

## El sistema nacional de cuidados en el Uruguay: género y cuidados en el foco del debate.

Ana Laura Cafaro Mango <sup>1</sup>

Maria Cecilia Espasandin Cardenas <sup>2</sup>

Uno de los temas que está actualmente en la agenda política y en el programa de gobierno de izquierda del Uruguay, son los cuidados, entendidos como política pública de responsabilidad colectiva ligada al ejercicio efectivo de los derechos de quienes cuidan y son cuidados. El Estado aparece como interpelado en cuanto a su rol de garante de esos derechos, a la vez que se le exige proveer de servicios de calidad, prestaciones monetarias, licencias, regularización y fiscalización de los distintos actores involucrados en la provisión de cuidados. Otro núcleo central se encuentra en la promoción del cambio cultural y la redistribución de las responsabilidades de cuidado entre hombres y mujeres.

Vinculado a esta temática, se está creando un campo de investigación e intervención que en el Uruguay no está aún lo suficientemente desarrollado, resultando preocupante que no se haya jerarquizado en la producción de conocimiento especialmente desde el Trabajo Social. No es un tema menor aportar desde nuestra profesión a la reflexión y el debate conceptual que apunten a encontrar caminos hacia las políticas de equidad de género colocando como eje central las políticas de corresponsabilidad entre Estado, familias y mercado considerando el peso desigual que recae sobre las mujeres.

**Palabras claves:** Género, Cuidados, Políticas Públicas.

---

1 Licenciada en Trabajo Social egresada de la Escuela Universitaria de Servicio Social de la Universidad de la República Diploma de Especialización en Intervención Familiar en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Magister en Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Asistente del Área de Infancia y Familia del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Su trabajo profesional ha estado vinculado al área de infancia, familia, género y violencia doméstica en ONG, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y actualmente en la Intendencia de Montevideo. Correo electrónico: analaura.cafaro@cienciassociales.edu.uy

2 Licenciada en Trabajo Social por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Magíster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Doctoranda en el Programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales – opción Trabajo Social de la Universidad de la República. Asistente del Área de Infancia y Familia del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Asistente del Área Trabajo y Cuestión Agraria del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Integrante del Centro Interdisciplinario Infancia y Pobreza del Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República. Correo electrónico: macecilia.espasandin@cienciassociales.edu.uy

## Introducción

Al referirnos a una política de cuidados, necesariamente tenemos que hablar sobre género, ciudadanía y políticas públicas. En primer lugar, porque en la división sexual del trabajo han sido las mujeres las responsables de ellos. Por otro lado, porque género y ciudadanía se encuentran fuertemente vinculados ya que por medio de su análisis se ponen en evidencia las tensiones teóricas del proceso de adquisición y difusión de ciudadanía. Y por último, al hablar de cuidados también debemos tener presente que las políticas públicas siguen estando generizadas, en el entendido que sus contenidos, objetivos y metodologías están permeadas de concepciones sobre el valor relativo de atributos culturales masculinos y femeninos así como de las creencias respecto a los comportamientos normativos esperados.

Por tanto, al analizar el Sistema de Cuidados como propuesta de una política de cuidados en el Uruguay, la misma debe hacer referencia al menos a esas categorías conceptuales.

## Sobre la categoría género

La categoría género<sup>3</sup> se convirtió en uno de los cimientos conceptuales con que las feministas construyeron sus argumentos políticos, pero ha rebasado el marco feminista inicial para ser utilizada en los debates académicos y políticos más trascendentes de la actualidad. A su vez, pone también en tela de juicio las lógicas que legitiman la vida social develando los prejuicios del sentido común cuestionando los mitos culturales construidos acerca de qué es ser mujer y qué es ser varón, su biología y su función social.

Una de las obras más significativas de las teorías feministas del siglo XX es *El segundo sexo* de Simone de Beauvoir (ibidem, 1962) publicada en 1949 en la cual formula bajo la famosa frase *Nadie nace mujer, se hace* que el sexo es vivido culturalmente y por esto determina el lugar social, político, fundamentalmente de las mujeres. A través de un análisis exhausto de la vida de las mujeres y de los mitos que rodean a las mismas, muestra como las mujeres son seres oprimidos por la perspectiva masculina. Beauvoir abre así un campo nuevo para la interpretación del problema de la igualdad entre los sexos enmarcando de esta manera el campo de investigación académica feminista posterior.

Hacia 1970, se comienza a utilizar el término *gender*<sup>4</sup> para denotar la dimensión cultural que se construye a partir de la diferencia biológica – resumida entonces en la idea de sexo. Se multiplican los esfuerzos académicos por dar estatuto científico a las vivencias y estudios sobre la mujer intentando hacerla visible como sujeto históricamente subordinado al hombre, producto de un orden social patriarcal que le atribuye cualidades naturalmente inferiores.

La socióloga británica Ann Oakley (apud Lamas, 2003) fue una de las primeras que empleó tal acepción, anotando que el uso moderno *género* se refiere a las múltiples diferenciaciones de los cuerpos que ocurren en el espacio social y están delineadas sobre el plan biológico de base. Posteriormente, la antropóloga cultural Gayle Rubin (ibidem, 2003), propone una nueva manera de analizar la opresión de las mujeres con lo que llamó el *sistema sexo/género* que lo define como el conjunto de arreglos por los cuales una sociedad – en un determinado momento histórico y cultural - transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana, y en los que estas necesidades sexuales transformadas son satisfechas. De esta manera rebasa la índole ahistórica y atemporal de la categoría

3 Lamas (2003) señala que el origen anglosajón de la palabra *gender* puede plantear alguna confusión en castellano. Mientras que el término *gender* en su acepción generalizada en inglés es unívoca, en las lenguas romanas tiene múltiples acepciones ya que la palabra se utiliza para clasificar distintos tipos, clases y especies de cosas iguales entre sí. Sostiene además que se equivocan aquellas personas que relacionan la categoría género con “lo relativo a las mujeres” (ibidem, 2003).

4 Excede las posibilidades del presente trabajo reflejar fielmente la intensa producción que existe sobre el tema género.

mujer (íbidem, 2003). Por su parte, la historiadora Joan Scott (1996), define *género* a partir de la conexión integral entre dos ideas: como elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos así como una forma primaria de relaciones significantes de poder. El género implica, para Scott (1996), cuatro elementos: los universos simbólicos asociados a las diferencias entre los sexos; los conceptos normativos que ponen en evidencia las interpretaciones de los símbolos, que se esfuerzan por limitar y contener sus posibilidades metafóricas; la construcción a través del parentesco, la economía y la organización política y la construcción de la identidad subjetiva. Si bien la autora pretendió explicar tanto las continuidades/discontinuidades de las experiencias sociales diferenciadas por sexo y superar la aparente objetividad y neutralidad científica aportada por el uso descriptivo del vocablo género, su propuesta permanece aún referida a las categorías nominales hombre y mujer, como son entendidas habitualmente, o sea, no escapa a un pensamiento dicotómico, planteado en términos naturaleza/cultura o mujer/hombre (De Martino et al, 2010).

Una de las posiciones más importantes en el debate actual sobre género, lo representa la filósofa Judith Butler (1999). Visualiza el género como un estilo de vivir el cuerpo en el mundo, señalando que ser mujer no es un acto de voluntad cultural, una construcción que designa los variados modos del proceso de autoconstrucción del género mujer, sino que la designación del sexo es política, lo cual significa que los cuerpos carecen de una existencia significable antes de ser *etiquetados* por el género. Butler señala el esfuerzo que realiza la sociedad por imponer un discurso que deslegitima aquellas prácticas que desestabilizan al género en el marco de la heteronormatividad. Al hablar de subversión de las identidades de género y de la necesidad de pensar la alteridad más allá de la dicotomía hombre-mujer, esta autora considera que el género no sólo implica los rasgos (marcas) culturales asociados al sexo, sino la propia

acción o proceso de producción y valoración de tales rasgos (*gender performance*).

Al analizar el tema de los cuidados, necesariamente debe referirse a la politóloga Nancy Fraser (1997). Esta autora 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. Entre otros ejemplos, coloca el género, en tanto contiene dimensiones político-económicas referidas a la división entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado que lo ubica 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. Indaga, 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. Esboza una tercera aproximación 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” (íbidem, 1997:91). Cita a Joan William cuando afirma que el desman-

telamiento 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). Estos aspectos resultan fundamentales a la hora de pensar en una política de cuidados, en tanto política de reconocimiento hacia las mujeres pero también de redistribución de renta. Estos son dos temas centrales que están en juego al considerar el Sistema de Cuidados en Uruguay.

### Género y políticas públicas

En la línea que se viene argumentando más arriba, se parte de la idea del carácter eminentemente social y relacional de la categoría género, y de la importancia de la construcción de relaciones sociales igualitarias. En este sentido, resulta necesario poner en debate los supuestos epistémicos que subyacen en las definiciones e intervenciones políticas sobre las relaciones de género considerando que género y ciudadanía están estrechamente vinculados, en el entendido que ésta ha sido históricamente construida como *masculina*, por lo cual, ciertos derechos ciudadanos –como el sufragio y el acceso a la educación– han sido reconocidos tardíamente a las mujeres. Como señala Ruth Lister (2004), la exclusión de las mujeres ha sido parte integral de la teoría y práctica de ciudadanía, la cual ha sido edificada bajo un modelo discursivo de neutralidad de género. Lister señala el falso universalismo que contiene la tradicional conceptualización de la ciudadanía bajo el modelo de *the gender-neutral citizen*, el cual enfatiza la equidad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres abstrayendo las diferencias de género constitutivas de nuestra sociedad<sup>5</sup>.

5 Esto no quiere decir que un modelo diferenciado de ciudadanía –the gender differentiated citizen– no corra riesgo de crear otro falso universalismo; abstrayendo las diferencias entre mujeres y entre hombres, una ciudadanía basada en la diferenciación sexual acaba por conce-

Entre las políticas destinadas a promover la equidad de género, se destacan las políticas de conciliación y luego, las políticas de cuidado<sup>6</sup>. El tema de la conciliación entre el trabajo y la familia es puesto en discusión en las últimas décadas tanto en la producción académica europea y latinoamericana, como en la agenda de las políticas públicas de Europa, y más recientemente, de la región. Los estados de la Unión Europea han asumido un rol preponderante en la reconciliación entre responsabilidades familiares y empleo, a través de servicios de cuidado a la infancia, licencias parentales, reducción o flexibilización de los horarios de trabajo, etc. (Orloff, 1993; Jenson, 1997; Lewis, 1997; Lewis et al., 2008; Hobson, 2002). El impulso de las políticas conciliatorias y de cuidados responden a distintas problemáticas, entre las cuales destacamos: la caída de las tasas de fecundidad; el envejecimiento de la población; la pobreza infantil; la necesidad de aumentar las tasas de empleo, sobre todo femeninas, y los reclamos del movimiento feminista por la equidad de género. Para Lewis et al. (2008), éste último objetivo ha sido únicamente destacable y duradero en los países escandinavos. Muchas han sido las críticas al concepto de conciliación ya que el mismo ha quedado desvirtuado como fuera instalado por las feministas en los años '70. Su actual acepción no plantea cambios significativos en el mercado de trabajo ni tampoco la corresponsabilidad en los cuidados (Carrasco, 2001 entre otras).

Por otra parte, tanto en Europa como en América Latina, estudios de género identifican la perspectiva de la inversión social –*social investment*– como aquella actualmente preponderante en el campo de las políticas

bir al individuo de manera dicotómica -bi-gendered. Al contrario, la perspectiva de análisis de Lister permite repensar la ciudadanía desde un enfoque pluralista de género, que reconozca las diferencias en pro de la equidad –lo cual exige reconocer el valor del trabajo remunerado y no remunerado en la construcción de los derechos de ciudadanía.

6 Sobre la relación entre políticas de conciliación y políticas de cuidado, ver Lombardo (2002), entre otras.

públicas de conciliación y cuidado<sup>7</sup>. Las políticas centradas en la infancia enfatizan los discursos e intervenciones públicas a favor de la *inversión social* y el *capital cultural* y subsumen la perspectiva de género y los mecanismos para la equidad. Las políticas vuelven a colocar a la mujer en el rol tradicional reproductivo, priorizando la infancia, la mujer embarazada y madre. Como sostiene Jane Jenson (2009), la traslación de las políticas conciliatorias *como instrumentos* al servicio de la *inversión social* restaura la hegemonía de la definición esencialista de la mujer, como madre; al mismo tiempo que desconoce los potenciales efectos de la equidad de género en niños y niñas. Se puede señalar además que analizar las políticas de inversión social desde la perspectiva de género, implica hacer visibles las relaciones de desigualdad de género tanto en el trabajo remunerado como no remunerado, el diferente uso del tiempo de hombres y mujeres, el ejercicio de las distintas formas de violencia a las cuales las mujeres siguen siendo sometidas, entre otras.

No obstante las divergencias entre las políticas públicas de Europa y América Latina, la tendencia al reforzamiento de concepciones esencialistas es similar en ambas regiones, y en Latinoamérica se expresa, por ejemplo, en los difundidos programas de transferencias condicionadas (Programa Bolsa Familia en Brasil, Asignación Familiar por Hijo en Argentina, Programa Oportunidades en México, Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay). En el contexto de las políticas sociales orientadas al combate de la pobreza, las mujeres han sido consideradas mediadoras para el mejor cumplimiento de las políticas e incorporadas desde su condición de madres y

mayoritariamente, desde sus roles tradicionales (Güida et al., 2007). A título de ejemplo se puede señalar que en Uruguay, la titularidad de la Asignación Familiar del Plan de Equidad sigue siendo femenina, consolidando la figura de la mujer como responsable del cuidado infantil y doméstico. De esta manera se refuerzan las capacidades genéricamente construidas derivando de ello que las mujeres sean valoradas en tanto tales cualidades y no en tanto ciudadanas o trabajadoras. Por otro lado, los programas de transferencias condicionadas, no se plantean la creación de opciones de cuidado, como por ejemplo de niños/as pequeños/as, para facilitar la capacitación laboral y formación de quien son las principales cuidadoras: las mujeres-madres. Por tanto, estas políticas no promueven la equidad ni la corresponsabilidad entre varones y mujeres vinculadas a las tareas domésticas ni al cuidado de niños/as y otras personas dependientes en las distintas etapas de vida. Por tanto, “(...) el cuidado aparece como algo propio de la “maternidad” y del ser mujer” (Pautassi et al., 2010:5)

### Género y división del trabajo

Lewis (2003) revela que, aún con el desarrollo de políticas de conciliación entre trabajo y familia, en Europa prevalece una división sexual del trabajo basada en el hombre como principal proveedor económico, en la que el hombre dedica tiempo completo al trabajo remunerado y la mujer dedica tiempo parcial en un trabajo de menor remuneración y calificación. También los estudios de Hearn et al. (2001) en el marco del CROME (Critical Research On Men in Europe), revelan que, mientras aumentan los discursos políticos en relación al lugar del hombre en el hogar y el trabajo y la conciliación entre las demandas de ambas esferas, el modelo económico imperante da evidencias de intensificar la figura del hombre como proveedor económico, especialmente en los niveles altos de la jerarquía laboral. Estudios sobre mascu-

<sup>7</sup> La perspectiva del social investment reemplaza el paradigma clásico neoliberal de las décadas anteriores. Se inspira en ideas de ciudadanía social, en las que el estado adquiere un importante rol en la responsabilidad mixta por garantizar el acceso a los derechos de ciudadanía de los sectores excluidos y marginados, y por prácticas de gobierno que enfatizan la descentralización en los ámbitos locales y comunitarios. La idea central de la perspectiva de la inversión social es que el futuro debe ser asegurado a través de la inversión en la infancia y de la eliminación de la transmisión intergeneracional de las desventajas (Jenson, 2009).

linidades en América Latina aportan similares análisis en relación a las condiciones de trabajo impuestas por la globalización económica y sus efectos en las relaciones de género (Olavarría, 2008). En Uruguay, los estudios de masculinidades (Güida et al., 2007) señalan que, más allá de la difusión cultural de patrones más igualitarios, el lugar social del hombre continúa asociado a ser sustento económico de la familia. La centralidad que tiene aún, para el varón, su lugar de *bread-winner*, en términos de autoestima, autoafirmación y reconocimiento social, se acentúa en los sectores sociales más empobrecidos, donde precisamente se encuentra más comprometida la capacidad de proveer.

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

Otros estudios que aportan elementos vinculados a la división sexual, son los resultados de una reciente investigación en la cual Batthyány et al (2013a) dan a conocer

las representaciones sociales de la población uruguaya referida al tema del cuidado:<sup>8</sup>

Con respecto al cuidado de niños y niñas menores de dos años, los resultados señalan que el 75 % de la población considera que la opción más deseable es el cuidado en domicilio; mientras que a partir de los 2 y 3 años el cuidado institucional en centros de calidad es vista como una posibilidad aunque la realidad actualmente es que esta opción no es accesible para gran parte de la población por la carencia de centros de primera infancia (Batthyány et al, 2013a).

Cuando se pregunta acerca del rol de madres y padres en el cuidado de sus hijos/as, sigue predominando el deber ser de la mujer como principal cuidadora, mientras que el deber ser de los padres es el de garantizar el mismo. Esto va de la mano con la autonomía económica de las mujeres que se ve condicionada en cuanto a sus trayectorias laborales ya que siguen siendo las que están más dispuestas a abandonar su empleo o flexibilizar su horario de trabajo para hacerse cargo de los cuidados.

En esta línea queremos introducir otro estudio de Batthyány et al (2013b) que identifica el discurso experto infantil desde tres enfoques<sup>9</sup> donde se visualizan 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.

Del análisis surge que el *enfoque psico-lógico-educativo* está más cercano a la perspectiva de género, ya que de su discurso surge

8 Toman como marco teórico el concepto de representación social del psicólogo social francés Serge Moscovici (1961). Este enfoque da cuenta de un conocimiento práctico que es productor y constructor de una determinada realidad social que es compartida por un colectivo; en este caso permite una aproximación al universo de significados, valores, estereotipos, creencias, normas - entre otras - que portan los individuos sobre la temática del cuidado haciendo visibles los supuestos ideológicos que contienen.

9 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)

que los vínculos de calidad y seguridad afectiva que niños/as 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 más *familista* dado que refuerza los roles tradicionales de género reconociendo a la mujer como principal cuidadora y responsable de la salud de su hijo/a (lactancia, prevención de enfermedades, permanencia de niños/as menores de dos años en el hogar, etc.).

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/as para el desarrollo del país.

A esta breve caracterización de los distintos discursos, se suma que de acuerdo a la visión experta, los cuidados siguen estando vinculados a lo natural, innato propio de las mujeres. Las autoras señalan por tanto que sigue prevaleciendo en el Uruguay una visión *familista* de los cuidados, fundamentalmente centrada en las mujeres lo cual evidencia la plena vigencia de la división sexual del trabajo (Batthyány et al, 2013a).

### **El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay: ¿una política con perspectiva de género?**

En el Uruguay, se vienen observando desde la década de los 80 cambios en los arreglos tradicionales de las familias, el envejecimiento de la población, la baja tasa de fecundidad, la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral (Cabella, 2007) sin que esto se vea acompañado con políticas de conciliación y corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias. Se vislumbra de esta manera un déficit en los cuidados, cuya solución recae en las familias, particularmente en las mujeres donde el Estado –hasta que este tema entra en la agenda política urugua-

ya<sup>10</sup> – juega un papel meramente complementario. Cabe señalar que este tema está ya hace décadas en la agenda feminista como una de las situaciones de inequidad que afecta a las mujeres uruguayas.

Sin embargo, hubo que esperar hasta el 2010, año en que el Poder Ejecutivo crea un grupo interministerial<sup>11</sup> para comenzar a trabajar en el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados<sup>12</sup>. Este paso debe comprenderse dentro de un nuevo escenario político nacional donde asume por segunda vez consecutiva un gobierno de izquierda, a la vez que 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 ciudadanía (Cafaro, 2014).

El grupo interministerial establece que el Sistema de Cuidados comprendería un conjunto de acciones articuladas entre lo público y privado para brindar atención a niños/as de 0 a 3 años, personas adultas mayores y con discapacidad en situación de dependencia.<sup>13</sup> Los principios orientadores de esta política de cuidados serían la universalidad progresiva; la perspectiva de derechos, género, generaciones y étnicoracial; la corresponsabilidad, la descentralización territorial, para mencionar tan sólo algunos (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2010). Parecería entonces que la construcción de un sistema nacional de cuidados está – de acuerdo al discurso políti-

10 Para realizar un recorrido por los antecedentes, surgimiento y proceso de construcción de la política pública de cuidados en Uruguay (2003-2013) ver Cafaro, L. (2014)

11 Este Grupo de Trabajo está integrado por el 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).

12 Ver [www.sistemadecuidados.gub.uy](http://www.sistemadecuidados.gub.uy)

13 Más adelante se incorpora también la cuarta población que son las personas cuidadoras.

co – entre las prioridades para potenciar una nueva matriz de protección social.

Por otro lado, el Sistema de Cuidados estaría tomando el reclamo que desde una perspectiva de género se reconozcan los cuidados como un problema social y colectivo con el Estado garante de este derecho a la vez de que las funciones de cuidado que hasta ahora son cumplidas por las familias sean desfamiliarizadas. Sin embargo, quien debería cumplir con la responsabilidad de ser ente rector de las políticas de igualdad – el Instituto de Mujeres (Inmujeres) – no ha ocupado hasta el momento el nivel jerárquico institucional necesario como para garantizar la incorporación de la equidad de género en la creación del Sistema de Cuidados en Uruguay. Si bien ha asesorado cuando fue convocado, la representación oficial del MIDES no es Inmujeres, sino la Dirección Nacional de Políticas Sociales.

Para las tres poblaciones arriba mencionadas, se elaboraron documentos base que se presentaron en las instancias de debate a nivel nacional y territorial (2011). Sin embargo, consideramos que los mismos fueron retomados en forma escasa y al no contar con dichos trabajos previo a las jornadas de discusión, no se visualizó una reflexión crítica de los documentos.

Para acotar el tema sobre el Sistema de Cuidados, se eligió el Documento de Trabajo sobre Primera Infancia<sup>14</sup>. El mismo parte de la relevancia de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en relación a los cuidados. Menciona la *feminización de los cuidados* y del mito del amor maternal que han reafirmado el lugar *insustituible* de la mujer-mamá, lo cual ha tenido como consecuencia la “(...) exclusión de los derechos ciudadanos, instalándose mayoritariamente una desigualdad de reparto a nivel del cuidado en el hogar” (Etchebehere, 2011:7). Reconoce también la diversidad de las familias con múltiples ne-

cesidades en cuanto a los cuidados, estilos de crianza; intenta no contraponer los derechos de unos contra otros (mujeres-niños-familias) y hace hincapié en que el sistema de cuidados debe ofrecer una amplia gama de ofertas en cuanto a estrategias de cuidados ya sea a través de servicios institucionales, subvenciones, licencias parentales, cuidados en el hogar, etc. En esta línea sugiere por ejemplo, que madres y/o padres trabajadoras/es puedan acceder al medio horario de trabajo durante 6 meses a un año en el marco de la corresponsabilidad del cuidado en el hogar; o una prestación económica especial en compensación al desembolso que implica el cuidado en el hogar a cargo de un familiar o referente capacitado, etc. Por otro lado, propone la accesibilidad a centros de calidad y cuidados integrales. Si bien el Documento aborda distintas propuestas, no deja entrever claramente cuáles serían las estrategias para asegurar la equidad de género y la corresponsabilidad. Además al retomar estudios provenientes de las neurociencias, la economía y la psicología, entre otros, con argumentos con raíces epistemológicas diversas, entran éstos en tensión con la perspectiva y estudios de género de manera que el discurso por la transversalización de la categoría género es puesto en cuestión y se debilita.

En las instancias de debate (a nivel nacional y territorial, año 2011) sobre la población infantil participaron autoridades, técnicos, profesionales, académicos y en menor medida, el sector privado de servicios de cuidado, organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema así como familiares de los/as usuarios/as. Esto tuvo algunas diferencias en los encuentros de la población de adultos/as mayores y personas con discapacidad, donde la mayoría eran representantes de organizaciones sociales, usuarios y cuidadores/as (familiares, técnicos y profesionales). Esta representación seguramente pudo tener cierta influencia entre los temas debatidos y los aspectos tratados. En el debate de infancia prevalecieron la discusión de aspectos técnicos e institucionales sobre la de propia definición

14 Etchebehere, Gabriela 2011 Sistema de Cuidados 2011: Documentos Base/Esquema de Documentos base por población/Infancia, Ministerio de Desarrollo Social [en línea] [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento\\_de\\_infancia\\_-\\_sistema\\_de\\_cuidados.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf) consultada 1.6.2014

y delimitación de los cuidados vinculados a la educación, salud, crianza, como parte del desarrollo integral; también sobre el diferente énfasis que se coloca en los sujetos beneficiarios, etc. A su vez se visualizaron claramente la superposición de tareas a la vez como los vacíos en cuanto a los cuidados de niños/as, sin contar con las pujas internas de “quien se queda con la primera infancia” y la fragmentación entre quienes son responsables de la atención de esta población.

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

Uno de los temas que en este documento sigue sin una definición clara son la definición en cuanto a su institucionalidad y al financiamiento. Esto aparece aparentemente resuelto en el documento arriba mencionado. En relación a la institucionalidad, se menciona que la rectoría del Sistema de Cuidados “(...) estará en la Junta Nacional de Cuidados (JUNACU), como organismo desconcentrado, dependiente del MIDES (...)” (Grupo de Trabajo Interinstitucional, 2012:45). Esta Junta estará presidida por el Ministerio de Desarrollo Social y la integrarán además los Ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Economía y Finanzas así como el Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. En cuanto al segundo punto, se anuncia

(...) la constitución de un fondo que financiará los servicios adicionales del Sistema Nacional de Cuidados. (...) Este

fondo podrá constituirse con aportes de rentas generales exclusivamente o un sistema mixto. Se explorarán diversas fuentes de financiamiento (ibidem, 2012:43).

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

Tanto la institucionalidad como el financiamiento, son uno de los temas, que siguen sin definirse hasta el momento.

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

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

Sin embargo, podemos afirmar que hasta el momento las políticas de cuidado implementadas (ver Anexo 1) han asumido un carácter simbólico en términos de reconocimiento, más que material en términos de retribución de recursos, a la vez que 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 (Cafaro, 2014).

### **Género y cuidados: ¿un camino abierto?**

Sin lugar a dudas, el primer paso se ha dado: la sociedad civil ha colocado el tema

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

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

Retomando los estudios recientes de género y cuidados (Batthyány et al, 2013a y 2013b) resulta relevante visualizar el cuidado como derecho universal, tanto de aquellos/as ciudadanos/as que requieren de cuidados y de aquellos/as que cuidan. Señalan las autoras que “articular un derecho al cuidado supone poner fin al rol sustitutorio de las familias que tiende a jugar el Estado y eliminar los cuidados de las políticas de focalización” (Batthyány et al, 2013a:100). En este sentido proponen estar atentos/as a que algunas acciones no terminen reforzando la división sexual del trabajo, sino que apunten a asumir los cuidados como responsabilidad social.

Estos datos brindan pistas sobre la importancia de trabajar por el cambio cultural en los roles de género asociados al cuidado, cambio que permita involucrar a los varones en el cuidado infantil así como alentar a las mujeres a compartir o ceder el espacio de cuidado con los varones (ibidem, 2013a:99).

Para que la política de cuidados – en el cual se establezcan las normativas, la institucionalidad y el financiamiento, entre otros – tenga andamio, queda un largo camino por transitar. Y esto no hace referencia tan sólo si

en el próximo gobierno se retoma este tema o no, sino en caso que así sea, 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 distintos actores.

Y finalmente podemos señalar que desde las organizaciones de mujeres se fundamenta que para que el diseño e implementación del Sistema de Cuidados haga énfasis – desde la inclusión de la perspectiva de género y generaciones - en la universalidad, la intersectorialidad, descentralización y territorialización, hay dimensiones que requieren de urgente solución (Bonino y Fassler, 2012). La propuesta central es justamente que se exprese claramente la voluntad política y técnica de la incorporación de la perspectiva de género en el sentido de romper “(...) con las formas tradicionales de analizar las relaciones sociales y las relaciones de poder (...) así como modificar la asignación de recursos humanos y financieros de manera de eliminar las inequidades de género.” (ibidem; 2012:10). Las autoras proponen definir una institucionalidad clara (ya sea Inmujeres, referentes de género de Ministerios involucrados o una nueva) para velar por que los programas o proyectos que se vayan a diseñar para el Sistema de Cuidados tengan en cuenta la equidad de género. De esta afirmación se podría inferir nuevamente el carácter secundario que ha tenido fundamentalmente el Inmujeres en esta etapa en impedir que se diluya o desdibuje la perspectiva de género en el diseño de la política de cuidados, donde – como veíamos más arriba – se centra la atención en las opiniones provenientes de especialistas así como también de algunos operadores políticos.

## Bibliografía

- Batthyány, K., Genta, N., Perrota, V. (2013a) *La población uruguaya y el cuidado. Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay*. Montevideo : Ministerio de Desarrollo Social, Universidad de la República.
- Batthyány, K., Genta, N., Perrota, V. (2013b) *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 No. 123, CEPAL
- Beauvoir, S. de (1962) *El segundo sexo*. Buenos Aires: Siglo veinte.
- Bonino, M., Fassler, C. (2012) *Dimensiones a considerar para la incorporación del enfoque de género al Sistema Nacional Integrado de Cuidados*, Montevideo: Red Género y Familia, Fondo de Población de las Naciones Unidas Uruguay (UNFPA), ONU MUJERES.
- Butler, J. (1999) *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona, España: Paidós.
- Cabella, W. (2007) *El cambio familiar en Uruguay. Una breve reseña de las tendencias recientes*. Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.
- Cafaro, L. (2014) *Discursos y tensiones en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay. Análisis del período 2003 a 2013*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Universidad de la República. Departamento de Trabajo Social.
- Carrasco, C (2001) “La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?”, en: Mientras Tanto, no. 82, pp.1 – 26, Ed. Icaria, Barcelona, España [en línea] [http://sidoc.puntos.org.ni/isis\\_sidoc/documentos/04233/04233\\_00.pdf](http://sidoc.puntos.org.ni/isis_sidoc/documentos/04233/04233_00.pdf) consultada 1.6.2013
- Consejo Nacional de Políticas Sociales 2010 *Lineamientos y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*, [en línea] [www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13329/1/documento\\_de\\_trabajo.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13329/1/documento_de_trabajo.pdf), consultada 1.10.2013
- De Martino, M., Espasandín, C., Cafaro, L. (2011) *Apuntes sobre los abordajes de la categoría género*. Trabajo presentado al IV Coloquio Internacional sobre estudios de varones y masculinidades, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Psicología, UdelaR, Montevideo, 19-21 de mayo 2011
- Etchebehere, G. (2011) *Sistema de Cuidados 2011: Documentos Base/Esquema de Documentos base por población/Infancia*
- Fraser, Nancy 1997 *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Santafé de Bogotá, Colombia : Siglo del Hombre Editores.
- Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Gabinete Social 2012 *Hacia un modelo solidario de cuidados* [en línea] [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23302/1/12.11\\_-\\_snc\\_hacia\\_un\\_modelo\\_solidario\\_de\\_cuidados.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23302/1/12.11_-_snc_hacia_un_modelo_solidario_de_cuidados.pdf) consultada 1.3.2013
- Güida, C.; Martínez, I.; Salles, G.; Scarlatta, L. (2007) *De paternidades y exclusiones. El lugar de los varones en sectores de pobreza extrema*. Montevideo: UNIFEM, Naciones Unidas. Trilce.
- Hearn, J. (coord.) (2001) *Critical studies on men in ten European countries: the state of law and policies*. Swedish School of Economics and Business Administration. Helsinki. Disponible en: [www.cromenet.org](http://www.cromenet.org)
- Hobson, Barbara 2002 *Making Men into Fathers. Men, Masculinities an the Social Politics of Fatherhood* ,Cambridge University Press, United Kingdom
- Jenson, J. (1997) *Who cares? Gender and welfare regimes*. In: Social Politics, Oxford University Press. Verano 1997. Pp. 182-187.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Lost in translation: the social investment perspective and gender equality*. In: Oxford Journals, Oxford University Press. Invierno 2009. Pp. 446-483.
- Lamas, Marta (comp.) 2003 *El género. La construcción cultural de la diferencia social*. México:

Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG),

Lewis, J. (1997) *Gender and welfare regimes: further thoughts*. In: Social Politics, Oxford University Press. Verano 1997. Pp. 160-177.

\_\_\_\_\_ (2003) *Economic citizenship: a comment*. In: Social Politics, Oxford University Press. Volumen 10, Número 2. Pp. 176-185.

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

Lister, R. (2004) "Citizenship and Gender". In: Nash, K.; Scott, A. (eds) *The blackwell companion to political sociology*. Blackwell Publishing. Londres. Pp. 323-332.

Lombardo, E. (2002) "La política de género de la Unión Europea: ¿atrapada en el dilema de Wollstonecraft", en: *Género y Derechos Humanos*. Mira Editores. Zaragoza, España, pp 225-248.

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

Orloff, Ann Shola 1993 *Comment on Jane Lewis's "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts."*, [en línea] <http://sp.oxfordjournals.org/content/4/2/188.full.pdfconsultada> 1.12.2012

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

Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010) *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales No. 159, División de Desarrollo Social, UNICEF-CEPAL

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*. México: PUEG.

Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Instituto Nacional de Estadística, UNIFEM, INMUJERES2008 "Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares. Setiembre 2007", Montevideo, Uruguay

## Anexo 1

## Acciones implementadas del Sistema Nacional de Cuidados

Componentes	Acciones
Formación:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación de consultoría para el diseño de un Sistema Nacional de Formación en Cuidados (Proyecto Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID)</li> <li>• Cursos de formación de formadores/as y cuidadores/as 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</li> <li>• Cursos para cuidadores/as integrantes de Cooperativas Sociales para trabajar en casas de medio camino del MIDES para personas con discapacidad con énfasis en Salud Mental</li> <li>• Capacitaciones para el proyecto CAIF inclusivo a 52 asistentes personales. 20 de ellos se seleccionaron para trabajar en Artigas, Treinta y Tres, las 7 zonas prioritarias de Montevideo y Canelones en un proyecto piloto.</li> <li>• Cursos de formación en cuidados a través de tres Entidades de Capacitación (ECAS-INEFOP)</li> <li>• Capacitación en dependencia y fragilidad en la vejez en el marco del Programa de Asistentes Personales a cargo de Inmayores</li> </ul>
Regulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de propuesta para la regulación de cuidados institucionales como domiciliarios (Subgrupo de Trabajo de Regulación)</li> <li>• Traslado del componente social de la regulación, habilitación y supervisión de las residencias de larga estadía de Personas Adultas Mayores a Inmayores-MIDES</li> </ul>
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonos de cuidado: Inclusión de niños/as de 0 a 3 años de hogares enmarcados dentro del Plan 7 Zonas, en Centros de Educación Infantil Privados autorizados por el MEC.<sup>1</sup></li> <li>• 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/a principal sea mayor de 65 años (departamentos de Montevideo, Paysandú y Cerro Largo - PRONADIS-MIDES)</li> <li>• En 2014 se llevará adelante programa de transferencias económicas para concertar plazas en servicios de larga estadía para personas mayores con dependencia severa y moderada en situación de indigencia.</li> <li>• Implementar en el 2014 primera etapa de asistentes personales para personas con dependencia por discapacidad severa para 3000 beneficiarios/as (MIDES-BPS)</li> <li>• El BPS lanzará experiencia piloto de servicio de teleasistencia en complejos de viviendas para adultos/as mayores administrados por éste</li> </ul>

Licencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En noviembre 2013, se promulga la ley No. 19161 de extensión de licencias maternales, paternales y de cuidados.</li> </ul>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevamiento de centro de cuidados en Montevideo y en el interior del país.</li> <li>• Informes departamentales de demanda de cuidados y oferta de cuidados.</li> <li>• Avance en diagnóstico de situación de jóvenes y el cuidado que formará parte del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025</li> </ul>
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de costeo y alternativas de financiamiento para un Sistema Nacional de Cuidados</li> </ul>
Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña “Corresponsables”<sup>2</sup> de difusión y sensibilización en la corresponsabilidad en los cuidados a través de intervenciones en espacios públicos, escuelas y teatros (MIDES-AECID)</li> </ul>
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 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</li> </ul>
Sistematización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 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</li> </ul>

Fuente: Información extraída de los documentos: *Sistema Nacional de Cuidados. Informe de Avances. Número 1* (27 de noviembre 2013) e *Informe de avances, No. 2* (1 de abril 2014), Dirección Nacional de Políticas Sociales-Ministerio de Desarrollo Social)