



cuestiones de agenda

Los cuidados de
la niñez:
un desafío para
la transversalidad
de género en
el Estado uruguayo,
2005-2009

Niki Johnson
Florencia Cabrera Berenguer
Noelia Maciel Benitez



Instituto de
Ciencias Políticas

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Los cuidados de la niñez: un desafío
para la transversalidad de género
en el Estado uruguayo, 2005-2009

NIKI JOHNSON
FLORENCIA CABRERA BERENGUER
NOELIA MACIEL BENITEZ

La política laboral de un proyecto
socialdemócrata periférico: un análisis
de los cambios institucionales en
Uruguay 2005-2009

GUSTAVO MÉNDEZ
LUIS SENATORE
FEDERICO TRAVERSA

Estado, sociedad y participación
social en el gobierno del Frente Amplio.
Análisis de algunas experiencias

GUSTAVO DE ARMAS
ANDREA LUZURIAGA
FLORENCIA MACHADO



cuestiones de agenda

Los cuidados de
la niñez:
un desafío para
la transversalidad
de género en
el Estado uruguayo,
2005-2009

Niki Johnson
Florencia Cabrera Berenguer
Noelia Maciel Benitez

Niki Johnson

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Londres; investigadora y coordinadora del Área Política y Género del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Florencia Cabrera Berenguer

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Noelia Maciel Benítez

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Friedrich Ebert Stiftung

Representación en Uruguay

Plaza Cagancha 1145, piso 8

Casilla 10578, Suc. Pluna

e-mail: fesur@fesur.org.uy

<http://www.fesur.org.uy>

Tels.: [+598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [+598 2] 902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com

D.L.: 351.041/09

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Índice

Prólogo.....	5
I. Introducción	7
I.1. Los cuidados en las propuestas programáticas del FA	8
I.2. Alcance y metodología del estudio	11
II. Consideraciones conceptuales y marco analítico.....	13
II.1. ¿Qué se entiende por cuidados?	13
II.2. Los cuidados: ¿un derecho ciudadano y deber social, o un asunto privado y personal?	15
II.3. El análisis de los procesos de construcción de las políticas públicas.....	16
II.4. La transversalización como estrategia	19
III. La construcción de los cuidados como problema público objeto de políticas en Uruguay.....	22
III.1. Los cuidados: ¿un tema nuevo en la agenda política uruguaya?	22
III.2. ¿De dónde surge la preocupación del gobierno frenteamplista por los cuidados?	24
III.3. Presión desde fuera: un contexto internacional favorable	26
III.4. Las actoras feministas frente al gobierno de izquierda.....	29
IV. Los cuidados en la agenda del gobierno frenteamplista, 2005-2009	45
IV.1. El universo de análisis	45
IV.2. Desencuentros conceptuales fundamentales	47
IV.3. Avances, nudos y tensiones en las políticas implementadas.....	49
IV.4. ¿Qué modelo(s) de bienestar?	53
V. Reflexiones finales y desafíos a futuro	57
VI. Referencias	59

Prólogo

El presente documento forma parte de *Cuestiones de Agenda*, una serie de publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) y el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR).

Las publicaciones son el resultado de un proceso promovido por ambas instituciones en el marco de un programa de cooperación orientado a investigar, analizar, debatir, diseminar información y producir insumos sobre temas relevantes de políticas públicas, de la agenda nacional y regional.

El programa se apoya en la existencia de núcleos de interés y producción coincidentes dentro de las modalidades de acción propias de las instituciones participantes. Se desarrolla produciendo sinergias entre las capacidades de investigación y análisis de una institución académica, y una agencia de cooperación que produce plataformas para la reflexión y el debate entre personas que actúan en gobiernos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En la primera instancia los temas de estudio elegidos fueron:

- ▶ Los instrumentos de participación social promovidos desde el Estado uruguayo durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ El proceso de reformas laborales promovidas durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ Los instrumentos de transversalización de género en el Estado uruguayo promovidos durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ La incidencia de la bancada progresista en el proceso de constitución del Parlamento del Mercosur, y el impacto de ese proceso en los partidos políticos uruguayos.
- ▶ La renovación partidaria, centrada en esta ocasión en el caso del Frente Amplio (FA).

El resultado de ese proceso se condensa en esta primera entrega de *Cuestiones de agenda* integrada por cinco títulos que tenemos el gusto de ofrecer a las y los lectores: ***Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias***, de Gustavo De Armas, Andrea Luzuriaga y Florencia Machado; ***La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009***, de Gustavo Méndez, Luis Senatore, Federico

Traversa; ***Los cuidados de la niñez: Un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009***, de Niki Johnson, Florencia Cabrera Berenguer y Noelia Maciel Benitez; ***Bancada progresista del Parlamento del Mercosur. Un actor regional***, de Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez; ***La renovación programática del Frente Amplio: temas, actores y contexto***, de Constanza Moreira y Lucía Selios.

Andreas Wille

*Representante de la Fundación Friedrich Ebert
en Uruguay*

Pedro Narbondo

*Director del Instituto de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales*

Diciembre de 2009

I. Introducción

¿Quién asume los costos del cuidado de las personas dependientes, en particular de los niños? ¿Cómo deben repartirse los roles y la responsabilidad entre el Estado, la familia, el mercado y la comunidad? Las diferentes respuestas que puedan darse a estas preguntas, la intervención y articulación de diferentes actores en el cuidado de las personas dependientes, particularmente de los niños, son un elemento estructurante de la posición de las mujeres en las familias y en el mercado de trabajo, así como determinante de la efectiva capacidad de ejercer los derechos vinculados a su ciudadanía social (Batthyány 2009b: 93).

Este estudio tiene dos puntos de partida. El primero fue la centralidad que tenían los planteos relacionados con las tareas de cuidado en los mensajes enviados por las mujeres uruguayas en el marco de la consulta ciudadana «Mujer, tu voto tiene voz», implementada por la Bancada Bicameral Femenina en 2008.¹ Los testimonios transmiten claramente las dificultades que las mujeres enfrentan diariamente y a lo largo de su vida para brindar los cuidados que precisan distintos grupos de dependientes (niños y niñas, adultos mayores, personas discapacitadas, etc.); la forma en que estas responsabilidades restringen sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos como ciudadanas; la reivindicación de una distribución más equitativa de estas tareas entre ellas y los varones, y la demanda de mejores servicios públicos que las apoyen en esa labor. El segundo punto de partida fue la constatación de un avance respecto a la incorporación de la perspectiva de género y la inclusión de los cuidados como un tema público objeto de políticas en el programa de gobierno presentado por el FA en 2009, comparado con su virtual ausencia en las propuestas programáticas del FA en 2004.

Esta investigación plantea dos objetivos para explorar el significado y alcance de la emergencia de este tema como demanda social de las mujeres y como objeto de políticas en la agenda del FA. El primero es indagar sobre cómo los cuidados, que apenas se esbozaban como un problema social en 2004, en 2009 llegan a constituirse en un tema de políticas en el programa del FA que además incorpora un enfoque

¹ La sistematización y el análisis de los resultados de la consulta estuvo a cargo de un equipo de investigadoras del Área Política y Género del ICP, FCS-UDELAR.

de equidad de género. Para esto se reconstruyen y analizan los procesos mediante los cuales el tema de los cuidados se fue incorporando en la agenda política durante el primer gobierno del FA, 2005-2010, se identifican los principales actores y sus reivindicaciones, y se caracterizan los marcos conceptuales y discursos en disputa. El segundo objetivo tiene que ver con evaluar las políticas vinculadas con los cuidados de la niñez que se desarrollaron en este período, para ver cuánto se ajustan a las concepciones y propuestas planteadas en el programa del FA de 2009. En particular se analizan en función del grado de incorporación de la equidad de género como principio rector en su diseño e implementación; también se evalúa hasta qué punto estas políticas, tomadas globalmente, podrían constituir elementos de un modelo integral y coherente de protección social.

Lo que se busca así es identificar los nudos críticos que podrían facilitar u obstaculizar el avance en la construcción de políticas efectivas en materia de cuidados en el segundo gobierno de izquierda.

I.1. Los cuidados en las propuestas programáticas del FA

Las propuestas programáticas presentadas por el FA para las elecciones nacionales de 2004 se caracterizaron por las escasas menciones a las desigualdades de género como aspecto relevante a abordar en el marco del modelo de desarrollo con justicia social que la izquierda proponía impulsar si llegaba al poder.² En cuanto a la temática específica de los cuidados, en su discurso «Uruguay productivo» el presidenciable del FA hizo referencia al «aporte invisible al *producto bruto interno* (PBI) del país que miles de uruguayas hacen todos los días silenciosamente cumpliendo lo que cierto anacrónico lenguaje oficial denomina “labores domésticas” o “tareas del hogar”»,³ pero sin ofrecer ninguna propuesta de políticas al respecto. Posteriormente, esta referencia fue recogida en el documento *El Uruguay equitativo*, elaborado por la Unidad Temática Derechos de las Ciudadanas del FA como aporte a las bases programáticas de la fuerza política. Aquí se reformulaba en lenguaje más *aggiornado* como «la doble jornada y la sobrecarga en las tareas de cuidado, protección y reproducción social [que] siguen siendo atribuidas a la mujer dentro de las familias», y se señalaba como un obstáculo para el acceso de las mujeres a cargos de decisión política (Unidad de Derechos de las Ciudadanas 2004: 29). Pero más allá de estas breves menciones, en 2004 el tema de los cuidados no se visualizaba en los documentos programáticos del FA como un tema concreto objeto de políticas para el futuro gobierno.

En cambio, en el programa de gobierno para 2010-2015 aprobado por el FA en su V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini (13-14 diciembre de 2008) aparece claramente formulada la necesidad de pensar políticas públicas en materia de cuidados. En el capítulo titulado «Uruguay social. Por más justicia y equidad» se encuentran seis menciones específicas a los cuidados, vinculados con diferentes problemas identificados como prioritarios y con propuestas de políticas para esta área: la inserción

2 Véase Johnson (2005: 125-128).

3 Discurso «Uruguay productivo: Un proyecto nacional de desarrollo y de cambio», 24/8/2004, disponible en <<http://www.epfaprensa.org/HNIImprimir.cgi?102,0>>.

y la permanencia en el mercado laboral, las políticas de población, la reforma del sistema de seguridad social, la participación política, la desocupación y las drogas (véase recuadro 1).

■ Recuadro 1. Los cuidados en el capítulo «Uruguay social. Por más justicia y equidad» del programa de gobierno 2010-2015 del FA

- «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 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» (sección 2, «Orientaciones político-ideológicas», pp. 68-69).
- «deberán delinearse Políticas de Población con un enfoque multidimensional: derechos sexuales y reproductivos, políticas integrales hacia la vejez, sistema de protección y seguridad social, modelos de familia y sistemas de cuidados, cambios culturales, las expectativas juveniles, la emigración, entre otros aspectos representan un desafío especialmente estratégico para el país» (sección 3, «Ejes transversales», apartado «Equidad de género, generaciones, razas y etnias», pp. 71-72).
- «Las propuestas a implementar [en una reforma del sistema de seguridad social] deberán tomar en cuenta el papel estratégico que ocupan las familias en la crianza, socialización y cuidado de las personas.
- «Se requiere adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean las condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad. Por otra parte, también se deben tomar en cuenta las diferentes modalidades de arreglos familiares y generar servicios y programas que constituyan un verdadero sistema integral de cuidados familiares —público-privado— que permita satisfacer las necesidades de los integrantes de las familias en sus diversas edades y situaciones. Se trata de mejorar el bienestar de las familias, buscando la ampliación y reproducción de capacidades humanas» (sección 4, «Líneas estratégicas», apartado I «Protección e inclusión social: un camino a la igualdad», p. 73).
- «el Frente Amplio adhiere a un enfoque de derechos individuales con un fuerte clivaje en los lazos sociales que comprometen a los ciudadanos a los compromisos colectivos. El objetivo es amparar a los sectores más vulnerables de la sociedad, fortaleciendo la capacidad de crear autonomía, libertad y capacidad para construir ciudadanía con un enfoque de solidaridad y de cuidados autogestionados entre todos y todas» (Addendum a la publicación del V Congreso Extraordinario Zelmira Michelini, Políticas Públicas en Drogas, Sección 4, «Líneas estratégicas», apartado II «El derecho a la salud integral, un desafío permanente», punto 12, p. 6).
- Se propone fortalecer los programas de promoción de la cultura de trabajo, formación y capacitación, certificación por experiencia laboral, certificación de la calidad de trabajo y la ampliación de los servicios de cuidados familiares, como acciones positivas hacia la disminución de los desocupados/as de larga duración como meta alcanzable en el próximo período (sección 4, «Líneas estratégicas», apartado III «El derecho al trabajo, de todas y todos: una política de inclusión», p. 78).

Un análisis de estos y otros extractos del programa permite plantear algunas observaciones respecto a cómo se conciben los cuidados y su relación con la equidad de género. En primer lugar, se expresa un claro reconocimiento del *papel estratégico* que desempeñan las familias en la provisión de los cuidados. A su vez, el uso reiterado del plural al referirse a *las familias* refleja el reconocimiento de que la unidad básica de organización social no se estructura según un único modelo, por lo que resulta necesario tomar en cuenta «las familias en sus más diversos arreglos»⁴ en el diseño de las políticas. El reconocimiento de la función social de las familias (que está especialmente resaltada con respecto al cuidado de la niñez) conlleva la afirmación del compromiso de que el Estado implemente medidas «que fortalezcan a las familias en el ejercicio de sus funciones»,⁵ y de que se generen servicios y programas en el sector público, pero también en el privado (mercado y comunidad), que cubran adecuadamente las necesidades de las familias en materia de cuidados.

Por otro lado, tres de las menciones específicas a los cuidados se centran en el tema desde la perspectiva de las personas que brindan esos cuidados en el interior de las familias. Así se visualiza que el cumplimiento de esta función social tiene diferentes implicancias para los distintos integrantes de las familias, por ejemplo, en tanto limita sus posibilidades de inserción laboral o de participación en la vida política del país. Aunque en general no se especifica quiénes son los más perjudicados en este sentido, donde se desarrolla más el tema en el programa surge claramente que las mujeres son particularmente afectadas: se afirma la necesidad de «adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen igual a las mujeres y a los hombres», señalándose como metas deseables el «compartir las responsabilidades familiares» y el «supera[r] estereotipos de género». La identificación de las mujeres como grupo en desventaja se refuerza con la inclusión de la «equidad de género» entre las orientaciones político-ideológicas y los ejes transversales que rigen las propuestas de políticas para «la construcción de una sociedad más justa y solidaria» (y en particular «el diseño e implementación del Sistema de Protección Social»). Según el programa, esto «implica el reconocimiento de la desigualdad de oportunidades para las mujeres y mayores dificultades para el acceso a los bienes materiales y culturales y a los servicios sociales públicos».⁶

En suma, lo que se desprende del programa es que si se quiere lograr el objetivo de «mejorar el bienestar de las familias», las políticas que promueven «la ampliación y reproducción de capacidades humanas» deberían contemplar tanto las necesidades de aquellas personas que precisan de cuidados como las de las que brindan cuidados. Desde esta perspectiva, aunque las políticas de cuidados tienen como objetivo primario proteger a los sectores vulnerables como elementos de un «sistema integral de cuidados», deberían abarcar a su vez las necesidades de los y, particularmente, *las cuidadoras*, ya que son las mujeres quienes se encuentran más desfavorecidas por la actual distribución de estas tareas en el interior de las familias.

4 Ib.

5 Sección 4 «Líneas estratégicas», apartado IV «Por los derechos de niñas, niños y adolescentes», p. 80. En la misma sección se afirma que las familias «representan el ámbito deseado y deseable para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes».

6 Sección 3 «Ejes transversales», apartado «Equidad de género, generaciones, razas y etnias», p. 71.

Finalmente, cabe señalar que tanto la formulación de las propuestas en materia de cuidados como la forma en que están integradas en el programa —vinculadas con diversas problemáticas y propuestas en cada una de las distintas secciones del capítulo sobre políticas sociales— advierten que la traducción de tales propuestas en intervenciones concretas representaría un desafío no menor por dos razones en especial. Por un lado, la complejidad del tema requiere un abordaje transversal, y, como la experiencia con las políticas de género ha demostrado, la estrategia de transversalización, aunque en teoría potencialmente muy efectiva, presenta unas cuantas dificultades para su aplicación en la práctica. Por otro lado, la efectividad de cada una de las políticas consideradas individualmente corre el riesgo de verse limitada si no se formulan e implementan de manera articulada y en el marco de una matriz integral que contemple las interconexiones entre las familias/hogares y el mercado laboral, entre el ámbito privado y el ámbito público.

I.2. Alcance y metodología del estudio

Respecto al alcance del estudio, merecen hacerse tres observaciones. En primer lugar, acorde con el hecho de que se trate de un tema en proceso de construcción, en el curso de la investigación fueron surgiendo nuevos elementos (estudios, debates, definiciones de políticas, informes de gestión, etc.) relevantes para este estudio; aunque se incluyeron en lo posible estas novedades, es probable que alguna cosa haya quedado fuera. En segundo lugar, en la reconstrucción de los procesos que condujeron a la instalación del tema de los cuidados en la agenda política, nos centramos en la agencia de dos colectividades en particular —feministas insertas en distintos ámbitos y hacedores/as de políticas—. Esto no quiere decir que no haya otros actores y *stakeholders* relevantes —como las organizaciones de jubilados/as y pensionistas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la infancia, o los grupos que representan los intereses de las y los usuarios de servicios públicos, o de las personas con discapacidad—. Más bien el análisis se centra en las feministas y los/las hacedores de políticas porque lo que interesa es indagar hasta qué punto la concepción del tema de los cuidados en la agenda política integra la perspectiva de género como una dimensión ineludible para el análisis del problema y la formulación de soluciones. Esta identificación de dos principales agentes colectivos tampoco implica que cada uno deba considerarse un grupo homogéneo, con una agenda unívoca y estrategias únicas. En tercer lugar, las características del presente estudio no permitían abarcar en el análisis de las acciones en materia de cuidados que se han desarrollado en este período de gobierno las políticas orientadas a todos los grupos vulnerables cuyas necesidades han sido objeto de debate en la agenda político-pública. Se optó, por lo tanto, por centrar la atención en los cuidados relacionados con la crianza y socialización de las y los niños.⁷

Se trabajó principalmente con fuentes documentales de los actores protagonistas de los procesos estudiados —planes, proyectos, informes y evaluaciones oficiales

7 Véase más abajo una justificación de la óptica elegida.

de organismos estatales;⁸ estudios académicos y registros de debates y seminarios; documentos elaborados por actores de la sociedad civil—. Asimismo, el equipo de investigación participó en reuniones públicas y cerradas en las que se trató el tema de los cuidados para formular una idea de los contornos actuales del debate y de las posiciones de diversos actores. Por otro lado, se realizaron reuniones de discusión con los dos grupos de actores que jugaron un papel más relevante en el proceso de pensar las políticas de cuidados en el período estudiado. Por un lado, militantes feministas insertas en distintos ámbitos (sociedad civil organizada, academia, Estado, Poder Legislativo y partidos políticos); y por otro lado, personas en cargos políticos y técnicos de varios organismos estatales, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Banco de Previsión Social (BPS).⁹ Finalmente, la información relevada fue complementada con entrevistas en profundidad a algunos de los y las actores claves de los procesos estudiados.

8 En general se accedía a estos en los sitios web institucionales (véase listado en las referencias al final), pero algunos, en general los informes más recientes, nos fueron brindados por los propios actores.

9 Al final del trabajo se incluye la lista completa de participantes en estas reuniones.

II. Consideraciones conceptuales y marco analítico

II.1. ¿Qué se entiende por cuidados?

Los cuidados son las acciones que garantizan la reproducción y sostenibilidad biológica y social de la vida humana. Incluyen todas las tareas que se asocian con «la producción y el consumo cotidiano de alimentos y otros bienes y servicios de subsistencia, así como las actividades ligadas a la reposición generacional, es decir, tener hijos, cuidarlos y socializarlos y atender a los ancianos» (Batthyány 2001: 230). Mientras que el trabajo remunerado se estructura en una *jornada* laboral claramente diferenciada del tiempo de ocio, que se realiza en determinado empleo, oficio o profesión que pueda requerir un mayor o menor grado de formación o especialización, los cuidados familiares no se limitan a un horario determinado y requieren el desarrollo de múltiples funciones y habilidades (que también se aprenden a través del proceso de socialización). Como señala Carrasco (2001: 5), cuidar es

[u]n 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.

Los cuidados, entonces, son requeridos por cualquier persona que no pueda realizar por sí sola las tareas necesarias para su supervivencia, bienestar y desarrollo personal: las y los niños, las personas enfermas y con discapacidad, y los adultos mayores. En estos casos cuidar implica una relación de dependencia entre la persona que recibe los cuidados y la persona que los brinda. Es una característica de los seres humanos que todos y todas en algún momento de nuestras vidas somos dependientes de los cuidados brindados por otras personas.

Pero los cuidados también pueden brindarse a personas que no tienen ningún impedimento para ocuparse de sí mismas. Así, en el modelo tradicional de familia nuclear el varón asume el rol de proveedor —mediante el trabajo remunerado genera los ingresos que posibilitan el consumo de bienes materiales y servicios— y la mujer asume la responsabilidad de los cuidados de toda la unidad familiar, incluyendo a su esposo. Aunque este modelo se basa claramente en una relación de *interdependencia* entre la mujer y el varón (quien, sin los cuidados brindados por la mujer, no estaría en condiciones de cumplir con el rol de proveedor), las normas imperantes del sistema

sexo-género construyen solo a aquella como *dependiente*. Mientras que el trabajo remunerado del varón tiene un valor social explícitamente reconocido, el trabajo no remunerado que realiza la mujer no solo no es valorado socialmente, sino que no se concibe como trabajo sino como una obligación moral o una labor de amor.

Pero esta concepción sesgada también refleja la naturaleza compleja de la actividad de cuidar, que no implica solamente brindar los bienes y servicios que satisfagan las necesidades materiales de las personas:

Comprende tanto el cuidado material como el cuidado inmaterial que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Supone un vínculo entre el que brinda el cuidado y el que lo recibe. Está basado en lo relacional y no es solamente una obligación jurídica establecida por la ley sino que también involucra emociones que se expresan en las relaciones familiares, al mismo tiempo que contribuye a construirlas y mantenerlas (Aguirre 2008: 24).

A partir de esta *dimensión subjetiva* (Carrasco 2001: 3) del cuidado surge la idea de que los principales ámbitos y proveedores de los cuidados son el hogar y la familia, aunque al ser una función tan naturalizada muchas veces no se reconoce como un aporte fundamental al bienestar y a la reproducción social.

Pero las familias no son las únicas proveedoras de cuidados. Otras instituciones relevantes que integran el llamado *diamante del cuidado* son el Estado, el mercado y la comunidad. El grado de desfamiliarización o de mercantilización de los cuidados así como la priorización de determinados sectores sociales en la cobertura institucional de servicios de cuidados depende de diversos factores.

En el régimen familista la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. Las intervenciones públicas tienen un carácter subsidiario. [...] En un régimen desfamiliarizador hay una derivación del cuidado hacia las instituciones públicas y hacia el mercado. Ello depende del peso que tengan los servicios del Estado y de la extensión de los servicios de mercado y el involucramiento de las familias y las redes informales. La desmercantilización está asociada al grado en que el Estado garantiza los derechos económicos y sociales a las personas por fuera de los mecanismos del mercado (trabajo remunerado y acceso a servicios del sector privado) (Salvador 2009b: 65, nota al pie 22, y 66, nota al pie 23).

Ya que la reposición generacional es esencial para la sustentabilidad social, tempranamente aparece en las sociedades modernas el interés, y por ende la responsabilidad, del Estado por asegurar que las futuras generaciones reciban los cuidados necesarios para formarse como ciudadanos/as responsables y productivos. El Estado asume esa responsabilidad fundamentalmente a través del sistema de educación público, pero

también en los sistemas públicos de salud y de protección social. No obstante, como señala Picchio (1999, citada en Salvador-Inmujeres 2009: 6), aun cuando hay una cobertura relevante de servicios públicos y/o privados «el trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito familiar es el núcleo de ese proceso de reproducción social sobre el cual recae la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias».

II.2. Los cuidados: ¿un derecho ciudadano y deber social, o un asunto privado y personal?

La naturaleza compleja del cuidado plantea una serie de desafíos para su construcción como tema de políticas, más allá de los obstáculos que surjan de las particularidades socioculturales, económicas y político-institucionales de distintos contextos nacionales. La dimensión *privada* y *personal* del cuidado (el que tenga lugar en la esfera de la familia y el hogar e involucre a sujetos relacionados por vínculos de parentesco y/o afecto) cuestiona supuestos fundamentales de las consideraciones conceptuales de lo *público* y lo *político*, y de la frontera entre lo *público* y lo *privado* en cualquiera de las principales tradiciones políticas.

La esfera pública delimita la órbita de acción legítima del Estado y es el ámbito donde los miembros de la comunidad participan en tanto ciudadanos, todos iguales ante la ley y portadores de los mismos derechos garantizados por un *contrato social* fundado en el criterio de justicia. El mismo contrato social a su vez construye la esfera privada como el espacio donde los miembros de la comunidad en tanto individuos gozan de la libertad necesaria para realizar sus capacidades y perseguir su propio interés. Por lo tanto, el ejercicio de la ciudadanía —ya sea en su concepción liberal de estatus otorgado, o en su versión republicana de práctica política— se vincula estrechamente con la esfera pública. A su vez, la tradicional división sexual de trabajo relega a las mujeres a la esfera privada, lo que conduce a la «superposición ilegítima de tres dicotomías: político-apolítico, público-privado y masculino-femenino» (Siltanen y Stanworth 1984: 194),¹⁰ excluyendo a las mujeres del ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

Las luchas sociales del siglo xx dieron lugar a la progresiva expansión de los derechos ciudadanos, primero a grupos previamente excluidos y luego en la consagración de nuevos derechos sociales, económicos y culturales. No obstante, este proceso de ampliación de los sujetos titulares de los derechos ciudadanos y de los tipos de derecho que el estatus de ciudadano otorga no implicó una reconfiguración del tipo ideal y universal del ciudadano. Las críticas feministas a las teorías de la ciudadanía señalan que la construcción del ciudadano como un individuo abstracto, asexuado, dueño de sí mismo, y del contrato social como un acuerdo entre individuos libres e iguales se basa de hecho en el modelo masculino de ser. Por lo tanto excluye a priori a las mujeres, cuya identidad se vincula estrechamente con su inserción en la malla de relaciones interpersonales y sociales, y cuya independencia física y económica ha sido históricamente supeditada al control masculino.¹¹

10 Véase también Elshtain (1981). Esta y todas las citas posteriores de fuentes en inglés fueron traducidas al español por las autoras.

11 Véanse Dietz (1987), Pateman (1989), Phillips (1991, 1992), Sapiro (1983) y Young (1990).

En 1982 Carol Gilligan publicó su trabajo seminal *In a different voice*, en el que postuló la teoría de que el desarrollo moral de las mujeres responde a una *ética del cuidado* que se diferencia claramente de la *ética de la justicia* que determina el desarrollo moral de los varones. Mientras que ésta parte de una concepción de las personas como seres independientes y se basa en la aplicación de principios morales abstractos y en el respeto de los derechos formales de los demás, la ética del cuidado se caracteriza por un juicio más contextual, basado en la comprensión del mundo como una red de relaciones y en la responsabilidad por los demás, en particular por los más indefensos. A partir de esta distinción, algunas teóricas feministas plantearon construir una noción diferenciada de la ciudadanía que incorporara las experiencias vitales de las mujeres, y en particular las prácticas sociales y las virtudes características de la maternidad.¹² Aunque el planteo de las *maternalistas* ha recibido fuertes críticas de otras feministas por su reificación esencialista de las diferencias de género,¹³ se sigue planteando el imperativo de «transformar la práctica y el concepto de la ciudadanía para que contemple estas variadas experiencias, en vez de simplemente transformar a las mujeres para que ellas se ajusten a la práctica de la ciudadanía tal como tradicionalmente se ha definido» (Jones 1990: 811).¹⁴

El actual debate sobre el cuidado replantea estos cuestionamientos a las bases fundamentales de la ciudadanía en la medida en que se concibe como un derecho y un deber que implica tanto a hombres como a mujeres y que atañe a la sociedad en su conjunto y al propio Estado.¹⁵ Desde la perspectiva feminista, la desigual distribución de las tareas de cuidado impide que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos ciudadanos; por ende, la reestructuración de los arreglos para el cuidado debería contemplar no solo los derechos de las personas que necesitan ser cuidadas, sino también los de las personas que cuidan.

El punto de partida no consiste en reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. En otros términos, el derecho al cuidado y a cuidar(se) debe ser considerado un derecho universal de cada ciudadano y cada ciudadana, no sujeto a determinación específica (Pautassi 2007: 31).

II.3. *El análisis de los procesos de construcción de las políticas públicas*

Para el análisis de la construcción de la agenda política el estudio parte de la concepción de esta como un proceso complejo y multifacético, no lineal y unidireccio-

12 Véanse Elshtain (1983), Ruddick (1995) y Tronto (1993).

13 Véase Dietz (1985).

14 Véase también Prokhovnik (1998).

15 Véanse Giménez (2003), Izquierdo (2003) y Pautassi (2007).

nal. El proceso de construcción de las políticas públicas se inicia con la definición de determinados problemas que afectan a la sociedad como temas que requieren respuestas políticas, lo que Oszlak y O'Donnell (1976) llaman *cuestiones*, definidas como «asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados». La entrada de esos temas en la agenda política se puede determinar *desde arriba*, es decir, por diversos actores que integran el propio gobierno (el presidente, el gabinete ministerial, agencias gubernamentales, equipos técnicos, etc.), o puede surgir *desde abajo*, a raíz de la incidencia de partidos políticos no representados en el gobierno, grupos de interés, movimientos sociales o la opinión pública.

En general, distintos actores buscan incidir en el proceso de construcción de la agenda política no solo respecto a qué problemas se consideran relevantes, sino también en cuanto al diagnóstico y las medidas más adecuadas para tratarlos. Las políticas públicas, entonces, son «objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa» (Chiara y Di Virgilio 2007: 2): en el debate sobre la definición de la agenda y en el proceso de formulación de las políticas compiten diversas reivindicaciones, que se construyen según determinados marcos cognitivos y conceptuales,¹⁶ y que se formulan a través de distintos discursos. A su vez, los contextos político, social, institucional y económico pueden generar mayores o menores oportunidades para presentar tales reivindicaciones y determinar cuáles de estas se legitimen o sean excluidas del debate. De hecho, como señala Mazey (2000: 337), «la resistencia a los nuevos marcos de políticas es una parte integral del proceso de formulación de políticas».

Además, la dinámica de disputa no solo se genera entre colectivos claramente diferenciados, sino que puede surgir en la interna de estos. Así, distintos actores dentro del Estado pueden adoptar diferentes enfoques y presentar diversos planteos en torno a un mismo tema. A su vez, el recambio en el gobierno, especialmente cuando existen diferencias ideológicas marcadas entre la administración saliente y la que asume, puede provocar cambios en los marcos de las políticas, aun cuando haya continuidad en los temas de políticas. En este sentido, el Estado se debe entender como «un conjunto complejo de instituciones, relaciones, jerarquías, discursos, intereses y actores interrelacionados pero diferenciados» (Rai 1996: 5). La diversidad interna de los aparatos estatales refleja el entramado de relaciones de poder que existen en cooperación, pero también en tensión, entre distintos actores e instituciones dentro del Estado; aunque los estados tienen un grado de coherencia en la práctica, también son «erráticos y desconectados» (Pringle y Watson 1992: 63).

■ La inclusión de la agenda feminista en el proceso de construcción de las políticas públicas

Dada la complejidad del proceso, incidir en la definición de la agenda política y en la formulación de las políticas representa un desafío en particular para aquellos grupos que no han alcanzado el estatus de *interlocutores válidos* frente al sistema político. Aunque el movimiento de mujeres y feminista en Uruguay ha recorrido un camino en

16 La importancia de los marcos cognitivos para entender las dinámicas de incidencia de actores no estatales en la construcción de la agenda política surge de los estudios sobre los movimientos sociales (véanse Nash 2000; McAdam, McCarthy y Zald 1996).

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.

Diversos estudios comparados han indagado en cuáles son las condiciones necesarias u óptimas para la incorporación de reivindicaciones feministas en la agenda político-pública. Tras estudiar casos de Europa y América Latina, Vargas y Wieringa (1998) plantean que a través de una dinámica de interacción entre las estrategias y acciones de tres conjuntos de actores —organizaciones feministas de la sociedad civil, feministas en partidos políticos y cargos legislativos, y las llamadas *femócratas* (feministas que ocupan cargos de decisión en el Estado)— se puede constituir un *triángulo de empoderamiento* que articula las demandas de las mujeres, las traduce en temas de política pública y lucha por ampliar el apoyo político a su agenda. Aunque la constitución del triángulo de empoderamiento no necesariamente implica un consenso absoluto respecto a prioridades, estrategias y acciones, sí supone que los distintos actores compartan un marco cognitivo común construido en torno a la defensa de los derechos de las mujeres y la meta de la igualdad de género.

Este marco, no obstante, puede no ser compartido —ignorado, considerado irrelevante, o activamente resistido— por los hacedores de políticas. La posibilidad de que las demandas feministas entren en la agenda político-pública, entonces, depende, por un lado, de la capacidad que tengan las promotoras de esas demandas para legitimar su marco ante las autoridades, y, por otro, de la permeabilidad de los marcos o paradigmas que predominan en los espacios de formulación de políticas.

Los contextos institucionales estructuran la acción estratégica. Además, las instituciones inevitablemente privilegian ciertos intereses por encima de otros en términos de acceso e influencia. Por otro lado, las instituciones (y los intereses que están representados en su seno) típicamente reflejan y refuerzan un «marco de políticas» o una visión del mundo en particular. En este sentido, los organismos que formulan las políticas y las agencias que las implementan constituyen importantes «filtros» que pueden o apoyar o resistir los cambios en las políticas (Mazey 2000: 339).

La presencia de principios compartidos entre estos paradigmas y el marco de la agenda feminista en teoría posibilitaría un «alineamiento de marcos» o la «construcción de puentes» entre ambos (Nash 2000: 125).

También se han identificado diversos factores contextuales que facilitan la incorporación de reivindicaciones feministas en la agenda política. Por un lado, la existencia de un organismo nacional rector de políticas de género con un claro mandato y suficientes rango y recursos para consolidar su capacidad de incidencia en la interna del Estado, y prácticas de articulación, coordinación, comunicación y rendición entre este y el movimiento de mujeres y feminista (ver McBride Stetson y Mazur 1995; Outshoorn y Kantola 2007). Asimismo, la existencia de un marco normativo internacional que legitime las demandas de las feministas puede convertirse en un

instrumento efectivo para la incidencia. Finalmente, es relevante para este estudio notar que varias investigaciones comparadas han concluido que los gobiernos de izquierda tienden a ser más permeables a las reivindicaciones de género (Mazur 2001; McBride Stetson 2001).

II.4. La transversalización como estrategia

Como se señaló más arriba, para avanzar hacia la construcción de un sistema integrado de cuidados que integre el enfoque de equidad de género, la estrategia más apropiada sería la transversalización. Por un lado, la transversalización ha sido uno de los principales enfoques adoptados para promover la equidad de género en las instituciones del Estado, sus agendas y acciones. Por otro, pensar un sistema integrado de cuidados involucra múltiples instituciones y áreas de políticas —desde la educación y la salud hasta las políticas de protección social, de empleo y de representación política.

El concepto de la *transversalización de la perspectiva de género* (*gender mainstreaming* en inglés) cobró vigencia a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing 1995), en la que se lo definió no como una meta en sí misma sino como un proceso que implica la integración de la dimensión y perspectiva de género en cada fase del proceso de formulación de políticas con vistas a promover la equidad e igualdad de género.

La igualdad de género no implica simplemente ni necesariamente que haya igual cantidad de hombres y mujeres en todas las actividades, ni tampoco significa tratar a hombres y mujeres exactamente igual. Significa reconocer que hombres y mujeres a menudo tienen necesidades y prioridades diferentes, enfrentan distintas limitaciones, tienen distintas aspiraciones y contribuyen al desarrollo de formas diversas. Implica trabajar por que todos los seres humanos, tanto hombres como mujeres, sean libres de desarrollar sus capacidades personales y hacer sus propias elecciones sin estar constreñidos por estereotipos, roles rígidos socialmente impuestos o prejuicios; significa que tanto los derechos como las responsabilidades y oportunidades no dependan de si se nace mujer u hombre. La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer están estrechamente ligados. Solo se logrará la igualdad de género cuando las mujeres tengan la capacidad y la libertad de decidir y actuar por sí mismas, de expresar sus puntos de vista en todos los temas y en todos los ámbitos, y de forma tal que esos puntos de vista sean escuchados y tomados en cuenta.

La transversalización de la perspectiva de género es, por lo tanto, el proceso de evaluar las implicancias para diferentes grupos de hombres y mujeres de cualquier acción planificada, ya sea políticas, programas, proyectos o campañas, y de hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres —al igual que las de los hombres— sean una parte integral de su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Implica evaluar el impacto de las políticas sobre las vidas y la posición social de mujeres y hombres, y asumir la responsabilidad de reformularlas si resulta necesario. Por lo tanto, el compromiso con la transversalización de género debe permear todo el Estado; no debe depender de la dedicación de algunos individuos, sino convertirse en un reflejo automático en todo el aparato estatal. Esto en general implica una

reorganización de los procesos de formulación de las políticas, ya que a menudo los procedimientos y rutinas existentes son *ciegos* al género, y los presupuestos tácitos que informan las políticas generan sesgos en su impacto que refuerzan las relaciones de género desiguales existentes. Por lo tanto, la transversalización de la perspectiva de género es un proceso de cambio organizacional a largo plazo en el que se conjugan elementos técnicos y políticos. En este sentido, una tensión en la definición de la estrategia de transversalización surge de la pregunta sobre qué tipo de actores deberían intervenir en el proceso: las experiencias varían desde un esquema participativo-democrático en el que participan activamente las organizaciones sociales y redes de expertas que han desarrollado conocimientos relevantes en el ámbito de la sociedad civil, hasta un esquema técnico-burocrático cuyos actores principales son los funcionarios públicos habituales, respaldados por equipos técnicos.

El recuadro 2 enumera las principales condiciones necesarias para la implementación de una estrategia de transversalización de género.

■ Recuadro 2. 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 aseguren 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 a través de 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).

Varios estudios han advertido sobre los riesgos y las dificultades que conlleva la implementación de la estrategia de transversalización. Una de las principales dificultades tiene que ver con la resistencia a los cambios más profundos implicados en la

adopción de esta estrategia —las transformaciones en los paradigmas de las políticas—, o en las prácticas y cultura institucionales.

Si las estrategias de transversalización simplemente se incorporan en un sistema o proceso existente, puede que pierdan su poder de transformación al no interpelar los valores masculinos de las instituciones y procesos que existen. Para que la transversalización opere efectivamente, es necesario que se transformen los procesos de formulación de las políticas y las propias instituciones (Beveridge y Nott 2001: 113).

En este sentido es bastante común que se incorpore mínimamente la dimensión técnica de la estrategia (generar datos desagregados por sexo), pero no la dimensión política, que implica interpretar esos datos a la luz de las teorías de género y (re)formular políticas sobre la base de los resultados de este análisis.

Asimismo, «la implementación de *gender mainstreaming* genera discusiones sobre la necesidad de la existencia de un área específica para las cuestiones de género, ya que siendo el género transversal, estaría en todas partes en el ámbito de las acciones institucionales» (Rigat-Pflaum 2004: 6). Esto conlleva el riesgo de que se *desvanezca* el enfoque de género en el proceso de traducción de lineamientos estratégicos en políticas concretas —el hecho de que en teoría *todo el mundo* sea responsable de la implementación de la estrategia puede terminar en que nadie se haga responsable en la práctica—. De hecho, la experiencia ha demostrado la importancia de que haya en cada institución unidades y personas con la capacidad de liderar, orientar y monitorear el proceso de transversalización, sin que la responsabilidad de la tarea termine recayendo exclusivamente en ellas.

III. La construcción de los cuidados como problema público objeto de políticas en Uruguay

El impulso para el tratamiento del tema de los cuidados en el marco de la elaboración de las políticas sociales del gobierno de izquierda responde principalmente a la agencia de actoras feministas que operan tanto desde fuera como dentro del Estado. Sin embargo, las acciones que desarrollaron para promover esta agenda también fueron favorecidas por las nuevas estructuras de oportunidad política que surgieron en el ámbito nacional a partir de la llegada al gobierno del FA, y por la configuración de un contexto internacional propicio, en tanto el tema se instaló en las agendas de investigación de organismos intergubernamentales a escala regional e internacional, y además fue jerarquizado en un nuevo instrumento normativo acordado por los gobiernos de América Latina y el Caribe. Como se señaló más arriba, está claro que hay otros actores —más allá de las feministas y los equipos políticos y técnicos del gobierno— que también inciden en la construcción de la agenda sobre cuidados. Por un lado, están las organizaciones de la sociedad civil que representan a los sectores que precisan cuidados (como, por ejemplo, las ONG de infancia, o las asociaciones de jubilados), o que participan como contrapartes en la implementación de las políticas en marcha. Por otro lado, hay actores corporativos (como la colectividad médica o el magisterio) y expertos técnicos (por ejemplo, asistentes sociales) que participan en la implementación de las políticas. Aunque el alcance de este estudio no lo permite, sería importante analizar cómo estos diversos actores inciden en el diseño y la orientación de las políticas, a partir de qué marcos conceptuales y con qué discursos. En particular, interesaría identificar hasta qué punto incorporan o estarían abiertos a integrar la perspectiva de equidad de género.

III.1. Los cuidados: ¿un tema nuevo en la agenda política uruguaya?

Antes de entrar en la reconstrucción y el análisis de los procesos que llevan a la incorporación del tema de los cuidados en la agenda político-pública en el primer gobierno del FA, cabe rescatar dos antecedentes históricos que anticipan, por un lado el rol central que luego desempeñarían las actoras feministas en la promoción del tema como problema público, y por otro lado la potencial permeabilidad de la izquierda uruguaya a tales demandas.

A la salida de la dictadura, la Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) aprobó una serie de documentos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer que contenían análisis y propuestas respecto a la discriminación de género en diversos planos —social, político, económico, laboral,

familiar— de la vida del país. Un eje de análisis presente en estos documentos se centraba en las desigualdades de género y los problemas sociales generados por la falta de una justa distribución de las obligaciones y cargas de trabajo asociadas con las tareas de cuidado, en particular de la niñez. En este sentido se señalaban: las inequidades que resultan de la desigual división de las responsabilidades del cuidado entre mujeres y hombres; la falta de reconocimiento de estas tareas como trabajo; la necesidad de desfamiliarizar las tareas del cuidado, trasladando parte de esa carga de las familias al Estado o al mercado mediante la creación o ampliación de servicios públicos, o el establecimiento de acciones afirmativas (véase recuadro 3).

■ Recuadro 3. Los cuidados en los documentos del Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer de la CONAPRO

- «la doble jornada doméstico-laboral, mayoritariamente desempeñada por la mujer, no es objeto de una justa valoración».¹
- «Creación de mecanismos (por ejemplo, reciclaje, cursos de recuperación para hombres y mujeres, guarderías, extensión del horario escolar, etc.) que eviten el retraso curricular y la deserción estudiantil femenina por asumir responsabilidades familiares».²
- «Que el Estado favorezca la prestación de servicios sociales especialmente destinados al cuidado de los niños, en particular los de guardería, en cantidad y calidad suficiente[s], con personal especializado y horario extenso, que aseguren a los padres (sic) el cumplimiento de sus obligaciones y derechos laborales, familiares, sociales y políticos».³
- «Creación de estímulos para las empresas que produzcan un aumento neto en el número de trabajadoras estables con cargas de familia, que probablemente sean el único sostén del hogar y cuyos otros ingresos sean notoriamente insuficientes. Estos estímulos se aplicarán en forma proporcional al incremento de personal femenino y tendrán una duración limitada. Las trabajadoras con carga de familia [...] deberán ser prioritariamente consideradas como beneficiarias de los programas sociales (vivienda, salud, etc.)».⁴
- «cuando la familia se rompe se observa [...] una redefinición de [los roles de las mujeres], con nuevas cargas y obligaciones para ella, sin que la familia o la sociedad hayan asumido alguno de los roles tradicionalmente atribuidos a la mujer. [...] en este marco, el desdibujamiento que muy a menudo acontece del rol del padre y de las obligaciones emergentes del ejercicio de ese rol, trae como consecuencia el abandono total o parcial de los hijos en aspectos como la salud, educación, esparcimiento y otros, inclusive el incumplimiento culpable de las obligaciones relacionadas con el mantenimiento de los menores. [...] Que todo esto genera en la mujer jefe de familia que debe asumir, además de sus roles tradicionales y del de trabajadora, el de “padre-madre” y las responsabilidades pertinentes, una sobrecarga afectiva y económica, con las tensiones consiguientes para ella y sus hijos».⁵
- «Que se extiendan los beneficios de las asignaciones familiares a aquellas madres jefas de hogar que probadamente carezcan de todo otro ingreso».⁶

1 Documento sobre Mujer y Trabajo aprobado por la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO el 14/2/1985, «Consideraciones», párrafo 10, p. 4.

2 Documento sobre Educación, Cultura y Medios de Comunicación aprobado por la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO el 21/1/1985, «Consideraciones», párrafo F, p. 2.

3 Documento Mujer y Trabajo, párrafo 8, p. 4.

4 Ib., párrafos 16 y 18, p. 5.

5 Documento sobre Orden Jurídico, aprobado por la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO el 14/2/1985, Parte II «Derecho de familia», párrafos 3, 5, 6 y 8, pp. 7-8.

6 Ib., Parte IV «Seguridad social», «Recomendaciones», párrafo 1, p. 10.

Aunque los acuerdos firmados en el marco de la CONAPRO fueron dejados de lado por el gobierno que asumió en marzo de 1985, el 1.º de junio de 1988 la bancada del FA presentó a un Parlamento compuesto íntegramente por legisladores hombres tres proyectos de ley elaborados por integrantes de su Comisión de Mujeres que retomaron algunas de las demandas presentadas en esos documentos. Uno proponía la creación de guarderías en lugares de trabajo¹⁷ y otras medidas para promover la igualdad de responsabilidades entre progenitores respecto a sus hijos e hijas.¹⁸ El tercer proyecto trataba el tema de la salud integral de la mujer,¹⁹ pero a su vez lo relacionaba con el tema de los cuidados, en tanto planteaba la necesidad de promover una distribución más equitativa de las tareas de cuidado para prevenir el desgaste en la salud de las mujeres causado por la sobrecarga del trabajo no remunerado. Esa redistribución no solo implicaría medidas para promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres por estas tareas, sino también la creación o ampliación de servicios públicos para atender a los diferentes grupos de dependientes, tales como la tercera edad y personas con discapacidad. El hecho de que los legisladores frenteamplistas presentaran estos proyectos 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: los proyectos presentados ni siquiera llegaron a discutirse en comisión y se archivaron un año más tarde, al finalizarse la legislatura.

III.2. ¿De dónde surge la preocupación del gobierno frenteamplista por los cuidados?

En marzo 2005 la izquierda uruguaya accede por primera vez al gobierno nacional. Con la consigna electoral «cambia, todo cambia», el gobierno frenteamplista plantea configurar un nuevo proyecto país, inclusivo y democrático, centrado en el desarrollo con justicia social con el fin de garantizar el bienestar de toda la ciudadanía mediante «la cobertura de las necesidades básicas para toda la población y la creación de condiciones que permitan el pleno desarrollo de la persona humana» (Programa del FA 2004: 14). El proyecto parte de la noción de que no puede haber crecimiento sin distribución, ni desarrollo productivo sin desarrollo social, siendo, entonces, la justicia «un principio fundamental» (ib.: 7). Para lograr estos objetivos, se visualiza un rol importante para el Estado: «Desarrollar al país en base a su potencialidad productiva y distribuir su resultado con justicia social requiere un Estado activo, capaz de orientar ese proceso» (ib.: 11). También se proyectan una ciudadanía «nueva, activa, participativa y responsable» (ib.: 1) y un aumento del gasto social.

En suma, el nuevo gobierno propone un cambio en la noción de la política social que había predominado en anteriores gobiernos en la línea del llamado Consenso de Washington, que suponía privilegiar el crecimiento económico (concebido como el motor del desarrollo por excelencia), y que solo admitía programas sociales de combate a la pobreza, compensatorios y transitorios. En ese modelo la protección

¹⁷ Proyecto de ley n.º CRR2725/88, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, n.º 2002 (1/6/1988), pp. 19-21. El proyecto fue elaborado por Alma Espino.

¹⁸ Proyecto de ley n.º CRR2726/88, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, n.º 2002 (1/6/1988), pp. 23-24. El proyecto fue elaborado por Fany Puyesky.

¹⁹ Proyecto de ley n.º CRR2724/88, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, n.º 2002 (1/6/1988), pp. 12-16. El proyecto fue elaborado por Margarita Percovich.

social se concebía como responsabilidad individual, y las *motivaciones* y el *esfuerzo* eran los factores que determinaban una mejor inserción en el mercado laboral, que a su vez garantizaba el bienestar. Predominaba la lógica del *éxito personal*, en la que el Estado debía tender a reducir su papel y sus costos operativos.

El mayor desafío que enfrentó el nuevo gobierno fue la crisis social que se había agudizado desde la crisis económica de 2002, pero que era fundamentalmente expresión de las nuevas estructuras de riesgo que resultaban de la llamada *segunda transición demográfica*: envejecimiento de la población, aumento de la fecundidad en sectores bajos, *huelga de fecundidad* en sectores medios, diversificación de los arreglos familiares e ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral.²⁰ Estos cambios estructurales, junto con la precarización del empleo, ponían en cuestión la sustentabilidad social en tanto superaban la capacidad de respuesta de la matriz de protección social sobre la cual se había construido el Estado de bienestar en Uruguay, caracterizado por las medidas contributivas basadas en el salario familiar y la solidaridad intergeneracional:

La estructura de riesgos y la respuesta del Estado a la misma estuvieron desvinculadas durante mucho tiempo. Una gestión pública desapareja de los riesgos sociales y un sistema inadecuado de políticas sociales sustituyeron al anterior Estado social que, aunque no perfecto, sí había sido funcional. En particular, el estado de bienestar uruguayo ha sido, hasta recientemente, incapaz de redistribuir las responsabilidades y la provisión de los cuidados (Filgueira et al. 2009: 8).

La pretensión del gobierno de impulsar un nuevo paradigma del desarrollo que garantizara el bienestar de toda la ciudadanía se encontró, entonces, con un escenario desorganizado y fragmentado en el que predominaban la dispersión y superposición de intervenciones en el plano de las políticas sociales.²¹ Además de atender a la emergencia social inmediata a través del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES), se procedió a diseñar una visión política del conjunto de las prestaciones públicas que se encontraban desarticuladas de cualquier estrategia general. Pensar el desarrollo con justicia social suponía impulsar una serie de reformas estructurales —de los sistemas educativo, de salud y tributario, y de la propia Administración Pública—, fortalecer los derechos laborales y abrir un amplio diálogo sobre la seguridad social con el objetivo de reconfigurar el régimen de bienestar sobre la base de una nueva matriz de protección social y una red de asistencia e integración social que permitiera mejorar la calidad de vida de las y los ciudadanos.

En la medida en que el nuevo gobierno analizaba y buscaba respuestas adecuadas a la nueva estructura de riesgos, se empezaba a visualizar como factor central el déficit

²⁰ Véanse Aguirre (2004), Cabella (2006), Fassler (2006) y Varela (2008).

²¹ Midaglia y Castillo (2009) trazan el proceso de transformación del sistema de bienestar y protección uruguayo desde «un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura efectiva» hasta un sistema «híbrido [...] al interior [del cual] conviven políticas universales, focales, con una gestión exclusivamente estatal y/o de coparticipación de la sociedad civil sin una clara direccionalidad sobre los problemas y déficits sociales que pretende atacar o revertir» (pp. 453 y 459).

de cuidados, que dejaba sin protección a los sectores más vulnerables de la población —especialmente las y los niños y jóvenes de hogares pobres, y los adultos mayores—. La preocupación del nuevo gobierno por la crisis de los cuidados se centraba en dos aspectos. Primero, los costos a nivel personal e individual que hacen que las personas que precisan de cuidados ven coartadas sus capacidades y libertades para desarrollar proyectos de vida. Segundo, los costos sociales y económicos de la exclusión social, no solo en lo inmediato sino a futuro, en tanto la falta de cuidados adecuados hace peligrar la integración de las nuevas generaciones como ciudadanos responsables y productivos, lo que amenaza la reproducción y sustentabilidad social.

Los procesos de transformación impulsados en la arena de elaboración de las políticas públicas, que implicaban cambios no solo en la orientación y el alcance de las políticas sino en los paradigmas que las sustentaban, conformaban sin duda una nueva estructura de oportunidad política para la promoción de la agenda feminista en materia de cuidados. El paradigma del desarrollo con justicia social centrado en las personas promovido por el nuevo gobierno tenía resonancias importantes para las reivindicaciones de políticas que apuntaran a superar las desigualdades de género y a garantizar para las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanas. Asimismo, el compromiso de «estimular la participación ciudadana en todas las etapas de la gestión pública [incluyendo] la iniciativa, la puesta en práctica de las políticas a ejecutar y el contralor de la acción estatal en todos sus niveles» (Programa del FA 2004: 8) abría nuevas perspectivas de diálogo e incidencia para el movimiento de mujeres. No obstante, la atención prestada por las autoridades al tema de los cuidados surgía claramente de una preocupación por la situación de las personas que reciben cuidados, y no de las cuidadoras, lo que advertía que la incorporación del tema en la agenda pública no conllevaría automáticamente a la integración del enfoque de género en las políticas formuladas en esta materia.

III.3. Presión desde fuera: un contexto internacional favorable

El incipiente debate en torno a los cuidados se veía fortalecido por la inclusión del tema en sucesivos instrumentos que conformaban el marco normativo internacional en defensa de los derechos de las mujeres. Mientras que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979, ratificada por Uruguay en 1981) incluye una sola breve mención a las tareas de cuidado,²² la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia sobre la Mujer de las Naciones Unidas (Beijing, 1995) incluye transversalmente el tema de los cuidados y el trabajo no remunerado de las mujeres en casi todos sus capítulos. Entre las medidas propuestas se destacan como prioridades: la visibilización y valorización de ese trabajo como aporte al bienestar y el desarrollo; la redistribución de las tareas de cuidado de forma equitativa entre hombres y mujeres; la provisión de servicios públicos de cuidados de apoyo a las familias, y la reforma de los sistemas de protección social

22 En su artículo 11 la CEDAW estipula la obligación del Estado de brindar «los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres (sic) combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública».

para que contemplen las diferentes formas de trabajo e historias laborales de mujeres y hombres.

No obstante, es a nivel regional donde más claramente el tema logra legitimarse en la agenda intergubernamental cuando en Uruguay ya está instalado el gobierno frenteamplista. El Consenso de Quito, emanado de la X Conferencia Internacional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, agosto de 2007), se estructura en torno a dos ejes principales —la paridad en la participación política, y el trabajo no remunerado doméstico y de cuidados—. El documento señala la necesidad de que el Estado reconozca el valor social y económico del trabajo de cuidados, reforme los sistemas de protección social y promueva la corresponsabilidad entre hombres y mujeres para garantizar el bienestar, la calidad de vida y la ciudadanía plena de estas (véase recuadro 4).

■ Recuadro 4. Los cuidados en el Consenso de Quito

Consideraciones:

9. *Reconociendo* el valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, del cuidado como un asunto público que compete a los estados, gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias, y la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar;
12. *Reconociendo* que la división sexual del trabajo se mantiene como factor estructural de las desigualdades e injusticias económicas que afectan a las mujeres en los ámbitos familiar, laboral, político y comunitario y propician la desvalorización y falta de retribución de los aportes económicos de las mujeres,

Recomendaciones:

- XIII)** Adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad;
- XV)** Implementar sistemas públicos integrales de seguridad social, con acceso y coberturas universales, articulados a un amplio espectro de políticas públicas y capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y la ciudadanía plena de las mujeres;
- XIV)** Adoptar medidas en todas las esferas de la vida democrática institucional y, en particular, en los ámbitos económico y social, incluidas medidas legislativas y reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países, y promover su inclusión en las cuentas nacionales;
- XX)** Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo;
- XXIII)** Desarrollar instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y hombres, especialmente encuestas de uso del tiempo para hacerlo visible y reconocer su valor, incorporar sus resultados al sistema de cuentas nacionales y diseñar políticas económicas y sociales en consecuencia;
- XXVII)** Adoptar las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural, para que los estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable;

También en la primera década del siglo XXI aparece con fuerza una línea de trabajo sobre los cuidados en las investigaciones de instituciones intergubernamentales que juegan un rol importante en la promoción de debates y en la construcción de agendas políticas a nivel mundial y regional. Por un lado, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)²³ desarrolla en el período 2005-2009 el proyecto «Economía política y social del cuidado», que abarca

una investigación comparativa de las múltiples instituciones del cuidado (hogares y familias; estados; mercados; y el sector no lucrativo); la composición y dinámicas en cuanto al género y las repercusiones para la pobreza y los derechos sociales de la ciudadanía. Pretende llevar a cabo la investigación empírica sobre el sector del cuidado en diferentes regiones en desarrollo y de vincular el análisis con algunos de los debates conceptuales sobre el cuidado que las economías capitalistas desarrolladas han tomado como punto de referencia.

Los estudios publicados en el marco de este proyecto (véanse Budlender 2007 y 2008, Molyneux 2007, Ravazi 2007 y Williams 2009) analizan el aporte de los estudios económicos y sociológicos feministas a la conceptualización, medición y valoración del trabajo no remunerado, incluyendo los cuidados, y el desarrollo de las encuestas de uso de tiempo; asimismo evalúan con el enfoque de género los distintos regímenes de bienestar y la gran diversidad de medidas concretas de protección social adoptadas en distintos países.

En la misma línea, la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)²⁴ promueve en la primera década del siglo XXI una serie de proyectos que estudian distintos aspectos relacionados con los cuidados en los países de la región: los servicios de cuidado de la niñez; las políticas de protección social; economía y género; la conceptualización del cuidado como un derecho social; las encuestas de uso de tiempo, etc. Desde 2006 se está ejecutando un proyecto con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), acerca de la «Contribución de la economía del cuidado a la protección social», que tiene como objetivo construir una visión integral de la protección social que visibilice el valor del trabajo no remunerado realizado por las mujeres tanto en el hogar como en las organizaciones de la sociedad civil en la perspectiva de la *economía del cuidado*.

Es importante notar que el desarrollo de esta agenda regional de investigación sobre los cuidados se enmarca en un proceso más amplio de investigación y debate sobre las reformas de los sistemas de protección social en los países latinoamericanos, en parte impulsado por la llegada al poder en varios países de gobiernos de izquierda que promueven nuevas agendas para el desarrollo centradas en la justicia social. Un

²³ UNRISD es un organismo autónomo de las Naciones Unidas dedicado a la investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo. Sitio web: <<http://www.unrisd.org>>.

²⁴ <www.eclac.org>.

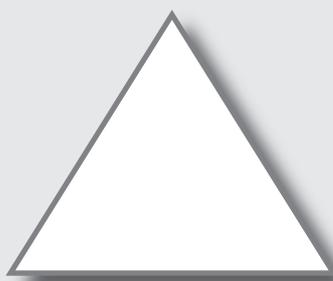
aporte a este debate ha sido la revisión de las experiencias comparadas de los países de la Unión Europea que permite diferenciar distintos modelos de protección social y evaluar sus respectivas fortalezas y debilidades, incluido su impacto en las desigualdades de género. También en Europa surgen en este período nuevas iniciativas legislativas y políticas que buscan redistribuir las cargas de la economía del cuidado entre Estado-familia-mercado-comunidad. Un caso que ha sido tomado como una referencia de particular interés en el debate uruguayo es la llamada ley de Dependencia, aprobada en España a fines de 2006.²⁵ Esta ley establece diversos tipos de prestaciones para contribuir con las cargas y los costos de los cuidados brindados a personas mayores dependientes y discapacitadas.

III.4. Las actoras feministas frente al gobierno de izquierda

En Uruguay la consideración de los cuidados como tema público objeto de políticas ha sido impulsado durante el gobierno del FA especialmente por feministas insertas en diversos ámbitos que se visualizan en el gráfico según el modelo del triángulo de empoderamiento.

■ Recuadro 5. El triángulo de empoderamiento uruguayo

- ESTADO
- Instituto Nacional de las Mujeres
 - Femócratas en otros organismos públicos



- SOCIEDAD CIVIL
- Academia: **Área de Sociología de Género del Departamento de Sociología FCS-UDELAR**
 - Movimiento de mujeres/feminista: **Red Género y Familia**; CNS Mujeres
 - Movimiento sindical: Comisión de Género y Equidad del PIT-CNT

- PARTIDOS-PARLAMENTO
- Bancada Bicameral Femenina
 - Red de Mujeres Políticas
 - Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas del FA

²⁵ Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; <www.tt.mtas.es>.

Jugaron un rol clave en este proceso tres actoras que corresponden a dos vértices del triángulo: en la sociedad civil, el equipo de investigadoras del Departamento de Sociología FCS-UDELAR (academia) y la Red Género y Familia (RGF) (movimiento); y en el Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Estas tres actoras, y en particular las de la sociedad civil, fueron las que desarrollaron estrategias más sostenidas y permanentes para promover una agenda política sobre los cuidados durante el gobierno del FA. A su vez, otras integrantes del triángulo también contribuyeron con elementos relevantes para la construcción de esta agenda, aunque de manera más puntual, y se visualizan dinámicas reiteradas de apoyo y articulación entre las actoras que habitan los tres vértices. Las iniciativas promovidas por estas también recibieron un importante respaldo de *aliados* externos. En este sentido fue crucial el apoyo brindado por distintas agencias de cooperación, en particular el Fondo de Desarrollo para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), no solo en cuanto a financiamiento sino también en tanto su respaldo a las iniciativas les otorgaba una mayor legitimación ante las autoridades públicas y facilitaba la negociación de canales de diálogo. Asimismo, en más de una ocasión el respaldo de aliados y aliadas en el Estado a las iniciativas desarrolladas por las *femócratas* resultó decisivo para sortear trabas institucionales y negociar políticamente.

Aunque se observa una clara confluencia entre los objetivos y las agendas de las actoras feministas, tendiendo a conformar una dinámica de incidencia política con características propias del triángulo de empoderamiento, es evidente que la articulación entre ellas en torno a los cuidados no fue una estrategia planificada de largo plazo, sino que surgió ad hoc en la medida en que se presentaban oportunidades para insertar el tema en la agenda política. Y el hecho de que empezaran a surgir múltiples puntos de entrada de alguna manera las agarró desprevenidas: «nunca esperé que sea incorporado como tema, nunca esperé la rápida respuesta» (feminista, sociedad civil). Tanto la complejidad del tema como su rápida instalación en la agenda política complejizan la elaboración de estrategias articuladas entre las actoras en los tres vértices del triángulo. Las relaciones entre ellas, por lo tanto, no están exentas de tensiones y no siempre hay coincidencia en la definición de prioridades. No obstante, sí se visualiza un consenso entre todas respecto a la necesidad de promover un debate en la arena de formulación de las políticas públicas sobre un sistema integrado de cuidados que contemple la división sexual del trabajo como un eje constitutivo:

Se trata de «desprivatizar» este tema para que la cuestión relativa a quién se hace cargo de las personas dependientes forme parte del análisis académico y político sobre la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

Mirado desde la perspectiva de la equidad se trata de lograr que disminuya la desigual e injusta división del trabajo según sexo en el cumplimiento de las funciones familiares a fin de promover la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de derechos y el logro del bienestar por parte de mujeres y varones de distintas generaciones y estratos sociales (Aguirre 2008: 25).

■ Las principales actoras

Sin duda, fue desde el vértice de la sociedad civil que provino el impulso más concertado para construir el tema de los cuidados como un problema social que requería respuestas políticas. Ya en la década de los noventa algunas académicas y activistas empezaron a estudiar y problematizar desde el enfoque de género cuestiones relacionadas con las transformaciones sociales y los nuevos modelos de familia que resultaban de la llamada segunda transición demográfica.

En 1994 se creó la RGF, que priorizó la producción y difusión de nuevos conocimientos²⁶ con el objetivo de demostrar la importancia de los arreglos familiares y de las relaciones de género para entender las estructuras de desigualdad y exclusión que operaban en la sociedad uruguaya, buscando generar un debate amplio entre diversos actores políticos y sociales sobre posibles estrategias para incorporar estos enfoques en los procesos de elaboración de políticas públicas (véase recuadro 5).

■ Recuadro 5. RGF

«La RGF es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil surgida en 1994 e integrada por personas calificadas e instituciones que comparten *la preocupación por*:

- las consecuencias que las transformaciones de las familias tienen sobre sus integrantes y sobre la sociedad en su conjunto;
- la no aceptación de la diversidad de arreglos familiares en la sociedad;
- la mantención y reproducción de la inequidad entre géneros y generaciones en las familias y en la sociedad;
- la invisibilidad y naturalización de estos problemas a nivel social y político;
- la insuficiencia de acciones públicas tendientes a superarlos.

Queremos incorporar estos problemas como asuntos de la agenda pública e *incidir en las políticas* para que estas:

- incluyan de manera sistemática las perspectivas de género y generaciones;
- reconozcan e incluyan en su formulación e implementación la diversidad de arreglos familiares;
- modifiquen las prácticas institucionales a fin de promover la equidad entre géneros y generaciones.

Son *nuestros desafíos* hacia el futuro:

- contribuir a desarrollar mecanismos de interlocución sobre estos temas entre el Estado y la sociedad civil organizada;
- fortalecer las articulaciones y vínculos con las organizaciones de la sociedad civil que compartan nuestros objetivos;
- avanzar en la elaboración de propuestas compartidas.»

Fuente: RGF (2009).

26 Véase por ejemplo, Aguirre y Fassler (1997).

La RGF da cuenta de una primera vía de articulación entre el movimiento feminista y la academia, ya que algunas de sus integrantes son investigadoras de la FCS-UDELAR. Sobre la base de estudios iniciados en los noventa, el Área de Sociología de Género del Departamento de Sociología de la FCS-UDELAR inicia a partir de 2001 una línea de investigación sobre trabajo no remunerado, uso del tiempo y género (Batthyány 2001). En el marco de este proyecto se realiza en 2003 la primera encuesta específica en esta materia (véase Aguirre y Batthyány 2005) y se empieza a analizar desde la perspectiva de género la organización de los cuidados en la sociedad uruguaya. En suma, en este período tanto la RGF como las investigadoras del Área de Sociología de Género de la FCS-UDELAR priorizan claramente en su trabajo el tema de los cuidados, el trabajo no remunerado y el uso de tiempo.

No así el tercer actor clave, que habita el vértice estatal del potencial triángulo de empoderamiento —el Inmujeres—. Aunque presentes, los cuidados no se perfilan como un área prioritaria de su trabajo (como sí lo es la violencia doméstica). Sin embargo, es relevante lo que ha logrado respecto a la elaboración de un marco normativo nacional para las políticas de género y la adopción de la transversalización como estrategia para «avanzar en la incorporación sistemática del enfoque de género en todas las instituciones y políticas gubernamentales». ²⁷ Estos avances van asentando bases fundamentales para poder ejercer efectivamente «como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas», cometidos que le fueron asignados en la ley de Presupuesto 17930 (artículo 377). No obstante, su capacidad de cumplir con sus cometidos se ha visto limitada por su ubicación institucional. Sin duda, el traslado del Instituto desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) al MIDES, ²⁸ creado al inicio del período de gobierno como organismo rector y coordinador del conjunto de las políticas sociales «sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos», lo ubicó en una posición más estratégica para incidir en las políticas del área social. Sin embargo, también lo enfrentó a un complejo proceso de reinstitucionalización dentro de un organismo que recién estaba construyendo su propia institucionalidad. Asimismo, como ya se ha señalado en otros estudios (véanse Pérez-CNS Mujeres 2007; Bonino 2007), el Inmujeres ocupa un lugar subordinado en la estructura ministerial y por ende en el aparato estatal:

En efecto, su lugar en la estructura no le permite estar en los organismos de coordinación que sí están funcionando como rectores de políticas sociales: el Gabinete Social (titulares de Ministerios) y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales (organismo asesor del anterior también con representación de Ministerios, pero por Desarrollo Social participan otras direcciones). Asimismo cuando se relaciona con otros Ministerios en forma directa lo hace tanto porque su jerarquía actual así lo permite como por los contactos personales y/o sensibilidades afines encontradas en otros organismos estatales. También depende de las jerarquías del

²⁷ <www.inmujeres.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=591&version=1&site=1&channel=inmujeres>.

²⁸ Artículo 6 de la ley n.º 17866 de Creación del Ministerio de Desarrollo Social.

Como se verá más abajo, estas limitantes institucionales han obstaculizado su posibilidad de incidencia en los procesos de reestructuración y planificación de las políticas sociales, coartando la efectividad de la estrategia de transversalidad, tan fundamental para la promoción de políticas de cuidados integradas y equitativas.

■ Haciendo visible lo invisible

Una línea de trabajo priorizada por las actoras feministas durante el quinquenio del gobierno frenteamplista fue la realización de estudios que aportaban conocimientos nuevos sobre la crisis de los cuidados en Uruguay. Esta producción abarca: estudios cuantitativos que dimensionan los tiempos y el valor del trabajo no remunerado de cuidados;²⁹ análisis de las diversas necesidades de los grupos de dependientes y de las distintas capacidades que tienen los diferentes tipos de familia para cubrir sus necesidades;³⁰ relevamientos de la cobertura de los servicios institucionales existentes;³¹ sistematizaciones de las experiencias internacionales en políticas de cuidado.³² Común a estos estudios es la incorporación de la perspectiva de género como dimensión ineludible del análisis.

Indudablemente, el avance más significativo en materia de producción de datos cuantitativos fue el módulo básico sobre Uso de Tiempo y Trabajo No Remunerado que se incorporó a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) en setiembre de 2007. Los datos de la encuesta fueron analizados por investigadoras del Área de Sociología de Género del Departamento de Sociología de la FCS-UDELAR y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR), y los resultados fueron publicados y difundidos con el apoyo del Inmujeres y de UNIFEM como *Las bases invisibles del bienestar social: El trabajo no remunerado en Uruguay* (Aguirre 2009b). Por un lado, los cuatro capítulos hacen aportes en el plano conceptual, recorriendo teorías y debates desarrollados por feministas en distintas disciplinas y áreas de investigación (economía, teoría política, estudios sobre el desarrollo, sociología del trabajo, etc.) que problematizan desde el enfoque de género los conceptos tradicionales de trabajo, pobreza, bienestar y ciudadanía. Por otro lado, a través del análisis empírico construyen un retrato detallado de cómo el trabajo no remunerado y las tareas de cuidado se distribuyen entre hombres y mujeres en Montevideo y el interior del país, en los diferentes sectores socioeconómicos, según los distintos tipos de hogar y familia, y los ciclos vitales y condición de actividad de sus integrantes.

El análisis evidencia claramente las desigualdades generadas por la persistencia de la tradicional división sexual del trabajo en el interior de las familias. Las uruguayas se hacen cargo de la mayor parte (52,3%) de la carga global de trabajo (remunerado y

29 Véanse INE (2008), Aguirre (2009b) y Fassler (2009).

30 Véanse Aguirre (2007 y 2009a), Batthyány (2001, 2009a, 2009b) y Salvador-Inmujeres (2009).

31 Véanse Salvador (2007) y Salvador-Inmujeres (2009).

32 Véanse Salvador-Inmujeres (2009) y Proyecto Desarrolla (2009).

no remunerado) y dedican en promedio más del doble del tiempo que los varones al trabajo no remunerado en general (36,3 horas semanales *versus* 15,7) (Aguirre 2009b: 73 y 58); el tiempo que las mujeres dedican a las tareas de cuidado infantil en particular también supera ampliamente el tiempo que dedican los hombres (17,7 horas *versus* 9,7),³³ y las mujeres en hogares pobres son las que más cargan con estas tareas, lo que hace que sean doblemente pobres —tanto en términos de ingresos como respecto al tiempo libre del que disponen—.³⁴ El último capítulo del libro presenta un ejercicio de cuantificación y valoración del trabajo no remunerado según distintos métodos de medición utilizados en países de la Unión Europea. El resultado de las mediciones visibiliza el aporte significativo que hace el trabajo no remunerado —y por ende principalmente las mujeres— a la economía nacional, en tanto su valoración representa entre un 26,6 y un 30,6% del PBI.³⁵

Otros estudios publicados por académicas no feministas en este período aportan datos que colocan a los hombres en la problemática, evidenciando patrones de irresponsabilidad masculina respecto a su capacidad reproductiva y sus consecuencias. En el estudio de Bucheli y Cabella (2005: 67) sobre el incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias en casos de separación de parejas con hijos/as «se constata que 58% de estas mujeres —61% de los menores— no percibe una transferencia, entendida como un pago regular de dinero o como un gasto habitual del cual el padre se hace cargo». Estos datos evidencian la vigencia del sexismo en la sociedad y en las instituciones del Estado, en tanto no existe una efectiva penalización cuando los progenitores varones no cumplen con sus obligaciones hacia sus hijos/as.

Otra óptica sobre las desigualdades de género en las tareas de cuidado es brindado por los resultados de la consulta ciudadana «Mujer, tu voto tiene voz», en la cual la Bancada Bicameral Femenina convocó a las mujeres uruguayas a expresar las inquietudes, propuestas y demandas que quisieran transmitir al sistema político. Numerosos mensajes hacían referencia a los problemas que enfrentan las mujeres en distintos planos de su vida vinculados a las tareas de cuidado (véase recuadro 6). Estos testimonios muestran la cara humana de los datos duros de las encuestas, transmitiendo las vivencias cotidianas de las estructuras de desigualdad que marcan las vidas de las mujeres.

■ Recuadro 6. Testimonios de la consulta ciudadana «Mujer, tu voto tiene voz»

- «Soy una madre, ama de casa. Con esposo y 2 hijos. Tengo 54 años. Trabajé en mi juventud y luego me dediqué a criar a mis hijos. Hoy cuando ya son grandes, quiero volver a trabajar y no logro conseguir nada por mi edad. Para una pensión soy joven y para trabajar soy vieja. ¿Qué se puede hacer por tantas como yo que después de los 40 no tenemos oportunidad de colaborar con el sustento de la casa?».

33 Batthyány 2009b: 107.

34 Scuro Somma 2009.

35 Salvador 2009a: 178. El valor varía según el método de medición utilizado.

- «A las mujeres que tenemos hijos a cargo, ya sean mujeres jóvenes o maduras, nos vemos con muchas dificultades a la hora de querer salir de casa para trabajar. El primero de los problemas es con quién dejar a nuestros hijos, cuando los horarios escolares no coordinan con nuestros trabajos».
- «Quisiera transmitirles mi inquietud respecto a la grave contradicción que existe entre el discurso, por parte de los agentes de salud, respecto a los beneficios de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y las dificultades que en nuestro país existe de llevarlo a cabo. Tanto la licencia maternal muy breve, la ausencia de medio horario en la mayoría de los lugares de trabajo, la falta de condiciones para la extracción cómoda de la leche en los lugares de trabajo [...], hacen que el cumplimiento de las condiciones óptimas para la alimentación del niño, se encuentre limitado».
- «Escuelas públicas para madres que trabajan en horarios extensos. Para bebés de 0 a 3 años. Creo que es fundamental».
- «Reducción de horas en el ámbito laboral, ya que la gran mayoría de mujeres está sola a cargo de los hijos, en mi caso tres. Entonces tenemos que elegir entre que pasen hambre pero tengan buenos consejos estando con su madre, o salir a trabajar 12 horas por día, no estar nunca y después el resultado es que muchas veces se meten en pandillas, drogas, etc.».
- «Creo que se hace necesario legislar para que las mujeres con hijos chicos puedan trabajar 5 o 6 horas por día, sin verse perjudicadas en sus trabajos. ¿Cuáles serían los beneficios de una madre trabajando menos horas? Yo creo que a los niños de hoy les vendría muy bien su madre en casa. Creo que parte de los problemas de nuestros jóvenes hoy es que se criaron solos [...] Por otra parte, el empresariado también podrá notar un mejor ánimo en sus empleadas, dado que su cansancio sería menor. [...] La reducción de la jornada laboral permitiría más de un turno, y por tanto más fuentes de trabajo se abrirían. [...] Ni que hablar que una mejor crianza de nuestros niños redundaría en una mejor sociedad para todos».
- «Jubilación para las amas de casa. El trabajo no remunerado lo desarrollan principalmente las mujeres. El mismo no es valorizado y tampoco compartido con los varones».
- «Que se amplíe la licencia maternal. Que sea también paternal, para que la pareja pueda hacerse cargo de forma compartida del cuidado del/la bebé en un momento tan importante del/la niño/a y de la familia».
- «¿Quién ampara los problemas del desamor de un padre? Si el padre dice que no trabaja y por equis motivo no puede, ni pensión tiene que darte. No solo eso, yo la plata la necesito, pero ¿cómo se le dice a una niña de 3 años que el padre no se acuerda de ella y ni le importa su situación? La vida es injusta pero más injusta es la justicia que ampara padres que tienen hijos y no se acuerdan de ellos».
- «Cuando la pareja se separa la madre carga con todas las responsabilidades, no solo de los hijos, además está obligada a salir a trabajar todo el día afuera. Porque en el mejor de los casos logramos una pensión alimenticia del 25% de los ingresos del padre, siempre y cuando los declare. El padre se ausenta y somos nosotras las que vamos a las reuniones de la escuela, liceo, llevamos a los niños al médico, al dentista, la fiesta de fin de año, los cuidamos cuando se enferman, los llevamos a pasear. Y además debemos ir a trabajar enfermas porque si no perdemos el trabajo. ¿Y el papá? Papá Noel, lo arregla con una visita, unos regalitos y hasta la próxima. No se puede ser buena madre y criar hijos sanos si estamos obligadas a cargar con todo el peso solas, y los padres tienen el permiso institucionalizado de no ocuparse nada más de dar el dinero que les sobra cuando se les da la gana».

Los testimonios de las mujeres que participaron en la consulta dan cuenta cabal de las dificultades que tienen como madres trabajadoras para conciliar vida laboral y familiar. Respecto a este tema hay reclamos que se pueden clasificar como familistas, en tanto buscan que se facilite la realización de los cuidados en el hogar, como la extensión del período de licencia por maternidad, la reducción de la jornada laboral de las mujeres. Otros mensajes hacen planteos en la lógica de la desfamiliarización de las tareas de cuidado mediante una mejor oferta de servicios públicos de cuidado infantil, o la creación de guarderías en los lugares de trabajo. Por otro lado, cuando se analizan desde la perspectiva de la equidad de género, ambos conjuntos de planteos apuntan a resolver las *necesidades prácticas de género* de las mujeres.³⁶ Es decir, las mujeres piden soluciones que les brinden las garantías legales, los servicios y los recursos necesarios para desempeñar dignamente las tareas de cuidado, aun cuando trabajen fuera del hogar, sin cuestionar que la responsabilidad de esas tareas fundamentalmente les atañe a ellas. Pero a la vez, estas demandas transmiten un llamado a que la sociedad uruguaya en general y los hacedores de las políticas públicas en particular reconozcan el valor de las tareas de cuidado que hacen.

En cambio, otros mensajes expresan objetivos que responden a los *intereses estratégicos de género* de las mujeres: la desnaturalización y deconstrucción de los modelos hegemónicos de masculinidad y feminidad y la transformación de la desigual división sexual del trabajo que sigue sobrecargando a las mujeres con la responsabilidad del trabajo no remunerado y las tareas de cuidado. Mientras que muchas participantes consideran que los propios hombres son los culpables de esta situación en tanto no asumen sus responsabilidades —especialmente frente a sus hijos e hijas— o se resisten a cambiar, también se expresa un rechazo a la *cultura machista* de la sociedad uruguaya y se critica la falta de acciones del Estado para promover la corresponsabilidad entre mujeres y hombres y generar el cambio cultural necesario para lograr una distribución equitativa de estas tareas. En esta línea, una demanda reiterada reclama la ampliación del derecho a la licencia por paternidad. Varios testimonios también denuncian el hecho de que la desigual distribución entre madres y padres de las responsabilidades y tareas de cuidado de la niñez a menudo se acentúa cuando la pareja se separa. En este sentido, aunque el cobro de la pensión alimenticia figura como una reivindicación clara, varios mensajes también hacen hincapié en las responsabilidades no económicas que deberían asumir tanto el padre como la madre frente a sus hijos: la atención diaria y la contención afectiva.

¿Cuál es la relevancia de estos estudios para la formulación de políticas de cuidado en el marco del modelo del desarrollo con justicia social del gobierno del FA? Siguiendo la tipología de Fraser (1997), por un lado, exigen el *reconocimiento* del aporte fundamental que siguen haciendo las mujeres al bienestar de las familias, y la consideración de cuáles pueden ser las implicancias para ellas de políticas que no tomen en cuenta sus necesidades *además de* las necesidades de sus dependientes. Por otro lado, el fuerte sesgo de género evidenciado en la distribución de las tareas de cuidado en el interior de los hogares reclama políticas de *redistribución* que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Esto plantea la necesidad de focalizar acciones en los varones y no solamente en las mujeres, como

³⁶ La distinción entre las necesidades prácticas de género (NPG) y los intereses estratégicos de género (IEG) de las mujeres fue formulada por Moser (1995) sobre la base de Molyneux (1985).

habitualmente se hace en este tipo de intervenciones. En este sentido, se requiere un reconocimiento explícito de la irresponsabilidad paterna y medidas tanto coercitivas como persuasivas para revertir esta tendencia. Finalmente, dado que la estrategia de la transversalización de género requiere como condición básica la disponibilidad de información desagregada por sexo, estos trabajos representan un aporte significativo para el diagnóstico del déficit de cuidados y la formulación de políticas efectivas que cubran las necesidades de las poblaciones vulnerables a la vez que promuevan transformaciones en la desigual división sexual del trabajo.

Los nuevos conocimientos generados representaron un insumo importante para diversas acciones desarrolladas en el marco de las estrategias de incidencia política llevadas a cabo desde fuera del Estado por la RGF y desde dentro por el Inmujeres.

■ Incidencia política desde fuera

En los últimos años la RGF se ha colocado como uno de los principales promotores del debate público sobre las políticas de cuidados. Con el apoyo del UNFPA, desde 2006 ha desarrollado una estrategia de incidencia política a través de la organización de una serie de mesas de diálogo entre actores estatales, políticos, académicos y de la sociedad civil sobre temas de la agenda legislativa y las reformas sociales emprendidas por el gobierno del FA.³⁷

La estrategia adoptada claramente parte de la identificación de una nueva oportunidad presentada por la llegada al poder de una fuerza política que se había mostrado más permeable a las demandas de género que los que habían gobernado el país desde el retorno a la democracia. El doble proceso de desmantelamiento y construcción de estructuras y sistemas implícito en la serie de reformas propuestas por el nuevo gobierno también ofrecía la posibilidad de una mayor apertura a la incorporación de una agenda que compartía con ese una serie de principios fundamentales —la justicia social, la profundización de la democracia, la promoción de una ciudadanía activa, el desarrollo centrado en las personas—. Las mesas se concebían como un espacio donde las feministas podrían difundir sus visiones y planteos —respaldados por los nuevos conocimientos producidos por la academia— e iniciar un diálogo con decisores políticos claves.

En 2006 la RGF organizó mesas de diálogo sobre el proyecto de ley de unión concubinaria (junio), políticas de educación (agosto y setiembre) y políticas de inclusión social (octubre). Aunque estas mesas no se centraban específicamente en los cuidados, abarcaron temas de suma relevancia para la concepción feminista de los cuidados que la RGF promovía —la importancia legal y política del reconocimiento de los nuevos arreglos familiares y el respeto a la diversidad; la importancia de complejizar la concepción de la desigualdad social que predominaba entre el elenco político y técnico, visualizando la interseccionalidad entre distintas formas de desigualdad, en particular de género y generaciones—. Y a lo largo de las cuatro mesas el tema del cuidado empezó a perfilarse cada vez más como un eje fundamental del debate,

³⁷ Las discusiones y los planteos que surgieron en las mesas fueron posteriormente recogidos en una serie de publicaciones.

llegando a constituir un área prioritaria para las propuestas que surgieron de la mesa sobre inclusión social.

En 2008 los cuidados se convirtieron en el tema central de las mesas de diálogo. A través de dos mesas sobre políticas de salud y cuidados (junio y agosto 2008) la RGF buscaba incidir en el proceso de reforma de la salud y de construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud, con el objetivo de «colocar el tema de los cuidados de las personas dependientes en la agenda pública incorporando, desde la fase de diagnóstico del problema la perspectiva de género [para así] responder al problema de “cómo mejorar los cuidados a la población, especialmente a la población que más lo necesita, tratando de armonizar el ejercicio de los derechos de las personas dependientes con los derechos de las mujeres”» (Fassler 2008: 9). A partir de los debates sobre cuidado y salud surgió la idea de pensar un *sistema nacional integrado de cuidados* (SNIC). Esta propuesta a su vez se debatió en una tercera mesa realizada en agosto de 2008, cuyo punto de partida fue una evaluación de la ley de Dependencia de España presentada por la diputada española Lucila Corral. Del diálogo surgieron distintas interrogantes y propuestas para avanzar en la construcción de un SNIC que debería «formularse en coherencia con las políticas de población y las de protección social» (Fassler 2009: 104).

También se debatió sobre posibles estrategias para consolidar la inserción del tema de los cuidados en la agenda pública. Además de la profundización de las dos estrategias que se habían priorizado hasta ese momento —la incidencia política y la generación y sistematización de conocimientos—, se identificó la necesidad de realizar campañas de sensibilización de la población para lograr «una amplia aceptación» de un eventual sistema nacional de cuidados. Entre las estrategias de incidencia se observa una intención de dinamizar el triángulo de empoderamiento. Por un lado, se propone «intensificar la participación del movimiento de mujeres en el debate y la elaboración de propuestas»; por otro lado, la propuesta de «comprometer a miembros del Poder Legislativo para la elaboración de una ley que legitime la creación, financiamiento y formas de funcionamiento de un sistema nacional integrado de cuidados» (Fassler 2009: 114) se concretó en una carta firmada por las participantes de la mesa dirigida a la Bancada Bicameral Femenina. En 2009 la RGF sigue organizando instancias de discusión sobre el SNIC, promoviendo diálogos intratriángulo y con representantes de otros grupos de *stakeholders* (como jubilados, familiares por la salud mental) que han alcanzado una mayor presencia y participación en el debate público sobre los cuidados. En el contexto electoral también ha buscado comprometer a los partidos políticos con el tema.

Consideradas globalmente, las mesas organizadas por la RGF dan cuenta del desarrollo de un proceso acumulativo no solo con respecto a la construcción del tema de los cuidados como objeto de políticas, sino también por la metodología usada para hacer efectiva la estrategia de incidencia política. Las mesas no eran instancias puntuales, sino que cada tema se trató en más de una mesa; la relatoría de cada debate se sistematizó y fue circulado a los y las participantes como insumo para el próximo; y los resultados finales de los debates se editaron en formato de libro y se presentaron públicamente. Esta metodología claramente apunta a generar un proceso progresivo de reflexión y diálogo que compromete más a los actores políticos invitados en tanto los obliga a profundizar sobre el tema y los ubica no en el lugar de *expertos* sino de

participantes en un diálogo entre pares. Las mesas, entonces, se pueden entender como espacios donde la RGF buscaba generar una dinámica de *alineación* o de *construcción de puentes* entre los marcos de su propia agenda y los marcos que regían la formulación de políticas en áreas que consideraba prioritarias para la incorporación de la perspectiva de género. No hay duda de que a través de las mesas la RGF consolidó el compromiso con el tema de algunos actores que ocupaban cargos claves en el gobierno, y a la vez adquirió una mayor visibilidad y legitimación como interlocutor.

Pero la estrategia no dio resultado en todos los casos. Las actoras feministas perciben claramente la persistencia de una resistencia de fondo a los temas de género: «La discriminación de género sigue siendo algo muy invisible y muy negado, porque si tomás conciencia tenés que revisar muchas cosas y la gente no está dispuesta —ni hombres, ni mujeres—». La percepción de esta resistencia también puede impedir que potenciales aliados se comprometan del todo: «Hay gente que es más proclive pero que tiene la certeza de que si se dice la palabra “género” se genera en el otro una resistencia». Por otro lado, las feministas de la sociedad civil entienden que sería ingenuo creer que los *puentes* que se lograron construir con algunos hacedores de políticas en el curso de las mesas de diálogo se verán reflejados automática y rápidamente en las políticas: «el discurso va muchos años más rápido que las prácticas porque estas son más complejas y poseen una lógica diferente».

■ Incidencia política desde dentro del Estado

La visualización del arraigo de los obstáculos culturales e institucionales a los temas de género reafirma la importancia de articular las estrategias de incidencia desde los diferentes vértices del triángulo. Como se señaló más arriba, el Inmujeres no desarrolló en este período una estrategia sistemática para promover políticas de cuidados con enfoque de equidad de género. Pero el tema sí aparece en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) 2007-2011 (véase recuadro 7). La elaboración del PIODNA fue una meta prioritaria para el Inmujeres en los dos primeros años de su gestión; no solo brindaría un marco normativo común para las políticas de género a ser implementadas por todos los organismos del Estado, sino que aseguraría su continuación más allá del actual período de gobierno.

■ Recuadro 7. Los cuidados en las *líneas estratégicas de igualdad* (LEI) del PIODNA

LEI 10. Desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares.

10.1 Promover estudios que cuotifiquen y visibilicen el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres.

10.2 Desarrollar acciones de sensibilización que tiendan a la valoración de las tareas y responsabilidades en el ámbito doméstico, su reparto equitativo y la promoción de paternidades responsables.

10.3 Fomentar cambios en la legislación para que mujeres y hombres puedan disfrutar de licencia para el cuidado de hijos/as de manera igualitaria.

10.4 Aumentar y mejorar los servicios estatales de cuidado (niños/as, enfermos/as, discapacitados/as, ancianos/as).

10.5 Adecuar el funcionamiento de los servicios estatales a las necesidades de hombres y mujeres para una distribución equitativa de las responsabilidades familiares.

LEI 25. Erradicación de las discriminaciones de género en el sistema de seguridad social contemplando las diferentes situaciones de hombres y mujeres en la vida familiar y laboral.

25.1 Revisar el Sistema de Seguridad Social y adoptar medidas correctivas que garanticen la no discriminación y la igualdad de oportunidades, facilitando el acceso y la permanencia de las mujeres en las diferentes prestaciones.

25.2 Revisar la legislación nacional identificando aquellos factores de discriminación directa en materia de seguridad social procurando su eliminación.

25.3 Implementar medidas que garanticen el acceso equitativo a la titularidad de las prestaciones de forma de acceder a iguales beneficios.

25.4 Promover la compatibilidad entre la vida personal y laboral a través de iniciativas que reconozcan las tareas no remuneradas (cuidados de terceros y tareas del hogar).

25.5 Adoptar medidas que faciliten el acceso de las mujeres a las prestaciones, flexibilizando los aportes de acuerdo a los ingresos.

25.6 Adoptar medidas que garanticen el acceso de las trabajadoras domésticas a la seguridad social.

LEI 26. Desarrollo de medidas que amplíen y fortalezcan las políticas activas de empleo para las mujeres.

26.3 Desarrollar servicios con atención calificada, aplicar la normativa vigente y modificar las condiciones laborales para compatibilizar las responsabilidades familiares, el desarrollo personal y la vida laboral.

Fuente: PIODNA, pp. 57, 77-78, 81.

Además, el proceso participativo por el cual se elaboró el PIODNA —recogiendo, por un lado, las inquietudes y propuestas de las mujeres organizadas y de la ciudadanía femenina en general, y consultando y acordando metas posibles con los distintos ministerios, por otro— le otorgó al Inmujeres una base de acuerdos a partir de la cual buscar generar un compromiso con la estrategia de transversalización y promover medidas concretas.

Mediante el Departamento (anteriormente Programa) de Transversalidad de Género, el Inmujeres se proponía «Promover la inclusión del análisis del sistema de género en la administración pública, instalar los temas de género en la agenda del gobierno central y asistir a los organismos públicos para la efectiva incorporación de la perspectiva de género en las principales políticas del sector público e impulsar los cambios necesarios para el logro de la equidad de género». Se identificaron cinco ministerios prioritarios para la aplicación de la estrategia de transversalidad: Salud, Vivienda, Desarrollo Social, Interior, Trabajo, a los cuales posteriormente se sumó el

BPS. Al ser la transversalización un proceso a largo plazo que implica cambios organizacionales profundos, en la práctica la estrategia tomó la forma de «un proceso como de tejido institucional, en el cual en un gran paraguas que llamábamos de transversalidad, hablábamos básicamente de un tema mucho más modesto que era el relacionamiento con la institucionalidad pública, generar la institucionalidad de género en los distintos organismos y plantearnos establecer compromisos que fueron los que de alguna manera estuvieron integrados al Plan».

Pero también se observan intentos del Inmujeres de transversalizar la perspectiva de género de forma más puntual y menos sistemática en los diversos procesos y espacios de debate y elaboración de instrumentos macro de políticas en los cuales se plasmaban los marcos estratégicos y las orientaciones políticas para la nueva matriz de bienestar que el gobierno se proponía construir: en particular, el Plan de Equidad, la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) y el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. En este último el Inmujeres logró incorporar el tema de los cuidados en la agenda de debate, partiendo de los acuerdos base incluidos en el PIONA y fundamentando sus planteos en el Consenso de Quito. Para reforzar la instalación del tema en la agenda política, el Inmujeres a su vez articuló con las iniciativas que surgían de la sociedad civil, produjo estudios sobre las necesidades y la provisión de cuidados para niños y niñas y adultos mayores, así como sobre las políticas de corresponsabilidad, y sistematizó y difundió experiencias comparadas del ámbito internacional.

No obstante, resultó no ser fácil transversalizar estos procesos. Una primera dificultad surgía de la rigidez de los procedimientos burocráticos y las normas institucionales. En general, el criterio de representación única por ministerio que regía en estos procesos dejaba fuera al Inmujeres debido a su rango subordinado en el MIDES. Con el apoyo de aliados estratégicos eventualmente logró negociar su ingreso a estos espacios, pero ya cuando el proceso estaba en una etapa avanzada. Desde fuera, la falta de jerarquía institucional del Inmujeres es vista como un freno permanente a su capacidad de incidencia: «es como la cenicienta, no tiene rango de ministerio, siempre está intermediado por la necesidad de que otro tenga y haga uso de su discurso». Aun cuando lograba una participación más sostenida, tenía que cuidar cómo intervenía en las discusiones para no generar resistencias: «No me sirve ir con la bandera feminista cuando estoy discutiendo de políticas». Como resultado, el aporte del Inmujeres se centraba mayormente en «generar la discusión, más que tener la capacidad de producir políticas». El éxito de la estrategia de transversalización dependía en gran medida del grado de apertura y comprensión que mostraban los actores en cargos de decisión, tanto del concepto de género en sí como de la transversalización como estrategia: «La sensibilidad de los decisores sin duda determina la penetración del tema de género». En este sentido, muchas veces resultaba más fácil instalar el tema cuando la decisora era mujer, aun cuando no fuera feminista ni tuviera una formación específica en género, evidenciándose así una dinámica de *solidaridad de género*.

Estas experiencias muestran cómo la falta de formación en género de la mayoría de los hacedores de políticas y la reducida presencia de mujeres en cargos de decisión pueden obstaculizar el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. A partir de 2006 el Inmujeres logró incorporar cursos de

género y políticas públicas en los programas de formación de la Escuela Nacional del Servicio Civil (ENSC). Es sin duda un avance importante, pero hay que relativizar su potencial impacto: los cursos no alcanzan a todo el funcionariado público ni están dirigidos a los más altos cargos de decisión política, y tampoco existen mecanismos de seguimiento para facilitar el traslado y la aplicación de los nuevos conocimientos en sus funciones normales. No obstante, cabe esperar que en la medida en que el Programa de Transversalidad se extienda y consolide en todos los organismos públicos se potencien los procesos de formación iniciados en la ENSC, a la vez que la propia estrategia de transversalización se vea facilitada por la presencia de funcionarios y funcionarias que ya adquirieron elementos de análisis y planificación en género.

La instalación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (CNCPPIG) en junio 2009, en el que están representados todos los ministerios, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso Nacional de Intendentes, la sociedad civil y la UDELAR, consolida la institucionalización de la estrategia de transversalidad en el Estado uruguayo, pero también plantea nuevas interrogantes. La primera tiene que ver con su relación con los otros mecanismos de coordinación interinstitucional, en particular el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y la Comisión Sectorial de Seguridad Social, entre los que no está representado el Inmujeres más allá de la representación oficial del MIDES. Una de las dudas que surgen es hasta qué punto los ministerios se comprometerán con este espacio de coordinación. Si no se logra que se jerarquice y que se establezcan vías permanentes de articulación con los otros mecanismos interinstitucionales, corre el riesgo de operar como una suerte de *gueto* marginando las políticas de género, en una lógica totalmente contraria a la de la transversalización. Asimismo, si la representación ministerial en el CNCPPIG se delega en alguien que no ocupe un cargo de jerarquía, será difícil que logre avanzar el proceso de transversalización en su ministerio, aun con el respaldo del CNCPPIG y del Inmujeres.

La reciente creación de este nuevo espacio interinstitucional coordinador de las políticas de género y las dudas respecto a su efectividad (que solo se aclararán cuando haya cumplido un período de funcionamiento *normal*, es decir, luego de la asunción del nuevo gobierno, y más allá) plantean un dilema específico para las actoras que están impulsando la creación de un *SMIC*. Dado que este claramente requeriría una ubicación institucional no sectorial, ¿cuál de los mecanismos de coordinación interinstitucional debería encargarse de su diseño, coordinación y monitoreo? Si se le asigna la responsabilidad al CNCPS, se corre el riesgo de que no se incorporen la perspectiva de las cuidadoras y el criterio rector de la equidad de género. En cambio, si se instala en el CNCPPIG, posiblemente se corra el riesgo de no lograr una efectiva articulación intersectorial y de que quede marginado de los procesos de coordinación de las políticas sociales, medidas de protección social y de bienestar que se desarrollan en los otros espacios de articulación interinstitucional.

■ La multiplicación de actoras

Aunque se ha centrado en las actoras que han sido las principales impulsoras de la agenda política de los cuidados, cabe señalar que en 2009 se han sumado —o visibilizado— los aportes de otras actoras a esa agenda.

Desde la reinstalación de los consejos de salarios al comienzo del gobierno del FA la Comisión de Género y Equidad del PIT-CNT (CGE-PIT-CNT) ha desarrollado estrategias para promover la integración de la perspectiva de género en la negociación colectiva. Dado que uno de los principales desafíos que enfrentan las mujeres trabajadoras es cómo conciliar su vida laboral con sus responsabilidades familiares, los logros alcanzados son de particular relevancia para la construcción de un sistema integrado de cuidados. Partiendo del reconocimiento de que «la perspectiva de género no es el punto más importante para los negociadores [sindicales]», la CGE-PIT-CNT priorizó la inclusión de sensibilización y capacitación en género en la formación para la negociación organizada por la central sindical, incluyendo la producción de una guía con propuestas concretas y argumentos. También promovió la formación de mujeres negociadoras y reclamó la participación equitativa de negociadores de ambos sexos en las delegaciones. Sus esfuerzos fueron respaldados por el compromiso asumido por la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (MTSS) de promover la inclusión de cláusulas de género en los convenios colectivos. Además, la «importante presencia femenina entre los negociadores por parte del gobierno» llevó en muchos casos a «una apertura en incorporar la perspectiva de género» en las negociaciones.

Mientras que inicialmente las cláusulas de género aprobadas tendían a ser declaraciones generales respecto a la instrumentación de las leyes n.ºs 16045 y 13063 y de los convenios 100, 111 y 156 de la OIT, para el final del quinquenio se había acordado un número importante de cláusulas que reconocen derechos específicos de las trabajadoras y algunos convenios incorporaron capítulos de igualdad de género. Las cláusulas de género acordadas abarcan iniciativas que apuntan a facilitar a las mujeres la conciliación del trabajo y las tareas de cuidado: facilidades para el amamantamiento (vestimenta y gastronómicos); instrumentación de una guardería (supermercados); ampliación del aporte para la guardería (salud). Pero también se acordaron medidas que promueven la corresponsabilidad entre padres y madres para las tareas de cuidado: varios convenios acordaron una licencia por paternidad de tres días antes de que este derecho fuera consagrado en la ley n.º 18345; el convenio de la construcción prevé una licencia especial para padres de hijos con discapacidad y otro convenio prevé la realización de instancias de capacitación dentro del horario laboral, y establece que «tendrán preferencia para optar por dicho horario, en primer lugar, aquellos trabajadoras/res con cargas familiares debidamente justificadas». ³⁸

También en el ámbito de la sociedad civil, la *Agenda 2009: Una propuesta política de las mujeres organizadas* de la Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres) incluye como uno de sus seis ejes temáticos «Sistema de bienestar y políticas de cuidado». El documento ofrece un breve diagnóstico de las políticas públicas existentes y detalla una serie de propuestas dirigidas al sistema político y el Estado, incluyendo la creación de un SNIC. Es la primera vez que el tema específico de los cuidados aparece en este instrumento de incidencia que CNS Mujeres produce en cada ciclo electoral desde 1999.

38 La información sobre las cláusulas de género en los convenios colectivos fue extraída de la presentación en PowerPoint *Perspectivas de la inclusión de género en la negociación colectiva* presentada por Ana Aguilera en el seminario «Trayectoria y Perspectiva de la Negociación Colectiva y Equidad Social» (16 noviembre de 2009). También se presentó un avance del mapa de género en la negociación colectiva elaborado por Alma Espino para Inmujeres.

Finalmente, en el marco de las actividades de marzo, Mes de las Mujeres, 2009, Elvira Domínguez, la representante empresarial en el directorio del BPS, realizó una exposición sobre «Estrategias de seguridad social con perspectiva de género». Domínguez había participado en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, y su intención en esta instancia fue replantear algunos temas directamente relacionados con los cuidados. Su presentación detalló las diferencias en el acceso a las prestaciones de seguridad social y en los beneficios percibidos entre trabajadoras remuneradas dependientes, trabajadoras independientes y trabajadoras no remuneradas, evidenciando cómo el trabajo no remunerado pauta la relación de las mujeres con el mercado de trabajo (en el cual son discriminadas), y esta a su vez determina su acceso a la seguridad social. Las tres propuestas planteadas se centraron en la conciliación de vida familiar y laboral mediante medidas para facilitar la reducción de la jornada laboral de trabajadoras dependientes —sin que esto implique mayores costos para el empleador—, la extensión del subsidio por maternidad a trabajadoras independientes, y un régimen de aportes voluntarios a la seguridad social para trabajadoras no remuneradas.

La multiplicación de las actoras que desde diferentes ámbitos reivindican políticas de cuidados pensadas desde la perspectiva de las mujeres plantea la posibilidad —y desafío— de integrar estas visiones en la dinámica del triángulo de empoderamiento con vistas a construir estrategias articuladas para avanzar en la instalación del tema como prioridad en la agenda del segundo gobierno del FA.

IV. Los cuidados en la agenda del gobierno frenteamplista 2005-2009

IV.1. *El universo de análisis*

Como se advirtió más arriba, el análisis de las acciones realizadas por el Estado en materia de cuidados abarca solamente las medidas que tienen que ver con los cuidados relacionados con la crianza y socialización de las y los niños.³⁹ La decisión de centrar el análisis en este grupo de dependientes se basó en dos consideraciones. Por un lado, la relación entre progenitores e hijos o hijas es la que se caracteriza más claramente por un vínculo afectivo y una obligación moral. A partir de esta realidad se construye una serie de presupuestos que tienen un fuerte arraigo en la cultura y que son legitimados al incorporarse en el discurso de autoridades morales o profesionales, alcanzando el estatus de verdades incuestionables. Así, se da por sentado que el hogar es el mejor ámbito de contención y socialización de la niñez, y que el ser buena cuidadora necesariamente implica la abnegación y el sacrificio. Además, es respecto al cuidado infantil que opera más fuertemente «uno de los prejuicios de género más importantes vinculados al tema de los cuidados, el prejuicio social de que existiría una dotación natural en las mujeres para realizar este tipo de tareas, al nivel casi de una determinación biológica» (Batthyány 2001: 226). Estos presupuestos hacen que los cuidados de la niñez sean tal vez el campo de mayor conflicto para la promoción de políticas que integren como principio rector la equidad de género. Por otro lado, algunas características de la emergencia social en Uruguay hicieron que el gobierno priorizara las políticas de protección social dirigidas a este sector (CNCPS 2009: 11). Generaban especial preocupación, por ejemplo, la infantilización de la pobreza, la repetición y deserción escolar, el trabajo infantil y la presencia de niños en situación de calle.

El universo de análisis comprende a su vez tres tipos de instrumentos de políticas: instrumentos macro de políticas que definen los marcos estratégicos y conceptuales, y las orientaciones políticas del accionar del gobierno; programas y políticas concretas, y legislación.

³⁹ De todas formas, cabe señalar que el diseño de un sistema *integrado* requeriría considerar globalmente cómo las necesidades de cuidados provenientes de distintos grupos de dependientes se articulan en un conjunto de demandas dirigidas a las cuidadoras. En este sentido, la ampliación de los servicios públicos de cuidados de la niñez puede liberar tiempo que las mujeres luego se ven obligadas a dedicar a los cuidados de adultos mayores, si no se formulan en paralelo políticas que atiendan las necesidades de este sector.

■ Recuadro 8. Universo de análisis

Nivel macro	Programas/políticas	Legislación
<ul style="list-style-type: none"> ■ Plan de Equidad ■ Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa Infamilia ■ Plan CAIF ■ Guarderías MEC ■ Escuelas de tiempo completo ■ Programa de Maestros Comunitarios ■ Programa de educación sexual ■ Programa nacional de salud de género ■ Programa de salud de la niñez ■ Programa de salud adolescente 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ley n.º 17930, modificación licencia por paternidad funcionarios públicos ■ Ley n.º 18345, licencia por paternidad empleados sector privado ■ Ley n.º 18227, nuevo régimen de asignaciones familiares ■ Ley n.º 18395, flexibilización de acceso a jubilaciones ■ Ley n.º 18246, unión concubinaria ■ Ley n.º 17957, registro de deudores alimenticios ■ Ley n.º 18244, deudores alimenticios morosos

La definición de qué instrumentos de políticas desarrollados por el gobierno del FA integran el universo de estudio responde a la conceptualización feminista de los cuidados que reivindica políticas que contemplan tanto las necesidades de las personas que reciben los cuidados como las de las personas que los brindan, y que apuntan a transformar la desigual división sexual del trabajo, que es uno de los principales factores estructurantes de la provisión de los cuidados. Desde este enfoque resulta necesario explorar no solamente aquellas iniciativas de políticas que tengan como meta brindar protección social a las y los niños (o a sectores de la niñez considerados particularmente vulnerables), sino también aquellas que atiendan a las necesidades y protejan los derechos de las personas que cuidan, quienes son mayoritariamente mujeres. El conjunto de estas acciones (u omisiones) del Estado hace a la construcción normativa de los cuidados como tema en la agenda política, a la vez que pauta su organización práctica en el mundo real.

En la reunión con actores estatales un primer punto de discusión partió de un cuestionamiento a este enfoque analítico:

Muchas de las cosas que se mencionaron acá no son de cuidados, no se refieren a los cuidados, tienen indirectamente que ver con los cuidados, pero no son estrictamente cuidados.

Son dos cosas diferentes —la reproducción de la desigualdad de género y la política de cuidados en tanto

política que apoye a generar servicios o potenciar a las familias en el desarrollo.

Estas afirmaciones dan cuenta de la existencia de importantes diferencias en las visiones de los dos principales grupos de actores que actualmente promueven la construcción de políticas de cuidados en Uruguay.

IV.2. Desencuentros conceptuales fundamentales

La insistencia de los actores políticos en la disociación entre las políticas de cuidados y las políticas de equidad de género refleja una visión unidimensional de las primeras que parte de la identificación de una única población objetivo: «me parece muy importante que en el Sistema de Cuidados esté priorizado el punto de vista de quien va a ser cuidado, porque son los sectores más vulnerables en términos de poder. [...] las políticas sociales de cuidados [...] tienen que tener como foco quien va a ser protegido». ¿Por qué es problemático este enfoque? Primero, porque el punto de partida para el diseño de las políticas sociales siempre debería ser el diagnóstico de la realidad social, y en el caso de los cuidados esto implica no solo visualizar los impactos negativos del déficit de cuidados en las poblaciones de dependientes, sino identificar las fallas en las estructuras de distribución y organización de los cuidados entre los principales proveedores —familias, Estado, mercado y comunidad—. Pero además, en el caso de las familias se requiere un análisis de las dinámicas de distribución en su interior; aunque la familia es una unidad de organización social, no realiza sus funciones de manera unitaria, sino que estas se distribuyen de forma más o menos igual entre sus integrantes. Asimismo, la evaluación y planificación del rol del Estado como proveedor de cuidados no puede dejar fuera a los y las cuidadoras familiares. Salvo en casos extremos como el abandono, el acceso de las y los beneficiarios (los niños y niñas) a los servicios públicos de cuidado siempre implica la intermediación del o la cuidadora familiar, quien de hecho es el usuario de los servicios. Las políticas que se diseñan únicamente desde la óptica de las y los beneficiarios, sin contemplar la situación ni las necesidades de las y los usuarios, corren el riesgo de no ser efectivas.

En segundo lugar, el enfoque que relega la perspectiva, las necesidades o los intereses de las personas que brindan los cuidados tiene implicaciones importantes para la construcción de una cultura de derechos en donde todos y todas tienen iguales derechos, que no solo están legalmente consagrados sino que son activamente protegidos por el Estado en su accionar, reconociendo su indivisibilidad e inalienabilidad, y promoviendo su apropiación y ejercicio efectivo por la ciudadanía. En las políticas centradas exclusivamente en las poblaciones dependientes, mientras que se reconoce el derecho a recibir cuidados como un derecho social que además garantiza el ejercicio de otros derechos y por ende se construyen a las personas que precisan de cuidados como sujetos de derechos, el brindar cuidados se concibe únicamente —y a menudo solo implícitamente— como una obligación. En cambio, la construcción feminista reivindica los cuidados como un derecho social universal, no solamente en tanto todos y todas precisamos de cuidados en algún momento de nuestras vidas, sino en términos de la conjugación de los derechos de ambas partes de la relación cuidador/a-dependiente. Esto no implica negar que el brindar cuidados sea una obligación que tienen los progenitores hacia sus hijos/as, sino considerarlo, además, un derecho: las políticas

de cuidados deberían crear las condiciones para que los progenitores puedan ejercer efectivamente ese derecho y así cumplir con sus obligaciones. Asimismo, plantea el imperativo de reconocer que los y las cuidadoras son personas íntegras, y también son sujetos de derechos. Por alguna razón, este planteo es interpretado por determinados hacedores de políticas como una reivindicación que prioriza los derechos de las cuidadoras por encima de los derechos de los niños y niñas: «en determinado momento el discurso feminista me parece que pone en contraposición a quienes van a ser protegidos y la igualdad de género». Pero la intención es otra. El planteo de las feministas no niega que las madres tengan una responsabilidad para con sus hijos e hijas, ni desconoce que estos sean sujetos de derechos, ni tampoco propone que las políticas de cuidados se diseñen exclusivamente en función de las necesidades de las cuidadoras. Pero sí cuestionan la efectividad y la justicia de políticas que tratan el problema de los cuidados desde una óptica unidimensional en vez de partir de un enfoque que intente conjugar las diferentes perspectivas y contemplar los derechos y las obligaciones de todas y todos los actores involucrados.

Estas discrepancias en torno a la concepción normativa de los cuidados tienen sus raíces en una disputa más amplia sobre la noción de justicia social elaborada por la izquierda. Una de las feministas entrevistadas sintetizó el enfoque que prima en las políticas sociales implementadas por el gobierno del FA de la siguiente manera: «La sensación es que primero vamos a solucionar el problema [de la pobreza] y después vamos a ver las cosas de género». Posteriormente, en la reunión con actores políticos se confirmó lo acertado de esta evaluación. Según varios/as participantes, al asumir el gobierno el FA se vio ante el dilema de cómo abordar la grave crisis social: aunque se visualizaba la incidencia de diversos clivajes de desigualdad en la configuración de la crisis y la existencia de distintos sectores *vulnerables*, las restricciones presupuestales obligaban a priorizar: «O se va a tratar de abordar la vulnerabilidad socioeconómica o se va a abordar la vulnerabilidad de género».

Desde esta perspectiva las distintas desigualdades sociales —socioeconómica, de género, de generaciones, de raza-etnia, etc.— se conciben como estructuras independientes, y se establece una jerarquización entre ellas basada en cuán *graves* se consideran sus efectos de marginación, explotación o discriminación. Esta jerarquización a su vez establece un orden de prioridades para la formulación de políticas. De esta manera la *justicia social* aparece como una concepción o unívoca (luchar por la justicia social implica atacar la desigualdad más importante) o fragmentada (se puede lograr la justicia social en un área, aunque la desigualdad social quede intacta en otra). No se concibe como una noción compleja conformada por un conjunto de criterios normativos —equidad socioeconómica, de género, de generaciones, racial, etc.— que constituyen dimensiones integrales. Tampoco se visualizan las dinámicas de intersección entre los distintos clivajes de desigualdad, ni se contempla la posibilidad (y mayor eficacia) de diseñar políticas que busquen abordarlos simultáneamente.

La izquierda uruguayana, entonces, parece no haber transitado un proceso de reflexión ideológica que incluya la renovación de determinados conceptos para dar cabida a las reivindicaciones de justicia social presentadas por un conjunto cada vez más diverso de actores sociales (entre los cuales el movimiento de mujeres/feminista es solo uno) que reclaman el reconocimiento y la efectivización de sus derechos. Por otro lado, la no consideración de la equidad de género como una dimensión integral

de la justicia social presenta un serio obstáculo para el avance de la estrategia de transversalización de género en el Estado uruguayo.

IV.3. Avances, nudos y tensiones en las políticas implementadas

La evaluación de las políticas vinculadas a los cuidados de la niñez se hizo a partir de tres dimensiones de análisis: 1) cómo se conciben la familia y su rol en la provisión de los cuidados; 2) si integran un enfoque de derechos (qué derechos y quiénes son los sujetos de esos derechos); 3) el enfoque de género de las políticas (cómo se conciben a la mujer y al hombre y su rol en la familia y en la provisión de cuidados; qué impacto tienen las medidas en los roles y relaciones de género).

El análisis de las políticas muestra algunos avances importantes, sobre todo en términos de reconocimiento y en general más consolidados en cuanto a la dimensión *familia*. Así tanto en los instrumentos macro de políticas como en los marcos conceptuales de los programas y las medidas específicas hay numerosas expresiones que reconocen y valoran el rol que desempeñan las familias en la provisión de cuidados:

[M]ás allá de su tipología o de las formas de organización, lo que marca el sentido de familia es el modo de vínculo afectivo que se establece entre sus miembros, así como el ejercicio de determinadas funciones y la promoción del desarrollo de sus miembros (Diseño Básico Curricular, pp. 16-17).

Es necesario superar las estrategias centradas exclusivamente en el Enfoque de Riesgo, transitando hacia un cambio de paradigma, que se oriente a las capacidades personales, familiares y sociocomunitarias en las que se encuentran las y los adolescentes (Programa Nacional de Salud Adolescente, p. 28).

También se reconoce que la responsabilidad por el cuidado de la niñez es compartida entre las familias y el Estado, el cual debe apoyar a esas en la realización de sus funciones:

[L]a importancia del trabajo conjunto entre familias y centro educativo [...] y la corresponsabilidad en la socialización efectiva de los niños/as con los centros de educación. (Diseño Básico Curricular, p. 17).

A su vez, los diagnósticos de los problemas sociales identifican los nuevos arreglos familiares como cambios estructurales y no meramente coyunturales que deberían considerarse un dato de la realidad sobre la cual las políticas operan y ser tomados en cuenta a la hora de diseñar las intervenciones.

Los cambios en los procesos sociales se desarrollan, también, en el seno de la familia impactándola, reorga-

nizando los escenarios familiares que se visualizan como altamente heterogéneos y complejos. En este sentido es importante considerar que no existen familias «buenas» ni «malas», sino que existen familias con mayores o menores recursos. Por eso, hay que tener en cuenta que a la hora de trabajar con ellas quizás las mismas no cubran nuestras expectativas pero es imprescindible partir de ellas para emprender en forma conjunta el trabajo con el niño/a. (Diseño Básico Curricular, p. 17).

Mantener el foco en las familias, respetando su actual diversidad, es la clave para dar respuestas integrales y orientar las intervenciones en función de la visión y las necesidades de quienes las reciben y no de quienes las ejecutan (ENIA, p. 37).

Varios de los instrumentos de políticas incluyen enunciados generales sobre la relevancia de la perspectiva de la equidad de género para el diseño de las políticas sociales:

[...] reconociendo los aportes de marcos conceptuales y metodológicos como el Enfoque de Derechos Humanos, el Enfoque Ecológico, el Enfoque de Género, el Enfoque Étnico, la Educación para la Salud, el Enfoque de Resiliencia y las Metas del Milenio de la OPS (Programa Nacional de Salud Adolescente, p. 28).

En otros documentos la equidad de género se visualiza de forma más concreta como una dimensión ineludible en el diseño de políticas de cuidado, y se plantean posibles medidas que integren este enfoque. Por ejemplo, el lineamiento estratégico de «Apoyo a las familias» de la ENIA plantea una concepción de los cuidados en la cual la equidad de género constituye una dimensión fundamental:

El cuidado debe asumirse como una responsabilidad social, basada en una distribución equitativa entre varones y mujeres. Debe poder realizarse contemplando la posibilidad de asumir los roles parentales, sin que ello afecte el recorrido educativo, ni la carrera laboral de los involucrados. Pero apuntando también a que los adultos con niños a cargo lo asuman con responsabilidad y disfruten de su función. No se trata de transferir la responsabilidad de cuidados y educación desde el ámbito familiar a otras instituciones, sino de ampliar las opciones de las personas en la constitución de la familia. [...] posibles acciones [son] medidas de compatibilización de la vida familiar y productiva, y políticas de transferencias o exoneración tributaria (ENIA, pp. 37-38).

El Plan de Equidad, por su parte, plantea una serie de preguntas para abordar a futuro, referidas a distintas dimensiones del tema de los cuidados, en particular la conciliación de vida familiar y laboral:

Por otra parte la necesidad de mejorar la articulación entre el trabajo fuera del hogar y la economía de los cuidados domésticos nos plantea algunas preguntas: ¿cuánto vale el trabajo en el hogar?, ¿qué derechos genera o debería generar?, ¿el sistema de protección social no debiera generar políticas de conciliación del tiempo de trabajo y el tiempo de cuidados?, ¿cuánto producto generaría (o genera actualmente) la liberación de las horas dedicadas a los servicios del cuidado (horas no remuneradas) si fueran incorporadas al mercado de trabajo?, ¿no deberíamos también evaluar las políticas orientadas a la maternidad; su diseño, los tiempos, los efectos?, ¿no será necesario pensar políticas que promuevan la paternidad responsable? (Plan de Equidad, p. 15).

En cambio, cuando pasamos a evaluar hasta qué punto el reconocimiento de las nuevas realidades sociales y la definición de la equidad de género como principio orientador se toman en cuenta en el diseño de las intervenciones concretas, se advierte en general una clara brecha entre *la teoría* (los fundamentos o marco conceptual de las políticas) y *la práctica* (las acciones específicas a desarrollarse). Así, en el Plan de Equidad, la identificación de tensiones generadas por la falta de políticas que articulen mejor el trabajo no remunerado de cuidados que se realiza en el hogar y el trabajo remunerado en el mercado luego no se traduce en políticas concretas que ataquen los problemas identificados. De hecho, estos temas solo reaparecen en el PIONA, que —vale notar— tiene una duración más acotada (2007-2011) que el Plan de Equidad, lo que parece contradecir su identificación como uno de los componentes estructurales de la proyectada matriz de protección social.

A pesar del uso generalizado de un lenguaje inclusivo o neutro que hace referencia a *madres y padres*, a *las familias* o al *adulto referente*, es común que las medidas terminen construyendo a las mujeres (madres) como las únicas actrices relevantes de las familias en materia de cuidados. Así, el Programa de Maestros Comunitarios (PMC) se plantea como un conjunto de «proyectos educativos familiares». ⁴⁰ Su instrumento de diagnóstico recoge información sobre la composición del hogar (es decir, reconoce la existencia de diferentes arreglos familiares) y en su marco conceptual habla de *adultos referentes*, *adultos significativos*, *referentes significativos*. Asimismo, una de sus líneas, los «Grupos para padres y madres», tiene como objetivo «desarrollar habilidades específicas que doten a las madres y padres de herramientas que favorecen el acompañamiento activo del proceso de escolarización y el mejoramiento del desempeño escolar de sus hijos». Y la otra actividad principal del programa, «Alfabetización en hogares», que según el informe de 2006 originalmente fue dirigida

40 Las citas fueron sacadas del documento *Programa de Maestros Comunitarios: Primer informe de difusión pública de resultados*, Infamilia-MIDES, marzo de 2006.

explícitamente a las madres, posteriormente se formula como una actividad con «la participación conjunta de un adulto referente y del niño».

Sin embargo, los indicadores utilizados para el diagnóstico y la identificación de la población objetivo parten de la suposición de que es la madre quien mantiene el vínculo educativo primario con el niño: aunque se releva información sobre quiénes más integran el hogar, no se indaga sobre sus roles con relación al proceso educativo del niño o la niña. La única integrante sobre la cual se recogen datos adicionales es la madre o «persona que actúa como la madre», y solo se pregunta sobre su edad y nivel educativo. No se pregunta si la madre trabaja o no fuera del hogar, por lo que no se visualizan otros factores que puedan contribuir al déficit de cuidados, y tampoco se evalúan las posibilidades (especialmente el tiempo disponible) que tenga la madre para participar en las actividades del programa. Asimismo, en la evaluación no se presenta información sobre quiénes efectivamente eran los *adultos referentes* que acompañaron el proceso, ni cuántos padres y madres participaron en las actividades.

Este sesgo también se advierte en las políticas de salud dirigidas a la primera infancia, en las cuales el *binomio madre-hijo* sigue vigente, sin cuestionar si refleja fielmente las nuevas realidades sociales, ni si es justo (no contempla los múltiples roles que desempeñan las mujeres ni visualiza los cuidados de la infancia en esta etapa como una responsabilidad compartida).

Con respecto a la transformación de la desigual división sexual de las tareas de cuidado en las familias, hay casos en que el reconocimiento de que las mujeres cargan con la mayor parte de este trabajo no remunerado no queda en un plano declarativo, sino que se traduce en una medida concreta. Uno es la ley n.º 18395 de flexibilización del acceso a las jubilaciones, que establece el derecho de las mujeres a computar un año adicional de servicio por cada hijo/a (hasta un máximo de cinco). Esta medida, entonces, reconoce y compensa la desventaja que tienen las madres trabajadoras para llegar a los años de servicio requeridos para acceder a la jubilación, debido a que la maternidad muchas veces las lleva a retirarse temporalmente de la actividad económica. En este sentido se puede ver como positivo en tanto implícitamente reconoce el valor de las tareas del cuidado. Pero, a su vez, la ley termina consagrando esas tareas como *femeninas*, lo que, lejos de transformar la desigual división sexual de trabajo, termina congelando los tradicionales roles de género. Esta tensión, entonces, plantea el desafío de pensar un conjunto de políticas articuladas que globalmente promuevan activamente la corresponsabilidad de hombres y mujeres en los cuidados de la niñez en el presente y a futuro, a la vez que reconozcan el valor del trabajo no remunerado realizado por las mujeres en el pasado.

Por otro lado, hay pocas medidas que apuntan a una redistribución equitativa de la carga del trabajo no remunerado de los cuidados de la niñez entre mujeres y hombres. De hecho, en muchas de las políticas los padres simplemente están ausentes. Ni aun las políticas que señalan en su marco conceptual la necesidad de problematizar los estereotipos de género culturalmente asignados desarrollan luego medidas concretas que apunten a una real transformación. Asimismo, los avances legislativos que promueven la corresponsabilidad (ley n.º 17930 y ley n.º 18345 sobre licencias por paternidad) son tan acotados que es difícil pensar que generarán un cambio significativo en el com-

portamiento de los varones respecto a sus responsabilidades en los cuidados de sus hijos/as. Asimismo, las leyes que sancionan la irresponsabilidad paterna (ley n.º 17957 y ley n.º 18244 sobre deudores alimenticios) implican trámites complejos y no resuelven en absoluto los problemas inmediatos y cotidianos que enfrentan las madres que no perciben las pensiones alimenticias que les corresponden.

Entre los programas analizados, dos en particular muestran una mayor profundización en los roles y relaciones de género e incluyen como metas la transformación de la actual desigual división sexual del trabajo y la promoción de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres basada en una cultura de derechos y respeto. Estos son el Programa de Educación Sexual (CODICEN) y el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género (MSP), ambos dirigidos por feministas con una larga trayectoria de activismo e incidencia en temas de género, por lo que no sorprende la orientación que tienen. Aunque ambos tienen una ubicación institucional con un potencial estratégico muy importante para la promoción de las políticas de cuidados, en la práctica enfrentan las mismas dificultades y los mismos obstáculos que el Inmujeres para lograr una transversalización del enfoque integral de equidad de género en sus respectivos sectores.

En suma, aunque las políticas implementadas por el gobierno del FA incorporan conceptos y orientaciones propios de la perspectiva feminista sobre los cuidados, se tienden a integrar a nivel discursivo pero no sustantivo.

IV.4. ¿Qué modelo(s) de bienestar?

Finalmente, es relevante preguntar si, tomadas globalmente, estas políticas implementadas por el gobierno del FA se visualizan como componentes de un determinado modelo de bienestar o protección social. Sin duda, existe la clara intención de reestructurar las políticas sociales, dándoles un marco referencial común e integrándolas a una estrategia global.

[E]l Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente a la nueva matriz de riesgos sociales y creando condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social. [...] El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales (Plan de Equidad, pp. 15-16).

Este es un proceso que aún está en una etapa inicial, por lo cual es esperable encontrar que todavía coexisten diferentes visiones, modelos y lógicas en el conjunto de políticas del que eventualmente surgirá un modelo integrado. Por esta razón, las opiniones de los hacedores de políticas recogidas en la segunda reunión con actores y en las

entrevistas individuales se visualizaban como una fuente alternativa en la que tal vez se perfile más claramente una visión compartida de ese futuro «sistema renovado de bienestar y asistencia social». No obstante, en lo que refiere al tema de los cuidados, las políticas, los discursos y las visiones de diferentes instituciones y decisores reproducen y proyectan no uno, sino varios modelos de bienestar cuyos objetivos e impactos son en el mejor de los casos contradictorios y en el peor de los casos incompatibles.

■ El modelo de inversión social

Hay un conjunto de políticas dirigidas esencialmente a la infancia que tiene una fuerte impronta del enfoque de *inversión social* promovido por el Banco Mundial. Este modelo parte de la idea de que para que el gasto público sea eficiente no debe solamente satisfacer las necesidades actuales, sino ser una inversión que dará un *retorno* en el futuro; para lograr esto es necesario invertir en *capital humano*, principalmente en la niñez (Razavi 2007: 30). En la práctica esta inversión toma la forma de programas educativos focalizados especialmente en la infancia y con un fuerte involucramiento de las madres, o de transferencias monetarias condicionadas a contraprestaciones. En el caso uruguayo este enfoque caracteriza al PMC y el Plan de Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia (CAIF), y también a las asignaciones familiares y el PANES.

Con respecto a la concepción y el rol asignados a las mujeres en este enfoque, se parte de un doble supuesto —que la madre es la cuidadora primaria de las y los niños y que cuidar es el rol primario de la madre—. Las mujeres, entonces, cumplen una función instrumental crucial en tanto garantizan que los recursos lleguen a las y los beneficiarios (sus hijos/as) o que estos accedan a los servicios. Esto se explicita en la fundamentación de la decisión de que la titularidad de las asignaciones familiares sea preferentemente femenina:

La evaluación de los programas muestra que [las mujeres] se preocupan más que los hombres del bienestar y la salud de sus hijos/as además de asegurar una mayor permanencia de los niños/as en el sistema educativo. [...] las mujeres aparecen como mejores administradoras de los recursos al interior del hogar (Plan de Equidad, p. 34).

Cabe notar que esta decisión fue largamente discutida; la crítica que se le hizo fue que tenderá a validar la irresponsabilidad paterna y a fortalecer la desigual división sexual del trabajo, congelando y reproduciendo los roles tradicionales de género. Además, las exigencias de las contraprestaciones suponen la elasticidad del tiempo de que disponen las madres y terminan sobrecargándolas y responsabilizándolas por el éxito de las políticas. El hecho de que a pesar de estas críticas prevaleciera la lógica de instrumentalización de las mujeres da cuenta del limitado impacto que tiene el PIONA como componente estructural del Plan de Equidad, a pesar de que en él se afirma que:

es indispensable que las políticas sociales incorporen la perspectiva de género de forma que no se transforme

a las mujeres en las responsables de su éxito o fracaso [...] la promoción de la ciudadanía activa de las mujeres deberá ser un componente ineludible de las políticas sociales (PIODNA, p. 61).

Finalmente, es relevante la pregunta que plantea Razavi (2007: 31) respecto a cuál sería el *retorno* de estas políticas si se incluyera en el cálculo de los costos el trabajo no remunerado de las mujeres.

■ Modelos contrapuestos: proveedor universal o cuidador paritario

Ante la pregunta sobre qué tipo de medidas se deberían priorizar en el diseño de futuras políticas de cuidados infantiles que incorporen la perspectiva de la equidad de género, uno de los decisores entrevistados planteó dos alternativas que han estado presentes en el debate en Uruguay:

¿Vamos a mejorar el sistema de licencias o vamos a fortalecer los CAIF y aumentar la cobertura de los niños menores de tres años? ¿Vamos a generar un sistema que reconoce el rol de la mujer como ama de casa desde la perspectiva de la seguridad social o vamos a darle la oportunidad a la mujer, que está en su casa porque no tiene más remedio, para que ingrese al mercado de trabajo?

Las dos opciones visualizadas corresponden estrechamente a dos de los modelos de *Estado benefactor posindustrial* caracterizados por Fraser (1997), que se basan en lógicas opuestas. Uno —el modelo del proveedor universal— promueve el empleo femenino y la provisión estatal de servicios de apoyo (guarderías) con el objetivo de que las mujeres alcancen el estatus de ciudadanas-trabajadoras a la par de los hombres (Fraser 1997: 73-76). Las críticas planteadas por Fraser a este modelo revelan sus limitaciones. Por un lado, se mantiene la relación asimétrica entre el trabajo remunerado (es lo que garantiza el bienestar y otorga el estatus de ciudadanía) y los cuidados (siguen siendo desvalorizados). Por otro lado, aunque el modelo propone la desfamiliarización de los cuidados, está claro que hay aspectos que simplemente no se pueden transferir al Estado o el mercado (especialmente aquellos vinculados a su dimensión subjetiva), y al no prever medidas que promuevan la corresponsabilidad entre hombres y mujeres es probable que la responsabilidad siga recayendo en estas. Finalmente, requiere un mercado laboral con características —acceso universal a empleos de calidad, con sueldos que alcanzan para mantener una familia— que están lejos de la realidad actual, a pesar de las reformas introducidas por el gobierno del FA.

El modelo del cuidador paritario (Fraser 2007: 80-84), en cambio, propone apoyar el trabajo no remunerado de cuidados familiares mediante transferencias monetarias a los/las cuidadores/as. De esta manera, se busca facilitar que las mujeres con responsabilidades domésticas importantes puedan mantenerse a ellas mismas y a sus familias, ya sea solo con la realización del trabajo de cuidado o combinando el cuidado con trabajo fuera del hogar a tiempo parcial. Al reconocer social y económicamente

la importancia de las tareas de cuidados, este modelo ubica el rol de cuidador en un plano de igualdad con el de proveedor, y no requiere que las mujeres se ajusten al modelo de vida masculino para disfrutar de niveles equivalentes de dignidad y bienestar. Sin embargo, el modelo también tiene sus limitaciones: dado que se construye a partir de la actual división sexual del trabajo, no genera incentivos para que los hombres se corresponsabilicen de las tareas de cuidado y tampoco facilita que las mujeres opten por desarrollar proyectos de vida fuera del hogar.

Común a ambos modelos es el hecho de que la población objetivo de las medidas a implementar son las mujeres. Los modelos de vida y comportamientos de los varones no se cuestionan ni se tratan de modificar. En los modelos en discusión en el actual debate político sobre los cuidados en Uruguay, entonces, no se visualiza un sistema más flexible que amplíe las opciones tanto para mujeres como para hombres, como el modelo de cuidador universal propuesto por Fraser (1997: 90-92). Este modelo parte, justamente, de la corresponsabilidad y la igualdad de derechos y obligaciones de hombres y mujeres; implica la reconfiguración tanto de la matriz de protección social como del mercado de trabajo basada en el supuesto de que todos los y las trabajadores/as son (o serán), también, cuidadores/as. Como reconoce la autora, la realización de este modelo requeriría un esfuerzo organizativo considerable para articular múltiples medidas, involucrando al Estado, el mercado, la comunidad y las familias. Pero, sin duda, el desafío más importante sería de orden ideológico, ya que implicaría «subvertir la división existente del trabajo según el género y reducir la importancia del género como principio estructural de la organización social» (Fraser 1997: 91).

V. Reflexiones finales y desafíos a futuro

Luego de este recorrido por los procesos de construcción de los cuidados como tema de políticas y su inserción en la agenda de gobierno de la izquierda uruguaya, volvamos al programa que presentó el FA en el marco de la campaña electoral hacia su segunda administración. Ahora parece bastante evidente que el lugar que ocupa el tema de los cuidados en ese programa resultó más de la incidencia exitosa de las feministas frenteamplistas en su elaboración que de una real interiorización del tema por la fuerza política.

¿Cuáles serían, entonces, los principales desafíos para avanzar en la agenda de políticas de cuidados con equidad de género de cara al nuevo gobierno frenteamplista? No hay fáciles repuestas a esta pregunta, no solo por la complejidad del tema sino por la coyuntura en la cual se plantea. Sin duda, el gobierno presidido por Mujica tendrá una impronta distinta de la del gobierno de Vázquez, reflejando en mayor medida las orientaciones ideológicas del Movimiento de Participación Popular (MPP). Por otro lado, la importancia que tuvieron las feministas en cargos públicos para la promoción de la agenda plantea la interrogante de si la próxima administración también incluirá una presencia estratégica de mujeres dispuestas a defender los avances ya logrados y avanzar en la concreción de nuevas políticas.

Un claro desafío para las integrantes del triángulo de empoderamiento que surge del análisis presentado aquí es cómo lograr que la nueva administración dé el salto cualitativo de una incorporación discursiva del tema a una sustantiva. Es una meta compleja en tanto en principio implicaría resolver diferencias conceptuales fundamentales que probablemente se agudicen en el próximo período si consideramos la posición adoptada por los legisladores del MPP frente a algunos temas centrales de la agenda de género en esta última legislatura.

Tal vez tenga más posibilidad de éxito una estrategia de incidencia que evite las confrontaciones ideológicas y busque centrar la discusión en el nivel pragmático. Esto significa un desafío no menor: las propias feministas reconocen lo complejo que es traducir sus planteos en medidas concretas, especialmente cuando se pretende que el conjunto de políticas de cuidado se articulen en un sistema único nacional que a su vez sea un pilar de una nueva matriz de bienestar cuyos contornos están todavía en proceso de definirse. Pero también cabe recordar que para esta tarea ya existe un insumo de suma importancia: los numerosos conocimientos generados a partir de los esfuerzos realizados en los últimos años por mapear la actual situación de los cuidados y las políticas y servicios existentes, que identifican las demandas actuales de cuidados que tienen distintas familias y proyectan sus necesidades a futuro, y por sistematizar experiencias de otros países.

Además, se presenta un doble desafío en el plano organizativo. En primer lugar, como se ha señalado en el estudio, hasta ahora la articulación entre las distintas actoras integrantes del triángulo de empoderamiento ha sido más bien ad hoc y

puntual. Ahora que el tema está instalado en la agenda político-pública, la actual etapa de transición entre administraciones presenta una suerte de pausa que se podría aprovechar para explorar posibles estrategias coordinadas con vistas a generar una dinámica de articulación más sostenida entre los vértices del triángulo para así potenciar el impacto de las acciones que cada actora se propone desarrollar en el próximo quinquenio. En segundo lugar, la presencia cada vez más visible de otros *stakeholders* en los debates sobre los cuidados plantea la posibilidad de construir alianzas más allá del triángulo, pero también la necesidad de identificar las reivindicaciones y los discursos que puedan estar en conflicto con las propuestas feministas.

Un último desafío, que adquiere más relevancia dado el signo político del nuevo gobierno, es ¿cómo hacer escuchar las voces de las mujeres? Tanto en la consulta ciudadana como en las asambleas participativas del PIONA el tema de los cuidados fue planteado por mujeres de todos los sectores sociales y de todas las edades. Lograr que se visualice que este no es un tema de las expertas académicas o de las feministas (que siguen siendo vistas como un grupo radical que no representa las perspectivas ni las aspiraciones de *lo común* de las mujeres), sino una preocupación real de la mayoría de la ciudadanía femenina, sin duda generaría una importante presión sobre el nuevo gobierno.

VI. Referencias

Bibliografía

- AGUIRRE, Rosario (2004): *Familias urbanas del cono sur: Transformaciones recientes Argentina, Chile y Uruguay*, documento preparado para la Reunión de Expertos de CEPAL «Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: Necesidad de políticas públicas eficaces», Santiago 28 a 29 octubre.
- AGUIRRE, Rosario (2007): «Trabajar y tener niños: insumos para repensar las responsabilidades familiares y sociales», en María Alicia GUTIÉRREZ (ed.): *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación*, Buenos Aires: CLACSO.
- AGUIRRE, Rosario (2008): «El futuro del cuidado», en Irma ARRIAGADA, *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias no. 52.
- AGUIRRE, Rosario (2009a): «Hacia políticas de corresponsabilidad en los cuidados», en Clara FASSLER (coord.): *Mesa de diálogo: Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA.
- AGUIRRE, Rosario (ed.) (2009b): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo: INE-UDELAR-UNIFEM-Inmujeres.
- AGUIRRE, Rosario y Clara FASSLER (1997): «La mujer en la familia como protagonista del bienestar social» en C. FASSLER, P. HAUSER e I. IENS (coords.): *Género, familia y políticas sociales. Modelos para armar*, Montevideo: Trilce.
- AGUIRRE, Rosario y Karina BATTHYÁNY (2005): «Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos», en *La encuesta de Montevideo y área metropolitana 2003*.
- BATTHYÁNY, Karina (2001): «El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: Proyección de demandas», en Rosario AGUIRRE y Karina BATTHYÁNY (comps.): *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- BATTHYÁNY, Karina (2009a): «El cuidado de los adultos mayores en los hogares de Montevideo», en Clara FASSLER (coord.): *Mesa de diálogo: Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA.
- BATTHYÁNY, Karina (2009b): «Cuidado de personas dependientes y género», en Rosario AGUIRRE (ed.): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo: INE-UDELAR-UNIFEM-Inmujeres, pp. 87-123.

- BEVERIDGE, Fiona y Sue NOTT (2001): «Gender mainstreaming: reflections on implementation strategies adopted in selected EU Member States», en *Journal of Social Welfare and Family Law*, vol. 23, n.º 1, pp. 109-115.
- BUCHELI, Marisa y Wanda CABELLA (2005): «El incumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias, el bienestar de los hogares y el contexto legal vigente en Uruguay», en Marisa BUCHELI, Wanda CABELLA y Andrea VIGORITO, *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, Montevideo: UNICEF-UDELAR.
- BUDLENDER, Debbie (2007): *A Critical Review of Selected Time Use Surveys*, Ginebra: UNRISD.
- BUDLENDER, Debbie (2008): *The Statistical Evidence on Care and Non-Care Work across Six Countries*, Ginebra: UNRISD.
- CABELLA, Wanda (2006): *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*, Montevideo: UNFPA-Trilce.
- CARRASCO, Cristina (2001): «La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?», en *Mientras Tanto*, n.º 82, Barcelona: Icaria Editorial, pp. 1-26.
- CHIARA, Magdalena y Mercedes M. DI VIRGILIO (2008): «La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas», en Magdalena CHIARA y Mercedes M. DI VIRGILIO (orgs.): *Manual de gestión de la política social*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- DIETZ, Mary G. (1985): «Citizenship with a feminist face: The problem with maternal thinking», en *Political Theory*, vol. 13, n.º 1 pp. 19-37.
- DIETZ, Mary G. (1987): «Context is all: Feminism and theories of citizenship», en *Daedalus*, vol. 116, n.º 4 pp. 1-24.
- ELSHTAIN, Bethke Jean (1981): *Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Thought*, Oxford: Martin Robertson & Princeton University.
- ELSHTAIN, Bethke Jean (1983): «Public Man, and "Antigone's daughters: Reflection on female identity and the state"», en Irene DIAMOND (ed.): *Families, Politics and Public Policy: A Feminist Dialogue on Women and the State*, Nueva York: Longman.
- FASSLER, Clara (coord.) (2006): *Familias en cambio en un mundo en cambio*, Montevideo: Trilce-RGF.
- FILGUEIRA, Fernando, Magdalena GUTIÉRREZ y Jorge PAPADÓPULOS (2009): *The coming of age of a mature welfare regime and the challenge of care: labor market transformations, second demographic transition and the future of social protection in Uruguay*, Ginebra: UNRISD.
- FRASER, Nancy (1997): *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición «post-socialista»*, Santa Fe de Bogotá: Siglo de Hombres Editores-Universidad de los Andes.
- GILLIGAN, Carol (1982): *In a different voice: psychological theory and women's development*, Cambridge MA: Harvard University Press.

- GIMÉNEZ, Daniel M. (2003): «Género, previsión y ciudadanía social en América Latina», *Serie Mujer y Desarrollo* n.º 46, Santiago de Chile: CEPAL.
- IZQUIERDO, Jesús M. (2003): «Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: hacia una política democrática del cuidado», en *Sere 2003 Congreso Cuidar Cuesta: costes y beneficios del cuidado*, Bilbao: Emakunde-Universidad Autónoma de Barcelona.
- JOHNSON, Niki, con la colaboración de Verónica PÉREZ (2005): *La política de la ausencia: Las elecciones uruguayas 2004/2005, las mujeres y la equidad de género*, Montevideo: CNS Mujeres-ICP(FCS-UdelaR).
- JONES, Kathleen B. (1990): «Citizenship in a woman-friendly polity», en *Signs*, vol. 15, n.º 4.
- MAZEY, Sonia (2000): «Introduction: Integrating gender - intelectual and "real world" mainstreaming», en *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n.º 3, pp. 333-345.
- MAZUR, Amy (2001): *State Feminism, Women's Movements, and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*, Nueva York: Routledge.
- MCADAM, Doug, John D. MCCARTHY y Mayer N. ZALD (eds.) (1996): *Comparative Perspectives on Social Movements*, en Cambridge: Cambridge University Press.
- MIDAGLIA, Carmen y Marcelo CASTILLO (2009): «Reforma social y sistema de protección: Argumentos para la direccionalidad política de las intervenciones públicas en Uruguay», en Carlos BARBA SOLANO, Gerardo ORDÓÑEZ BARBA y Enrique VALENCIA LOMELÍ (coords.): *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México: Universidad de Guadalajara-El Colegio de la Frontera Norte.
- MOLYNEUX, Maxine (1985): «Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua», *Feminist Studies*, vol. 11, no. 2, pp. 227-254.
- MOLYNEUX, Maxine (2007): *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, Ginebra: UNRISD.
- MOSER, Caroline O. N. (1995): *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Lima: Red entre Mujeres-Flora Tristán.
- NASH, Kate (2000): *Contemporary Political Sociology*, Londres: Blackwells Publishers.
- OSZLAK, Óscar y Guillermo O'DONNELL (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires: CEDES.
- OUTSHOORN, Joyce y Johanna KANTOLA (2007): *Changing state feminism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- PATEMAN, Carole (1989): *The disorder of women: Democracy, feminism and political theory*, Cambridge: Polity Press.
- PAUTASSI, Laura (2007): «El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos», *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.

- PHILLIPS, Anne (1991): *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity.
- PHILLIPS, Anne (1992): «Universal pretensions in political thought», en Michèle BARRETT y Anne PHILLIPS (eds.): *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debates*, Cambridge: Polity Press.
- PRINGLE, Rosemary y Sophie WATSON (1992): «“Women’s interests” and the post-structuralist state», en Michèle BARRETT y Anne PHILLIPS (eds.): *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debates*, Cambridge: Polity Press.
- PROKHOVNIK, Raia (1998): «Public and private citizenship: From gender invisibility to feminist inclusiveness», en *Feminist Review*, n.º 60 (Feminist Ethics and the Politics of Love), otoño, pp. 84-104.
- RAI, Shirin (1996): «Women and the state in the Third World: Some issues for debate», en Shirin M. RAI y Geraldine LIEVESLEY (eds.): *Women and the State: International Perspectives*, Londres: Taylor & Francis.
- RAZAVI, Shahra (2007): *The political and Social Economy of Care: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, Ginebra: UNRISD.
- RIGAT-PFLAUM, María (2004): *Pros y contras del gender mainstreaming*, Buenos Aires: FES Argentina.
- RUDDICK, Sara (1995): *Maternal thinking: Towards a politics of peace*, Boston: Beacon Press.
- SALVADOR, Soledad (2007): «Uruguay: Servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar», en *Comercio, género y equidad en América Latina: Generando conocimiento para la acción política*, IGTTN-IDRC-CRDI.
- SALVADOR, Soledad (2009a): «La valoración económica del trabajo no remunerado», en Rosario AGUIRRE (ed.): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo: INE/UEDELAR/UNIFEM/Inmujeres, pp. 155-204.
- SALVADOR, Soledad (2009b): «La institucionalidad para los cuidados en Uruguay y su cobertura», en Clara FASSLER (coord.): *Mesa de diálogo: Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA.
- SAPIRO, Virginia (1983): *The Political Integration of Women: Roles, Socialization and Politics*, Urbana: University of Illinois.
- SCURO SOMMA, Lucía (2009): «Pobreza y desigualdades de género», en Rosario AGUIRRE (ed.): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo: INE/UEDELAR/UNIFEM/Inmujeres, pp. 125-153.
- SILTANEN, Janet y Michelle STANWORTH (1984): «The politics of private woman and public man», en Janet SILTANEN y Michelle STANWORTH (eds.): *Women and the Public Sphere: A Critique of Sociology and Politics*, Londres: Hutchinson.
- STETSON, Dorothy M. y Amy MAZUR (1995): *Comparative state feminism*, Londres: Sage Publications Inc.

- STETSON, Dorothy, M. (2001): *Abortion Politics, Women's Movements and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism*, Oxford: Oxford University Press.
- TRONTO, Joan C. (1993): *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Londres: Routledge.
- VARELA, Carmen (coord.) (2008): *Demografía de una sociedad en transición: La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo: Programa de Población (Unidad Multidisciplinaria, FCS-UdelaR)-UNFPA.
- VARGAS, Virginia y Saskia WIERINGA (1998): «The triangle of empowerment: Processes and actors in the making of public policy for women», en Geertje LYCKLAMA À NIJEHOLT, Virginia VARGAS y Saskia WIERINGA (eds.): *Women's Movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, Nueva York: Garland Publishing Inc.
- WILLIAMS, Fiona (2009): *Claiming and Framing in the Making of Care Policies*, Ginebra: UNRISD.
- YOUNG, Iris Marion (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press.

Documentos oficiales y de organizaciones

- Agenda de las Mujeres: *Una propuesta política de las mujeres organizadas*, CNS MUJERES (2009).
- Anexo de información estadística: *Descripción de la seguridad social (s/f)*.
- BONINO, María (2007): *La institucionalidad de género en el estado uruguayo*, Montevideo: Inmujeres, consultoría para el Inmujeres.
- Breve descripción de la seguridad social para las mesas temáticas: Diálogo sobre seguridad social en Uruguay (s/f)*.
- Centro de Atención Integral de Infancia y Adolescencia (Plan CAIF)*, INAU-INFAMILIA, coord. Ana Cerruti, 1988.
- CNCPS (2009): *De la emergencia a la equidad: Las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)*, Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, MIDES.
- Consenso de Quito, X Conferencia Regional sobre la Mujer de CEPAL (2007).
- Consulta ciudadana: *Mujer, tu voto tiene voz*, ParLamenta-BBF-AECID-PNUD-UNFPA-UNIFEM, 2008.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1979).
- Decreto 227/81 y ley n.º 15804 sobre licencia por maternidad para las funcionarias privadas (28/11/1980).

- Ernesto Murro (2009): *Nuevas leyes, decretos y resoluciones a implementar desde enero y febrero de 2009* (16/1/2009).
- Estrategia de la Infancia y la Adolescencia (2010-2030): ENIA. Resp. Comité de Coordinación Estratégica de la Infancia y la Adolescencia (CCE-Plan de Equidad), MIDES, agosto de 2008.
- FASSLER, Clara (coord.) (2009): *Mesa de diálogo: Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA.
- FASSLER, Clara (coord.) (2008): *Mesa de diálogo: Políticas de salud y cuidados. Una mirada desde el género*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA.
- FASSLER, Clara (coord.) (2007): *Mesa de diálogo: Políticas de educación. Análisis y propuestas*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA-FCS/UdelaR.
- FASSLER, Clara (coord.) (2007): *Mesa de diálogo: Políticas de inclusión social. Análisis y propuesta*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA-FCS/UdelaR.
- Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer: Documento sobre mujer y trabajo, aprobado por la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO el 14/2/1985.
- Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer, Documento sobre educación, cultura y medios de comunicación, aprobado por la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO el 21/1/1985.
- Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer, Documento sobre orden jurídico, aprobado por la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO el 14/2/1985.
- INE (2008): *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares, septiembre 2007*, Montevideo: INE-DS-FCS-UDELAR-UNIFEM-Inmujeres.
- Jornada sobre Familias en CENFORES; expositoras: Wanda Cabella y Mónica di Martino; organizada por la División de Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario del INAU, 5 de agosto de 2009.
- Ley n.º 18437, ley General de Educación (16/1/2009).
- Ley n.º 18437, art. 96 de la educación de primera infancia, a cargo de ANEP-INAU-MEC (16/1/2009).
- Ley n.º 16104, arts. 24, 25, 26, 27, 28 sobre licencia maternal para funcionarias públicas (23/1/1990).
- Ley n.º 17930, art. 29 sobre licencia de funcionarios públicos por paternidad (1/1/2006).
- Ley n.º 18221 de Sistema Nacional Integrado de Salud, normativa referente a su creación, funcionamiento y financiación (13/12/2007).
- Ley n.º 18227 de Nuevo régimen de asignaciones familiares (1/1/2009).
- Ley n.º 18345, art. 5, sobre licencia de funcionarios privados por paternidad, adopción y legitimación adoptiva (2008).
- Ley n.º 18395 de flexibilización de acceso a jubilaciones (1/7/2009).

- Ley n.º 18224 sobre deudores alimentarios morosos (8/1/2008).
- Marina Paredes (s/f): *Demografía y seguridad social en Uruguay: Balance y perspectivas*, Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, FCS-UDELAR.
- Mesas temáticas de diálogo: Diálogo nacional sobre seguridad social. Objetivos, características y criterios de funcionamiento, Montevideo (2007).
- Ordenanza ministerial n.º 217/09 sobre la implementación y desarrollo de la lactancia materna aprobado por la ministra de Salud Pública en la fecha (21/4/2009).
- PÉREZ, Verónica-CNS Mujeres (2007): *Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en Uruguay. Ir a más. Monitoreo de lo actuado por el Instituto Nacional de las Mujeres, 2005-6*, Montevideo: CNS Mujeres.
- Plan de Equidad. Gabinete Social - Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales; resp.: Mtra. Marina Arismendi y As. Christian Mirza, MIDES; aprobado (9/4/2007).
- Plataforma de Acción Mundial, IV Conferencia sobre la Mujer de las Naciones Unidas en Beijing (1995).
- Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados, MEC-INE-CEP, Dirección de Educación, abril de 2008.
- Primer diseño básico curricular para niños y niñas de 0 a 36 meses de Uruguay, Dirección Nacional de Educación del MEC, noviembre de 2006.
- Primer Informe de difusión pública de resultados del 2006: Programa de Maestros Comunitarios, INFAMILIA-CEP-MIDES, Montevideo, marzo de 2008.
- Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos: Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011 Uruguay, Inmujeres, MIDES (2007).
- Programa de gobierno para 2010-2015. Aprobado por el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmira Michelini del Frente Amplio, 13-14 de diciembre de 2008.
- Programa de Maestros Comunitarios, ANEP-CEP-INFAMILIA; coord. técnica: Mtra. Graciela Almirón (5/8/2005).
- Programa Nacional de Atención a la Niñez, Dirección General de la Salud-MSP; director: Dr. Jorge Quian, 2006.
- Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género, Dirección General de la Salud-MSP; directora: Cristina Grela, 2006.
- Programa Nacional de Salud Adolescente, Dirección General de la Salud-MSP; coord.: Dra. Susana Grunbaum (31/10/2007).
- Proyecto de Escuelas de Tiempo Completo, ANEP-CEP-CODICEN-MECAEP-FAS; coord.: Ana Carballo, acta de 1990.
- Proyecto de ley n.º CRR2724/88, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, n.º 2002 (1/6/1988).
- Proyecto de ley n.º CRR2725/88, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, n.º 2002 (1/6/1988).

Proyecto de ley n.º CRR2726/88, *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes*, n.º 2002 (1/6/1988).

Proyecto Desarrolla (2009), Panorama internacional y viabilidad de las políticas de licencias y servicios de cuidado infantil en Uruguay; coord.: Cooperazione Italiana-PNUD Uruguay-UNICEF-UNIFEM-UNFA.

RED GÉNERO Y FAMILIA (2006): *Mesa de diálogo: El proyecto de ley de unión concubiniaria*, Montevideo: Trilce-RGF-UNFPA-FCS/UdelaR.

Repertorio de Políticas Sociales, Informe de la primera etapa, ICP-FCS-UDELAR en convenio con Dirección de Políticas Sociales y Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES, Uruguay Social, vol. 2 (2008).

Resolución respecto al Programa de Educación Sexual, Comisión de Educación Sexual del CODICEN; coord.: Dra. Stella Cerruti, 2005.

Salvador, Soledad-Inmujeres (2009): «Configuración social del cuidado en hogares con niños y con adultos mayores y políticas de corresponsabilidad», informe final, proyecto G: Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones, consultoría para el Inmujeres.

UNIDAD TEMÁTICA DE LOS DERECHOS DE LAS CIUDADANAS (2004): *El Uruguay equitativo: Políticas públicas de género para una democracia paritaria*, Montevideo: UTDC-FA-FESUR.

Otras fuentes de información

■ Sitios web

RGF: <www.unfpa.org.uy/proyectos/index.php?ProjectId=42&All=&Projects=1&Ejecucion=1&ComponentId=3>.

Portal de información del EPFA: <www.epfaprensa.org/HNImprimir.cgi?102,0>.

UNRISD: <www.unrisd.org>.

CEPAL: <www.eclac.org>.

UNFPA: <www.unfpa.org.uy>.

Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, España: <www.tt.mtas.es>.

MSP, Uruguay: <www.msp.gub.uy>.

MTSS, Uruguay: <www.mtss.gub.uy>.

MEC, Uruguay: <www.mec.gub.uy>.

MIDES, Uruguay: <www.mides.gub.uy>.

BPS: <www.bps.gub.uy>.

INAU: <www.inau.gub.uy>.

ANEP, Uruguay: <www.anep.gub.uy>.

Infamilia, Uruguay: <www.infamilia.gub.uy>.

Inmujeres, Uruguay: <www.inmujeres.gub.uy>.

ENIA, Uruguay: <www.enia.org.uy>.

Parlamentaria, Uruguay: <www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/genero.html>.

Comisión Nacional de Seguimiento-Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, Uruguay: <www.cnsmujeres.org.uy>.

FCS-UDELAR, Uruguay: <www.fcs.edu.uy>.

■ Reuniones y entrevistas con actores

Primera reunión FESUR, 14/9/2009:

- ▶ Clara Fassler, coordinadora, RGF.
- ▶ Rosario Aguirre, doctora en Sociología, FCS-UDELAR.
- ▶ Margarita Percovich, senadora y coordinadora de la Red de Mujeres Políticas.
- ▶ Soledad Salvador, economista, FCE-UDELAR.
- ▶ Lilián Celiberti, Articulación Feminista MERCOSUR, Cotidiano Mujer.
- ▶ Beatriz Ramírez, coordinadora Secretaría de Mujeres Afrodescendientes, Inmujeres.
- ▶ Carmen Beramendi, directora Inmujeres.
- ▶ Marisa Lindner, directora División de Políticas de Género, Ministerio del Interior (ex directora Programa Transversalidad, Inmujeres).
- ▶ Karina Batthyány, doctora en Sociología, FCS-UDELAR.
- ▶ Lucía Scuro, magíster en Sociología, FCS-UDELAR.

Segunda reunión FESUR, 30/10/2009:

- ▶ Stella Cerruti, coordinadora Programa de Educación Sexual, ANEP-CODICEN.
- ▶ Cristina Grela, directora Programa Nacional de la Mujer y Género, MSP.
- ▶ Carmen Midaglia, asesora Dirección de Políticas Sociales, MIDES.
- ▶ Jorge Papadópulos, director BPS.
- ▶ Christian Mirza, presidente Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, MIDES.
- ▶ Daniel Radiccioni, director Programa de Transversalidad, Inmujeres.

Entrevistados/as:

- ▶ Ana Aguilera, CIEDUR (12/11/2009).
- ▶ Ana Carballo, coordinadora ETC-ANEP-CEP (12/11/2009).

- ▶ Esther Guerra, directora División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario, INAU (13/11/2009).
- ▶ Jorge Papadópulos, director BPS (16/11/2009).
- ▶ Clara Fassler, coordinadora RGF (16/11/2009).
- ▶ Marisa Lindner, directora de la División de Políticas de Género, Ministerio del Interior (ex directora Programa Transversalidad Inmujeres) (16/11/2009).
- ▶ Elvira Domínguez, directora Representación Empresarial BPS (17/11/2009).
- ▶ Jorge Campanella, jefe Infamilia (17/11/2009).
- ▶ Stella Cerruti, coordinadora Programa Educación Sexual ANEP-CODICEN (17/11/2009).

