino políticamente, institucionalmente y analíticamente qué instituciones forman parte del cuidado y qué prestaciones pueden contribuir al cuidado, pero no necesariamente son prestaciones exclusivas del cuidado».

De estos discursos surgen algunos temas:

- ¿cuál fue efectivamente el apoyo político que se le dio a esta política y si verdaderamente hubo/hay consenso?
- se plantean dificultades en cuanto a su financiamiento;
- dificultades de las coordinaciones intergubernamentales;
- la advertencia de un mapeo de servicios existentes y a implementarse para conocer hacia dónde se quiere/puede llegar con una política de cuidados;
- la articulación con la matriz de protección social existente diferenciando los servicios clásicos de bienestar con los de cuidados.

En el proceso de construcción de la política, es posible señalar que el Grupo de Trabajo elabora en diciembre de 2010 un documento titulado *Lineamientos y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*. En este documento se define a los cuidados como

> [...] una función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y asistencia a las personas dependientes. Esta dependencia puede ser transitoria, permanente o crónica, o asociada al ciclo de vida de las personas. Son acciones que la sociedad lleva a cabo para garantizar la supervivencia social y orgánica de quienes han perdido o carecen de autonomía personal y necesitan de ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria. El cuidado es un componente central en el mantenimiento y desarrollo del tejido social, tanto para la formación de capacidades como para su reproducción (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2010: 7).

De esta manera, el Grupo de Trabajo sienta los fundamentos de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados, a la vez que se propone presentar, en setiembre de 2011, un diseño de sistema teniendo en cuenta la viabilidad política, técnica y financiera, con consenso político y social. Este mismo documento define además como principios orientadores del Sistema de Cuidados la incorporación de las perspectivas de derechos y de género, generaciones y étnico-racial; política

universal que en sus acciones iniciales será focalizada para luego universalizarse a mediano y largo plazo; apuesta al cambio en la actual división sexual del trabajo apuntando a la corresponsabilidad; busca generar servicios de cercanía; pretende estimular y regular la oferta privada así como mejorar la oferta existente tanto en calidad como en accesibilidad; formalizar y formar a personas que estén ocupadas en el sector de los cuidados o potenciales trabajadores/as del sector. A la vez, define como población objetivo a niños de 0 a 12 años; personas con discapacidad dependientes y adultos mayores dependientes.

Las personas entrevistadas coinciden en que este trabajo interinstitucional y los caminos que emprende el Grupo de Trabajo son formas nuevas de hacer política:

> [...] tenía [el Grupo de Trabajo] una presencia institucional del Estado muy importante, todos los organismos representados, hubo continuidad, si bien no participaban jerarcas de primera línea, sí eran cargos medios con capacidad y acceso a los jerarcas y a la toma de decisiones y se mantenían [...] (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).
>
> Me parece que de la forma que arrancamos está bien, es un estilo de hacer política, no siempre se hace así, pero nosotros arrancamos por este camino que es el de la coordinación, el de la consulta, es un trabajo lento, pero cuando hay que hacer transformaciones culturales, para mí, es un buen camino (Gobierno, cargo político, mujer).

En este período queda en evidencia que el Inmujeres asume un rol subordinado en esta primera definición del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, más allá de su rol de asesoramiento. El actor que conduce este proceso es la Dirección Nacional de Políticas Sociales, donde Inmujeres no tiene un liderazgo concreto y participa cuando es convocado. En julio de 2011, presidiendo el CNCPPIG[65], este dirige al nuevo ministro de Desarrollo Social, Ec. Daniel Olesker, sus contribuciones para el diseño a través de propuestas y recomendaciones que permitan afianzar la inclusión del enfoque de género:

> [...] entendemos que la planificación, organización y extensión de las acciones públicas y privadas para brindar atención directa a las personas y las familias en el cuidado de su hogar y de sus miembros, tienen una importancia sustantiva para la reconfiguración de las relaciones de género desde un enfoque de ejercicio pleno de derechos (CNCPPIG, 2011: 5).

De esta manera se deja entrever una primera preocupación en cuanto a que el enfoque de género se diluya si no se jerarquiza en el diseño de la política. Este documento, a su vez, señala su interés en remarcar los principales aspectos conceptuales, incluyendo en sus definiciones aportes provenientes del movimiento feminista, de la academia, entre otros. Asimismo, explicita recomendaciones para la transversalidad de la perspectiva de género en el Sistema de Cuidados. En ese momento se perciben tensiones entre Inmujeres y la Dirección Nacional

65 Es significativo que este Consejo estuviera conformado en ese período 2010-2011 por 34 personas entre titulares y suplentes, de las cuales solo uno es hombre.

de Políticas Sociales en cuanto a cuáles serían los lineamientos y quién debería liderar el proceso de construcción del diseño de una política de cuidados con perspectiva de género. Así lo señala una de las personas entrevistadas:

> Es verdad que la Dirección de Políticas Sociales, que no es Inmujeres y forma parte del Mides, de alguna manera al meterse tan fuertemente en el tema de cuidados se está metiendo con una de las principales políticas de género en términos de atacar una de las principales desigualdades más persistentes como la que tiene que ver con los cuidados, ¿no? Digo esto porque también hay una tensión Inmujeres/Mides (Gobierno, cargo político, hombre).

Respecto de los cambios políticos más significativos en este período (2010-2012), vinculados a la temática analizada, se consideran los siguientes:

A nivel político, la mayoría de las personas entrevistadas coinciden en marcar puntos de inflexión a partir del cambio de gobierno y al interior del Mides.

La asunción de José Mujica a la Presidencia intentó seguir con los lineamientos del anterior gobierno, pero tuvo su propia impronta. Si bien la conformación del Grupo de Trabajo es señalada como uno de los hitos en la construcción del Sistema de Cuidados, las personas entrevistadas tienen apreciaciones diferentes respecto de los lineamientos políticos:

> En el gobierno anterior el horizonte político era claro: los que estábamos trabajando para políticas sociales generales, por ejemplo, la educación, estaba el horizonte político claro y adónde teníamos que llegar, o por lo menos a qué meta te tenías que acercar y el porqué; el porqué es fundamental. Después cuando asumió este nuevo gobierno, yo sentí que se fue perdiendo ese liderazgo político claro de hacia qué se iba. [...] Y eso hace que uno pierda el sentido de lo que está haciendo (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

La ministra del Mides que asumió en 2010, A. S. Ana Vignoli, es sustituida en 2011 por el Ec. Daniel Olesker. A partir del segundo semestre de 2011, comienza en el Mides una reestructura que coincide con las aspiraciones de lograr un mayor impacto de las políticas sociales, mejorando la coordinación y articulación de estas, así como asegurando «[...] el cumplimiento de sus cometidos, su eficiencia, su correcta focalización y la articulación de sus funciones» (Mides, 2013: 67), pues aún persistía la dispersión y fragmentación de programas. En esta reestructura se reducen cargos de confianza en el ministerio y se define una estructura de cargos administrativos, técnicos y profesionales. Estos cambios son señalados por algunas de las personas entrevistadas como significativos con relación al Sistema de Cuidados:

> Sé que fue un año bisagra, que se fue Julio Bango[66], que era un liderazgo político, y quedó Campanella[67], que es un hombre de liderazgo técnico porque era el jefe, no el director. Sé que asumió una ministra muy cuestionada y también sé que cuando asumió Olesker se encarga de disolver la dirección de Infamilia. Entonces ahí hay toda una cuestión política e institucional que quizás tuvo

66 Julio Bango fue director del Programa Infamilia en el período 2005-2010.

67 Jorge Campanella fue director del Programa Infamilia en el período 2010-2011.

> que ver y fue muy compleja. Sumado a que la Dirección Nacional de Políticas Sociales fue quedando con una cuestión política interna de los sectores del Frente Amplio y no tiene línea directa con el ministro; entonces también muy poco peso político en la interna... Es decir, hay todo un mapa, [...] desde el punto de vista de los apoyos y no apoyos, tires y aflojes internos del Frente Amplio es para hacer un libro aparte. Eso creo que afectó también (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

Quedan en evidencia entonces de qué forma influyeron los cambios políticos, la reestructura del Mides, así como las diferencias internas dentro del propio Frente Amplio en cuanto a cuáles serían sus principales líneas de acción en materia de políticas sociales. También surgen del discurso de las personas entrevistadas la importancia que tienen los liderazgos políticos en las propias políticas y la especie de «orfandad» en la que quedan los cargos técnico-políticos ante la falta de estos.

En 2011 también comienza una etapa «[...] denominada reforma social que sintetiza de manera dialéctica los cambios estructurales y la necesidad de erradicación de la pobreza» (Gabinete Social, 2011: 6). Para una de las personas entrevistadas este documento constituye «[...] el primer documento de política social duro, el marco conceptual de las políticas sociales que dice "esto no basta"» (Gobierno, cargo político, hombre). Los componentes de la matriz de protección social y sus poblaciones objetivo son definidos de la siguiente manera: 1) Componentes de carácter universal[68], 2) Red de asistencia e integración social (RAIS)[69] y 3) Componentes de la RAIS orientados a la población en situación de pobreza extrema.[70] Los ejes transversales de los tres componentes refieren al género, generación, origen étnico-racial, discapacidad, orientación sexual y territorio. Se destaca que en este documento los cuidados se encuentran ubicados dentro de los componentes de carácter universal[71], no tradicional, que

> [...] incluye una nueva generación de sistemas y políticas cuyo propósito es garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de dependencia transitoria, permanente o asociada al ciclo de vida, promoviendo la autonomía personal y la atención y asistencia a las personas dependientes: el sistema de cuidados (Gabinete Social, 2011: 23).

68 Comprende políticas sectoriales tradicionales (salud, educación, vivienda, trabajo, etcétera); no tradicionales (cuidados); políticas orientadas a garantizar el ejercicio de derechos de personas en situación de especial vulneración de derechos. Comprende el 100 % de los hogares.

69 RAIS: provisión de bienes y servicios públicos; transferencias monetarias con compromisos de corresponsabilidad. Comprende el 20 % de los hogares (población en situación de pobreza y vulnerable a la pobreza).

70 Comprende el 3 % de los hogares (indigencia y vulnerable a la indigencia).

71 Cabe señalar que a la vez que enumera las políticas de carácter universal —como lo serían las políticas de cuidado— se encarga de aclarar en una nota al pie de página que: «Universal no significa necesariamente prestaciones iguales para todos, reconociendo diferencias en el bien o servicio proporcionado a características poblacionales, territoriales o de otro tipo» (Gabinete Social, 2011: 23), lo cual ya estaría anticipando algunos lineamientos respecto de la política de cuidados en nuestro país.

En el documento se realiza una mención a la puesta en marcha del Sistema de Cuidados, señalando metas a corto (2015), mediano (2020) y largo plazo (2030), más allá de que no se nombran cuáles serían las estrategias a desplegarse en dichos plazos.

Para algunas de las personas entrevistadas, el Sistema de Cuidados se ubicaría como un devenir a una nueva etapa socioeconómica y política que se comienza a transitar:

> [...] primero fue el PANES, la atención a la emergencia social, después fue el Plan de Equidad y ahora lo que viene es una reforma social, y con la reforma social un Sistema de Cuidados. [...] me parece con lo que ha pasado a partir de 2005 en el país necesariamente lo que viene ahora es eso[72] porque es una política universal [...], es un devenir de políticas sociales (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

Segunda etapa: Identificación de respuestas y evaluación de opciones

Una vez conceptualizados los cuidados se pasa a una siguiente etapa donde, a través de documentos técnicos y un debate público, confluyen diversas visiones acerca de los temas centrales de este estudio: género y cuidados. Estas distintas miradas entrarán en tensión a la hora del diseño y con relación a las formas en que las políticas de cuidado deben implementarse.

Debates públicos y formulación de una agenda de cuidados (2011-2012)

Durante 2011 el Grupo de Trabajo se abocó a diseñar e implementar un debate nacional, llevado a cabo entre setiembre y noviembre, que contó con una amplia participación y puso a discusión documentos centrados en las poblaciones destinatarias.[73] Los objetivos centrales de estas instancias de debate fueron sensibilizar a nivel nacional sobre el Sistema de Cuidados, democratizar la información recabada, así como incluir las distintas realidades locales en las propuestas a definirse. Estas instancias de debate e intercambio pueden ser visualizadas como relevantes a la hora de apostar a la construcción de consensos y avanzar hacia pactos sociales, lo cual es fundamental en cualquier proceso de construcción de una política. En este sentido, las personas entrevistadas vierten las siguientes opiniones al respecto:

> Creo que esa es una cosa que más resaltan de afuera: Qué bien, ¿cómo pudieron hacer todo esto? ¿Cómo pudieron primero problematizar y no diseñar una política y [...] llevarla a discusión y discutirla mucho cómo tenía que ser? (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

72 Hace referencia a la política de cuidados.

73 El lanzamiento se realiza el 30 de agosto de 2011 en la Torre de las Telecomunicaciones de Antel. La etapa de debate se desarrolló en 31 instancias centrales y territoriales y contó con la participación de más de 3200 participantes y 1800 organizaciones de todo el país. Por más información: <www.sistemadecuidados.gub.uy> (consultado el 1.10.2013).

> [...] estuvo bueno todo eso que se dio de la etapa de debate porque me parece que los uruguayos no estamos acostumbrados a participar [...]. Fue un primer ensayo, me parece que cuesta [...] la gente siempre está con una cosa reivindicadora más de sentir que se lo llamaba para aportar (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

A continuación se analizarán los documentos base de las tres poblaciones[74], realizados en el marco de consultorías que fueron puestas a discusión en las instancias de debate. Se harán visibles —entre otros temas— los aportes de los estudios de género enfrentados con otros enfoques y marcos interpretativos. A su vez, estos harán énfasis en priorizar una determinada población en detrimento de otra. Pero, también, se harán visibles las diferentes conceptualizaciones que se realizan sobre el tema de los cuidados, algunas más cercanas y otras más alejadas de la equidad de género.

Los documentos base se organizan en sus contenidos de una forma similar en cuanto a la presentación de los antecedentes conceptuales, la característica de la población, estudios internacionales que ubican la dimensión de las políticas de cuidado, así como escenarios posibles para el desarrollo de un Sistema de Cuidados en Uruguay. De los extensos documentos se tomarán solo algunos ejes para el análisis:

Infancia con énfasis en 0 a 3 años

En el primer documento referido al Sistema de Cuidados (Salvador, 2010), se hacía referencia a la infancia de 0 a 12 años. Sin embargo, ya desde el documento base sobre Infancia (Etchebehere, 2011), se prioriza la primera infancia considerada de 0 a 3 años, que apuntará en primera línea a programas más focalizados. Esta decisión está vinculada a un contexto político nacional e internacional amplio, por lo cual se pone en cuestión las apreciaciones vertidas por una de las personas entrevistadas:

> El introducir a la primera infancia es bien innovador en el tema de cuidados y eso es para mí una fortaleza porque en todos los países se tiende a la dependencia, al adulto mayor y a la persona en situación de dependencia por discapacidad [...] (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

En la bibliografía consultada se citan algunos ejemplos que apuntan a que posiblemente la opción no haya sido *innovadora* o ingenua, sino que debe ser contextualizada en un marco regional e internacional más amplio:

1. En algunos documentos del Banco Mundial (2002, 2006) se evidencia que «[...] los niños que tienen un comienzo sano y estimulante en la vida están mucho mejor capacitados para superar la pobreza» (Banco Mundial, 2002: v), en tanto aumenta su capacidad intelectual, social y física. Además se «[...] incrementan las reservas del capital humano en los países y se promueve el crecimiento económico de los años

74 Los documentos están disponibles en <www.sistemadecuidados.gub.uy> (consultado el 1.10.2013).

venideros» (Banco Mundial, 2002: v). Los programas vinculados a la primera infancia no solo estarían contribuyendo a reducir las brechas de desarrollo infantil, sino también durante la juventud y adultez; a la vez, son favorables en tanto permiten una mayor participación laboral femenina (Banco Mundial, 2006). Estos fundamentos se conocerán como el enfoque de inversión social promovido por el Banco Mundial. El modelo de inversión social va de la mano de los estudios de las neurociencias que constatan los procesos mentales producidos en el cerebro durante las primeras etapas de la vida, así como de la economía con la llamada *tasa de retorno.* Este término fue utilizado por el economista James Heckman[75], premio Nobel de Economía en 2000, que demostró en su trabajo que la inversión en las primeras etapas de la vida tiene una muy alta tasa de retorno. Aguirre (2010) plantea una crítica interesante frente al discurso dominante de la inversión social que se comienza a instalar, sobre todo en lo que atañe a atender el déficit de cuidados de los más pequeños. En este sentido, advierte de no instalar un falso dilema sobre a qué población habría que priorizar, sino «[...] de responder a demandas de reconocimiento de derechos y redistribución de responsabilidades con relación a los cuidados que tienen como referente un marco general de justicia social» (*ibidem*, 2010: 13).

2. A nivel nacional se instala un debate acerca de los distintos modelos existentes, tanto a nivel nacional como regional e internacional respecto de los cuidados en primera infancia, sobre todo si los niños y niñas de 0 a 1 año deben permanecer junto a su madre o pueden ingresar a tan temprana edad a una institución para su cuidado. Se discute entre quienes sostienen que el apego pasa por el vínculo generado con la madre como figura central y quienes sostienen que no se trata tanto de la cantidad de horas que el niño o niña pasa con su madre, sino de la calidad de ese vínculo.[76] Este será además uno de los temas de discusión en las instancias de debate.
3. El presidente de la República, basándose en los estudios de las neurociencias, coloca la primera infancia en la agenda: «[...] parece que ahora sabemos que en la primera infancia se juega un partido mucho más importante de lo que pensábamos, con consecuencias sobre la vida de la gente, sobre las capacidades productivas de la sociedad y sobre sus posibilidades de vivir en armonía» (Unicef, 2010: 16). Es posible que a

75 Véase Heckman, J. y Masterov, D. V. (2007), *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, disponible en <jenni.uchicago.edu/human-inequality/papers/Heckman_final_all_wp_2007-03-22c_jsb.pdf> (consultado el 1.10.2013).

76 Para la ampliación de este tema se puede consultar —entre otros— Cooperazione Italiana, PNUD (2010), *Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados*.

partir de aquí se sientan las bases para Uruguay Crece Contigo[77], uno de los programas llamado prioritario que comienza a funcionar en 2012 y que dependerá directamente de Presidencia (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP). Estudios más recientes estarían indicando, sin embargo, que la intervención pública en primera infancia «[...] no debe invisibilizar ni restar recursos a las otras fases de la etapa formativa de las personas, incluidas la infancia, la niñez, la adolescencia y la juventud [...]» (Cepal, 2013: 32), exhortando a los países latinoamericanos a diseñar e implementar políticas de inversión social integrales que cubran las distintas fases mencionadas.

Pero cómo se definen aquí los cuidados y el lugar de la mujer:

El documento inicia con el reconocimiento de la familiarización y, en especial, feminización de los cuidados, no valorado socialmente. Al mismo tiempo se funda —en el caso del cuidado a la infancia— en el mito del amor maternal. Admite que el carácter doméstico de los cuidados ha sido la base de la exclusión de los derechos ciudadanos de las mujeres. En esta línea, la construcción del problema gira en torno de la siguiente pregunta:

> ¿Cómo definir una política pública que garantice tanto el derecho de niños y niñas a desarrollarse integralmente desde cuidados de calidad y de las familias de ser apoyados en esta corresponsabilidad, desde acciones que reviertan la carga de trabajo femenino no remunerado que implica esta atención? (Etchebehere, 2011:21).

Es importante señalar que esta conceptualización intenta romper con el falso dilema entre los derechos de las mujeres versus los derechos de los/as niños/as, e intenta dar respuesta a cómo atender a ambas poblaciones. Este ha sido un tema que no solo surge en las instancias de debate, sino que ha sido un asunto discutido también a la interna del equipo del Mides, el cual de acuerdo al discurso de una de las personas entrevistadas parecería estar superado:

> El tema ahí también es que en un momento hubo una discusión que ya superamos que oponía el género a los derechos, oponía la perspectiva de derechos humanos a la perspectiva de género y de alguna manera estuvimos un tiempo discutiendo eso hasta que vimos claramente la síntesis que hay entre ambas (Gobierno, cargo político, hombre).

¿Estará efectivamente superado este falso dilema? Las afirmaciones del documento base y lo expresado por la persona entrevistada entran en tensión a lo largo del análisis del documento y en el propio debate. Como se ha señalado se retoman estudios provenientes de las neurociencias, también de la economía y la

77 El objetivo del programa Uruguay Crece Contigo es consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia, a través de una política pública que garantice los cuidados adecuados de mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños menores de 4 años. Tiene un componente universal, pero está dirigido principalmente a sectores de extrema vulnerabilidad social. Por más información se sugiere consultar el sitio institucional: <www.crececontigo.opp.gub.uy> (consultado el 1.10.2013).

psicología. Los argumentos con raíces epistemológicas diversas entran en tensión con los estudios de género: en el caso de las neurociencias, Carrasco, Borderías y Torns (2011) señalan cómo estas se han encargado de esencializar el cuidado como parte de la identidad femenina. Por otra parte, el fundamento economicista apunta claramente a políticas focalizadas dirigidas a sectores de mayor vulnerabilidad, por lo cual el cuidado estaría perdiendo su característica de derecho universal. Pero, también, la perspectiva de inversión social centrada en la infancia subsume la perspectiva de género, que estaría en la base de las políticas de cuidados y conciliación entre trabajo y familia como mecanismos de equidad. Esto vuelve a colocar a la mujer en el rol social reproductivo, priorizando la infancia, la mujer embarazada y madre. Por último, desde el punto de vista de la psicología, la evidencia sobre el impacto de los servicios de cuidado externo en el apego durante el primer año de vida no serían positivos —salvo que los servicios sean de alta calidad— por lo cual para este sector de la población se sugiere el cuidado en el hogar teniendo en cuenta que «[...] los hallazgos son aun contradictorios y confusos, lo que no permite ser concluyentes al respecto» (Balsky, *apud* Etchebehere, 2011: 27). En este contexto, resulta poco comprensible la afirmación en cuanto a la atención de niños y niñas menores de 12 meses en centros de atención a la primera infancia, considerando aquellos «[...] casos en que las particularidades de las familias llevan a que en la ecuación costo-beneficio, para el niño sea más saludable ingresar a un Centro» (*ibidem*, 2011: 45).

En las instancias de debate el tema género también es puesto en cuestión y se va diluyendo. El análisis queda centrado fundamentalmente en las valoraciones que hacen expertos y profesionales vinculados a la primera infancia, definidos con cierta ironía por una de las personas entrevistada como los «niñólogos» (academia, mujer). También han tenido peso las ideas provenientes desde la economía y las agencias internacionales. Sus conocimientos pasan a ocupar un papel de relevancia en la interpretación del tema y en la elaboración de definiciones, ya que se deposita de alguna manera la confianza en quienes poseen una especialización técnica, un *conocimiento experto*, al decir de Giddens (1991).

Esta afirmación quedará evidenciada si se vincula con una investigación posterior realizada por Batthyány, Genta y Perrotta (2013a), la cual identifica el discurso experto infantil desde tres enfoques[78] donde se muestran diferentes énfasis en cuanto a los componentes del cuidado, así como diversas posturas sobre el ejercicio del derecho a cuidar desde una perspectiva de género y derechos.[79] Sin

78 Señalan el *enfoque psicológico-educativo* (profesionales provenientes de la psicología, psiquiatría y educación), el *enfoque médico* (pediatras) y el *político* (proveniente de actores con poder de decisión en las políticas públicas).

79 Del análisis surge que el enfoque «psicológico-educativo» está más cercano a la perspectiva de género, ya que de su discurso surge que los vínculos de calidad y seguridad afectiva que los niños requieren para su desarrollo no están a priori garantizados únicamente por las familias. Abre la posibilidad a opciones extra-familiares del cuidado y que la figura de apego no esté únicamente vinculada a la mujer. El enfoque «médico» es, sin embargo, más «familista», dado que refuerza los roles tradicionales de género reconociendo a la mujer como principal

embargo, prevalecen en la visión experta que los cuidados siguen estando vinculados a lo natural, innato, propio de las mujeres. Las autoras señalan por tanto que sigue prevaleciendo en Uruguay una visión familista de los cuidados, centrada en las mujeres, lo cual evidencia la plena vigencia de la división sexual del trabajo (*ibidem*, 2013a).

Personas con discapacidad dependientes

El documento de trabajo para el debate[80] parte del reconocimiento del rol históricamente asignado a las mujeres como cuidadoras, a la vez que señala a las familias en su diversidad, al Estado y al mercado como actores relevantes a la hora de pensar en un sistema de cuidados. También apunta a la responsabilidad social del cuidado desde una perspectiva de derechos, al retomar la definición de cuidados que realiza el Consejo Nacional de Políticas Sociales en 2010. Resulta interesante pues no contrapone los derechos de unos contra otros, señalando que:

> [...] la problemática de la situación de dependencia en personas con discapacidad debe ser vista a la luz de las necesidades personales, sin descuidar las necesidades de quienes ejercen su cuidado. Debe por tanto considerar: la incorporación masculina a la formalización de los cuidados para romper con este esquema de feminización de los cuidados, así como fomentar una corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados en el hogar y el cuidado a los que cuidan (orientación, acompañamiento, apoyo y propuestas de respiro familiar), tanto como la creación de servicios (Bagnato, Da Cunha y Falero, 2011: 19).

En el marco conceptual sobre discapacidad y dependencia se señala la construcción social que las define, asimismo apela a que el Sistema de Cuidados promueva «[...] la autonomía personal, la atención y la asistencia de este grupo objetivo de personas» (*ibidem*, 2011: 13), hasta el momento invisibilizado. Por otro lado, se hace especial hincapié en señalar a las personas con discapacidad como un colectivo heterogéneo, no siempre dependiente, lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de pensar en el diseño de la política y su implementación. Un dato relevante en este sentido es que en Uruguay no existen estudios específicos a nivel poblacional que indiquen la situación de dependencia por discapacidad (*ibidem*, 2011).[81]

---

cuidadora y responsable de la salud de su hijo (lactancia, prevención de enfermedades, permanencia de niños menores de dos años en el hogar, etcétera). Y, finalmente, el enfoque «político» focaliza su discurso no tanto en la conceptualización del cuidado infantil, sino más en el significado que tiene el cuidado de calidad de niños para el desarrollo del país.

80 La consultoría estuvo a cargo de María José Bagnato, Heber da Cunha y Beatriz Falero.

81 El diagnóstico presentando se basa en la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad del año 2004, que muestra indicadores de desventaja social de las personas con discapacidad. Cuenta, sin embargo, con limitaciones ya que no existen criterios unificados para valorar y clasificar la discapacidad y la dependencia, así como con ningún módulo específico sobre grados de dependencia ante lo cual plantean la necesidad de establecer criterios unificados (por ejemplo, a través de un baremo).

Personas Adultas Mayores

El documento base para la población de adultos y adultas mayores dependientes[82] retoma también del documento del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010) las principales conceptualizaciones sobre cuidados y la necesidad de un sistema. En su reseña conceptual, señala que hay que

> [...] avanzar hacia un modelo de cuidados con un mayor involucramiento de proveedores extra familiares y/o la formalización de la mano de obra familiar —principalmente femenina— como forma de reconocer derechos y potenciar la autonomía de los proyectos de vida de las mujeres [...] (Papadópulus y Falkin, 2011: 5).

Esta afirmación no estaría afín, sin embargo, con la postura del gobierno y con la experiencia internacional:

> Una preocupación permanente fue tener en cuenta cómo impactaba en términos de género igualitario lo que íbamos diseñando o pensando. Ahí tenés que una de las principales definiciones que tomamos apenas se inició este proceso, en esa discusión conceptual de 2010, fue que no íbamos a pagar a familiares por cuidar a sus familiares porque a la luz de la experiencia española había habido una crítica feminista muy fuerte de que en realidad lo que se estaba haciendo con eso era salariar a las mujeres en un rol tradicional y no generar las condiciones como para que puedan emanciparse de ese rol. Lo cual nos introduce en un problema complejo porque ese sistema es más barato que generar servicios públicos (Gobierno, cargo político, hombre).

Al cruzar esta afirmación con la reciente investigación de Batthyány, Genta y Perrotta (2013b), es posible observar una nueva tensión, pues los datos señalan que

> [...] la situación más deseable para el cuidado diario de adultos mayores [...] son los cuidados domiciliarios, es decir, los que son brindados en la vivienda. Dentro de esta modalidad de cuidados domiciliarios, la población se divide entre quienes opinan que la situación más deseable son los cuidados exclusivamente familiares (47,4 %) y los que opinan que lo deseable es la contratación de una o varias personas para cuidado en domicilio con participación de la familia (43,2 %) (*ibidem*, 2013b: 61).

Ligado a esto las autoras observan la tendencia familista y la persistencia de los mandatos de género, en tanto se demuestra que la obligación del cuidado directo es más sentida por las mujeres que por los varones, y que estas manifiestan tener mayores posibilidades de flexibilización en el mercado laboral, lo cual compromete su autonomía económica así como sus trayectorias laborales (*ibidem*, 2013b).

El documento base de adultos y adultas mayores hace uso de investigaciones provenientes de la academia, en las cuales se afirma que el envejecimiento poblacional tendrá una doble implicancia en cuanto a que las mujeres van a ser

82 Esta consultoría estuvo a cargo de Jorge Papadópulus y Leonardo Falkin.

las que requerirán mayores cuidados en la vejez, a la vez que son ellas las que se ocupan de las tareas de cuidado.

Expresa que la determinación de la población adulta mayor con necesidad de cuidados se ha definido por el gobierno a través de la noción de dependencia, entrelazada con la discapacidad, aunque diferente. Señala que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) para este grupo poblacional existen diversos componentes vinculados a una situación de discapacidad o a problemas de fragilidad y vulnerabilidad. Con base en la evolución de la estructura demográfica en Uruguay «[...] la tasa de dependencia de los adultos mayores será cercana al 48 % en 2050» (Papadópulos y Falkin, 2011: 11). Ante esta situación, se sugiere que el país debe avanzar hacia alternativas a los problemas de la dependencia de la población, más allá de los esfuerzos en materia de políticas de transferencia de renta. En el documento se despliega una amplia gama de propuestas (servicios, modelos de financiamiento, etcétera) basadas en la experiencia internacional.

Algunas tensiones a la hora de definir y priorizar las poblaciones destinatarias

Definición de las poblaciones destinatarias

A lo largo de este trabajo, ha sido planteada, desde la perspectiva de género y derechos, la necesidad de cuidados en todo el ciclo de vida de las personas, no solo ante situaciones de dependencia, lo cual no condice con la propuesta fragmentada de las poblaciones objetivo. En cuanto a las personas que cuidan, no se cuenta inicialmente con un documento conceptual para las instancias de debate. Su inclusión fue producto de la incidencia política e institucional de la sociedad civil, así como del propio Instituto Nacional de las Mujeres. Esta tendencia de concebir los cuidados solo en términos de derechos de las personas dependientes tiene a priori dos consecuencias directas: por un lado, limita y vuelve a invisibilizar la contribución de las mujeres al bienestar de toda la población; y, por otro, no tiene en cuenta los derechos de las personas que cuidan. Una de las personas entrevistadas señala las dificultades del Grupo de Trabajo en cuanto a la incorporación de los cuidadores:

> Fue una larga lucha [...]. No desde lo discursivo porque desde el inicio, en los objetivos generales, estaba presente, pero luego no se traducía eso en las acciones concretas, incluso en un principio se definieron tres poblaciones objetivo que estaban vinculadas a las poblaciones dependientes e Inmujeres después de mucho, mucho batallar logró que la población de cuidadores y cuidadoras, tanto remunerados como no remunerados, fueran también población objetivo [...] (academia, mujer).

Aguirre (2010)[83] señalaba algunas características de esta población que no fueron incorporadas inicialmente a los documentos del grupo de trabajo: el tra-

83 Esta información fue presentada en el ya mencionado seminario «Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay», realizado el 9 de diciembre 2010. Disponible en <http://dds.cepal.org/redesoc/portal/boletin/febrero2011.htm> (consultado el 1.10.2013).

bajo de cuidados es un campo diverso y heterogéneo; se encuentran trabajando profesionales, pero en un alto porcentaje personas con baja calificación, por ejemplo en el cuidado de enfermos y adultos mayores donde casi el 40 % de las personas tienen solo primaria completa. Es altamente feminizado, en tanto un promedio del 90 % de las personas ocupadas, tanto en el cuidado de niños, personas con discapacidad, enfermos y adultos mayores, son mujeres. Señala Aguirre (2010) que otro rasgo fundamental del trabajo remunerado de cuidados en Uruguay es la alta informalidad, en tanto un promedio del 60 % no realiza aportes a la seguridad social. Esto es la consecuencia de bajos salarios y una sindicalización reciente.

La línea de trabajo iniciada en 2010, se amplía en 2013 en la investigación que realiza Rosario Aguirre sobre las personas ocupadas en el sector cuidados. En ella enfatiza:

> La incorporación de la perspectiva de género en el estudio de este sector altamente feminizado es indispensable para promover y garantizar los derechos laborales de las mujeres que trabajan en él y al mismo tiempo contribuir al desarrollo de servicios de calidad que también garanticen los derechos de las personas sujeto de cuidados (*ibidem*, 2013: 5).

Otro tema que surge a partir del reconocimiento de esta cuarta población es la valorización del trabajo de cuidados, la profesionalización y el reconocimiento de los derechos laborales de los/as cuidadores/as. Estos son fundamentales a la hora de asegurar el derecho de las personas que requieren de cuidados de calidad, lo cual está íntimamente ligado a los sujetos que los brindan. Tanto desde el Estado como desde la sociedad civil se coincide en señalar que:

> Entonces las personas que están cuidando, además, no tenían una capacitación determinada para eso y esas carencias se veían. Por ejemplo, estoy hablando de las empresas de cuidado: uno ve en las empresas de cuidado, que es donde está la gente que lo hace como su tarea laboral, y había carencia de capacitación. De ahí que nosotros, desde el Ministerio de Trabajo, empezamos a insistir y propusimos pensar en la formación porque además si lo analizamos con lo que es el trabajo doméstico[84], que se regularizó en este período también, encontramos que esas tareas se terminaban resolviendo como parte del trabajo doméstico y que requería una capacitación especial y condiciones de trabajo que también deberían reconocerse [...] (Gobierno, cargo político, mujer).

> Todo lo que te trae el sistema o el tema de los cuidados es el tema de la capacitación. Para nosotros es una nueva categoría de trabajo porque si nosotros pensamos en las trabajadoras domésticas... No, es otra categoría. [...] nosotros creemos que tiene que haber una capacitación central sobre el tema porque son nuevas categorías de trabajo. Yo creo que estamos en pañales todavía (sociedad civil, mujer).

84 Con la Ley 18.065 se describe y normatiza el trabajo doméstico remunerado (diciembre de 2006).

Priorización de poblaciones

De acuerdo con las personas entrevistadas, el grupo de trabajo definió tres poblaciones (e incorporó más adelante la cuarta población ya analizada) incluidas en su primera definición y no requirió de negociación política, pues ya se observó que las poblaciones más vulnerables en cuanto a la necesidad de cuidados por su situación de dependencia estaban estudiadas y diagnosticadas. Sin embargo, se generaron tensiones a la hora de una distribución equitativa de los (pocos) recursos destinados al Sistema de Cuidados, teniendo en cuenta la priorización de la primera infancia por encima de las demás, contraponiendo la primera infancia y adultos mayores.

De acuerdo con Huenchaun (2009), en algunos debates nacionales se venía ya manejando un supuesto sesgo negativo de la inversión hacia las personas adultas mayores. A su entender, desde esta línea de pensamiento se pierden de vista al menos dos aspectos: a) que el gasto del Estado tiende a estar muy concentrado en el extremo alto del espectro socioeconómico (fundamentalmente en personas que estuvieron insertadas laboralmente en el sector formal y acceden a mejores prestaciones de la seguridad social), mientras que el gasto en personas adultas mayores más empobrecidas sigue siendo bajo, b) atribuir la inequidad intergeneracional al envejecimiento de la población, considerando a los adultos mayores como fuente de gasto y la inversión en ellas como inequitativa (*ibidem*, 2009). Al comparar la incidencia de la pobreza en los niños (infantilización de la pobreza), hay un diferencial con la población adulta mayor, pero según (Huenchaun, 2009) la explicación estaría en que los niños dependen económicamente de adultos que se encuentran ante situaciones de vulnerabilidad e informalidad. Para esta autora es importante reforzar el enfoque intergeneracional de los sistemas de protección, que deberían

> [...] acogerse a tres principios fundamentales:
> - Las acciones deben ser integradas, cubrir todas las esferas de la vida [...]
> - Las acciones deben ser universales y deben integrar a todas las generaciones, desde la infancia, la adolescencia, los grupos de edad intermedia y las personas de edad incluyendo a los más viejos.
> - Las acciones se deben basar en la cooperación entre generaciones y responder al principio de interdependencia (Marques, 2008 *apud* Huenchaun, 2009: 101).

Con relación a este tema, para algunas de las personas entrevistadas las personas adultas mayores no logran el nivel de prioridad porque aparecen otros elementos que tienen que ver con la comprensión de su situación, donde se muestran buenos indicadores vinculados a ingresos, calidad de vida, entre otros, y donde

> [...] se empiezan a tallar otras cuestiones de la agenda, en materia de políticas públicas en este gobierno, lo que son los programas prioritarios, lo que son ciertos perfiles de población en materia vinculada fundamentalmente a ciertos sectores más vulnerables, primera infancia, como el programa Uruguay Crece Contigo, los programas prioritarios donde se han venido instalando ciertos pilotos [...] (Gobierno, cargo político, mujer).

Otra persona entrevistada señala que la tensión se generó en tal sentido:

> [...] una cosa es poner énfasis en primera infancia y otra cosa es no tener en cuenta a los adultos mayores. [...] Entre ellos [hace mención a integrantes del grupo de trabajo del Mides] hubo un acuerdo, pero para los que íbamos de afuera, que nadie nos había dicho que había un acuerdo, era horrible porque si planteábamos el tema de los cuidados para adultos mayores era porque no estábamos de acuerdo con infancia [...] (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

Aquí existen dos tensiones con consecuencias importantes: por un lado, se pierde la perspectiva de género al no tomar en cuenta que las principales cuidadoras son mujeres; que a su vez un alto porcentaje de personas adultas mayores son también mujeres. Por otro lado, según las apreciaciones vertidas por Huenchaun (2009), con relación a no considerar un enfoque intergeneracional del sistema de protección social, las palabras de De Armas (2008) resumen el error que se puede estar cometiendo al priorizar una población por otra:

> Muy probablemente el peor camino sea el que en principio parece más corto, rápido y simple: quitarles a los viejos para darles a los niños. El desafío mayor de los uruguayos es elegir el camino más difícil: proteger a los niños sin desproteger a los mayores. Forma parte del camino corto pensar que la solución se reduce a acciones de solidaridad intergeneracional (*ibidem*, 2008: 76).

El gran silencio luego de los debates

Luego de una intensa labor de discusión de agentes del Estado sobre el tema de la política de cuidados —ya citados—, y de las instancias de debate a nivel nacional y territorial, que tuvieron un gran empuje, se aprecia por parte de las personas entrevistadas *un gran silencio* cuya interpretación tiene puntos de encuentro, pero también diferencias. La expectativa creada parecía haber quedado en eso y el trabajo intenso de distintos actores se vio frustrado. Así se expresa desde los diversos lugares:

> Y después del debate hubo un gran silencio. Durante ese período nosotros seguimos insistiendo en el sentido de que, primero, tenía que haber una devolución, segundo, había temas que no estaban discutidos y, mucho menos, saldados; tenían que ver, a nuestro juicio, con tres puntos: problema de la institucionalidad, el problema del financiamiento [...]. Y la otra cosa en que seguimos insistiendo hoy es la necesidad de que se haga una ley. Una ley de creación del sistema que permita que este tenga un elemento de legitimidad y sustentabilidad para el período posterior. Nosotras hemos seguido trabajando y en este momento conseguimos que hubiera una devolución; nos costó sangre, sudor y lágrimas (sociedad civil, mujer).

> De entrada, como estaba en el programa de gobierno, se pensaba que iba a ser como el buque insignia: así como el Plan Ceibal en el otro, acá iba a ser el Sistema de Cuidados [...] [pero] al gobierno ya no le interesaba más ese tema por equis razón, porque no sabemos qué es lo que lo hizo caerse, si era porque había otros temas prioritarios o porque al presidente o a los ministros les cambió la cabeza, o por lo que pasa con los temas de género, que siempre son

importantes en un momento y después bajan, es como una cosa que fluctúa en la agenda (Centro de Estudios y especialistas, mujer).

Para las personas entrevistadas desde ámbitos de gobierno hay una explicación vinculada fundamentalmente al financiamiento del sistema, pero con énfasis distintos sobre el tema. Hay quienes consideran que el tema del financiamiento no fue eje de discusión desde el inicio. Se partió de los acuerdos conceptuales, que, si bien importan, no son suficientes: el hecho de diseñar una política sin un presupuesto asignado puede tener consecuencias en la implementación:

> Ahora, nunca se discutió en los tres años que yo estuve, del 2010 al 2012, nunca se discutió de entrada, si lo planteabas, decían que eso iba por otro lado, que había otra gente que se iba a ocupar del financiamiento. En el 2012 yo creo que empezaron a hablar del tema del financiamiento, no puede ser. Yo entiendo que el ideal es tener los principios, pero una política se va a elaborar pensando en cómo se va a financiar, sino pasa lo que pasó (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

Para otros, el nudo crítico del financiamiento tiene que ver con que no se ha llegado a un acuerdo sobre cuál sería el modelo, y a que la falta de una institucionalidad clara y de una ley marco no permiten dar dicho paso:

> Creo que el debe es la financiación; creo que todavía no se ha pensado bien el tema de la financiación [...]. La regulación también está medio quieta. También es un debe el tema de la ley de cuidados, y de poder darle una institucionalidad al sistema de cuidados. Me parece que después de que se le dé una institucionalidad, junto con la ley y junto con el financiamiento, ahí van a encontrar su camino (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

Otro punto de vista de las personas entrevistadas está vinculado al momento político[85], donde no es posible incorporar un nuevo impuesto: por un lado, porque el tema de los cuidados no ha llegado a la población como para que esta pueda tener elementos de por qué tendría que pagar un impuesto (si así se decidiera políticamente). Por otro lado, se hace referencia al liderazgo y rédito político que en un momento preelectoral podría tener una política de cuidados. Ante esta sumatoria de factores, se habría optado por potenciar lo transitado para instalarlo en el próximo gobierno. Así lo expresan los actores del sistema político:

> [...] ante la constatación de que no íbamos a poder avanzar hacia un sistema, con una institucionalidad y financiamiento, de alguna manera perdió relevancia respecto de esta otra visión y estos otros programas.[86] De todas maneras, creo que ha sido un proceso de acumulación que ha tenido sus momentos más altos y más bajos, pero la acumulación está ahí, nosotros queremos garantizar que esa acumulación no solo no se pierda, sino que sea el punto de partida del próximo gobierno, garantizar continuidad entre uno y otro. Ahora sí, en la medida en que se abre una administración, se abre el tiempo de poder incidir a nivel presupues-

85 Recordemos que 2013 fue un año preelectoral.

86 Hace referencia a los programas prioritarios de combate a la pobreza.

> tal y poder incidir en promover algunas propuestas, como la de financiamiento, que pueden no ser del todo populares y que el tiempo político para hacerlo es a principio de un gobierno, no al final (Gobierno, cargo político, hombre).

> Yo entiendo [que] lo ideal sería un modelo tipo impositivo para que sea realmente universal, ahora, el tema es en este momento qué es lo que pesa a nivel político, en época electoral largar otro impuesto a la opinión pública... pierde el Frente, y no hay Sistema de Cuidado porque si no gana el Frente [...] (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

> [...] se ve que alguien quiso liderarlo y otro alguien no lo dejó o algo por el estilo, me imagino. O no era tan redituable políticamente; eso también hay que pensarlo. [...] Yo me pregunto hasta cuánto da rédito político el Sistema de Cuidados (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

Respecto del financiamiento, hay versiones encontradas sobre el costo que puede tener. Las personas entrevistadas coinciden en su mayoría en que el Sistema de Cuidados tendría un costo elevado, más allá de que reconocen que a largo plazo el costo posiblemente sea menor a la implementación de otras políticas sociales. De las entrevistas surge que se realizaron varios estudios relativos al costo, y que los actores políticos no pudieron visualizar que no era mucho más de lo que ya se viene gastando, sobre todo pensando a futuro. Aquí presentaremos fundamentaciones de las dos posiciones respecto al costo del Sistema de Cuidados:

> Nos encontramos con que es un sistema muy caro, muy caro [...]. Cómo se financia esto es algo bastante complejo. Sacarlo de rentas generales, con esos volúmenes, no es posible, y una aportación para eso, en mi opinión, no hay condiciones para plantearlo en este momento, no podemos salir a decirle a la población que va a tener que aportar para el Sistema de Cuidados. [...] Ahora no tenemos incorporado el concepto de cuidado [...]. Cuando llegamos a esta discusión vinieron algunas propuestas, no nos pusimos de acuerdo y no estaba la situación madura como para tomar esa decisión. Es un tema básico: si tú no te pusiste de acuerdo en cómo lo vas a financiar, no podés seguir adelante (Gobierno, cargo político, mujer).

> Durante ese período se generó conocimiento acerca de cuánto iba a costar todo eso y se trató de hacer el esfuerzo de demostrar que el Estado ya gasta un montón de dinero en cuidados y que no era tanto más, sino reorganizar, pero finalmente no se tuvo ese apoyo político y en realidad los programas que habíamos diseñado de forma universal se empezaron a achicar a programas pilotos, algunas experiencias, en algunos departamentos, y fue muy frustrante (academia, mujer).

Tercera etapa:
Selección de opciones e implementación (2012-2013)

Si bien resta un largo camino por andar para que se pueda hablar de un Sistema de Cuidados en Uruguay, es real que se ha hecho un esfuerzo en este período por seleccionar opciones discutidas dentro del Grupo de Trabajo, así como también de los debates, a la vez que se implementaron acciones concretas. De acuerdo con Parsons (2007), podemos tener una mejor comprensión de la implementación de las políticas si las tratamos como un «[...] continuo de acciones de políticas públicas en el que tiene lugar un proceso interactivo de negociación entre aquellos que buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos de los que depende la acción» (Barrett y Fudge *apud* Parsons, 2007: 492).

Algunos avances

En esta línea, más allá del *gran silencio* percibido desde la sociedad civil y de un cúmulo de frustración sentido desde los agentes de gobierno ante la imposibilidad de avanzar en el Sistema de Cuidados, como había sido la aspiración inicial, el Grupo de Trabajo prosiguió con su tarea vinculada a consolidar aspectos conceptuales tomando algunos insumos de las instancias de debate. Durante 2012, se centró en el diseño de una propuesta de política pública de cuidados plasmándolo en el documento titulado *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados*, que fuera aprobado el 20 de setiembre de 2012 por el Gabinete Social. En este documento se aspira a avanzar hacia un nuevo pacto social de género y generaciones con el objetivo a largo plazo de constituirse en uno de los pilares universales de la Matriz de Protección Social uruguaya. Para alcanzar este objetivo:

Con relación a la primera infancia se parte de un diagnóstico[87] sobre un total de 190 mil niños y niñas entre 0 y 3 años de los cuales el 40 % vive en hogares del primer quintil, mientras que menos del 10 % vive en aquellos del quintil 5. Un tercio de las madres de los/as niños/as no participan del mercado laboral y otro tercio trabaja a tiempo completo, a la vez que más del 60 % vive en hogares biparentales. En cuanto a la asistencia de los niños y niñas de 0 a 3 años a centros de educación inicial, solo el 36.5 % lo hace; es significativo que los centros privados tienen mayor cobertura hasta los 3 años y luego de esta edad los servicios públicos superan a los privados, aunque no en la cobertura de tiempo completo. Se agrega además que las madres pertenecientes a quintiles de ingresos medios presentan las mayores dificultades para conciliar trabajo y cuidados, ya que presentan una alta tasa de participación laboral, pero sus ingresos no son suficientes como para acceder a servicios privados de cuidado (Araya, Colacce y Vázquez *apud* Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012). Aquí surgen diferencias entre las mujeres madres pertenecientes a quintiles más bajos y más altos que no enfrentan estas dificultades: unas, porque en su mayoría no participan en el

87 Encuesta Continua de Hogares año 2010, Instituto Nacional de Estadística.

mercado laboral, y otras, porque lo resuelven a través de servicios privados o personas dedicadas al cuidado de niños en forma remunerada. Estos datos son significativos para analizar la fase de implementación de algunas políticas de cuidados, ya que no condice el diagnóstico con las políticas ejecutadas.

Respecto del documento, es posible agregar que el subgrupo interinstitucional de infancia llega a los siguientes acuerdos conceptuales (*ibidem*, 2012: 27):

- no contraponer derechos de unos contra otros (mujeres-niños-familias).
- promover la capacidad de decisión de las familias frente a una diversidad de ofertas y la posibilidad de combinarlas.
- apuntar hacia parámetros mínimos comunes de calidad.
- visualizar la continuidad etaria.
- conciliar el trabajo remunerado y de cuidado.

A la vez, las principales propuestas y líneas de trabajo a priorizar combinan servicios, licencias y prestaciones, considerando de forma diferencial a niños y niñas menores de 12 meses de aquellos entre 1 y 3 años. Se presentan propuestas de carácter universal, así como aquellas focalizadas hacia la población en situación de pobreza e indigencia, como parte de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS).[88]

Con relación a las personas en situación de dependencia por discapacidad, el Grupo de Trabajo señala que no existe ninguna fuente de información que permita identificar a esta población, salvo la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (2004) que representa una aproximación. De acuerdo con estos datos, el 7,6 % presenta alguna discapacidad que tiene mayor incidencia en mujeres (8,2 %) que en varones (7,0 %), pero esto estaría ligado a la mayor esperanza de vida de las mujeres. Por su parte, más del 50 % vive en hogares de los primeros dos quintiles. Ante esta situación, el Grupo de Trabajo Interinstitucional se plantea como primeras acciones las de establecer un instrumento de valoración de los grados de dependencia (baremo de dependencia[89]) y factores contextuales (socioeconómicos y culturales), para luego establecer criterios unificados en la determinación de prestaciones y servicios.[90]

En el caso de las personas adultas mayores, la cantidad de esta población se encuentra en crecimiento sistemático desde hace varias décadas. Se concentran

88 Las propuestas y líneas de trabajo para la población de primera infancia se encuentran en el Anexo 1.

89 Baremo de la Dependencia (BD): «Se trata de un instrumento que a través de algoritmos de puntuación preestablecidos cuantifican el nivel de dependencia que tiene una persona, valorando la necesidad de ayuda de otra persona, la discapacidad para realizar determinada actividad y la situación de dependencia para una actividad determinada en una situación concreta. El BD discriminará entre grados de dependencia (leve, moderada y severa) y de no dependencia. [...] El instrumento de valoración de dependencia se aplicará junto al formulario de Índice de Carencias Críticas (ICC) y un formulario que relevará las redes de cuidados con los cuales hasta el momento cuenta la familia [...]» (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012: 47).

90 Las propuestas y líneas de trabajo para personas en situación de dependencia por discapacidad se encuentran en el Anexo 2.

en los quintiles de ingresos más altos en la medida en que aumenta la edad, a la vez que en un 40 % de los hogares uruguayos reside al menos una persona de 60 años y más (Paredes, Ciarniello y Burnet *apud* Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012). En el momento de elaboración del documento, tampoco se cuenta para esta población con investigaciones recientes que den cuenta de la cantidad de adultos y adultas mayores dependientes. También en este caso, el Grupo de Trabajo plantea la creación o adaptación de instrumentos de valoración de la dependencia (baremo de dependencia) que puedan medir la necesidad de apoyo en actividades vinculadas a la vida diaria, a la vez que incorpore aspectos socioeconómicos y culturales. Se señalan como aspectos prioritarios el apoyo a personas adultas mayores dependientes (y a sus cuidadores) que viven en sus hogares; la mejora en la calidad de servicios de personas que viven en instituciones de larga estadía, y vinculado a este último punto, la regulación de las residencias con fines de lucro.[91]

Por último, se incluye a la cuarta población, es decir a cuidadores y cuidadoras que realizan tareas de cuidado dentro de los hogares o en instituciones (remunerada o no). Se incorporan al análisis de esta población aspectos ya mencionados en este trabajo respecto de la alta feminización de esta, a la desvalorización de la tarea, así como la necesidad de profesionalizar y reconocer los derechos laborales de los cuidadores.[92]

Por otro lado, el documento incluye un apartado donde habla de propuestas de apoyo al Sistema de Cuidados, que si bien no son políticas de cuidado permiten su mejor desarrollo. Hace referencia, por ejemplo, a mejoras en el transporte, a la accesibilidad en plazas públicas, turismo, apoyo para adaptación y accesibilidad de la vivienda, formación docente e inclusión en el currículo del tema de la corresponsabilidad. Respecto de la formación, se propone trabajar en el diseño e implementación de cursos; en el tema de la acreditación única como cuidadores que permita regular y brindar servicios de calidad, al mismo tiempo que garanticen los derechos laborales del sector; crear un registro de cuidadores habilitados (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012: 39-42).

En los capítulos 6 y 7 del documento se presentan aspectos relativos al financiamiento y a la institucionalidad, dos temas considerados de urgente definición para continuar la política de cuidados. Respecto del financiamiento se plantea recurrir a aportes de rentas generales o a un sistema mixto. Menciona que la rectoría del Sistema de Cuidados estará en la Junta Nacional de Cuidados (Junacu), presidido por el Mides, a través de la Asesoría Macro de Políticas Sociales y el Instituto Nacional de las Mujeres; el Ministerio de Salud Pública; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Ministerio de Educación y Cultura; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

91 Las propuestas y líneas de trabajo para personas adultas mayores se encuentran en el Anexo 3.
92 Las propuestas y líneas de trabajo para la población de cuidadores se encuentran en el Anexo 4.

En síntesis, en el documento de diseño del Sistema de Cuidados se reconoce la diversidad de los arreglos familiares, así como los grados de vulnerabilidad y necesidades diversas respecto de las cuatro poblaciones. A la vez incorpora las distintas ofertas de cuidados que existen o deberían mejorarse o crearse para brindar a las familias una gama de posibilidades para su elección. Retoma, además, varias de las propuestas surgidas y en parte también consensuadas en las instancias de debate. Esto debe destacarse como un importante avance. Sin embargo, resulta necesario realizar los siguientes señalamientos:

a. No se definen para las propuestas y líneas de acción instituciones responsables de su diseño y ejecución.
b. No se explicita un plan estratégico que estructure el diseño o la implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo.
c. En lo concerniente al financiamiento, quedan explicitados vacíos en dos elementos fundamentales de la implementación del Sistema de Cuidados: la falta de consenso y la no mención de asignaciones presupuestales para la puesta en práctica del sistema.

Rendición Social de Cuentas

Luego de las instancias de debate y el *gran silencio* sentido desde la sociedad civil, esta ejerce presión para que se rinda cuentas sobre las propuestas del Sistema de Cuidados, sus avances, así como el estado de situación de las acciones implementadas. No ha sido entonces tarea fácil, como ya lo señalaba una de las personas entrevistadas de la sociedad civil, en cuanto a que costó «sangre, sudor y lágrimas» lograr que el 24 de julio de 2013 los distintos ministerios y organismos involucrados en la construcción del Sistema de Cuidados realizaran una puesta en común de las acciones llevadas a cabo hasta ese momento. Al mismo tiempo, estos ofrecían una nueva oportunidad a las organizaciones sociales para debatir e intercambiar sobre su implementación con encuentros y desencuentros entre las expectativas y lo efectivamente realizado. La preocupación se expresa en la falta de coordinación interinstitucional y de asignación presupuestal esperada para ejecutar la totalidad de las propuestas diseñadas; así como también la falta de una clara institucionalidad y de una ley regulatoria, entre otras falencias. Algunas de las personas entrevistadas se expresan al respecto de la siguiente manera:

> [...] en la rendición de cuentas te das cuenta que no hay la más mínima coordinación. Incluso nosotros, desde el consejo de políticas públicas, que el PIT-CNT tiene un lugar, se fue a hablar con el Gabinete Social planteando este tema. Viste que ahí estaba en la mesa, ¿no sé si te diste cuenta?, el Gabinete Social. Y cada uno hizo un poquito, pero no hubo coordinación (sociedad civil, mujer).

Desde el ámbito estatal se formulan valoraciones vinculadas al momento histórico y político del país, al financiamiento y la institucionalidad, entre las más destacadas. Los apoyos y consensos políticos que el vicepresidente expresaba en el lanzamiento oficial del Sistema de Cuidados, en diciembre de 2010,

parecían haberse diluido. Por otra parte, generar una institucionalidad sin un modelo acordado en cuanto al financiamiento le daría al sistema una ley marco, pero no la posibilidad de garantizar a mediano o largo plazo su implementación. Sin embargo, parecería visualizarse, en caso de ganar nuevamente el Frente Amplio, una oportunidad para el avance del Sistema de Cuidados y para seguir trabajando en jerarquizarlo como política pública que debe dar respuestas a un problema social urgente. Algunas de las personas entrevistadas desde el ámbito gubernamental realizan las siguientes reflexiones:

> La debilidad de este sistema fue el financiamiento, que [...] va de la mano con lo que te decía de cuánto los políticos estaban convencidos de hacerlo [...] la discusión estuvo centrada en ganar las elecciones nuevamente por parte de la izquierda o poner un impuesto tipo IRPF para financiar el Sistema de Cuidados y ahí la clase media iba a hacer un corrimiento por la negativa. [...] Ahora se sigue costeando, se siguen haciendo estudios técnicos de cuánto saldría el Sistema de Cuidados o por lo menos en algunas cuestiones para avanzar en el Sistema de Cuidados, y en eso se está. Algo se avanzó (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

> La debilidad de todo esto me parece que es que se hace sin una ley marco de cuidados, pero básicamente nosotros llegamos a la conclusión de que no estaban dadas las condiciones para, en este período, avanzar hacia allí y que es una tarea para el comienzo del gobierno que viene [...] (Gobierno, cargo político, hombre).

> [...] le da miedo al Estado tener un nuevo impuesto, que creo que están en un error ahí; creo que si se le da a la gente una información de qué se trata esto, me parece que no habría reticencia por parte de la gente porque es una necesidad que hay (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

Los recursos que en un momento habrían estado comprometidos para el Sistema de Cuidados se vierten al desarrollo de programas prioritarios de combate a la pobreza, los cuales se empiezan a desarrollar a partir de 2012: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red[93] y Cercanías[94], y otro más reciente —Plan 7 Zonas[95]— a partir de 2013.

---

93 Jóvenes en Red es un programa interinstitucional coordinado por el Mides que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, a través de un abordaje integral, territorial y en comunidad. Véase <http: //www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red> (consultado el 1.12.2013).

94 El Programa Cercanías supone un esfuerzo interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad a través de la acción articulada de los organismos en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios. Véase <www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21948/1/cercanias_folleto5.pdf> (consultado el 1.12.2013).

95 El Plan 7 Zonas se pone en funcionamiento en mayo de 2013 impulsado por el Mides. Se trata de un plan prioritario para el Gobierno, que refuerza acciones ya existentes en zonas de Montevideo y Canelones donde se constata alta vulnerabilidad social y económica, y problemas de seguridad y convivencia. El objetivo es sostener el proceso de reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia con acciones en el territorio y en la comunidad. Comprende a 31 151 personas ubicadas en cuatro zonas de Montevideo: Marconi, Cantera

A pesar de los inconvenientes de esta situación, se pudo avanzar por medio de algunas acciones concretas que fueron y están siendo puestas en práctica.[96]

Valoraciones de los actores

Las valoraciones vertidas por los/as principales actores/as en este proceso pueden permitir generar insumos para ajustar o reformular aspectos de la política, a la vez que podrían brindar líneas de acción que apunten a la consolidación de una política de cuidados, en caso de ser retomadas en el próximo gobierno que asuma en marzo de 2015. De hecho, en el VI Congreso Extraordinario Hugo Cores[97] del Frente Amplio, celebrado en Montevideo el 23 y 24 de noviembre de 2013, la Comisión a cargo del Eje Derechos e Igualdad introduce un capítulo sobre el Sistema de Cuidados en miras hacia un tercer gobierno nacional del Frente Amplio, que quedará plasmado en las Bases Programáticas 2015-2020.[98]

Se analizan las valoraciones de las personas entrevistadas respecto de las principales acciones llevadas a cabo, vinculadas al proceso de construcción del Sistema de Cuidados:

Universalización versus focalización

Si bien el Sistema de Cuidados aspira a ser una política universal, este es concebido como una política que en un primer momento sería focalizada a los sectores más vulnerables. Aquí se genera una sustancial discusión —considerada en parte en el presente trabajo— sobre si consideramos o no a los cuidados como derechos universales. ¿Cómo transitar su efectivización si se está partiendo de políticas focalizadas en su implementación? Las personas entrevistadas realizan cuestionamientos al respecto:

> Capaz que también en el tema de los cuidados de alguna manera hemos navegado en esas contradicciones entre una visión más universalista, quizás, más propia de Inmujeres, una visión más focalizadora, más propia de quienes diseñan los programas focalizados de combate a la pobreza. Y nosotros, como dirección de políticas sociales, hemos intentando ir integrando esas dos visiones. De todas maneras, somos más proclives a una visión más universalista que focalizadora de las políticas [...] (Gobierno, cargo político, hombre).

Esta afirmación no parece ir de la mano con la puesta en práctica de algunas acciones propuestas para el Sistema de Cuidados donde se tiende a la focalización:

---

del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó; dos en la ciudad de Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blanco. Véase <www.mides.gub.uy> (consultado el 1.12.2013).

96 Una síntesis de las acciones implementadas del Sistema de Cuidados se encuentra en el Anexo 5.

97 VI Congreso Extraordinario Hugo Cores, Frente Amplio. Disponible en <https://.repofa_Programa_nacional_FA_2015-2020.pdf> (consultado el 1.12.2013).

98 Bases Programáticas para el Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio, VI Congreso Extraordinario Hugo Cores. Disponible en: <https://.repofa_Programa_nacional_FA_2015-2020.pdf> (consultado el 20.12.2013).

a título de ejemplo podemos mencionar los bonos de cuidado para la inclusión de niños y niñas de 0 a 3 años en Centros de Educación Infantil privados. Estos exclusivamente para aquellos/as niños/as atendidos por los programas prioritarios, cuyos hogares estuvieran comprendidos dentro del Plan 7 Zonas. Es decir, «focalizar la focalización». Es otro ejemplo de políticas de combate a la pobreza que no solo han sido cuestionadas, sino también desde una perspectiva de género y derechos. Así lo dice una de las personas entrevistadas:

> [...] desde la academia y desde Inmujeres cuestionábamos un poco que los más pobres fueran los que realmente necesitaran los primeros servicios de cuidados. ¿Por qué? Porque las mujeres más pobres tienen tasas de actividad muy bajas y por más que tú le pongas un servicio de cuidado no sé si lográs que se incorpore al mercado laboral [...]. Ahí nosotros tuvimos discusión porque para nosotros los sectores medios, la mujer que trabaja 8 horas en Fripur y tiene 2 horas de ida y vuelta quizás tenga más necesidad de algunos tipos de servicios [...]. Si bien se incorporó como un derecho universal, siempre, desde el Mides sobre todo y desde este gobierno en particular, esa cuestión de atender primero a los pobres como si siempre fueran los que tienen la mayor necesidad [...]. (academia, mujer)

Pero no solo desde Inmujeres y la academia se cuestionan estas acciones, sino que también son preocupación de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras que realizan un aporte interesante en la misma línea que lo analizaba la persona entrevistada:

> [...] se hablaba de hacer tres planes piloto sobre el tema de los cuidados. Nosotros fuimos a hablar con Olesker porque... ¿qué pasa? A veces es antipático decirlo. Toda la planificación de algo de cuidado se hace de la línea de pobreza para abajo. Ojo, nosotros no estamos en contra, pero nosotros tenemos trabajadores y trabajadoras que están en el límite del límite de pobreza, que si nosotros no ayudamos vuelven a caer bajo la línea de la pobreza (sociedad civil, mujer).

Con relación a los/as asistentes personales para personas con dependencia por discapacidad, se señala preocupación respecto de la tensión entre una política universal y una focalizada. Una de las personas entrevistadas comenta que:

> [...] La pensión por discapacidad severa que da el BPS [...] son, en este momento, unas 17 000 personas que cobran; en ese universo se va a seleccionar [...] cerca de 3000 personas. Hay que seleccionar de ese universo y esa selección la hace el Mides (Gobierno, cargo técnico-político, mujer).

Surge la pregunta de si «focalizar la focalización» ha sido una estrategia para realizar acciones concretas con el poco presupuesto disponible o si esta postura continuará en el caso de que la política de cuidados se retome en el próximo período de gobierno.

Formación

El tema de la formación es considerado por las personas entrevistadas como un componente en el que se pudo avanzar en este período. También significó un desafío, pues fue necesario diseñar una currícula que acreditara una formación acorde. Se convino en que no se podía lanzar un sistema sin tener servicios para ofrecer con personal capacitado. Para las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, el tema de la capacitación está ligado fundamentalmente a dos aspectos: uno, a definir una centralidad de la capacitación o, al menos, aspectos comunes en la formación que hasta el momento ha estado a cargo de distintos organismos, por ejemplo, el BPS, el Inefop, el Mides, entre otros; y el otro, se vincula con nuevas categorías de trabajo que en Uruguay todavía no están desarrolladas.

Sin embargo, se presentaron algunas tensiones y, podríamos decir, desencuentros conceptuales, a la hora de su diseño e implementación, generadas por brechas principalmente entre la teoría y la práctica, es decir, entre los marcos conceptuales y las acciones específicas a desarrollarse. Uno de los temas puestos a discusión fue el tema de la formación versus la acreditación de conocimientos. De acuerdo con los estudios ya mencionados (Aguirre, 2010; 2013), las personas que se desempeñan en el sector cuidados también tienen dificultades para solucionar los cuidados de personas a su cargo, por lo cual una formación de mucha carga horaria sería incompatible con su realidad. Esto no significa no querer formar cuidadores/as de calidad, sino tener en cuenta, desde una perspectiva de género, la problemática de vida de las mujeres. Al respecto señala una de las personas entrevistadas:

> [...] otra de las batallas que dimos fue esto: las discusiones que tenían que ver con la formación. En un inicio esta gente quería formar, formar, formar porque es inviable que esta gente cuidara sin formación; esta visión de los niñólogos, digamos... entonces planificaban formaciones de 6 horas diarias por día de lunes a viernes para las personas, y nosotros decíamos que era inviable. ¿Quién está cuidando hoy? Son mujeres que a la vez están cuidando a sus hijos, que tienen trabajo no remunerado, no podemos proponer algo que es inviable de sostener [...]. Nosotros no decimos que no se forme, sino que probemos cuestiones más viables [...]. Todo bien con la equidad de género y la división sexual del trabajo, pero tomás medidas que van en contra de eso. [...] (academia, mujer).

Avances legislativos

Se señala como un importante avance la sanción de la Ley 19.161[99] de extensión de licencias maternales, paternales y de cuidados. Los contenidos de esta ley amplían y extienden:

1. el número de semanas de la licencia por maternidad para las trabajadoras del sector privado de 12 a 14 semanas;
2. las beneficiarias de dichas prestaciones (unipersonales y monotributistas);

99 Ley 19.161, de Maternidad, Paternidad y Cuidados. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19161-2013/12> (consultado el 10.12.2013).

3. el número de días de licencia por paternidad. Por otra parte, crea un subsidio parental para cuidados que puede ser utilizado desde el fin de la licencia maternal hasta los seis meses del niño, tanto por el padre como por la madre, lo cual da lugar a la promoción de la responsabilidad compartida en el cuidado.

Al respecto, una de las personas entrevistadas señala un elemento fundamental de la nueva normativa recién mencionada:

> Y esta ley refuerza ese concepto de que ahora un varón te puede venir a pedir el subsidio por medio horario, entonces ya no solamente la mujer te puede molestar; ahora te pueden molestar los varones. Eso también lo obliga al patrón a moverse mirando las cosas con otra perspectiva (partidos políticos, mujer).

Desde el año 1981, el Estado uruguayo suscribe el Convenio Internacional de Trabajo n.º 156 (Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares).[100] En este se señala —entre otras normas— que, para crear la igualdad efectiva de oportunidades para trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá desarrollar políticas que permitan a las personas con responsabilidades familiares desempeñar estas sin que sean objeto de discriminación y siempre que no generen conflictos entre dichas responsabilidades y su inserción laboral. Por otro lado, en el año 2002 en el Convenio n.º 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[101], se recomienda que la licencia por maternidad sea al menos de 18 semanas, convenio aún no suscrito por Uruguay.[102] Es decir, que pasaron más de treinta años para que se diera cumplimiento a un Convenio de Trabajo ante el cual se había comprometido Uruguay, y aún las 14 semanas parecen insuficientes dado que actualmente la OIT recomienda una licencia más extensa. Con relación a la nueva Ley 19.161, sería interesante evaluar, al año de ser aplicada, de qué manera se realizó su difusión para que trabajadoras y trabajadores conozcan este nuevo derecho, y a la vez evaluar cuántos hombres hicieron uso de sus derechos con la nueva normativa. De no acompañarse con medidas más concretas, esta acción no constituiría un logro de la política de cuidados, sino el cumplimiento de una normativa internacional ante la cual Uruguay estaba omiso. Una de las personas entrevistadas aporta en esta línea:

> [...] Hay que trabajar en el sector empleador en esto, claramente, entender que la reproducción social es una tarea que debe ser asumida por toda la sociedad, también por los empleadores, no es un costo. [...] Generás el mecanismo de las licencias opcionales, entonces generás un mecanismo que es equitativo desde el punto de vista del género [...]. Ahora, si el uso que se hace de esa licencia, si

100 Véase Convenio Internacional de Trabajo n.º 156. Disponible en < www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156> (consultado el 1.12.2013).

101 Véase Convenio Internacional de Trabajo n.º 183. Disponible en < http://albalactanciamaterna.org/wp-content/uploads/OIT-183-Protecci%C3%B3n_de_la_maternidad.pdf> (consultado el 1.12.2013).

102 Véase Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2012) *Recopilación de normas laborales de igualdad de género*, Montevideo..

> atenta contra una división sexual del trabajo equitativa y promueve una rígida división sexual del trabajo porque se la toman solo las mujeres, entonces, [...] ahí volvemos a lo mismo (academia, mujer).

Difusión y sensibilización del tema cuidados

Si bien desde el Mides se lanzó la campaña Corresponsables, y Ciedur junto con la RGF[103] también han realizado acciones puntuales en este sentido, la población aún no está interiorizada con la temática y el problema social que encierra, o como lo expresó una de las personas entrevistadas: «Falta que la sociedad esté más empapada» (Centro de Estudios y especialistas, mujer).

El tema de la sensibilización debería apuntar a cambios culturales, por tanto es *algo más que solo sensibilización*. Por un lado, la pregunta es cómo no generar mensajes contradictorios, sino apuntar a una efectiva corresponsabilidad. Y cómo esa corresponsabilidad no debería estar solo vinculada al tema de la conciliación entre la vida familiar y laboral, sino en todos los aspectos de la vida cotidiana. En la mayoría de las personas entrevistadas, a la hora de pensar en cuáles serían las acciones a emprender por parte del Estado en políticas que apunten hacia la equidad de género, las respuestas se vinculaban al tema de conciliar lo laboral y lo familiar, más que a respuestas sobre el orden de división sexual existente.

Por otro lado, con relación al tema de cómo traducir el texto en acciones concretas que no *olviden* la perspectiva de género o brinden mensajes contradictorios, algunas de las personas entrevistadas coinciden en señalar este *olvido* y lo expresan de la siguiente manera:

> [...] Es cierto que nosotros podemos pensar sobre esto, y nos pasa con muchos temas de la seguridad social, podés pensar y decir el problema es este, este y este, y cuando vas a buscar la solución resulta que no tiene la perspectiva de género, te olvidaste, te quedó por el camino, pero bueno... (Gobierno, cargo político, mujer).

> Del análisis que se viene realizando podemos precisar al menos dos señalamientos:
>
> a. La transversalización de género en las políticas públicas uruguayas aún no ha llegado a su punto de maduración. Si bien se expresa en textos y discursos, a la hora de su puesta en práctica no se visualiza una capacidad real para traducirla en acciones concretas y coherentes, sin que se vaya desvaneciendo el enfoque de género. La transversalización se convierte en

103 En el caso del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay (Ciedur), desde el Área de Desarrollo y Género, y la Red Género y Familia (RGF) surge la iniciativa del proyecto «Hacia un Sistema Nacional de Cuidados con perspectiva de género en el Uruguay», financiado por la Unión Europea. El objetivo de este proyecto estuvo centrado en acompañar el diseño y la implementación de la política de cuidados poniendo el énfasis en la corresponsabilidad de los mismos de manera de promover la equidad entre hombres y mujeres. Los eventos desarrollados en este marco (seminario, encuentro con organizaciones de la sociedad civil, jornada de capacitación, audiovisual, campaña de publicidad) están disponibles en <www.ciedur.org.uy/novedad.php?id_novedad=132&id_proyecto=91> (consultado el 1.12.2013).

un enfoque transformador si es capaz de desafiar los paradigmas existentes (Rigat-Pflaum, 2008), a la vez de dimensionar clase, etnia y diversidad sexual, y masculinidades dentro del análisis de género. El tema género debe colocarse nuevamente en el centro del debate para que el Sistema de Cuidados no se transforme en políticas que promuevan únicamente la integración de las mujeres al sistema económico, sino que efectivamente cuestionen la estructura económica, así como la división sexual del trabajo. Resulta oportuno señalar que el Inmujeres debería asumir otra jerarquía institucional dentro del Estado para que no quede en una posición subordinada respecto de las políticas de transversalización de género.

b. En esta línea, cabe preguntarse si este proceso de transformación cultural se podrá dar a corto o a mediano plazo. Por ejemplo, Bourdieu (2007b), quien hace énfasis en la pregunta acerca de los mecanismos históricos que han sido responsables de la deshistorización y eternización de la división sexual del trabajo basada en la dominación masculina. ¿Es una trampa entre el discurso y la realidad? O será ilusorio, al decir de Güida (2006):

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

Algunos temas pendientes

Posterior a la Rendición Social de Cuentas y a la preocupación formulada principalmente desde las organizaciones de la sociedad civil en torno de la continuidad del proceso de construcción e implementación del Sistema de Cuidados, se conformó, a fines de 2013 una Red Pro Sistema Nacional de Cuidados.[104] Los integrantes de esta red formulan preocupaciones y críticas vinculadas a la construcción del sistema. Se visualizan iniciativas aisladas que no abarcan un enfoque integral de la problemática de cuidados. No existe hasta el momento una planificación estratégica con etapas y plazos que tengan en cuenta el diagnóstico, monitoreo y regulación de los servicios existentes. Advierten, por otra parte, sobre la ausencia de transversalidad en cuanto a los enfoques de derecho, género y generaciones comprometidos en los documentos aprobados por el Gabinete Social, así como el enfoque universal de cuidados que hasta ahora no logró trascender un enfoque meramente asistencial. Asimismo, reclaman una mayor participación de la sociedad civil en lo que tiene que ver con la construcción del sistema, a la vez que presionan para que se establezca una institucionalidad con un marco normativo sobre cuidados, esto es, una ley que fije los mecanismos

104 Integran esta red: Asociación Uruguaya de Aldeas Infantiles sos, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, CNS Mujeres, Comisión de Discapacidad del PIT-CNT, Comuna 12, Cooperativa Caminos, Cooperativa Mujer Ahora, Cooperativa Petrona Argüello, Cotidiano Mujer, Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT, IACI, Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, Red Canaria en Movimiento, Red Género y Familia.

legales para la construcción del Sistema de Cuidados. Una de las personas integrantes de la red hace la siguiente observación:

> [...] desde la sociedad civil estamos muy alertas en el sentido de colocar el ojo para que aquellas cosas que se hagan de alguna manera estén articuladas y sean coherentes con aquello que se dice que hay que hacer porque es más fácil hacer lo que ya se sabe, ¿no? Implementar un Sistema Nacional Integrado de Cuidados significa inventar, significa crear, significa esforzarse por hacer algo diferente [...] (sociedad civil, mujer).

La construcción de esta red puede ser considerada como un nuevo hito en el proceso de construcción de la política de cuidados, pues aparece como interlocutor válido frente al Estado, mientras intenta acentuar la urgencia del tema instalado y el norte hacia el cual transitar. Una de las personas entrevistadas lo expresa de la siguiente manera:

> Aparte de que falta lo de género, falta lo de sistema porque lo que siempre estamos discutiendo, porque todavía estamos haciendo como una colcha de retazos, como dice [nombra a una persona], esto de juntar partes y cada uno dice qué pone en la canasta, pero falta mirarlo en forma integral. Yo no sé hasta dónde lo terminan de entender, hasta dónde entienden que si no es un sistema y si sigue funcionando en forma fragmentada más que solucionar la vida de las personas se la terminan complicando, porque ahí es donde hay un bache... (Centro de Estudios y especialistas, mujer).

De este fragmento de la entrevista surgen dos temas fundamentales que tienen que ver con el reclamo de la sociedad civil:

a. elaborar un plan estratégico de implementación de la política de cuidados que supone su legitimidad en tanto política pública.
b. rescatar la palabra «integrado»[105] en el nombre de la política que en un primer momento se explicitaba y luego se fue perdiendo. Para las personas entrevistadas de la sociedad civil esto podría interpretarse como «una rebaja de prestaciones» (sociedad civil, mujer), antes de ponerse en marcha el Sistema de Cuidados; además de la descoordinación interinstitucional que estaría quedando en evidencia, entre otras.

Para que el proyecto de ley de la política de cuidados —en el cual se establezcan las normativas, la institucionalidad y el financiamiento, entre otros— tenga andamiento, queda otro camino por transitar. Esto no hace referencia a si en el próximo gobierno se retoma este tema o no, sino, en caso de que así sea, a que debe ser incorporado con mayor énfasis a nivel de los partidos políticos, sindical, parlamentario, de la población en general, como forma de aumentar el diálogo y la participación de los diversos actores y actoras. En estos fragmentos de entrevistas realizadas a actores del Estado, se señala lo siguiente:

105 Recordemos que en los documentos oficiales se hace mención, en un primer momento, a «Sistema Nacional Integrado de Cuidados», luego «Sistema de Cuidados» y «Sistema Solidario de Cuidados».

> Yo creo que hoy por hoy los actores centrales están muy concentrados a nivel institucional y el desafío [...] es que ahora tenemos que incorporar fuertemente a otros actores; tenemos que incorporar a los partidos políticos en la medida que es un año electoral y hay una definición hacia el próximo gobierno en términos programáticos, y, por otro lado, tenemos que incorporar actores sociales muy fuertes, como por ejemplo el PIT-CNT, como un actor central de esta discusión. Hasta ahora quedó mucho en los actores más institucionales y la sociedad civil más de base, que es la que participó del debate nacional (Gobierno, cargo político, hombre).

> Me parece que hay que hablar un poco más a la población de esto de los cuidados porque no sé si llegó a toda la población. [...] Me parece que tocó un nivel, a un nivel técnico, a un nivel de militancia en la sociedad civil, a algunas personas, [...] (Gobierno, cargo técnico-político, hombre).

Otro tema que deberá ser retomado y puesto como uno de los ejes centrales es el de la desigual división sexual del trabajo, así como la visión de corte familístico que aún tiene nuestra sociedad. Citado en un capítulo anterior, de acuerdo con recientes investigaciones realizadas por Batthyány, Genta y Perrotta (2013a, 2013b), se dan a conocer las representaciones sociales de la población uruguaya referida al tema de los cuidados. Estas siguen estando vinculadas a lo natural, propio de las mujeres, donde se reafirma —tanto desde el discurso experto como de la propia población estudiada— la visión tradicional del rol de mujeres y hombres.

Por tanto, en caso de retomarse el tema del Sistema de Cuidados en el próximo gobierno[106], este deberá poner sobre la mesa nuevamente el tema que da origen a esta política: la división sexual del trabajo. De lo contrario, se corre el peligro de caer en una visión vinculada meramente al nivel de dependencia, a la demanda de cuidado, pero no a quién oferta el cuidado y quién lo tiene que sostener.

106 A la fecha de edición de este libro, el gobierno que asumió el 1.º de marzo de 2015, presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, presenta en el mismo mes a la Asamblea General un Proyecto de ley del Sistema Nacional Integrado de Cuidados que se encuentra en pleno debate parlamentario para su aprobación.

A modo de conclusión

En Uruguay hubo un tejido de actores y actoras que fueron confluyendo para que el tema de los cuidados entrara en la agenda social, política y gubernamental. Sin embargo, sigue siendo un tema de mujeres defendido fundamentalmente por estas desde distintos niveles (mujeres políticas, sociedad civil, academia, Estado, etcétera). En el nivel académico, se afirma al revisar la investigación bibliográfica realizada, que sus principales exponentes y defensoras han sido, desde los primeros debates académicos en los años setenta hasta la fecha, tanto a nivel nacional como internacional, mujeres. También estas se encuentran en ámbitos políticos, de la sociedad civil y en el Estado, donde se han puesto el tema sobre los hombros en un incesante esfuerzo por dar visibilidad a un problema social que no debe seguir siendo solo un asunto de mujeres. Tarea que no ha sido ni es sencilla.

Este no es un tema tan nuevo como podríamos pensar a priori. En Uruguay, desde la salida de la dictadura, los cuidados son un tema que emerge cada vez con más énfasis, coincidiendo con un momento en que se dan importantes transformaciones dentro de las familias. Pero estas demandas debieron esperar la asunción de los gobiernos de izquierda (del año 2005 a la fecha), que han procurado cambiar la matriz de protección social para encontrar un lugar para el debate sobre los cuidados. Sin embargo, hemos visto que a pesar de la intencionalidad del Estado de transversalizar en todas sus políticas la perspectiva de género, en el período analizado poco se ha podido avanzar en este cometido con relación a la política de cuidados. Si bien ha quedado instalada en el debate público, ha transitado por momentos donde se han generado oportunidades y en otros donde se ha visto obstaculizada su puesta en práctica.

En el intento de dar cuenta de las distintas reivindicaciones e intereses, así como de las tensiones que en el proceso uruguayo se producen en la construcción de una política de cuidados, se presenta este trabajo. A través del análisis de las distintas etapas identificadas en el curso de esta política, se permite su visibilidad.

En la primera etapa, se resaltan fundamentalmente los estudios sobre género que hacen hincapié en la ciudadanía social, en estimular la reflexión y el debate conceptual para encontrar caminos hacia las políticas de equidad de género. Sobre todo, aquellos que coloquen como eje central las políticas de corresponsabilidad entre Estado, familias y mercado, considerando el peso desigual que recae sobre las mujeres. Por otra parte, se comienzan a considerar los cuidados familiares en forma separada del trabajo doméstico, creando un campo de investigación e intervención que en Uruguay aún no está suficientemente desarrollado. Así, se comienzan a colocar en la agenda pública las preguntas acerca de ¿cómo deben repartirse los roles y responsabilidades entre el Estado, las familias y el

mercado? y ¿quién/es asume/n los costos del cuidado de personas dependientes? Esto se basa en la urgencia de políticas públicas que coloquen el cuidado como una responsabilidad social y colectiva, y no como un problema de índole personal o individual.

En la segunda etapa, se visualiza la sensación de *sintonía*[107] entre el Estado y la sociedad civil en cuanto a los principios conceptuales y los lineamientos básicos que se estaban definiendo para un Sistema Nacional Integrado de Cuidados: transversalidad, universalidad, intersectorialidad, territorialidad, calidad de servicios, entre otros. Las personas entrevistadas de la sociedad civil coinciden en que no solo se toman sus aportes como insumos, sino que se las hace partícipes en la redacción de los documentos elaborados por el Grupo de Trabajo. En esta etapa, se comienzan a analizar y formular soluciones y alternativas, lo cual da señal de la construcción de estrategias más articuladas para dar continuidad y permanencia a la instalación del tema como prioridad en el sistema político.

La relevancia que tienen estas dos primeras etapas en el marco de un modelo de desarrollo del gobierno de izquierda que apunta a la justicia social, es, por un lado, el *reconocimiento* y, por otro, la *redistribución*, al decir de Fraser (1997): se exige que el reconocimiento del aporte que realizan las mujeres al bienestar de las familias sea integrado en la formulación de políticas públicas; a la vez que esas políticas sean también de redistribución, en el sentido de promover la corresponsabilidad entre Estado, mercado, y mujeres y varones desde una visión relacional del género.

Sin embargo, en la tercera etapa analizada, la propuesta de la creación de un Sistema Integrado de Cuidados, lanzada como una política donde habría acuerdos entre distintos sectores, va perdiendo la centralidad con la que fue impulsada y el financiamiento prometido se redirecciona a otro tipo de políticas. Sobre todo, la de combatir la pobreza, aspecto no considerado en las preguntas de la presente investigación. Asimismo, en el período analizado, una posible fuente de financiamiento podría implicar nuevos impuestos, la cual, en virtud del tiempo político preelectoral, el gobierno descartaría por el momento esta posibilidad.

Empero, no tiene una explicación tan simple la falta de financiamiento, por lo cual se conjuga con otros temas. La puesta en práctica de una política de cuidados, concebida como una política de género universal y de corresponsabilidad, implica un cambio en las reglas de juego: un cambio cultural que al parecer los uruguayos no están dispuestos a hacer; significa poner en cuestión los roles históricamente asignados a mujeres y varones; evidenciar la violencia simbólica, al decir de Bourdieu (2007b), sustentada en una visión del mundo que legitima la relación arbitraria de dominación de los varones sobre las mujeres; genera un campo de tensión entre una concepción de ciudadanía universal y una diferenciada a partir de las diferencias de género existentes entre el espacio público y el espacio privado.

107 Lo señala una de las personas entrevistadas de la sociedad civil.

Están aquí entonces las principales tensiones entre la política de cuidados en debate y sus aspiraciones de una mayor equidad de género. De hecho, la perspectiva de género se diluye principalmente por los motivos mencionados. En el contexto del período analizado no estarían dadas las condiciones para decir que en Uruguay el tema de los cuidados se transversaliza desde una mirada de género. Tampoco se ha logrado una institucionalidad rectora de políticas de género de alto rango que pueda ejercer influencia en todos los niveles del sistema político.

De todos modos, el estudio parece brindarnos una explicación de por qué, a pesar de cambios en la legislación, de la producción de conocimientos, entre otros aspectos, el tema de los cuidados queda por el momento asociado a la idea de un tema políticamente correcto. A pesar de esta afirmación, corresponde señalar que si no hubiera asumido el Frente Amplio los dos últimos períodos de gobierno, posiblemente el tema de políticas de género y cuidado no estaría presente en la agenda política. En esto concuerdan las personas entrevistadas.

Por lo tanto, este estudio pretende haber dado una respuesta posible y perfectible a los objetivos específicos que enmarcan las preguntas e hipótesis de trabajo: es posible afirmar que las políticas de cuidado asumen en el período analizado un carácter simbólico en términos de reconocimiento, más que material en términos de redestribución de recursos ante la escasez presupuestal y su diluida institucionalidad. Los avances realizados se acercan más a una política de conciliación familia-trabajo que a una política universal de bienestar, fundada en el cuidado como corresponsabilidad entre los géneros. Como ya fuera señalado, hasta el período estudiado (hasta el año 2013), las principales acciones implementadas han estado relacionadas con el tema formación, regulación y sistematización; con los estudios sobre demanda y oferta de cuidados en el país; con servicios focalizados o vinculados a experiencias piloto.

Finalmente, importa señalar que si el tema de los cuidados se retoma en el próximo gobierno[108], deberá comenzar por sus raíces:

a. instalar y profundizar el debate de la dimensión política de la división sexual del trabajo: fortalecer la participación de más actores/as y poner en debate los diferentes marcos interpretativos que aún están enfrentados, los cuales en los discursos de las personas entrevistadas continúan.
b. visualizar que la fragmentación de las políticas dirigidas a poblaciones en distintos tramos de edad dividen y separan la realidad, por lo cual las políticas que surjan de estas visiones serán respuestas atomizadas que nada tendrán de universal y corresponsable.

108 Como ya se mencionara más arriba, a la fecha de edición de este libro, el gobierno que asumió el 1.º de marzo de 2015, presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, presenta en el mismo mes a la Asamblea General un Proyecto de ley del Sistema Nacional Integrado de Cuidados que se encuentra en pleno debate parlamentario para su aprobación.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo» en *Revista de la Cepal*, n.º 88, pp. 35-50. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Aguirre, Rosario (1998), *Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*, Montevideo: Doble clic editoras.

——— (2003), *Género, ciudadanía social y trabajo*, Departamento de Sociología (ds), Facultad de Ciencias Sociales (fcs), Udelar, Montevideo: Doble clic editoras.

——— (2005), «Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas» en Arriagada, Irma (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias, n.º 46, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6820/S05683_es.pdf?sequence=1> (consultado el 1.10.2013).

——— (2008), «El futuro de los cuidados» en Arriagada, Irma (ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, Serie Seminarios y Conferencias, n.º 52, Cepal, Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/9/32699/ssc_52_Familias.pdf> (consultado el 1.10.2013).

——— (ed.) (2009), *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Unifem Uruguay, Udelar, Inmujeres, ine, Montevideo: Doble clic editoras. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/Libro+Las+bases+invisibles.pdf/54ce0b10-cbf7-492a-a452-05f344cf7e89> (consultado el 1.10.2013).

——— (2010), «Los cuidados entran en la agenda pública» en *Uso del tiempo, cuidados y bienestar. Desafíos de Uruguay y la región*, Revista de Ciencias Sociales, n.º 27, ds-fcs-Udelar, pp. 10-19. Disponible en: < http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/RevCienSoc27-.pdf>.

——— (2013), *Sistema Nacional de Cuidados. Personas ocupadas en el sector cuidados*, Udelar, onu Mujeres, oit, Mides, Montevideo. Disponible en: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23313/1/libro_snco2_v05_distribuc-digital.pdf>

Aguirre, Rosario y Mira María Teresa (1991), *Los servicios de cuidado de niños de 0 a 5 años en La Unión y Villa Española. Una necesidad real de los niños, una necesidad sentida por las mujeres, una tarea de todos*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Ciedur), Casa de la Mujer de la Unión, Montevideo.

Aguirre, Rosario y Fassler Clara (1997), «La mujer en la familia como protagonista del bienestar social» en Fassler, Clara (coord.) *Género, familia y políticas sociales. Modelos para armar*, Montevideo: Ediciones Trilce, pp. 48-55.

Aguirre, Rosario; García, Cristina y Carrasco, Cristina (2005), *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 65, Cepal, Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5936/1/S055367_es.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Aguirre, Rosario y Batthyány, Karina (2005a), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado: encuesta en Montevideo y área metropolitana*, Montevideo: Unifem, Udelar.

Aguirre, Rosario y Batthyány, Karina (2005b), *El cuidado infantil en Montevideo. Análisis de resultados de la encuesta sobre uso del tiempo: desigualdades sociales y de género*, Montevideo: Udelar, Unicef.

Ariès, Philippe [1973] (1986), *História social da criança e da família* (tít. orig.: *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*), 2.ª edición, Río de Janeiro: Editora Guanabara.

Arriagada, Irma (2002), «Cambios y desigualdades en las familias latinoamericanas» en *Revista de la Cepal*, n.º 77, pp. 143-161. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10829/1/07714316 1_es.pdf> (consultado el 1.10.2013).

——————— (2006), «Transformaciones de las familias en América Latina» en Fassler, Clara (coord.) *Familias en cambio en un mundo en cambio*, Montevideo: Ediciones Trilce, pp. 63-79.

——————— (2007a), «Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales» en *Papeles de Población*, n.º 53, julio-setiembre, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 9-22.

——————— (coord.) (2007b) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Libros de la Cepal, n.º 96, Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2504/S0700488_es.pdf?sequence=1> (consultado el 1.10.2013).

——————— (ed.) (2008), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, Serie Seminarios y Conferencias, n.º 52, Cepal, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Badinter, Elisabeth [1981] (1980), *¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX*, Barcelona: Paidós/Pomaire.

Bagnato, María José; da Cunha, Heber y Falero, Beatriz (2011), *Sistema de Cuidados, 2011: Documentos base / Esquema de Documentos base por población / Discapacidad*, Montevideo: Mides. Disponible en <http: //www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13425/1/sistemade_cuidados-discapacidad.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Banco Mundial (2002), *Directorio de proyectos de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http: //www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/04/19/000094946_02041104093653/Rendered/PDF/multiopage.pdf> (consultado el 1.12.2012).

——————— (2006), *Evidencia Internacional sobre las Políticas de la Primera Infancia que estimulen el desarrollo infantil y faciliten la inserción laboral femenina,* Santiago de Chile: Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Disponible en <http://www.oei.es/inicial/articulos/politicas_infancia_estimulo_desarrollo.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Baráibar, Ximena (2002), «Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social» en *Revista Regional de Trabajo Social*, n.º 25, Montevideo: EPPAL, pp. 46-54.

——————— (2005), «Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social» en *Revista Katálysis*, n.º 8 (2), pp. 155-166. Disponible en: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/download/6107/5668>

Barba, Carlos (2004), «Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington», en *Revista Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, n.º 31, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 85-130. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/26459838_Los_enfoques_latinoamericanos_sobre_la_politica_social_mas_alla_del_Consenso_de_Washington> (consultado el 1.10.2013).

Batthyány, Karina (2000), «Estado, familia y políticas sociales, ¿quién se hace cargo de los cuidados y las responsabilidades familiares?» en *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 18, Departamento de Sociología, ds-fcs-Udelar.

Batthyány, Karina (2001a), *Respuestas institucionales a las necesidades de cuidado infantil en el Uruguay. Diagnóstico de situación*, Montevideo: ds-fcs-Udelar.

——— (2001b), «El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: Proyección de demandas» en Aguirre, Rosario y Karina Batthyány (comps.) *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor) / Oficina Internacional del Trabajo (oit).

——— (2002), *Maternidad y trabajo asalariado. Las estrategias de cuidado infantil de las mujeres en Montevideo. Estudio de caso múltiple*, [lugar de edición]: [editorial]. Disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahukewidonboylfnahvfvh4khsmpd74qfggcmaa&url=http%3a%2f%2fcienciassociales.edu.uy%2fwp-content%2fuploads%2fsites%2f3%2f2013%2farchivos%2f11%2520batthyany.pdf&usg=afqjcnehqkxIona-ktodvdXw2iI070-gja&sig2=jswcbdkpdgiyk4leq4oyrg> (consultado el 30.1.2012).

——— (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿Un desafío exclusivamente femenino?*, Montevideo: Cinterfor / oit.

——— (2007), «Articulación entre vida laboral y vida familiar. Las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo» en Gutiérrez, María Alicia, *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (clacso).

Batthyány, Karina; Genta, Natalia y Perrotta, Valentina (2013a), *El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género. Análisis comparativo sobre cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay*, Serie Asuntos de Género, n.º 123, Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/5/50985/Elcuidadodecalidad.pdf> (consultado el 1.10.2013).

——— (2013b), *La población uruguaya y el cuidado. Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay*, Montevideo: Udelar, Mides.

Beck, Ulrich; Giddens, Anthony y Lash, Scott (1997), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid: Alianza Editorial.

Beck, Ulrich (1998), *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.

Beck, Ulrich y Beck-Gernsheim, Elisabeth (1998), *El normal caos del amor*, Barcelona: El Roure Editorial.

Beck-Gernsheim, Elisabeth (2003), *La reinvención de la familia. En busca de nuevas formas de convivencia*, Barcelona: Paidós.

Benería, Lourdes (1992), «Accounting for Women's Work: The Progress of Two Decades» en *World Development* Volume 20, Issue 11 pp. 1547-1569. Resumen disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahukewiqpmmeybfnahwhjb4khvfccosqfggfmaa&url=http%3a%2f%2fwww.sciencedirect.com%2fscience%2farticle%2fpii%2f0305750x92900013l&usg=afqjcnexcjntuzuxkbd5za3yetkojefyxq&sig2=oz71izn9mwlmiyji6u23k7a> (consultado el 1.6.2013).

Bonino, María (2007), *La institucionalidad de género en el Estado uruguayo*, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Montevideo: Mides.

Bonino, María y Fassler, Clara (2012), *Dimensiones a considerar para la incorporación del enfoque de género al Sistema Nacional Integrado de Cuidados*, Red Género y Familia, Fondo de Población de las Naciones Unidas Uruguay (unfpa), onu Mujeres, Montevideo: Cepal.

Bourdieu, Pierre [1994] (2007a), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama.

———— [1998] (2007b), *La dominación masculina*, Barcelona: Anagrama.

Bustelo, Pablo (2003), *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*, Madrid: Editorial Complutense. Disponible en <www.ucm.ed/info/eid/pb/bustelopcw03.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Cabella, Wanda (2007), *El cambio familiar en Uruguay. Una breve reseña de las tendencias recientes*, Montevideo: Ediciones Trilce.

Carrasco, Cristina (1992), «El trabajo de las mujeres: producción y reproducción. Algunas notas para su reconceptualización» en *Cuadernos de Economía*, vol. 20, pp. 95-109. Disponible en <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/5639/34170_7.pdf?sequence=1> (consultado el 1.6.2013).

———— (2001), «La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?» en *Mientras Tanto*, n.º 82, Barcelona: Icaria, pp.1-26. Disponible en <http: //sidoc.puntos.org.ni/isis_sidoc/documentos/04233/04233_00.pdf> (consultado el 1.6.2013).

Carrasco, Cristina; Borderías, Cristina y Torns, Teresa (eds.) (2011), «El trabajo de cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales» en *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 13-96. Disponible en <https: //www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Economia_critica/El_trabajo_de_cuidados_C._Carrasco_C._Borderias_T._Torns.pdf> (consultado el 1.6.2013).

Casado Aparicio, Elena y Gómez Esteban, Concepción (coords.) (2006), *Los desafíos de la conciliación de la vida familiar y profesional en el siglo xxi*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Chant, Silvia (2003), *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género*, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 47, Cepal, Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/7/14837/lcl1955e.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Cicchelli-Pugeault, Catherine y Cicchelli, Vincenzo (1999), *Las teorías sociológicas de la familia*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_social_de_cara_al_futuro.pdf > (consultado el 1.10.2013).

———— (2009), *Panorama Social de América Latina*, Informes anuales, Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37839/pse2009-texto-completo.pdf> (consultado el 1.10.2013).

———— (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2013), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014*, Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, 12 al 15 de agosto de 2013, Montevideo: Cepal. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/2/50502/crpdpropuestadeagenda.pdf> (consultado el 1.12.2013).

Comisión Nacional de Seguimiento (2009), *Agenda 2009. Una propuesta política de las mujeres organizadas*, CNS Mujeres, UNFPA, Unifem, AECID, Montevideo: AECID.

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (2009), *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Plan de Acción 2010-2015*. aprobado 13.10.2009. Disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi5uurRyrfNAhXJrB4KHQBfBAUQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inau.gub.uy%2Fbiblioteca%2Feniabases.pdf&usg=AFQjCNHVUEDa-L9WCziDQPHcGnYBfR5-WQ&sig2=S2KBUERZ-851fYEpdqtYCw>.

Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (2011), *Contribuciones para el diseño del Sistema Nacional de Cuidados con Enfoque de Género y Derechos*, Montevideo: Disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwio_mn7yrfNAhVJGx4KHRpgC90QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inmujeres.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F22360%2F1%2Fconstribuciones_snc_2011.pdf&usg=AFQjCNH0e5XUAUkWvU9U29U3cen8yUJgDg&sig2=SA0251tJ8d7c7EmEx3mrOA> (consultado el 1.10.2013).

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010), *Documento de lineamientos y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*, documento de trabajo. Disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwibnzqwy7fNAhUJpx4KHesSBWMQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sistemadecuidados.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F13329%2F1%2Fdocumento_de_trabajo.pdf&usg=AFQjCNG7gLOzlOzX7rnLgMsFdyNs2Y20_w&sig2=YzaLE9_bWNMkx388bIglrA> (consultado el 1.10.2013).

——————— (2011), *Uruguay Social. Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*. Disponible en <http: //www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13329/1/documento_de_trabajo.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Consenso de Quito, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), Inmujeres-Mides, Montevideo: [editorial]. Disponible en <http: //www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21721/1/1_consenso_de_quito.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Cooperazione Italiana, PNUD (2010), *Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados*.

Corbetta, Piergiorgio (2007), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, SAU.

De Armas, Gustavo (2008), «Gasto público social e infancia en Uruguay» en Calvo, Juan José y Pablo Mieres (eds.) *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay. Propuestas concretas de políticas de población*, Montevideo: Rumbos y UNFPA.

De Martino, Mónica (2001), «Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista» en *Revista Fronteras*, n.º 4, pp. 103-114, FCS-Udelar, Montevideo: Departamento de Trabajo Social, FCS-Udelar.

De Martino, Mónica; Espasandín, Cecilia y Cafaro, Laura (2010), *En búsqueda de otras formas de abordar la categoría género. Dilemas metodológicos*, IX Jornadas de Investigación de la FCS- Udelar, Montevideo, 13 al15 de setiembre de 2010. Texto disponible en <http: //www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_6_De%20Martino%20et%20all.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Donzelot, Jacques [1977] (1990), *La policía de las familias*, Valencia: Pre-textos.

Engels, Friedrich [1884] (1970), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú: Editorial Progreso.

Esping-Andersen, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.

Esping-Andersen, Gøsta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación. Diciembre de 2008. Disponible en <http: //baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/ENIA%202010-2030.%20Bases%20para%20su%20implementacion.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Etchebehere, Gabriela (2011), *Sistema de Cuidados 2011: Documentos base / Esquema de Documentos base por población / Infancia*, Montevideo: Mides. Disponible en <http: //www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Fassler, Clara (coord.) (2006), *Familias en cambio en un mundo en cambio.* Red Género y Familia, Montevideo: Ediciones Trilce.

——————— (coord.) (2007), *Mesa de diálogo: Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas*, Montevideo: Ediciones Trilce.

——————— (coord.) (2008), *Mesa de Diálogo: Políticas de Salud y Cuidados. Una mirada desde el género*, Red Género y Familia, Montevideo: Ediciones Trilce.

——————— (coord.) (2009), *Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*, Red Género y Familia, Fondo de Población de las Naciones Unidas Uruguay (UNFPA), Montevideo: Editorial Trilce.

——————— (ed.) (2010), *Aportes para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados desde una perspectiva de género. Análisis de diversas experiencias latinoamericanas*. Red Género y Familia, UNFPA, Unifem, ONU Mujeres, Montevideo: [editorial].

Fassler, Clara; Dabezies, Margarita y García, Socorro (2011), *Reflexiones en torno al Debate Nacional sobre Cuidados*, Red Género y Familia, UNFPA, ONU Mujeres, Montevideo: Unfpa-Onu Mujeres.

Filgueira, Fernando (coord.) (2005), «Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado» en *Revista Prisma*, n.º 21, Universidad Católica del Uruguay, pp. 7-42. Disponible en <http: //ciesu.org.uy/universalismo/filgueira.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Folbre, Nancy y England, Paula (1999), «The cost of caring» en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 561, pp. 139-151. Disponible en <http: //ann.sagepub.com/content/561/1/39.abstract> (consultado el 1.12.2012).

Fraser, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Frente Amplio, IV Congreso Extraordinario «Héctor Rodríguez» (2003), *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible*, realizado el 20 y 21 de diciembre de 2003. Texto disponible en <www.frenteamplio.org.uy//index.php?q=download&id=1043> (consultado el 1.10.2013).

Frente Amplio, v Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» (2008), realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Texto disponible en <www.frenteamplio.org.uy//index.php?Q=download&ID=1044> (consultado el 1.10.2013).

Gabinete Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Mides (2011), *La Reforma Social: Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Giddens, Anthony (1991), *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.

Goldani, Ana María (2007), «Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía» en Arriagada, Irma (coord.) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Libros de la Cepal, n.º 96, [lugar de edición]: [editorial]. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2504/S0700488_es.pdf?sequence=1> (consultado el 1.10.2013).

Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Gabinete Social (2012), *Hacia un modelo solidario de cuidados*, Montevideo: Mides. Disponible en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23302/1/12.11_-_snc_hacia_un_modelo_solidario_de_cuidados.pdf> (consultado el 1.3.2013).

Güida, Carlos (2006), «Equidad de género y políticas en Uruguay. Avances y resistencia en contextos complejos» en Careaga, Gloria y Salvador Cruz Sierra (coord.) *Debates sobre masculinidades. Poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*, Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, Fundación MacArthur.

Güida, Carlos; Martínez, Ivonne; Salles, Gonzalo y Scarlatta, Laura (2007), *De paternidad y exclusiones. El lugar de los varones en sectores de pobreza extrema*, undp Uruguay, Unifem, onu, Montevideo: Ediciones Trilce.

Hearn, Jeff (coord.) (2001), *Critical Studies on Men in Ten European Countries: the State of Law and Policies*, Swedish School of Economics and Bussiness Administration, Helsinski. Disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahukewjopydfz7fnahvj7r4khzxhd7eqfggfmaa&url=http%3A%2F%2Fwww.cromenet.org%2Fcrome%2Fcrome.nsf%2Fresources%2Ffa2ff4704d4f24abc2256ba6004a4f2c%2F%24file%2Fm%2B%26%2Bm%2Bart3.doc&usg=afqjcngu2itvvrdgt9-xtk83zdenbepx-g&sig2=gmwz94ybgiplye-iwcqmra> (consultado el 1.12.2012).

Heller, Agnes (1989), «A concepção de família no estado de bem-estar social» en *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 45, São Paulo.

Himmelweit, Susan (1995), «The Discovery of "Unpaid Work": The Social Consequences of the Expansion of Work» en *Feminist Economics*, vol. 1, issue 2, pp. 1-19.

Hobson, Barbara (ed.) (2002), *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge: Cambridge University Press.

Huenchuan, Sandra (2009), «Aportes para la construcción de un diálogo sobre la equidad intergeneracional» en *Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento: Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio*, Mides, Montevideo: Mides, pp. 97-102.

Instituto Nacional de Estadística, ds-fcs-Udelar (2008), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares. Setiembre 2007*, Montevideo: ine.

Jelin, Elizabeth (1997), «La tensión entre el respeto a la privacidad y las responsabilidades del Estado» en Fassler, Clara (coord.) *Género, familia y políticas sociales. Modelos para armar*, Montevideo: Ediciones Trilce, pp. 29-45.

Jelin, Elizabeth (2000), *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Johnson, Niki; Cabrera, Florencia y Maciel, Noelia (2009), *Cuestiones de agenda. Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.

Johnson, Niki y Pérez, Verónica (2009), *Decí lo que sentís, pensás, deseás. Las parlamentarias te convocan. Votá por vos. Informe final*, Instituto de Ciencias Políticas-fcs-Udelar, aecid, pnud, unfpa, Unifem. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/informe%20final%20consulta%20ciudadana.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Kabeer, Naila (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, Ciudad de México: Paidós.

Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (ipes) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay.

Knibiehler, Yvonne [2000] (2001), *Historia de las madres y de la maternidad en Occidente*, Buenos Aires: Nueva Visión saic.

Krmpotic, Claudia; de Ieso, Lia Carla (2009), «Los cuidados familiares. Aspectos de la reproducción social a la luz de la desigualdad de género» en *Revista Katálysis*, n.º 1, vol. 13, jan./jun. 2010, Florianópolis, pp. 95-101.

Lamas, Marta (comp.) (2003), *El género. La construcción cultural de la diferencia social*, Programa Universitario de Estudios de Género (pueg), Universidad Nacional Autónoma de México (unam), Ciudad de México:Grupo Editorial Miguel Ángel.

Lasch, Christopher [1979] (1996), *Refugio en un mundo despiadado. Reflexión sobre la familia contemporánea*, Barcelona: Gedisa.

Lessa, Sergio (2012), *Abaixo a família monogâmica!*, Instituto Lukács. Disponible en <www.institutolukacs.com.br> (consultado el 1.12.2012).

Lewis, Jane (1992), *Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts*. Disponible en <https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahukewjsydevoLfnahvllb4khxprcdoqfggemaa&url=http%3a%2f%2fsp.oxfordjournals.org%2fcontent%2f4%2f2%2f160.abstract&usg=afqjcnev_3hslyo6lyrxi7z12nve4docmw&sig2=f39jmon6lqt-gn5u4xycnw&bvm=bv.124817099,d.dmo> (consultado el 1.12.2012), Oxford Journal, Social Politics, vol.4, Issue 2.

——————— (2003), «Economic citizenship: a comment» en *Social Politics*, n.º 2, vol. 10, Oxford University Press, pp. 176-185.

Lombardo, Emanuela (2002), «La política de género de la Unión Europea: ¿atrapada en el Dilema de Wollstonecraft» en *Género y Derechos Humanos*, Zaragoza: Mira Editores, pp. 225-248. Disponible en <http: //pendientedemigracion.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20es/chdilWollGenDerHum_02es.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Maldonado, Carlos y Andrea Palma (2013), *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*, Serie Políticas Sociales, n.º 179, Cepal, Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/5/50755/LaConstrucciondePactos.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge: The Syndics of the Cambridge University Press. Disponible en <http: //www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citzenship_and_Social_Class_ocr.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Martínez Franzoni, Juliana (2005), «La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina» en *Nueva Sociedad*, n.º 194, pp. 35-52. Disponible en <http: //132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2005/no199/4.pdf> (consultado el 1.6.2013).

——— (2007), *Regímenes del bienestar en América Latina*, Fundación Carolina-cealci, Madrid: Fundación Carolina.

——— (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central*, Buenos Aires: clacso.

Midaglia, Carmen y Florencia Antía (2007), «La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 1, vol. 16, Montevideo, pp. 131-157.

Mill, John Stuart [1848] (1978), *Principios de Economía Política con algunas aplicaciones a la filosofía social*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Mides, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2013), *Informe Mides. Seguimiento y evaluación de Actividades y Programas 2011-2012*, Montevideo.

Mioto, Regina (2001), «Novas propostas e velhos princípios» en *Fronteras*, n.º 4, Montevideo: Departamento de Trabajo Social-fcs, pp. 93- 102.

Montecino, Sonia (1996), *De la Mujer al Género: Implicancias Académicas y Teóricas*, Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/121724> (consultado el 1.10.2013).

Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona: Paidós.

Orloff, Ann Shola (1993), «Comment on Jane Lewis's "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts"» en *Social Politics*, issue 2, volumen 4, Oxford University Press, [páginas]. Disponible en <http: //sp.oxfordjournals.org/content/4/2/188.full.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Oxman, Claudia (1998), *La entrevista de investigación en ciencias sociales*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Papadópulos, Jorge y Falkin, Leonardo (2011), *Documento conceptual: personas adultas mayores y dependencia. Dimensionamiento de necesidades en materia de cuidados y alternativas de incorporación de servicios y población*. Montevideo. Disponible en <http: //www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13380/1/documento_de_personas_adultas_mayores_-_sistema_de_cuidados.pdf> (consultado el 1.12.2012).

Paredes, Mariana y Varela, Carmen (2005), *Aproximación sociodemográfica al comportamiento reproductivo y familiar en Uruguay*, Documento de Trabajo n.º 67, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población, fcs-Udelar.

Parsons, Talcott (1970), «La estructura social de la familia» en *La familia*, Barcelona: Editorial Península.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ciudad de México: Flacso.

Pateman, Carole (1989), *The disorder of women*, Standfort University Press, California. Disponible en <https://books.google.com.uy/books?id=vlq73L-2T20C&pg=PA17&lpg=PA17&dq=Pateman,+Carole+(1989),+The+disorder+of+women&source=bl&ots=ul9gpsDkP2&sig=hNnXFl-mrTRG-iNSPBTHAiUYuss&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi7mabtorfNAhWJPx4KHXTJCJcQ6AEIWzAH> (consultado el 1.10.2013).

Pautassi, Laura (2007), *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Serie Mujer y Desarrollo, n.º 87, Cepal, Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/31535/lcl2800.pdf> (consultado el 1.10.2013).

———— (2009), «Programas de transferencias condicionadas de ingresos. ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina», Ponencia presentada en Seminario Regional realizado el 20 y 30 de octubre 2009 en Santiago de Chile. «Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas», Cepal, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicasocial2/files/2016/06/6-Pautassi.-Programas-de-transferencias-condicionadas-de-ingresos.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Pérez Orozco, Amaia y Del Río, Sira (2002) «La economía desde el feminismo: trabajos y cuidados». Revista: *Rescoldos,* Madrid: Asociación Cultural Candela.

Pérez Orozco, Amaia (2006), «Amenaza tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico» en *Revista de Economía Crítica*, n.º 5, pp. 7-37. Disponible en < https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfo8uD1LfNAhXKHR4KHfWQBikQFggvMAM&url=http%3A%2F%2Fobservatoriodesc.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fi_amenaza_tormenta.pdf&usg=AFQjCNGH6PIy60g86MEsh5CBPYmyDOQOUA&sig2=TCD1WfZz_OjucRp8Z1h9aA> (consultado el 1.10.2013).

Peri, Andrés e Ignacio Pardo (2008), *Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción: ¿Cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?*, Montevideo: Ediciones Trilce.

Rico, María Nieves (coord.) (2011), *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*,Series de la Cepal, Unicef, UNFPA, Santiago. Disponible en: < https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiI2aik1LfNAhVFOx4KHSZ8CZ4QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cepal.org%2Fes%2Fpublicaciones%2F7022-el-desafio-de-un-sistema-nacional-de-cuidados-para-el-uruguay&usg=AFQjCNGjKnSXSucjz2gb7SUh85ZRPi3OfA&sig2=P4R3DTmntgGRB-OCWh9RZA>.

Rigat-Pflaum, María (2008), «*Gender mainstreaming*: un enfoque para la igualdad de género» en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 218, pp. 40-56. Disponible en <http: //www.nuso.org/upload/articulos/3570_1.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008), «Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención» en *Temas y debates 16*, pp. 109-129. Disponible en <http: //www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21669/1/33_las_politicas_sensibles2.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Rodríguez, Federico, Rossel, Cecilia (coord.) (2009) Panorama de la vejez en Uruguay. Universidad Católica del Uruguay, IPES, UNFPA, Montevideo. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21557/1/panorama_de_la_vejez_en_uruguay.pdf>

Roudinesco, Elisabeth (2003), *La familia en desorden*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Salvador, Soledad (2010), *Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay*, Proyecto Cepal-unfpa «Género, Población y Desarrollo». Disponible en <http: //www.cepal.org/publicaciones/xml/3/41823/di-uruguay-sistema-cuidado.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Scott, Joan (1996), «El género: una categoría útil para el análisis histórico» en Lamas, Marta (comp.) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, pueg-unam. México. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf>

Silva V., Omer (2002), «El análisis del discurso según Van Dijk y los estudios de la comunicación» en *Razón y Palabra*, *Aportes y Perspectivas en los estudios de la comunicación*, n.º 26, abril-mayo 2002. Disponible en <www.razonypalabra.org.mx> (consultado el 1.10.2013).

Smith, Adam [1776] (1961), *Indagación acerca de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Madrid: Aguilar.

Thomas, Carol (2011), «Deconstruyendo los conceptos de cuidados», en Carrasco, Cristina, Cristina Borderías y Teresa Torns (eds.) *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 145-177. Disponible en <https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Economia_critica/El_trabajo_de_cuidados_C._Carrasco_C._Borderias_T._Torns.pdf> (consultado el 1.10.2013).

Unidad Temática de Derechos de las Ciudadanas, Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (2004), *El Uruguay equitativo. Políticas Públicas de Género para una Democracia Paritaria*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo: [editorial]. Disponible en <http: //library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04503.pdf> (consultado el 1.3.2013).

Varela, Carmen (coord.) (2008a), *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, unfpa, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, fcs-Udelar, Montevideo: [editorial].

——— (2008b) «Disminuir las contradicciones entre maternidad deseada y desarrollo integral de la mujer. Evaluación y discusión de un conjunto de medidas educativas, laborales y fiscales» en Calvo, Juan José y Pablo Mieres (eds.) *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay. Propuestas concretas de políticas de población*, Montevideo: Rumbos y unfpa.

Anexos

Anexo 1
Propuestas y líneas de trabajo para la primera infancia

Ámbito de acción	Propuestas y líneas de trabajo
Universal	Diseñar e implementar: Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios. Implementar: licencia maternal y paternal ampliada e igualada entre trabajadores del sector público, privado, no dependientes y monotributistas. Diseñar e implementar: extensión licencia paterna y materna (lactancia y cuidado). Estudiar: licencia paterna de un mes luego del nacimiento; medio horario paterno entre los 2 y los 6 meses; licencias parentales por enfermedad de niños. Diseñar e implementar: subsidio (bonos) para asistencia a centros privados. Diseñar e implementar: centros en empresas (medidas de promoción para su apertura). Estudiar: ampliación de centros públicos de atención diaria para 1 a 3 años.
Acciones focalizadas en personas en situación de pobreza y vulnerables a la pobreza (250 mil hogares).	Diseñar e implementar: Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios. Implementar la atención diaria en CAIF para 2 y 3 años. Implementar la atención diaria en CAIF para niños de 1 año. Implementar el aumento de cobertura de centro públicos de atención de niños de 0 a 1 año (Centros de Día).
Acciones focalizadas en personas indigentes y vulnerables a la indigencia (30 mil hogares).	Diseñar e implementar: Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios. Diseñar e implementar cupos de inclusión en centros de cuidados de empresas. Implementar salas de encuentro (ampliación de cobertura) para la preparación del parto.

Fuente: Información extraída del documento *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados* (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012).

Anexo 2
Propuestas y líneas de trabajo para personas en situación de dependencia por discapacidad

Ámbito de acción	Propuestas y líneas de trabajo
Dentro del hogar	Diseñar e implementar un Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios (asistencia de domicilio, modalidad respiro). Diseñar e implementar incentivos a la experiencia de voluntariado. Diseñar e implementar un programa de teleasistencia. Diseñar e implementar un Programa Nacional de Ayudas Técnicas (por ejemplo: préstamos y adjudicaciones de prótesis, sillas de ruedas).
Fuera del hogar	Centros diurnos: extensión horaria de servicios existentes, con regulación acorde y certificación de calidad; diseñar la creación de nuevos centros para cubrir la demanda; diseñar la inclusión de cuidadores / asistentes en los centros. Centros residenciales: diseñar la regulación acorde y certificación de calidad de servicios existentes; diseñar e implementar centros de larga estadía (con prioridad para personas sin familia). Viviendas tuteladas: diseñar la creación gradual de viviendas tuteladas para promover la autonomía de adultos. Servicio de curatela: diseñar la creación gradual de servicios de curatelas para todas las edades.

Fuente: Información extraída del documento *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados* (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012).

Anexo 3
Propuestas y líneas de trabajo para personas adultas mayores

Ámbito de acción	Propuestas y líneas de trabajo
Para personas residentes en instituciones de larga estadía.	Diseñar un marco regulatorio de cuidados fuera del hogar (análisis actualizado de las realidades presentes y futuras de la Ley 17.066[108]). Diseñar e implementar protocolos de intervención, creación de estándares mínimos de servicios, subsidio público-privado con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios. Diseñar cambios en las estrategias de derivación. Diseñar e implementar centros regionales de referencia en materia de cuidados.
Para personas que residen en el hogar.	Diseñar un marco regulatorio de cuidados dentro del hogar (regulación de servicios de acompañantes). Diseñar e implementar una ley reglamentaria de licencia de familiares directos por cuidados de personas dependientes. Diseñar e implementar un Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios. Diseñar e implementar un programa de refacción y adaptación de las viviendas a las situaciones de dependencia. Diseñar e implementar un programa de teleasistencia. Diseñar e implementar un programa de viviendas tuteladas. Implementar Centros de Día.

Fuente: Información extraída del documento *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados* (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012).

108 Ley 17.066, Política general en materia de ancianidad, promulgada en diciembre de 1998

Anexo 4
Propuestas y líneas de trabajo para cuidadores

Ámbito de acción	Propuestas y líneas de trabajo
Apoyo a las familias	Diseñar e implementar el fortalecimiento de los equipos de apoyo a las familias en la etapa de crianza (primera infancia). Servicio de orientación, asesoramiento y apoyo (discapacidad y adulto mayor).
Cuidadores familiares	Diseñar experiencia piloto para estrategias de inserción laboral para quienes han destinado años al cuidado.
Licencias	Diseñar licencias especiales para cuidador / principal por irrupción de situación de dependencia, para consultas y estudios médicos y extensión de licencia maternal cuando nace hijo con discapacidad.
Regulación	Diseñar criterios sobre las condiciones laborales, la remuneración y la formalización de los trabajadores del sector cuidados.
Formación de cuidadores	Diseñar e implementar un Sistema Nacional de Formación de Cuidados integrado con agentes públicos, privados y comunitarios. Implementar capacitación de tareas de cuidados acorde a los ciclos de vida y presencia de discapacidades.
Cuidadores formales	Implementar incentivos para la inclusión de varones en el sector de empleo de cuidados. Estudiar el reconocimiento de derechos y obligaciones para las personas que trabajan como cuidadores de personas dependientes severas.

Fuente: Información extraída del documento *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados* (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2012).

Anexo 5
Acciones implementadas del Sistema Nacional de Cuidados

Componentes	Acciones
Formación	Contratación de consultoría para el diseño de un Sistema Nacional de Formación en Cuidados (Proyecto Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID). Cursos de formación de formadores y cuidadores en distintos puntos del país (Banco de Previsión Social-Fundación ASTUR) con la incorporación de módulo «Organización Social de los Cuidados» y módulo sobre discapacidad. Cursos para cuidadores integrantes de cooperativas sociales para trabajar en casas de medio camino del Mides para personas con discapacidad con énfasis en salud mental. Capacitaciones para el proyecto CAIF inclusivo a 52 asistentes personales. Veinte de ellos se seleccionaron para trabajar en Artigas, Treinta y Tres, las siete zonas prioritarias de Montevideo y Canelones en un proyecto piloto. Cursos de formación en cuidados a través de tres entidades de capacitación (ECAS-INEFOP). Capacitación en dependencia y fragilidad en la vejez en el marco del Programa de Asistentes Personales a cargo de Inmayores-Mides.
Regulación	Elaboración de propuesta para la regulación de cuidados tanto institucionales como domiciliarios (Subgrupo de Trabajo de Regulación). Traslado del componente social de la regulación, habilitación y supervisión de las residencias de larga estadía de Personas Adultas Mayores a Inmayores-Mides.
Servicios	Bonos de cuidado: inclusión de niños de 0 a 3 años de hogares enmarcados dentro del Plan 7 Zonas, en Centros de Educación Infantil Privados autorizados por el MEC[109]. Experiencia piloto de asistentes personales: se implementa un programa de apoyo parcial en hogares donde se encuentre una persona mayor de 15 años con dependencia moderada o severa y cuyo cuidador principal sea mayor de 65 años (departamentos de Montevideo, Paysandú y Cerro Largo (Pronadis-Mides)). En 2014 se llevará adelante un programa de transferencias económicas para concertar plazas en servicios de larga estadía para personas mayores con dependencia severa y moderada en situación de indigencia. Implementar en 2014 primera etapa de asistentes personales para personas con dependencia por discapacidad severa para 3000 beneficiarios (Mides-BPS). El BPS lanzará experiencia piloto de servicio de teleasistencia en complejos de viviendas para adultos mayores administrados por este.

109 En 2013 se entregarían 200 bonos, y 400 en 2014. Véase <www.mides.gub,uy> (consultado el 1.12.2013).

Componentes	Acciones
Licencias	En noviembre de 2013, se promulga la Ley 19.161[110] de extensión de licencias maternales, paternales y de cuidados.
Investigación	Relevamiento de centro de cuidados en Montevideo y en el interior del país. Informes departamentales de demanda de cuidados y oferta de cuidados. Avance en diagnóstico de situación de jóvenes y el cuidado que formará parte del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025.
Financiamiento	Propuesta de costeo y alternativas de financiamiento para un Sistema Nacional de Cuidados.
Sensibilización	Campaña Corresponsables[111] de difusión y sensibilización en la corresponsabilidad en los cuidados a través de intervenciones en espacios públicos, escuelas y teatros (Mides-AECID).
Institucionalidad	En 2014, se instalará un Consejo Consultivo para el Sistema Nacional de Cuidados con participación de organizaciones de la sociedad civil como fuera prometido en la Rendición Social de Cuentas.
Sistematización	En 2014, el Grupo de Trabajo sistematizará en un documento los avances realizados en todos los componentes para el diseño de una política pública de cuidados.

Fuente: Información extraída de los documentos: *Sistema Nacional de Cuidados. Informe de Avances, n.º 1* (27 de noviembre de 2013) e *Informe de avances, n.º 2* (1.º de abril de 2014) (Dirección Nacional de Políticas Sociales-Mides).

110 Véase en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19161-2013/12>.

111 Véase <www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/v/23301/1/innova.front/campana_corresponsables> (consultado el 13.10.2013).

Anexo 6
Listado de personas entrevistadas

Área de actuación	Nombre y función
Academia	Valentina Perrotta Docente e investigadora del Área de Género del Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar), Excoordinadora del Sistema de Información de Género del Instituto Nacional de Mujeres (2011-2013). Natalia Genta Docente e investigadora del Área de Género del Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar).
Centro de Estudios y especialistas	Fernando Rodríguez Centro de Estudios de Masculinidades y Género-Área Paternidades. Soledad Salvador Investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Ciedur).
Gobierno Cargo político	Ivonne Pandiani Subdirectora de la Dirección Nacional de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Beatriz Ramírez Directora del Instituto Nacional de Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social. Andrés Scagliola Director Nacional de Políticas Sociales y Coordinador del Grupo de Trabajo para un Sistema de Cuidados, Ministerio de Desarrollo Social.
Cargo técnico-político	Valentina Curto Responsable de la Unidad de Políticas de Infancia de la Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social. Heber da Cunha Responsable de la Unidad de Políticas de Discapacidad de la Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social. Giorgina Garibotto Asistente de Exdirección de Infamilia, Ministerio de Desarrollo Social. Leticia Pugliese Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social. Adriana Rovira Directora del Instituto Nacional del Adulto Mayor, Ministerio de Desarrollo Social.

	Bertha Sanseverino Diputada por el Frente Amplio, Bancada Bicameral Femenina.
	Clara Fassler Coordinadora de la Red Género y Familia, integrante de la Red Pro Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Alma Fernández Integrante del Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT y de la FUS (Federación Uruguaya de la Salud). Zuly Rivas Integrante del Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT y de la FUECI (Federación Uruguaya de Empleados de Comercio y Servicios).

El tema de los cuidados como problema público y de agenda política es reciente en el Uruguay. Sin embargo, no lo es para las feministas que desde la recuperación democrática han venido desarrollando un proceso constante de elaboración de agenda de propuestas políticas y conocimiento sobre la situación de inequidad que afecta a las mujeres uruguayas. El tema de los cuidados ha sido uno de ellos.

El presente trabajo analiza el surgimiento y el proceso de construcción de la política pública de cuidados comprendida entre los años 2003 y 2013, deteniéndose en los discursos y tensiones que giran en torno a este. Intenta plasmar las estrategias de diversos actores y actoras para posicionar el tema en la agenda social, política y gubernamental así como los contenidos de las etapas que se transitaron en ese período, a partir de los discursos de los agentes políticos e institucionales involucrados.

Queda instalada la siguiente pregunta: ¿Los debates acerca de los cuidados retoman la dimensión política de la división sexual del trabajo impulsando una política que proponga avanzar en la concepción del cuidado como corresponsabilidad social y promoción de igualdad entre mujeres y varones?

ISBN: 978-9974-0-1378-0