

LOS ENFOQUES SOBRE EL “CUIDADO” EN LA AGENDA DE GOBIERNO EN URUGUAY: TENSIONES CONCEPTUALES Y DE POLÍTICA

DOSSIER

ISABEL PÉREZ DE SIERRA - isabelperezdesierra@gmail.com
Magíster en Políticas Públicas y Género. Investigadora FLACSO Uruguay.

FECHA DE RECEPCIÓN: 23-06-15
FECHA DE ACEPTACIÓN: 20-07-15

Resumen

El presente artículo busca contribuir al debate académico sobre la actualidad de las Políticas de Cuidado en Uruguay y la región. Analiza los enfoques sobre el “Cuidado” presentes en la incorporación del asunto en la agenda de gobierno en Uruguay. Para ello toma el debate producido en el Grupo de Trabajo conformado por el gobierno para su discusión durante el período 2010-2013. Incorpora a su vez el proyecto de Ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en debate parlamentario en la actualidad. Del debate producido en el ámbito de gobierno se evidencia que coexisten diversos marcos interpretativos sobre el “Cuidado”. Las tensiones conceptuales presentes durante la definición del problema en el ámbito gubernamental —analizadas a partir de lo que recogen las Actas oficiales sobre el tema—, devienen en enfoques más, o menos igualitarios de concebir la política pública desde la perspectiva de género. Incorporar al análisis el proyecto de Ley en debate actualmente en el país, da cuenta de cómo se expresan aquellas tensiones en nuevas etapas de la política.

Palabras clave: Políticas públicas - Políticas de Cuidado - Igualdad de Género

Abstract

This paper aims to improve academic debate on current policies on *Care* in Uruguay and neighboring regions. This research analyzes alternative approaches on "Care" in Uruguayan government's agenda. Specifically this paper focuses on the debate occurred in the Government Working Group created to discuss this issue throughout 2010-2013. It also assesses the bill of Creation of the Integrated Care National System actually debated by the Parliament. On the Government deliberation it is clear that different interpretive frameworks coexist about "Care". Apparent conceptual tensions in the process of defining the problem — taken from Government Official Acts on this topic— turn into approaches more or less equal to devise public policy from a gender perspective. The analysis of the bill project actually in debate is a way to show these tensions in defining new stages in policy.

Keywords: Public policies – Care policies – Gender equality

Introducción

El cuidado en tanto asunto que debe ser objeto de intervención de políticas públicas se instala en la agenda de gobierno en Uruguay hace menos de una década. Su introducción en la agenda pública del país es bastante anterior, y data de casi 20 años. En este largo proceso confluyeron los aportes de la Red Género y Familia así como las investigaciones que desde el campo de los Estudios de Género —la economía y la sociología en particular— fueron dando cuerpo teórico y empírico al problema. Estos aportes situaron por primera vez el asunto del cuidado y el reparto de las responsabilidades vinculadas a garantizarlo, en el conjunto de las preocupaciones referidas a la organización de la vida en sociedad. El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR) y el Área de Sociología de Género de la Universidad de la República jugaron un papel fundamental en este proceso.

En Uruguay el trabajo no remunerado y la organización social que lo naturaliza han tenido como referentes a Rosario Aguirre y Karina Batthyany en el campo de los análisis sociológicos sobre el tema, a Alma Espino y Soledad Salvador en el terreno de la economía y los sistemas de cuidado como políticas para el desarrollo, a Clara Fassler, Maria Bonino y otras en el análisis comparativo de los posibles modelos de políticas de cuidado, y la propuesta de un modelo de sistema de cuidados en Uruguay, entre otras.

Su incorporación en la agenda de gobierno puede situarse inicialmente en el debate que llevó a la construcción de la Reforma de la Salud (2008), donde por primera vez se delimitaron los campos de “cuidados de salud” y de “cuidados”. Este primer hito dio lugar a dos consecuencias claras: 1. la incorporación del tema en el programa de gobierno del Frente Amplio para el período 2010-2015. 2. la conformación de un Grupo de Trabajo gubernamental, en el año 2010, para la elaboración de la propuesta de un Sistema de Cuidados. Este grupo fue coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.

En el año 2011 tuvo lugar un proceso de consulta y debate en todo el país, propiciado por el gobierno y del que participaron activamente representantes de la sociedad civil organizada así como personas no organizadas de la comunidad. El proceso de debate para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay comenzó el 30 de agosto de

2011 y se desarrolló a lo largo de todo el país en cada una de las ciudades capitales departamentales, reuniendo a 3000 personas en todo el país.

En 2012 el Gabinete Social, integrado por todos los ministerios representados en el Grupo de Trabajo, aprueba el primer documento de propuesta para la construcción de una Política de Cuidados en el país. Sin embargo la propuesta pierde prioridad presupuestal y no llega a implementarse en el período 2010-2014. En diciembre de 2014 se presenta “Cuidados como sistema”, una publicación que resume los acuerdos alcanzados en relación a la política proyectada.

En 2015 la nueva administración de gobierno introduce al debate parlamentario un proyecto de Ley para la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay. La formulación de Políticas Públicas de Cuidado se configura en la intersección de los campos de Estudios de Género y el de Políticas Públicas. El problema sobre el que buscan intervenir tiene como centro la organización social del cuidado, la desigualdad en el reparto de las responsabilidades de brindarlo, así como la falta de garantías para realizarlo en condiciones.

El trabajo no remunerado vinculado al cuidado de otros/as es resuelto actualmente por las familias y afecta principalmente en el uso del tiempo a las mujeres, encargadas mayoritariamente de garantizarlo.

Las evidencias sobre la vigencia de esta desigualdad en Uruguay se suman estudio tras estudio. El reparto desigual de las responsabilidades del cuidado no sólo afecta de forma diferente en el uso del tiempo a varones y mujeres sino que determina las trayectorias de manera desigual para unos y otras en los campos de la educación y del trabajo —entre otras dimensiones del bienestar.

Según el módulo de Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay aplicado en 2013 por el Instituto Nacional de Estadística, mientras los varones dedican un 31,9% de su tiempo al trabajo no remunerado, las mujeres lo hacen en un 65% del total de su tiempo. Asimismo, mientras “poco más de 1 de cada 3 mujeres (35,2%) declara realizar actividades de cuidado de personas dependientes, solo ocurre lo mismo en 1 de cada 4 hombres (INE/Inmujeres/Udelar, 2013:2).

Por su parte, aproximadamente el 35,8% de jóvenes de entre 12 y 29 años realizan tareas de cuidado en Uruguay: el 44,1% de las jóvenes cuidan, mientras que los varones que lo

hacen son el 27,5%. Como agravante, una de cada cuatro mujeres de esta franja etaria deja de estudiar o trabajar para dedicarse a los cuidados, mientras que solamente sucede esto en un 5% para los varones jóvenes, según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2013 (Ministerio de Desarrollo Social: 2015).

Asimismo, el trabajo remunerado vinculado al cuidado de otras personas (cuidados de personas en domicilio o de manera institucional), es un sector ampliamente feminizado del mercado caracterizado por su precariedad, informalidad, falta de jerarquía y profesionalización (Aguirre: 2011).

En este marco, el problema que ha guiado la investigación de la que resulta el presente artículo es la coexistencia de diversas interpretaciones sobre el “cuidado” de otras personas en la agenda de gobierno. Los diversos enfoques están en tensión durante el proceso de instalación del tema en la agenda gubernamental uruguaya. Esta tensión se consolida en el actual proyecto de ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en debate parlamentario¹.

El análisis buscó identificar si las interpretaciones sobre el cuidado y su organización social, en el proceso de discusión en el gobierno en el período 2010-2013, concibieron el asunto como problema de desigualdad de género.

Las concepciones presentes durante la incorporación en la agenda gubernamental uruguaya del tema pueden categorizarse dentro de marcos interpretativos del cuidado desde la perspectiva de género. Principalmente, las concepciones se contienen en dos grandes marcos de interpretación: aquellas que visualizan al problema como resultado de la división sexual del trabajo, la desigualdad de género, y pretenden transformar el modo en el que actualmente se organiza y se distribuyen las responsabilidades de cuidado; y aquellas que no lo conciben necesariamente como un problema de desigualdad de género, no pudiendo por tanto aportar posibles soluciones a la organización actual del cuidado desde dicha perspectiva.

La coexistencia de múltiples miradas sobre el cuidado como problema de desigualdad, asociadas a modelos interpretativos más o menos igualitarios desde la perspectiva de

¹ En marzo de 2015 el Poder Ejecutivo remite al Parlamento el proyecto de Ley de creación del Sistema Nacional de Cuidados, que obtiene media sanción en Cámara de Senadores el pasado 12/8/2015. En el presente el proyecto se encuentra en estudio en la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes, que luego valorará el proyecto en el Plenario.

género, así como la presencia de una diversidad de interpretaciones sobre las políticas que deben implementarse para su solución, permiten identificar riesgos para futuras etapas de la política pública.

El proyecto de ley en discusión en el Parlamento, con media sanción de la Cámara de Senadores desde agosto de este año, puede analizarse a la luz de aquellas tensiones conceptuales y de política presentes en la incorporación del cuidado en la agenda de gobierno.

El análisis del debate generado en el marco de un Grupo de Trabajo con integración de diversos actores del Poder Ejecutivo durante 2010-2013 evidenció que en la instalación en la agenda de gobierno del cuidado, las concepciones presentes: 1. no lo conciben necesariamente como problema de desigualdad de género; 2. son fundamentalmente dos —y contrapuestos— los marcos interpretativos que las respaldan; uno esencialista/conservador y uno de carácter transformativo.

A partir de los elementos emergentes de dicho análisis del proceso de incorporación del cuidado en la agenda de gobierno en Uruguay es posible analizar el actual proyecto en discusión, como elemento de formulación de la política. A la vez es posible encontrar continuidades y discontinuidades en las tensiones emergentes de la primera etapa.

Método

El presente análisis resulta de un estudio de carácter cualitativo sobre el debate generado durante la incorporación en la agenda gubernamental en Uruguay del “Cuidado” como asunto público.

Este estudio se centró en el período de instalación del denominado Grupo de Trabajo (GT) a nivel gubernamental, creado por la resolución presidencial 863/010. El GT es creado para la elaboración de una propuesta de política de cuidados, y está conformado por algunos actores permanentes, mientras que otros lo integran de modo puntual. Entre los primeros se encuentran los principales organismos estatales: Ministerio de Trabajo, de Salud, de Educación, Economía y Finanzas, de Desarrollo Social, así como los organismos rectores en materia de infancia y adolescencia, personas adultas mayores, género, discapacidad,

seguridad social; y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente de Presidencia de la República.

Entre aquellos que participaron de manera esporádica se encuentran representantes de la sociedad civil organizada, particularmente de la organización Red Género y Familia, así como de la academia nacional.

El material documental que recoge el debate acaecido en este espacio, así como otros documentos analizados, se complementó con la realización de entrevistas semi-estructuradas a expertos/as del gobierno y de la sociedad civil organizada vinculados al proceso de definición del cuidado como asunto de la agenda de gobierno en Uruguay.

Los documentos analizados fueron 16 Actas oficiales del total de reuniones realizadas entre marzo de 2010 y agosto de 2013 del Grupo de Trabajo; documentos oficiales aprobados por el Gabinete Social del gobierno en base a los acuerdos alcanzados en el Grupo de Trabajo; legislación emergente del proceso; notas de prensa publicadas sobre el tema en el período analizado; proyecto de Ley presentado en 2015.

La opción de entrevistar a algunos de los actores que participan del Grupo de Trabajo estuvo fundamentada en la posibilidad de obtener mayor información, valoraciones, y profundidad en general, a la provista por los insumos recogidos en las Actas. Asimismo, se seleccionó para las entrevistas una asesora gubernamental que si bien estuvo fuera del Grupo de Trabajo participó de las reuniones de discusión presupuestal en representación de uno de los ministerios involucrados. Su perspectiva conjuga una visión que está por fuera del proceso específico, pero por dentro de las discusiones más amplias que están teniendo lugar en el gobierno en relación a qué problemas son o no prioritarios para su tratamiento con políticas públicas.

Las entrevistas a actores calificados se realizaron al Director Nacional de Políticas Sociales, encargado de la coordinación del Grupo de Trabajo intersectorial creado para la discusión del problema y elaboración de acuerdos. A una asesora política del ministro de Educación y Cultura, participe de discusiones en el marco de la definición presupuestal y del Gabinete Social. A la representante del Ministerio de Salud Pública en el Grupo de Trabajo interinstitucional. A la coordinadora de la Red Género y Familia.

No se incluyen todos los actores del GT en las entrevistas por dos fundamentos: los tiempos disponibles para la realización del análisis y los aportes que ya brindaban el resto de los insumos de trabajo.

Al material enumerado se agregan los registros de grabaciones de la jornada de “Rendición Social de Cuentas” realizada en 2013 por el Grupo de Trabajo hacia un Sistema Nacional de Cuidados, en el que participan actores del gobierno y la sociedad civil organizada.

Se excluye del análisis el material resultante de la relatoría del proceso de debate con la sociedad civil propiciado por el gobierno durante el año 2011, del que participaron unas 3000 personas, dado el caudal de información con el que ya se contaba para el trabajo propuesto y lo vasto del material emergente de esa instancia, que podría ser objeto de otros análisis de política emergentes.

Asimismo, se incorpora el texto del proyecto ley en discusión parlamentaria en Uruguay desde mayo de 2015, como instrumento de formulación de la política, y se toman en consideración las versiones taquigráficas de las comparecencias oficiales ante las comisiones de Senadores y Diputados que actualmente tienen bajo estudio la propuesta.

Los procedimientos de análisis implicaron la categorización de las expresiones y consideraciones emergentes de las fuentes examinadas, en marcos interpretativos desde la perspectiva de género de los “Cuidados”. Asimismo, se cruzaron estos enfoques con una serie de tensiones presentes en las políticas de izquierda en Uruguay: políticas universales/políticas focalizadas; sectorialidad/intersectorialidad; gestión de gobierno/imaginario programático.

Este procedimiento permitió identificar la convivencia de enfoques contrapuestos desde la perspectiva de género en relación a los “Cuidados”, primando en dicha tensión una visión conservadora. Esto evidencia riesgos para futuras etapas de la formulación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y permite realizar recomendaciones para el seguimiento de su diseño e implementación.

La configuración de la agenda de gobierno

Hacer referencia a la noción de política pública y su conceptualización se vuelve imprescindible a la hora de presentar el marco del presente análisis.

Una política pública se configura a partir de un conjunto interrelacionado de decisiones y ausencia de ellas, que tienen por objeto un área determinada de tensión o situación evaluada como problemática a nivel social (Vallés, 2000). “Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las decisiones públicas –lo cual les confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados” (Vallés, 2000: 377).

Están implicadas en la política pública, y fundamentalmente en las etapas de conformación de la agenda pública y gubernamental, tanto las decisiones como la omisión de ellas. Las políticas públicas no sólo se componen de lo que fue objeto de decisión pública acerca de determinado asunto que es centro de interés social. También las conforma aquello que no se manejó en dichas decisiones, lo que quedó al margen, lo que puede constituir su frontera. En el proceso previo a su formulación, en la definición misma del problema como asunto de gobierno, por tanto, se juega gran parte del desenlace.

Precisamente uno de los caminos posibles en el marco del análisis de políticas (policy analysis) planteados por Lasswell (1992) es el estudio del conocimiento en el proceso de las políticas, es decir, la comprensión acerca de cómo se da el proceso en la toma de decisiones en un contexto real.

Subirats (2008) rescata el carácter inaceptable de la realidad que se atiende con una política pública, reconocido por actores gubernamentales y recogido en la agenda gubernamental. Analizar por tanto el proceso de debate que define en qué términos la desigualdad generada por el cuidado de otros/as, o el déficit existente en respuesta a dicha tarea, y al derecho a recibirlo, es inaceptable para el gobierno uruguayo, es de sustancial importancia para arrojar luz sobre las instancias venideras en la construcción de la política. Posibilitan asimismo dentro de ciertos marcos categoriales realizar un análisis de esos resultados en instrumentos concretos.

Tal como lo expresa Aguilar Villanueva, “Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del Estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución” (1993: 21).

Qué hace que determinados asuntos terminen siendo de interés gubernamental, es por tanto un posible foco del análisis de las políticas públicas, así como qué procesos son los

que producen o no —y en qué términos— dicha incorporación. La formación de agenda, tal como lo plantea el autor, produce la agenda de gobierno, y esta conduce a su vez a la fase de formulación y legitimación de la política pública.

Analizar entonces el modo en que determinado problema asume un lugar privilegiado en la agenda pública en general y en la agenda de gobierno en particular implica poner atención a diversos elementos que pueden explicar el fenómeno: la incidencia de actores específicos de dentro y fuera del gobierno, su novedad respecto a lo entendido como problema público en determinado contexto, la cantidad de personas que afecta, la innovación que requiere o no para el Estado en la búsqueda de soluciones, entre otros.

No todos los problemas logran formar parte de los temas de interés público y colocarse entre los asuntos prioritarios de un gobierno:

Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención. Cuando logran acaso colarse en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina o emergencia. (Aguilar Villanueva, 1993: 24)

Indagar en las razones por las que tiene lugar una u otra respuesta a un asunto, el modo en que se da forma y contenido a un problema como problema gubernamental, es por tanto de fundamental importancia política y administrativa, tanto en los niveles teórico, como práctico en el proceso de construcción de políticas públicas.

Las exclusiones e inclusiones realizadas en el proceso de construcción de sentido sobre un problema en el marco de su incorporación en la agenda pública y de gobierno son factibles de ser indagadas en el marco de los análisis de políticas públicas, en tanto determinarán la formulación específica de las soluciones que se propongan al problema.

La formación de la agenda de gobierno, los modos y el grado en que tiene lugar, la cantidad y calidad de la participación de los distintos actores, evidencian a su vez la calidad de la democracia en determinada sociedad, pues permite visibilizar quiénes son los actores sociales que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen la capacidad de incidir para transformar las cuestiones sociales en asuntos públicos y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores

gubernamentales están dispuestos a actuar frente a las demandas de determinados sectores, así como cuál es el contexto ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a qué cuestiones. Revela, en definitiva, las relaciones de poder que dominan efectivamente en la concreción de una política y permite predecir determinados riesgos futuros, asociados al modo en que tuvo lugar ese proceso. A la luz de ellos es posible en definitiva evaluar los instrumentos de política presentes.

Como manifiesta Aguilar Villanueva, un gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado su atención, y en lo que ha puesto interés en definir como asunto de agenda. A su vez, las ideas y valoraciones que se tienen de en qué consiste y cuáles son las causas del problema, son determinantes para disponer atención para el problema o no, y para decidir los cursos posibles de acción o inacción.

Marcos de interpretación del cuidado

En el análisis cualitativo, establecer marcos referenciales interpretativos constituye un modo de investigación posible de los fenómenos que se estudian. Los marcos interpretativos pueden definirse como paradigmas que refieren a una manera de ver o entender los fenómenos (Schwandt, 1994).

El conjunto de concepciones en juego durante el proceso de definición de un problema puede por tanto asociarse a distintos paradigmas, en tanto modos de ver y entender el fenómeno en cuestión. En este caso, los “Cuidados” y las políticas que deben atender a su organización.

De este modo, y para el análisis en cuestión, se hallaron dos posibles marcos interpretativos de los “Cuidados” desde la perspectiva de género: 1. Conservador/Esencialista; y 2. Transformativo.

El primero puede conceptualizarse a partir del planteo de Adriane Rich (1986) que destaca el papel de la asunción de la maternidad como institución patriarcal establecida en un determinado orden social, que posiciona a las “madres” como siempre (pre) dispuestas “naturalmente” a la crianza y el cuidado. Como madres, las mujeres han sido tanto idealizadas como también explotadas, dice la autora.

La representación de la madre “sacrificada” que se hace cargo —y se posterga— por su hijo/a, y por extensión también del conjunto de personas que lo requieren en el sistema de parentesco (personas adultas mayores, personas con discapacidad) sin duda es emblemática de esta asunción tan costosa descripta por la autora, y a la vez tan utilizada como “credencial simbólica” de una supuesta cualidad femenina para el cuidado. La asunción y el orden patriarcal en que se hace efectiva están irremediabilmente ligados a la incondicionalidad del “instinto maternal”. Este orden discursivo que se configura en marco interpretativo, plagado de discursos y representaciones, que extiende la significación de la noción mujer a “naturalmente hecha para el cuidado” de otros, encuadra parte de las posiciones presentes en el debate gubernamental sobre el cuidado en Uruguay.

Este marco referencial interpretativo visualiza al problema del cuidado como no necesariamente vinculado a una desigualdad de género. Entiende asimismo a las mujeres como una más de las poblaciones afectadas por el problema, desdibujando el carácter sustantivo que tienen la ideología y el orden de género como fundamento del mismo, así como en sus posibles soluciones.

Este modo de ver y entender el problema del cuidado en tanto asunto público difumina la centralidad de la afectación desigual en la actual organización social del cuidado para las mujeres, y omite el rol que puede significar para las relaciones entre varones y mujeres la promoción de la corresponsabilidad. Convierte en definitiva al cuidado de otros en un problema de muchos y de nadie específicamente.

El segundo marco interpretativo puede vincularse a un posicionamiento feminista y de derecho humanos que entiende no sólo que el cuidado de otros no es propiedad natural de las mujeres sino que, además, esta vinculación naturalizada es precisamente resultado de una operación ideológica.

Transformativo como término que alude a aquello que tiene un potencial transformador “que tiene virtud o fuerza para transformar”. Fraser (1997) hace referencia a políticas transformativas como aquellas que abordan a la vez reconocimiento y redistribución, combinando socialismo y deconstrucción.

Desde este marco, algunas perspectivas entienden incluso que los “cuidados”, “domesticar el trabajo, también a nivel conceptual, ya que marcan un territorio transfronterizo con gran

potencial para hacer temblar las estructuras de análisis que se mantienen en una disciplina excesivamente fragmentada” (Martin Palomo, 2008).

Respecto de la noción de género, tanto Rubin (1986) como de Lauretis (1987), plantean que pensar el término reducido a la diferencia sexual no ha hecho otra cosa que reinstalar la ontología binaria que, en realidad, es preciso deconstruir con el objetivo de transformarla.

La noción de sistema sexo-género (Rubin, 1986) supone una producción simbólica y permite visibilizar que el modo en que se construyen el género y la sexualidad en cada sociedad no es de modo alguno inevitable ni invariante. El resultado de su análisis no describe una naturaleza o una relación causal sino más bien un entramado que tiene como efecto una determinada “naturalización”. Tener en cuenta que el sistema sexo/género vigente configura las condiciones de producción del género y la sexualidad posibilita visualizar la necesidad de actuar sobre él, al mismo tiempo que pensar los problemas como enmarcados en dicho sistema.

Un conjunto de posiciones y afirmaciones en el marco del debate en torno al cuidado como asunto de gobierno en Uruguay pueden interpretarse a la luz de este “paradigma”, que se categoriza como “transformativo”, en tanto supone que es preciso transformar los mandatos de género y las relaciones sociales actuales entre varones y mujeres en torno al cuidado de otras/os. Introduce asimismo el cuestionamiento al propio binarismo a la hora de pensar el género, advirtiendo los riesgos de pensarlo como diferencia sexual. Complejiza la mirada sobre los cursos de acción posibles para intervenir en la actual organización social del cuidado. Evidencia que posibles sujetos de la política son familias no necesariamente constituidas por parejas heterosexuales, adecuando asimismo la acción política a los avances normativos en el país y los avances de una nueva agenda de derechos humanos en la región.

La agenda de gobierno en la izquierda uruguaya: un campo atravesado de tensiones

El análisis del debate producido con el cuidado durante el segundo ciclo de gobierno de la fuerza política Frente Amplio en la historia del país da cuenta, como elemento añadido, de un conjunto de tensiones que atraviesan el campo de las interpretaciones a los asuntos que

acceden a la agenda gubernamental en Uruguay en el período. Dichas tensiones también se vinculan a uno u otro paradigma de interpretación del cuidado desde la perspectiva de género, como se evidencia del análisis.

Políticas universales/Políticas focalizadas

La tensión universalidad-focalización, también puede expresarse como una tensión conceptual y de paradigma entre la necesidad de construir “Políticas de combate a la pobreza” o centrarse en las creación de políticas integrales de protección social vinculadas derechos.

Si bien se trata de un debate más global, el modelo uruguayo está marcado por una tradición universalista temprana asociada al modelo batllista² de principios del siglo XX, que consolidó una matriz de cultura política con un papel ampliado del Estado, de fuerte sentido integrador.

Tal como expresa Leticia Pérez (2011), esa forma de pensar y de construir políticas integradoras se quebró profundamente llegada la década de 1970, lo que supuso un profundo cambio en la concepción de la ciudadanía.

La reforma de la década de los noventa aplicó sobre una base incompleta e inconclusa de protección formatos focalizados, descentralizados y privatizados (Midaglia, 2010). La combinación explosiva entre la era neoliberal y sus reformas societales, arrojó un nítido resultado: la profundización de la pobreza, la concentración de la renta y la exclusión en toda América Latina (PNUD, 2004).

Desde entonces, la atención al precariado es un problema que se instala en primer plano y requerirá, cada vez más, políticas para amortiguar sus efectos más perversos (Olesker; 2009).

El primer gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2010), el segundo (2010-2015) y el tercero que recién comienza, heredan por tanto una tensión ideológica y de acción que podría sintetizarse del siguiente modo: actuar con políticas públicas para eliminar y/o reducir la pobreza extrema mientras se llevan a cabo reformas estructurales enmarcadas

² José Batlle y Ordoñez, integrante del tradicional Partido Colorado, ejerció la presidencia durante dos períodos a principios del S.XX en Uruguay: 1903 - 1907 y 1911 - 1915. Se denomina Batllismo en el análisis histórico al período comprendido entre el primer y el segundo gobierno de Batlle y Ordoñez, pautado por una fuerte impronta estatista y laica que marcará la historia posterior del país.

en una visión universal de derechos, ¿es posible? Ambos objetivos ¿pueden perseguirse a través de la misma clase de políticas?

Sectorialidad/intersectorialidad

La organización del Estado y la gestión de las políticas por sectores fuertemente diferenciados (salud, educación, vivienda, economía), propia de la tradición del Estado de bienestar, colida con una nueva concepción en materia de políticas públicas, que promueve la intersectorialidad como apuesta para la respuesta más unificada frente a los problemas públicos que se plantea abordar. De algún modo, la tradicional sectorialización ha generado, desde esta nueva visión, fragmentación en las respuestas.

Uruguay tiene una larga tradición sectorial en materia de políticas sociales, pues su trayectoria estatista en materia de protección social promovió la generación y asentamiento de instituciones con fuerte énfasis en lo sectorial. Esta tradición atenta contra una visión integradora que, tanto el programa de gobierno del Frente Amplio como la instalación del cuidado en la agenda de gobierno, parecen querer impulsar.

Gestión de gobierno/ imaginario programático

La idea de imaginario remite a la noción de significaciones imaginarias acuñada por Cornelius Castoriadis (1997) referida a esa dualidad —aritmética y mito—, que ilustra las dos dimensiones en las cuales se despliega la institución de la sociedad.

El estudio de la información recogida sustenta la idea de que hay un asunto que tensa la formulación de la política pública en el segundo gobierno de izquierda del Frente Amplio-Encuentro Progresista en Uruguay, que puede caracterizarse por la tirantez entre el imaginario programático-, y la impregnación que recibe la fuerza política de la gestión de gobierno, surgiendo una visión “realista” del quehacer político. La visión pragmática, derivada de la gestión gubernamental, parece oponerse a lo “imaginario”. En tanto, precisamente, lo que caracteriza a lo segundo es no ser ni racional ni real (Castoriadis, 1997).

Políticas de cuidado: modelos posibles

En *Iustitia Interrupta*, Nancy Fraser (1997) realiza lo que denomina un experimento conceptual respecto de la posibilidad de pensar un Estado benefactor posindustrial y las políticas que debiera llevar adelante para alcanzar la equidad de género. Así, construye un marco conceptual de los posibles modelos a adoptar tras la noción industrial de “salario familiar”, que unificó los reclamos de las mujeres con los del movimiento obrero en aquel momento.

Únicamente modificando la oposición binaria varón-proveedor, mujer-cuidadora, será posible pensar en un modelo de organización social alternativo, que a la vez cumpla con los principios necesarios para hablar, según la autora, de equidad de género. Y esto difícilmente pueda alcanzarse sin el aporte de la deconstrucción.

Para Fraser, tanto el Modelo de Proveedor Universal (MPU), como el Modelo de Paridad del Cuidador, son insuficientes en sí para lograr la equidad si no son acompañados de un cambio cultural más amplio de asignación de roles y funciones, desmantelando la oposición proveedor-cuidador.

El MPU se orienta a igualar a las mujeres a las condiciones masculinas de empleo, delegando en el Estado y en el mercado el cuidado (creación de puestos de trabajo femeninos, regulación estatal de los cuidados, formalización del trabajo de cuidado).

El segundo modelo, de Paridad del Cuidador, por su parte está orientado a mantener las diferencias entre varones y mujeres, intentando omitir los costos diferenciales asociados a una y otra tarea (modelo de la asalarización del cuidado).

En el presente análisis, ambos modelos en los que pueden enmarcarse las soluciones al cuidado de otros/as como objeto de política pública, podrían vincularse con un marco interpretativo conservador desde la perspectiva de género. Ninguno de ellos tiene en cuenta que es preciso incidir en otro conjunto de aspectos de carácter ideológico para desarticular el binomio polarizado —y hasta ontologizado— varón-proveedor/mujer-cuidadora.

En lugar de cualquiera de los dos modelos, Fraser plantea pensar en términos de Cuidador Universal:

“Un estado benefactor posindustrial debe asegurar que los hombres hagan lo mismo, al tiempo que rediseña las instituciones de modo que se eliminen las dificultades y el esfuerzo. Podríamos llamar a esta concepción la del Cuidador Universal (...) Los trabajos estarían diseñados para empleados que son también cuidadores”. (1997: 90)

El modelo alternativo planteado por Fraser puede asociarse al marco interpretativo desde la perspectiva de género definido aquí como transformativo, en tanto supone la apuesta a la reconfiguración de los roles y relaciones entre varones y mujeres vigentes en relación al cuidado de otros/as, no sólo a la interna de las familias sino en la propia concepción que el Estado tiene sobre los sujetos de la política pública. En este paradigma, el propio mercado y las ofertas de trabajo estarían diseñados tomando como sujetos a personas que cuidan, sin importar cuál sea su identidad de género.

La agenda de Derechos Humanos y cuidado

Desde lo conceptual, los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes nos brindan un marco analítico. En particular, algunos instrumentos han explicitado que la conciliación entre trabajo no remunerado y remunerado es un derecho que es preciso efectivizar por parte de los Estados para consolidar la igualdad entre varones y mujeres.

La I Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, que se dedicó a analizar la agenda planteada por El Cairo tras 20 años de su aprobación en el ámbito regional, es uno de los ejemplos. Realizada en Uruguay en agosto de 2013, arrojó como resultado el Consenso de Montevideo, que plantea con claridad la necesidad de avanzar en instrumentos que posibiliten la conciliación como un asunto de población y desarrollo.

El Consenso Regional de Población y Desarrollo (2013) se alía al planteo realizado por el Consenso de Quito (2007), que tiene como centro los derechos humanos de las mujeres. Ambos documentos plantean la paridad en la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida democrática junto a los varones como un derecho que sólo se alcanza con la necesaria garantía de corresponsabilidad en los cuidados. Un derecho no es posible sin el otro.

En este marco, los Estados de América Latina y el Caribe acordaron en Montevideo:

Desarrollar y fortalecer las políticas y servicios universales de cuidado que estén basados en los estándares más altos de los derechos humanos, con perspectiva de igualdad de género y generacional, que promuevan la prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y que faciliten el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas; (CEPAL, 2013: 16)

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA), ha colocado también el tema con centralidad en la reciente Declaración de Asunción para el cuadragésimo cuarto período ordinario de sesiones de la asamblea general de la OEA, titulado "Desarrollo con inclusión social", donde se reconocen, en el inciso 6: "las importantes contribuciones de las mujeres al desarrollo sostenible y al crecimiento económico, incluyendo su trabajo no remunerado en los ámbitos doméstico y del cuidado; y la necesidad del empoderamiento de las mujeres para eliminar la desigualdad de género y lograr el ejercicio pleno de sus derechos" (OEA, 2014).

Los Estados parte declaran su compromiso en

"fortalecer los esfuerzos para garantizar la plena equidad e igualdad de acceso, oportunidades, participación y liderazgo de las mujeres en los procesos de desarrollo de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por los Estados dirigidos a alcanzar una participación plena e igualitaria de las mujeres en todas las esferas de la sociedad." (OEA, 2014)

Resultados

El problema de la desigualdad entre varones y mujeres en relación los cuidados es interpretado de diferentes maneras por sus actores en el debate generado durante su instalación en la agenda de gobierno en Uruguay. No es visualizado necesariamente como un problema vinculado a la desigualdad de género. Asimismo, en la confluencia de perspectivas en tensión, no todas las visiones implican una posición transformativa respecto de la actual organización social del cuidado, y el orden de género que lo sustenta. Algunas de las intervenciones recogidas en las actas del GT dan cuenta de esta tensión:

"Cuando se habla de cuidadores, en masculino, se habla de un colectivo principalmente conformado por mujeres, que partimos de la base que no tiene formación, pero que hasta ahora hemos hecho trabajar por algo que creemos

debieran saber por el simple hecho de ser mujeres” (Representante en GT. Instituto Nacional de las Mujeres).

“Un debate que ha estado permanentemente presente es el de si acá vamos a garantizar los derechos de las mujeres o los derechos de los demás... es decir, de quienes cuidan o de quienes son cuidados. (...) Este es un debate que ha atravesado toda esta construcción, y que tiene que ver con creencias o con una definición ideológica”. (Representante en GT. Ministerio Desarrollo Social).

“Me parece que si bien hay que asegurar derechos, tampoco puedes perder de vista algunos valores que tienen que ver con el hogar, el afecto. Hay cosas que no las sustituís con un sistema. La propia liberación de la mujer tiene costos altísimos. Las familias se han alejado de los cuidados, pero también de la educación de sus hijos”. (Asesora ministerial educación).

Se evidencia al mismo tiempo una especificidad en la instalación del cuidado en la agenda gubernamental en Uruguay durante el segundo gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista, fuerza política de izquierda que alcanza el gobierno nacional por primera vez en la historia del país en el año 2005.

En el contexto particular de su instalación se produce una articulación confusa en relación a la definición de qué debe atender una política de cuidados en Uruguay.

El objetivo de incidir en la distribución desigual de responsabilidades entre varones y mujeres en la organización del cuidado y el objetivo de gobierno de reducir la pobreza y eliminar la indigencia (Frente Amplio, 2008) se imbrican en el debate gubernamental del momento. Esta articulación ambigua se evidencia en la aparición de una perspectiva “pragmática” en el debate gubernamental, que comienza a permear el debate sobre el cuidado. La reflexión sobre quiénes deben ser sujetos de la política se tiñe de términos como “urgencia”, “disponibilidad fiscal” y priorización por “quintil de ingresos”, nociones ajenas a la cuestión de las Políticas de Cuidado. Estas últimas pretenden incidir en una dimensión poco explorada por las políticas hasta el momento: la pobreza de tiempo y las desigualdades emergentes de la actual división sexual del trabajo.

“La orientación del actual gobierno es desde el enfoque de derechos ciudadanos y por tanto nuestro gobierno aspira a políticas universales más allá de cómo lleguemos a ellas”, afirma un representante del Ministerio de Desarrollo Social en el GT durante el proceso de debate. Sin embargo, la prioridad marcada por el segundo gobierno del Frente Amplio, de eliminar

la indigencia y bajar la pobreza a la mitad (Frente Amplio, 2009), parece colarse todo el tiempo en la discusión para determinarla, introduciendo el problema de pensar “cómo pasamos de lo focal a lo universal”, o si se comenzará por las poblaciones “más vulnerables” desde el punto de vista socioeconómico también en relación a la atención de este problema o no.

La tensión introducida por esta discusión de fondo da cuenta de cómo la prioridad y centralidad dada al problema público de desigualdad de género del cuidado, colocada en la agenda pública por una coalición promotora, se va desarticulando producto de un impulso conservador que comienza a colarse en discusiones de este tipo. ¿Qué evidencia que focalizar en sectores de pobreza una solución al problema de los cuidados sea efectivo, más necesario, o cumpla algún objetivo de mediano plazo? Más bien las evidencias dicen lo contrario: son las mujeres de sectores medios quienes presentan hoy en Uruguay mayores dificultades para conciliar trabajo remunerado y cuidados. Entonces, ¿por qué se cuele esta discusión, que en todo caso podría ser de otro orden de problemas públicos, en el debate de definición del problema público de los cuidados? Una especie de triunfo del marco interpretativo conservador parece hacerse presente, desdibujando las causas y posibles soluciones al problema en discusión.

La imbricación entre objetivos de diversa naturaleza genera el riesgo de desnaturalización de ambos objetivos, particularmente el de una Política de Cuidados, incidiendo en las respuestas que se brinden. Algunos de estos resultados pueden verse ya hoy en los instrumentos creados de Política Pública.

Por su parte, las perspectivas que recolocan al cuidado como una tarea “naturalmente” femenina se hicieron presentes permanentemente durante el debate gubernamental uruguayo, no sólo en el GT conformado para la definición del problema sino también en los debates promovidos con actores sociales. Esta conquista —al menos provisional— del marco interpretativo conservador desde la perspectiva de género en la concepción del cuidado influye en la formulación concreta de los instrumentos que conformarán la política en Uruguay.

El nudo se plantea en si efectivamente la solución debe apuntar a garantizar el derecho a la autonomía para las mujeres y a corresponsabilizar el cuidado, pues esto podría traer “riesgos” para el sostén de las familias y sus “valores”.

Esta visión tiende no sólo a leer la actual distribución de roles en las relaciones entre varones y mujeres como natural (si las mujeres no están en el hogar, se ausentan los valores, porque ellas poseen un “instinto” para criar), sino que además no puede ver dichos roles como factibles de transformarse con una acción de política.

Para otro marco de interpretación del problema, de intención transformadora, es posible considerar no sólo que los roles actualmente jugados por varones y mujeres en la organización social del cuidado no son “naturales” sino que es necesario apostar a su modificación, entendiendo que incluso sólo pensar en familias compuestas de “varones” y “mujeres”, y con relaciones erótico-afectivas heterosexuales, es insuficiente.

La convivencia de estas concepciones, asimilables a marcos de interpretación diferentes, dieron como fruto discusiones en torno a si garantizar los derechos de quienes cuidan y el derecho de quienes deben ser cuidados es posible al mismo tiempo, sin implicar una colisión. También producto de esta disputa de los marcos de interpretación del cuidado desde la perspectiva de género, la incorporación en los documentos oficiales de la noción de corresponsabilidad entre varones y mujeres tiene lugar de manera tardía, según se evidencia en las actas oficiales del período.

Los instrumentos emergentes del proceso posterior a la etapa de delimitación del problema en la agenda, en particular el proyecto de ley que se encuentra en debate parlamentario, y algunos de sus artículos, evidencian nuevamente las tensiones que se hicieran presentes en otras etapas de la política. Dicho proyecto de ley fue aprobado ya en Cámara de Senadores y se encuentra en debate en Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados.

Más allá de las modificaciones que pueda sufrir a la luz del intercambio legislativo, el documento da cuenta de un estado de situación que hace su análisis de interés.

El artículo 1º del proyecto que crea un Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay lo define como una política destinada a atender “las necesidades de las personas en situación de dependencia” y al mismo tiempo “contribuir a la superación cultural de la división sexual del trabajo” (Poder Ejecutivo, 2015: 20). Sin embargo, un artículo posterior en el que se define el cuidado omite del binomio implicado en tales acciones a quien debe garantizarlo. Entiende sin embargo entre los sujetos de la política a las “personas que

cuidan”, aunque no distingue allí entre quienes lo hacen de manera remunerada y quienes lo hacen de manera no remunerada, a la interna de los hogares.

La exposición de motivos que antecede al articulado del proyecto de Ley puede enmarcarse en el marco interpretativo transformativo, entre otros aspectos porque sostiene la intencionalidad de incidir en la división sexual del trabajo. Pero este espíritu pierde solvencia en la propuesta concreta del articulado, lo que puede leerse a la luz de la tensión entre marcos interpretativos en el ámbito gubernamental y la puja de la perspectiva conservadora por predominar finalmente.

Muestra de ello son, entre otras, la ausencia en el articulado de la mención a la dimensión del sistema vinculada con la transformación cultural necesaria, denominada por actores del período de debate como “función pedagógica” de la política. De hecho la propuesta iguala el cuidado remunerado y el no remunerado, lo que hace muy difícil pensar en los objetivos diferentes que deben guiar a la política en uno y otro caso.

Por otro lado, incluye al Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay como integrante de la Junta Nacional de Cuidados que se crea, pero con voz y sin voto. Más allá de una argumentación que se ha consolidado durante estos meses para justificar la calidad de la participación del organismo rector en políticas de género vinculada a su institucionalidad introducida dentro de una secretaría de Estado con mayor jerarquía, es difícil no visualizar el gesto como una ganancia para el marco interpretativo conservador.

En los hechos, y de aprobarse, el organismo rector en políticas de género en el Estado, pierde capacidad de rectoría en una política que de manera innegable se vincula con la igualdad de género, mientras organismos vinculados a alguna de las poblaciones que serán objeto de cuidados como primera infancia, la tienen.

El primer instrumento oficial en referirse a la necesidad de un sistema de cuidados en Uruguay fue el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, redactado en 2007 por el Instituto Nacional de las Mujeres. También fue ese organismo el que dio lugar, junto al Instituto Nacional de Estadística, a los primeros estudios oficiales sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. La propuesta actual para su participación en la Política de Cuidados merece al menos una mención en tanto toma distancia de este dato.

Discusión y conclusiones

En definitiva, del análisis del proceso de debate que incorporó el cuidado a la agenda de gobierno en Uruguay se identifican un conjunto de riesgos para futuras etapas de la construcción de la política pública, a partir de la convivencia de dos marcos interpretativos contrapuestos y en tensión durante ese proceso. En primer lugar, las soluciones que se identifican como posibles y/o deseables desde uno y otro marco de interpretación son diferentes. Pero además, de triunfar una perspectiva conservadora está en riesgo que la política que se formule para la solución a esta desigualdad efectivamente tenga como objetivo transformar la actual división sexual del trabajo y la distribución desigual del uso del tiempo dedicado al cuidado para varones y mujeres. Algo de ello ya se evidencia en los instrumentos de formulación política más recientes.

Puede que las soluciones que se propongan no alcancen a pensarse en el marco de un objetivo de igualdad de género, sino sólo como un conjunto de servicios ofrecidos de manera articulada para garantizar el derecho a ser cuidado de las personas dependientes (a las que ya se definió como sujeto de la política). Y en todo caso, y como una población más de las afectadas por el problema, contribuir en algo a que las mujeres ya no sean necesariamente quienes cuiden de forma no remunerada, por el acceso a los nuevos servicios. Aunque esto también depende del modo en que se propicie el acceso a ellos.

Sin embargo, la priorización que se haga para la incorporación de la población al derecho es esencial para que realmente alcance a quienes más dificultades enfrentan para alcanzar el empleo de calidad, entre otros factores por falta de acceso a servicios de cuidado infantil (Espino y otras, 2015). Por otro lado, y en vínculo con el marco de derechos humanos a nivel regional, atender parcialmente a la desigualdad de género como objeto de estas políticas implicaría no cumplir cabalmente con los acuerdos y compromisos internacionales adoptados por el país en la materia.

La articulación ambigua entre los objetivos orientados a la modificación de las relaciones desiguales de género y el objetivo de gobierno de actuar con políticas sociales contra la pobreza, constituyen un riesgo para la política de cuidados que se formule. Si bien el segundo objetivo no queda plasmado específicamente en ningún documento resultante del proceso de discusión gubernamental sobre los cuidados, ni en los de formulación de

política actual, se evidencia su intromisión permanente en las discusiones. Y esto genera un corrimiento del asunto central que le da origen como preocupación social.

La tensión entre la apuesta a un sistema que aborde una mirada del bienestar social con perspectiva de género, y la prioridad del gobierno vinculada al “combate a la pobreza”, parecen desnaturalizar el mensaje que el propio gobierno quiere dar con la efectiva concreción de una Política de Cuidados en el país.

Incidir en la relación inequitativa entre varones y mujeres en relación al uso del tiempo y a la desigualdad de oportunidades en las trayectorias educativas y laborales de varones y mujeres, no será posible si únicamente se aplica el sistema —aunque sólo sea como comienzo— en los sectores que viven en situación de pobreza, ni si los servicios que se diseñan no consolidan un modelo que genere integración social en lugar de segregación.

Aun cuando los criterios de incorporación de los distintos sectores sociales implicados en el problema sea un elemento a discutir por la disponibilidad fiscal, el criterio de priorización por vulnerabilidad socioeconómica no parece ser natural al debate de este asunto, sino importado del debate de otros problemas públicos de agenda de gobierno en Uruguay.

No es claro asimismo que incluyendo una priorización inicial en las franjas más pobres de la sociedad uruguaya se incida en la disminución de los indicadores de pobreza e indigencia. Tampoco que comenzar por este sector social tenga efectos positivos en la distribución desigual del uso del tiempo, pues Uruguay ha engrosado hoy su población trabajadora que, no estando en situación de pobreza, se encuentra sumergida en salarios y es pobre desde el punto de vista del tiempo, así como de la calidad del empleo.

Por otra parte, las representaciones sociales no acompañan la idea de la equidad en el terreno de los cuidados y el uso del tiempo no remunerado en general, menos aún en sectores pobres (Bathyany, 2012). La política pública va a enfrentarse allí con obstáculos de tipo cultural para incorporar su mensaje de corresponsabilidad.

La propia noción de vulnerabilidad se ve recortada de analizarse únicamente a la luz de la desigualdad socioeconómica.

Pensar en el cuidado como problema público es precisamente una introducción que hace el feminismo y el campo académico de los Estudios de Género, colocando en el centro del

análisis sobre la desigualdad social aspectos que no habían estado en la mirada social clásica.

La conflictividad, la tensión conceptual, parecen ser evidencias de que es posible generar incidencia en las definiciones de política.

En relación a la construcción de la Política de Cuidado en Uruguay, y las construcciones de Políticas de Cuidado en la región, parece sustantivo evidenciar las tensiones, para que el marco interpretativo transformativo desde el cual el cuidado comienza a ser tema de lo público, de lo común, no pierda su posición, primando una visión conservadora que poco aportará a los objetivos transformadores.

¿Cómo se cita este artículo?

PÉREZ DE SIERRA, I. (2015). *Los enfoques sobre el "Cuidado" en la agenda de gobierno en Uruguay: tensiones conceptuales y de política*. Argumentos: revista de crítica social, 17, 94-120. Recuperado de: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/1316/1209>

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editor.

Batthyány, K. (2012) *La población uruguaya y el cuidado: persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados*, Uruguay, CEPAL.

Bonino, M.; Fassler, C. (2012) *Dimensiones a considerar para la incorporación del enfoque de género al sistema nacional integrado de cuidados*, Montevideo, Red Género y Familia.

Castoriadis, Cornelius. (1997) *Un mundo fragmentado*, Buenos Aires, Altamira.

Consejo Nacional de Políticas Sociales. Grupo de Trabajo Interinstitucional. Sistema de Cuidados (2012) *Hacia un modelo solidario de cuidados*, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.

de Lauretis (2000): “La tecnología del género”, en *Diferencias. Etapas de un camino a través del feminismo*, pp. 33-69. Horas y horas, Madrid.

Espino, Alma y otras (2013) *El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo*. Montevideo, CIEDUR, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.

(2015) *¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres*. Uruguay, Montevideo, CIEDUR

Fraser; Nancy (1997) *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas sobre la posición “postsocialista”*, Santafé de Bogotá, Siglo del Hombre editores, Universidad de los Andes.

Lasswell, Harold D. (1992) *La concepción emergente de las ciencias de las ciencias de políticas*, En: *Estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 105-117.

Ministerio de Desarrollo Social (2015) *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2013*. Montevideo, MIDES.

Martin Palomo, María Teresa (2008) *Domesticar el trabajo*. Cuadernos de Relaciones Laborales, 26, núm. 2. 13-44.

Midaglia, Carmen (2010) *La nueva agenda política del segundo gobierno de izquierda*. Informe País para el marco de cooperación Uruguay-España. AECID.

Olesker, Daniel (2009) *Crecimiento e Inclusión: logros del gobierno frenteamplista*, Uruguay, Editorial Trilce.

PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Naciones Unidas.

Rich, Adrienne (1986) *Nacemos de mujer. La Maternidad como experiencia e institución*. Ediciones Cátedra, Universitat de València.

Rubin, Gayle (1986) *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo*. México, Nueva antropología, Noviembre, Año/Vol. VIII, N° 30. 95-145.

Subirats, Joan (2006), *Las políticas públicas*. En: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel. 36-50.

Schwandt, (1994) *Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry*. En: N. Denzin y Y. Lincoln (eds.) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 118-37.

Vallés, Josep (2000), *Ciencia Política. Una introducción*, España, Ariel.

Referencias de internet:

Aguirre, Rosario (2011) El trabajo remunerado del cuidado a dependientes. Recuperado de: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13521/1/rosario_aguirre.pdf

CEPAL (2010) Consenso de Quito. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>

CEPAL (2013) Consenso de Montevideo. Recuperado de: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf

Frente Amplio (2009). Programa de gobierno 2010-2015. Recuperado en: http://issuu.com/montevideodefrente/docs/programa_imm_2010-15/1

INE/Inmujeres/Udelar (2013) Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Uso%20del%20Tiempo/USO%20DEL%20TIEMPO%20Y%20TRABAJO%20NO%20REMUNERADO.pdf>

OEA (2014) Declaración de Asunción. Recuperado de: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-005%2F14

Parlamento (2015) Proyecto de ley Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Repartido a consideración de Comisión Especial de Población y Desarrollo de Cámara de Representantes. Recuperado de:

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2015080268-00.pdf>

Documentos:

Frente Amplio (2014) *Propuesta programática 2015-2020. Un modelo solidario de cuidados para un desarrollo con equidad.*

Pérez, Leticia (2011) *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos.* Tesis de maestría. Universidad de la República.