

La introducción en la agenda de gobierno del cuidado como problema público en Uruguay: tensiones conceptuales, consecuencias esperables¹

Isabel Pérez de Sierra

FLACSO

isaperezdesierra@gmail.com

Género-Cuidados- Políticas Públicas

La presente ponencia sintetiza un análisis de política pública realizado en el marco de un proyecto de tesis de maestría.

El trabajo realizado se introdujo en el debate de instalación en la agenda de gobierno del problema de los cuidados como un problema público de desigualdad de género en Uruguay, analizando el "discurso oficial" al respecto.

En el proceso de debate que instaló el cuidado en la agenda pública y gubernamental en Uruguay, las interpretaciones de los distintos actores sobre el problema son diversas. Las múltiples miradas sobre el cuidado como problema de desigualdad, a su vez, pueden asociarse a modelos interpretativos más, o menos igualitarios desde la perspectiva de género, lo que produce riesgos identificables para futuras etapas de la política.

Las principales conclusiones pueden expresarse del siguiente modo:

- el problema no necesariamente es entendido desde la perspectiva de la desigualdad de género y,
- cuando a lo es, no siempre está implicada una visión transformativa de los mandatos de género en relación al cuidado vigentes.
- se evidencia una especificidad en la instalación del cuidado en la agenda gubernamental en Uruguay: se da una articulación confusa entre, el objetivo de incidir en la distribución desigual del uso del tiempo

¹ Trabajo presentado en las Jornadas de Debate Feminista, organizadas por Cotidiano Mujer y la Red Temática de Género de la UdelaR, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 4-6 de junio de 2014

entre varones y mujeres y, el objetivo de reducir la pobreza y eliminar la indigencia. Imbricación esta última, que genera el riesgo de desnaturalizar el primer objetivo, propio de la política de cuidados en Uruguay.

Breve reseña

La presente presentación sintetiza el trabajo realizado en el marco de una tesis de maestría en FLACSO.

Tiene como objetivo contribuir al debate crítico sobre políticas públicas de cuidado desde una perspectiva feminista. En este marco, sintetiza el análisis del debate que tuvo lugar en el período de instalación del asunto de los cuidados como problema público de desigualdad en la agenda de gobierno.

Para este cometido, se presentan las interpretaciones que las personas e instituciones que participaron del proceso de instalación del tema en la agenda gubernamental manifestaron en torno al tema.

Asimismo, se analizan esas interpretaciones en relación a: 1. Si lo conciben o no como problema de desigualdad de género; 2. Si lo hacen, desde qué marco: transformativo o afirmativo de los actuales mandatos de género en relación al cuidado.

Se someten las mencionadas interpretaciones a un análisis a la luz de cinco ejes que tensionan el debate sobre políticas públicas en la izquierda actual en Uruguay:

1. La tensión universalidad -focalización, 2. La tensión políticas afirmativas-políticas transformativas; 3. La contraposición entre *políticas de combate a la pobreza* y políticas integrales de protección social vinculadas a derechos; 4. Sectorialidad -intersectorialidad; 5. Acción de gobierno vs imaginario programático.

Por último, se plantean los riesgos que presentan las interpretaciones que realizan las personas e instituciones que participan del proceso de instalación del asunto de los cuidados, como problema de desigualdad de género en Uruguay.

La instalación de los cuidados en la agenda pública y en la agenda de gobierno en Uruguay

La construcción de una política de cuidados en Uruguay puede definirse, desde el enfoque de Políticas Públicas, como un conjunto de intervenciones públicas - no estrictamente estatal- dirigidas a la solución del problema de la desigualdad.

El problema se sintetiza del siguiente modo: “el trabajo no remunerado vinculado al cuidado de personas dependientes (primera infancia, personas adultas mayores, personas con discapacidad), es resuelto hoy en Uruguay por las familias, y su peso recae a la interna de las familias en las mujeres”.

La instalación de la distribución desigual del uso del tiempo entre varones y mujeres en relación al cuidado de otros/as como problema público, es sin duda resultado en nuestro país de la intervención del movimiento feminista, tanto en su vertiente académica como activista.

Claramente aparece en las referencias la Red Género y Familia como puntal en la incorporación del debate en el período preelectoral del año 2008, así como en un rol activo promoviendo y propiciando el debate conceptual sobre por qué los cuidados debían pensarse como objeto de intervención pública a través de políticas concretas.

Algunos integrantes del gobierno hacen hincapié en cómo esta primera iniciativa de la sociedad civil se introdujo en los debates sobre la construcción del Sistema Nacional de Salud en el año 2008, a la interna de los colectivos de personas que actuaban en el primer gobierno del Encuentro Progresista-Frente Amplio en el país en el período 2005-2010. Y cómo ello trajo consigo la consiguiente delimitación de los campos de “cuidados de salud” y “cuidados”.

Será el propio sector salud, quien lidere el proceso de disociación de las dos nociones, siendo el que realiza la advertencia de su carácter social y no únicamente sanitario, proceso que tendrá como consecuencia el liderazgo institucional del Ministerio de Desarrollo Social en la conducción del debate para la instalación en la agenda de gobierno del cuidado como problema

público de desigualdad, a partir del segundo período de gobierno del Frente Amplio- Encuentro Progresista a partir del año 2010.

El problema en su carácter público, instalado desde las organizaciones como problema público de desigualdad de género, tiene, en principio, por diversas razones, una buena acogida en la agenda de gobierno.

La creación del Instituto Nacional de las Mujeres (2005), que redefine los cometidos del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer², constituye un hito de la historia político institucional de nuestro país, en tanto el Estado por primera vez cuenta con el mandato de regir en materia de igualdad de género, generando un espacio de producción en el que la visión de la desigualdad en el uso del tiempo comienza a hacerse visible en el discurso oficial.

Los primeros estudios oficiales sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado tienen lugar en ese período: en el año 2007 el Instituto Nacional de Estadística incorpora en esa edición de la Encuesta Continua de Hogares, que publica en 2008.

A su vez, el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos -aprobado por el Poder Ejecutivo uruguayo en Consejo de Ministras/os del año 2007 (Dec.184/007)- es el primer instrumento público que hace formal la necesidad de trabajar, como línea estratégica, para el “Desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares”. El documento proyectaba, como resultado esperado para el cierre de su vigencia en 2011, que “El Estado uruguayo aplica una normativa de conciliación entre la vida laboral y la vida afectiva que contribuye a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares”. (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007: 57).

Su posterior inclusión en el programa 2010-2015 de gobierno de la coalición Encuentro Progresista- Frente Amplio, constituye la clara muestra de intencionalidad política de colocar el tema en la agenda de gobierno,

² La institucionalidad de género en el Estado reconoce tres hitos de importancia: la creación y funcionamiento del Instituto Nacional de la Mujer (entre los años 1987 y 1992), del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (entre 1992 y 2005) y finalmente, el Instituto Nacional de las Mujeres desde el 2005 a la actualidad. Los cambios en la denominación del Instituto reflejan las profundas transformaciones en cuanto a la concepción y funciones del organismo dentro de la sociedad y el Estado.

permitiendo a su vez a la sociedad civil organizada tener un instrumento para la demanda de su cumplimiento.

Sin embargo, las distintas interpretaciones sobre cuál es el problema a atender, y las tensiones emergentes del proceso de definición de los cuidados como problema público de desigualdad en el gobierno, determinarán la confluencia e imbricación de objetivos diversos para la política.

Algunos de los nudos hallados, se vinculan a la especificidad, que adquiere la discusión programática de gobierno del Frente Amplio como fuerza política. Luego de su primera experiencia de gobierno: una visión pragmática y realista empapada de la gestión de gobierno, empieza a contraponerse con la visión transformativa sin restricciones previa (la coalición nunca había gobernado hasta 2010 en el país). Esta tensión, puede observarse asimismo, a la luz de la perspectiva de género, como una resistencia a efectivizar determinados cambios en el actual régimen de relaciones entre varones y mujeres.

Marco analítico conceptual

En el análisis cualitativo, la importancia de establecer marcos referenciales interpretativos ha sido fundamentada en diversas oportunidades como un modo de análisis 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).

Marcos interpretativos del cuidado desde la perspectiva de género

Para el análisis, y para el trabajo en concreto, del problema del cuidado desde la perspectiva de género, se plantean dos posibles marcos interpretativos a saber: 1. Esencialista, 2. Transformativo

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

La representación de la madre “sacrificada” que se hace cargo –y se posterga– por su hijo/a, sin duda es emblemática de esta asunción tan costosa descrita por la autora, y a la vez tan utilizada como “credencial simbólica” de una cualidad supuestamente femenina, para el cuidado. Desandar este camino, plagado de discursos y representaciones, que además extienden la conceptualización de mujer a “naturalmente hecha para el cuidado” de otros/as, es uno de los marcos desde el cual es posible interpretar parte de las posiciones presentes en el debate gubernamental sobre el problema de los cuidados.

El segundo marco, se vincula a un posicionamiento feminista que entiende, no sólo que el cuidado de otros/as, no es propiedad natural de uno de los géneros, sino que además, esta vinculación es precisamente resultado de una operación ideológica. Así, por ejemplo, tanto Rubin como de Lauretis (1986-1987), plantean como pensar el género reducido a la diferencia sexual, no ha hecho otra cosa que reinstalar la ontología binaria que, en realidad, es preciso deconstruir para transformar.

Es así que el conjunto de posiciones y afirmaciones, en el marco del debate en torno al cuidado como problema público y de gobierno, puede interpretarse a la luz de este “paradigma” en relación al género.

Marcos analítico conceptuales de las políticas sociales de izquierda

Un segundo conjunto de tensiones marcan la interpretación, que puede realizarse, de la introducción en la agenda gubernamental de izquierda, del asunto de los cuidados como problema público a abordar desde las políticas públicas.

1. Políticas universales/Políticas focalizadas

Esta tensión, también está vinculada a la noción de “Políticas de combate a la pobreza”, en contraposición con 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 batllista 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 Pérez (2011), “Esa forma de pensar y de construir políticas integradoras se quebró profundamente llegada la década del 70’, lo que supuso un profundo cambio en la concepción de la ciudadanía.”

La reforma de los 90’ 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, pues la transformación del patrón de acumulación del capitalismo es un proceso cuyas secuelas en el mercado de trabajo y en la subjetividad de aquellos que viven de su trabajo, requerirá cada vez más, políticas para amortiguar sus efectos más perversos. El año 2004, nos encontraba como

país, con un 3,6% de la población en condiciones de indigencia y con un 32% de la población en situación de pobreza (Olesker; 2009).

El primer gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2010), y luego el segundo, heredan por tanto una tensión ideológica que podría sintetizarse en: atacar la pobreza extrema, mientras se realizan reformas estructurales enmarcadas en una visión universal de derechos ¿es esto posible?

2. Políticas afirmativas/políticas transformativas

Nancy Fraser distingue entre “políticas afirmativas”, a las que define como focalizadas, de afirmación de los rasgos identitarios de un grupo o de las necesidades redistributivas, pero que, como explicita la autora, pierden de vista el carácter hegeliano de la noción de identidad (en tanto dialéctica con un Otro); y “políticas transformativas” (“combinación de socialismo y deconstrucción”), respecto al modo que cada tipología tiene de abordar los problemas de redistribución y reconocimiento, de un modo fragmentado o interseccional.

En la elaboración actual de política social en Uruguay, esta tensión se vive como debate conceptual y como práctica concreta.

Es una tensión específicamente aplicable al análisis de la formulación de una política pública de cuidados, que implica como supuesto por un lado una visión transformadora de las relaciones sociales entre varones y mujeres, pero que se ve enfrentada al conflicto “pragmático” de los recursos acotados, debiendo hacer selección de los “públicos” a los que “puede” abordar en primera instancia. Conflicto que asimismo puede interpretarse como atravesado por la ideología de género.

3. Sectorialidad/intersectorialidad

La organización del Estado y la gestión de las políticas por sectores bien 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 un abordaje unificado de los problemas públicos. De algún modo, la tradicional

sectorialización ha generado, desde nuevas necesidades, la 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 formulación específica de la política pública de cuidados en Uruguay, pretenden impulsar. La tradición genera dos obstáculos para la integralidad que requieren políticas transformativas, en términos de Fraser, y vinculadas a perspectivas transversales, tales como la de género. En primer lugar, las instituciones que integran la formulación de la política, rinden cuentas por lo actuado en una parcela determinada de acciones y prestaciones. Por tanto, es aquello en lo que intentará, cualquier gestión, insistir. Por el otro, el presupuesto público asignado en términos sectoriales, obstaculiza la posibilidad de diseñar proyectos sistémicos, que vayan más allá de la conjunción de prestaciones y servicios sectoriales ofrecidos (los que, reunidos, pueden caracterizarse con el adjetivo de sistema).

Esta tensión, está asociada a su vez, a lo que algunos actores expresan como “colisión de derechos”, que permea el debate analizado.

La idea de que una política de género que puede afectar las actuales relaciones instaladas entre varones y mujeres, sólo implica garantizar los derechos de las primeras, poniendo en riesgo la garantía de otros derechos, tales como los de personas discapacitadas, niñez, personas adultas mayores a ser cuidadas, es una tensión que estuvo presente durante todo el debate.

4. Gestión de gobierno/ imaginario programático

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

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, que puede caracterizarse por la tirantez entre el imaginario pragmático, y la impregnación que recibe este de la gestión de gobierno y su visión “realista”. 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 racionales ni reales (Castoriadis, 1997).

Si bien la concreción de una política pública en materia de cuidados en Uruguay forma parte del programa de la actual fuerza política gobernante, su integración al mismo es apresurada, y marcada por el lobby que la sociedad civil organizada venía haciendo en la interna partidaria. Esto implica que, así como existe definición política en sentido amplio de ir por dicho camino, existe una ausencia de definición política institucional, que afecta la posición que adoptan los y las actoras (quienes no cuentan con pautas claras de lo que su sector puede, desea o tiene intenciones de aportar, y de “perder”).

Asimismo, atraviesa todo el accionar del segundo gobierno del Frente Amplio, fundamentalmente en materia de elaboración de políticas públicas, una visión “realista” impuesta por acción en el primer gobierno de la fuerza política. Esta visión, se encuentra permeada de realismo presupuestal, de pragmatismo y de escepticismo respecto a las posibilidades de innovación. Se contrapone por tanto con lo imaginario programático previo al acceso de la fuerza política al gobierno (2005), caracterizado por ocupar un lugar de “instituyente” en el campo de lo histórico-social.

Sin embargo, ¿Por qué quienes logran instalar en la agenda de gobierno el tema, pierden capacidad de sostenerlo en las posteriores etapas? ¿Es sólo la aparición de una visión pragmática de costos o también se ponen en juego elementos relativos al régimen de género en el Estado, que presionan y afianzan particularmente el “realismo” de un segundo ejercicio de gobierno frenteamplista? Los discursos contrarios a la incorporación de la mujer al mercado laboral, basados en observaciones empíricas sobre el efecto que esto tiene en las familias y la seguridad pública, como veremos, influyen también el afianzamiento de una visión que refuerza lo “pragmático” y la

fundamentación de una “falta” de presupuesto suficiente para hacer efectiva la concreción de esta política.

Las interpretaciones presentes sobre el cuidado en el debate gubernamental desde la perspectiva de género

Una primera aproximación al análisis de la etapa de instalación, en la agenda de gobierno, de los cuidados como problema público de desigualdad de género en Uruguay, da cuenta, al menos, de varias visiones encontradas entre los protagonistas

En el marco del proceso de discusión generado en el ámbito del Grupo de Trabajo, instalado por el gobierno durante los tres últimos años (2010-2013), las visiones fueron múltiples y no siempre en una misma dirección. Claramente, pueden clasificarse al menos en dos marcos interpretativos del tema: 1. esencialista, 2. transformativo.

Interpretaciones de los cuidados como problema público: el marco esencialista y el transformativo en tensión

Si bien algunas de las personas que operaron en el marco del Grupo de Trabajo plantearon las dificultades que acarreaban los supuestos más tradicionales sobre los mandatos de género en relación al cuidado, otras, simplemente fueron testimonio de ellos.

Tal como lo expresa una asesora ministerial, “Una de las discusiones que hubo fue si asalariar a las mujeres que cuidan. A mí me preguntan y prefiero que las mujeres elijan en qué trabajar, y que lo otro lo tengan cubierto”.

Hasta aquí, el planteo parece ser afín a la idea de que es preciso reformular ciertos presupuestos respecto de la función social de las mujeres en la reproducción social. Sin embargo, el mismo argumento continúa:

A la vez, 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, mujer, mediana edad)

A su vez, el marco escencialista se hizo presente en los debates con la ciudadanía:

En la discusión de Montevideo sobre discapacidad, una mujer llevó a su hijo, con una discapacidad severa. La señora dedicó su vida, desde que ese muchachito nació, a cuidarlo. Entonces, solamente pudo hablar de lo que en el sistema de cuidados se llama respiro, que no es esa cosa de decir: me siento persona dos horas por semana desde hace 18 años. La señora pudo hablar de eso cuando llevaron al baño al muchacho. Y el muchacho cuando se planteó esto dijo: “¿qué están diciendo, que somos una carga para nuestras familias?” Y sí, pero la señora se había encargado de mostrarle que no era una carga para ella. Pero era una carga. Y es lógico. Es humano. El tema es que está esa cuestión muy arraigada: me tengo que sacrificar, sino no soy mujer, porque para eso nacimos. Toda esa cuestión que sobrevuela, es muy, muy fuerte, y fue muy fuerte en las discusiones del interior. Especialmente con los discapacitados. (Representante del Ministerio de Salud Pública en el Grupo de Trabajo, mujer.)

A pesar de ello, algunos actores están convencidos de la necesidad de construir política pública para abordar como problema público el de desigualdad de género generador de la distribución del cuidado en la interna de las familias, consideran que esto significa “Sostener como Estado que no vamos a tolerar más las diferencias entre hombres y mujeres a la hora del cuidado de los demás. Y no vamos a tolerar más que las mujeres tengan que dejar de estudiar o trabajar para cuidar. (Representante del Ministerio de Desarrollo Social en Grupo de Trabajo, varón.)

Sin embargo, los resultados plasmados en documentos oficiales dejan dudas de que esta visión sea la triunfante.

En el decreto presidencial que conforma el Grupo de Trabajo para la formulación de la política de cuidados en Uruguay (2010), se mencionan una serie de elementos que hacen necesario el abordaje de este problema público, lo que brinda elementos para inferir las intenciones de la política.

Se expresan en el texto dos grandes razones: La primera es la necesidad de atención a las personas dependientes y por tanto, el reconocimiento de las personas en situación de dependencia en el contexto de una política de protección social. La segunda es la evidencia de que son las mujeres las que asumen las tareas de cuidados y ello genera serias dificultades para su inserción laboral estable y formal. En este marco, evitar la duplicación de la carga de trabajo de las mujeres, su desvinculación del sistema educativo y del mercado laboral, con la consiguiente pérdida de oportunidades de desarrollo personal y la pérdida de “su aporte a la producción y al crecimiento económico del país”, se constituye en objetivo (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012)

Según este planteo inicial, la formulación de una política de cuidados en Uruguay, tiene fundamentalmente dos objetivos: atender a las personas en situación de dependencia, y evitar la “doble jornada” femenina, para impedir su desvinculación laboral y educativa, en el marco de una visión del crecimiento del país.

Las denominadas “políticas de cuidado”, pueden analizarse poniendo especial atención a si su diseño reduce o fortalece las inequidades de género en la distribución del trabajo de cuidados y el trabajo remunerado. Asimismo, “cuanto más peso tengan los hogares y el mercado en la provisión de cuidado, más asociado estará el acceso a servicios a los ingresos de las familias” (Esquivel, 2011: 18). En tal sentido, la lógica planteada por el documento uruguayo plantea un camino intermedio en el que, si bien hay provisión pública de servicios de cuidados, su sentido está dirigido a un cierto sector poblacional, quedando el resto subsidiado al mercado. La propuesta pierde así en algunos aspectos su potencial igualador.

El documento gubernamental expresa a su vez que se debe propiciar el cambio en la actual división sexual del trabajo. Sin embargo, no se desprende que desde su efectiva provisión fuera del hogar, se incida en la actual “división sexual del trabajo”. Podría ser este un efecto no esperado de la política, pero no consecuencia directa de la propuesta concreta.

La construcción colectiva de la definición de Sistema Nacional de Cuidados implicó la determinación de que se refería exclusivamente al cuidado de la población dependiente, excluyendo explícitamente el cuidado del hogar; así como la definición de no incluir el cuidado de la enfermedad, dado que esto es responsabilidad del Sistema de Salud. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012: 19)

En la definición del documento gubernamental, por tanto, queda claro que en el camino de discusión y formulación, debieron realizarse ciertas exclusiones de la noción de cuidado. En dicha exclusión, queda por fuera el cuidado del hogar, que no será por tanto afectado por la política que resulte.

Esto puede verse como una pérdida de la coalición impulsora y promotora de la política pública en Uruguay, en tanto su intencionalidad inicial parece de a poco ir perdiendo fuerza, desarticulándose. Qué actores o sectores se ven beneficiados de este proceso, no queda del todo definido. Pero sí cuáles pierden.

El objeto de la formulación de la política de cuidados en Uruguay, según la evidencia presentada, es igualar algunas de las condiciones desiguales que hoy presentan varones y mujeres para acceder al mercado formal de trabajo. Este objetivo, tendiente a la equidad, no parece orientarse a la transformación de los actuales mandatos de género en relación al cuidado, aun cuando ello aparezca en algunas de las expresiones de intencionalidad.

¿Es posible afectar la división sexual del trabajo en Uruguay, según lo que emerge del análisis propuesto? Al menos no es suficiente. Su debilidad principal es que, con las medidas propuestas, se incide en la posibilidad de que las mujeres ingresen con mayor oportunidad al mercado formal de trabajo. Lo cual no es menor. Pero ¿se tiende a modificar a partir de la propuesta gubernamental el rol que actualmente juegan en el cuidado los varones?

Tensiones entre universalidad y focalización: un atravesamiento presente en la formulación de la política de cuidados en Uruguay

Sobre esta tensión como un posible elemento que permite analizar las decisiones y definiciones de la etapa de debate del cuidado como problema público a atender, las evidencias son múltiples, además de explícitas.

La política de cuidados “debe ser universal basada en enfoque de derechos ciudadanos”, asegura una de las personas participantes del proceso de discusión.

Según este planteo, y muchos otros, la intención debe ser la de generar una política de alcance universal, pues los derechos que pretende garantizar, son vividos como una falta para todos los sectores de la sociedad.

Sin embargo, la prioridad marcada por el segundo gobierno del Frente Amplio, de “eliminar la indigencia y bajar la pobreza a la mitad”, parece colarse todo el tiempo en la formulación, 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, o no.

Este tema se entrelaza con otros encadenados: la realidad presupuestal y la ausencia de reserva para este tema específico; la falta de desarrollo programático de esta línea de trabajo, que sólo contaba con un esbozo en algunos documentos; la ausencia de tiempo suficiente para la discusión sobre las prioridades de gobierno y su jerarquización, entre que se plasma en el programa y se atiende la realidad de gobierno y sus problemáticas, entre otros elementos.

En cuanto a qué población habría que priorizar, “no lo tengo nada claro eso. Primera infancia y discapacidad, supongo. Me parece que hay un mínimo básico que podrías cubrir sin tener que optar”, asegura una asesora ministerial.

La construcción de políticas intersectoriales: un desafío para el Estado

Respecto de la tensión sectorialidad/intersectorialidad en la generación de políticas en el gobierno uruguayo, los aportes recabados son claros. Se trata de una dificultad no superada a la hora de formular políticas públicas. Y tiene múltiples aspectos de manifestación: los presupuestos divididos en parcelas; la visión recortada de quienes actúan en un sector respecto de su público o cometido específico; el problema de los liderazgos políticos; la capacidad de

contar con bienes de intercambio equivalentes entre uno y otro sector (no es igual la participación de la secretaría de economía y finanzas que la de la secretaría con menor asignación presupuestal, la de desarrollo social, que sin embargo se proyecta sea quien lidere el proceso). Entre muchas otras.

Las limitaciones:

Se visualizan como debilidades de la interinstitucionalidad “El cortoplacismo individual versus el interés social”, así como la cuestión de cuál será el “público beneficiario”, en tanto eso otorgará réditos diferenciados por sector: si las beneficiarias son las mujeres, es inferible que ello redundará en un rédito para el Instituto Nacional de las Mujeres, si es la primera infancia, se infiere que lo sea el organismo rector en políticas para esa población.

Esta tensión se hace innegable en debates sobre “quién es el más débil”, y la “contraposición” aparente entre los derechos de las mujeres y el derecho a recibir cuidados de las personas dependientes.

Según algunas miradas gubernamentales, a su vez, “las batallas en las que venis peleando también te limitan”. Y las “batallas” sociales de las que provienen quienes integran hoy el ejecutivo de gobierno del Frente Amplio son múltiples: el movimiento de mujeres, el movimiento social y sindical, las ONGs que atienden diversas temáticas: diversidad, discapacidad, infancia y adolescencia, personas adultas mayores, y un largo etc.

Por tanto, el proceso de instalación en la agenda gubernamental de los cuidados en Uruguay está mediado por un debate que tiene como telón de fondo la multiplicidad de miradas, producto de las “batallas personales” en la que los agentes han estado involucrados. Esto atenta contra las perspectivas transversales, y fundamentalmente contra la idea de que hay algunas “perspectivas” que son más estructurales y estructurantes de la desigualdad respecto a otras.

Una especificidad del segundo gobierno de Frente Amplio en Uruguay: del imaginario programático a la visión pragmática

Hay un asunto poco explorado en los análisis de política recientes, pero que caracteriza parte del análisis posible de la actual fuerza política en la construcción de políticas públicas. Algunas de las personas entrevistadas que integran el gobierno, la ensayan como una de las posibles explicaciones a un

tipo particular de tensiones vividas a la interna de la segunda gestión de gobierno frenteamplista. Está vinculada a quiénes actuaron en la construcción programática previa a cada uno de los períodos de gobierno: el de 2005, y el de 2010. Y la principal diferencia parece ser la vinculación de quienes integraron el proceso de elaboración del segundo programa de gobierno³ a la gestión del primer gobierno de izquierda en el país, y por tanto, la impregnación de cierta perspectiva “pragmática” en la proyección de objetivos de gobierno para el segundo.

Esto podría ser una posible explicación a la falta de resolución aparente que tiene una visión dual y contradictoria presente a la interna del propio gobierno: el objetivo del segundo gobierno es atender la pobreza y la indigencia, o el objetivo del segundo gobierno es profundizar “la matriz de protección social”. Aunque no siempre se presenten con tal notoriedad.

“La creación de un sistema de cuidados es un compromiso de gobierno que se expresa tanto en el programa como en la plataforma electoral”, se establece en los primeros momentos de formulación de la política de cuidados en Uruguay. Sin embargo, ese mismo discurso “oficial” debe resaltar que “la focalización inicial en los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica no debe perder de vista este objetivo de medio y largo plazo” (Representante del Ministerio de Desarrollo Social. Hombre. Mediana edad).

En el proceso de debate, se plantea también el tema presupuestal: “partimos de la suposición de que no hay dinero para implementar este sistema”, explicita la representación del Banco de Previsión Social en el Grupo de Trabajo, y a partir de este supuesto es que plantea la realización de la política a través de “acciones concretas”.

Es interesante advertir cómo, aunque no suceda de forma expresa, sino por la vía de los hechos y a través del debate del presupuesto, una política priorizada en el plan de gobierno, termina al parecer siendo “opacada” por otra también priorizada: la de la lucha contra la pobreza y la indigencia.

³En esta fuerza política en particular, la construcción programática tiene un grado de colectividad importante en la realización de aportes, con división por unidades temáticas que luego vuelcan en congresos las posturas y lineamientos trazados.

El pedido de apuro pues “ya estamos en el sexto año de gobierno”, también es reiterado por diversos agentes en el proceso.

La vulnerabilidad socioeconómica y el objetivo de reducir pobreza y eliminar indigencia parecen recortar las discusiones del período analizado, en donde aparece reiteradamente la urgencia por priorizar el perfil de la población objetivo y una y otra vez se presenta la interrogante por parte quienes participan “¿será sólo la población más pobre?”

Desde la perspectiva de género, podría interpretarse esta visión pragmática como heredera de una concepción de género conservadora. La pretensión de instalación de un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay parece quedar por el camino, producto del afianzamiento de una postura pragmática que se ve potenciada por un régimen de género que parece no querer ir en contra de los roles de género instituidos. De otro modo, es difícil explicar por qué una prioridad de gobierno deja de ser priorizada por una misma fuerza política. Las transformaciones que potencialmente podría poner en marcha una política de estas características, son resistidas por una ideología de género aún más que vigente

Algunos riesgos emergentes

Del análisis del proceso de debate en Uruguay del asunto de los cuidados como problema público de la agenda de gobierno, se concluyen principalmente cuatro cuestiones: 1. Los modos de interpretar el cuidado como problema público de desigualdad a nivel gubernamental son diversos. 2. Esos marcos interpretativos pueden clasificarse desde la perspectiva de género, en esencialistas y transformativos 3. La confluencia de ambos marcos en la definición del problema a atender implica riesgos respecto a cuáles sean los objetivos concretos de la política. 4. En particular, en la formulación del problema de desigualdad de los cuidados en Uruguay como asunto de gobierno, el cruce de la categoría de pobreza parece cruzar la propia interpretación del problema, cambiando los términos en los que lo definía la agenda pública a través de la sociedad civil organizada.

En este sentido, el problema público de los cuidados en Uruguay y el objetivo de incidir en la distribución desigual del uso del tiempo entre varones y mujeres, parecen imbricarse con interpretaciones del problema que no lo

visualizan estrictamente como un problema de desigualdad de género. Así, corren el riesgo de fusionarse con otros objetivos de gobierno, como el de la reducción de la pobreza, desvirtuando no sólo la interpretación del problema, sino su objetivo en el marco de una política gubernamental que lo atienda.

Bibliografía

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

Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (2011) *Contribuciones para el diseño del sistema nacional de cuidados con enfoque de género y derechos*, Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres

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

Encuentro Progresista- Frente Amplio. V Congreso extraordinario “Zelmar Michellini” (2008) *Programa de gobierno 2010-2015*, Montevideo, Casa Liber Seregni.

Facultad de Ciencias Sociales - Instituto Nacional de Estadística (2008) *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares 2007*. Montevideo. s. n.

Instituto Nacional de las Mujeres (2007) *Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos*; Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres Uruguay.

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.

Presidencia de la República, Ministerio de Desarrollo Social (2009) *Transición de gobierno 2009 | 2010*. Montevideo. Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Rubin, Gayle (1986) *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo*. México, Nueva antropología, Noviembre, Año/Vol. VIII, Nº 30. 95-145

Sabatier, P. A. (1988). *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy*

Orientated Learning Therein. Policy Sciences, 21(2/3), 129–168.

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

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

Referencias de internet:

Isabel Villar (2012). Cuidar no es cosa de mujeres. En: Suplemento La República de las Mujeres; <http://www.republica.com.uy/cuidar-no-es-cosa-de-mujeres/>, consultado en setiembre de 2013

Observa (2012) *Un plan social que era prioritario y fue podado en la rendición*. En: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/229499/un-plan-social-que-era-prioritario-y-fue-podado-en-la-rendicion/>, consultado en setiembre de 2013

Parlamento Uruguay (2005) Ley Nº 17. 866. *Creación del Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de las Mujeres*. En: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17866&Anchor;> consultado en octubre de 2013

Parlamento Uruguay (2008) Ley. N° 18.246. *Unión concubinaria* En: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_14913_S.pdf; consultado en octubre de 2013

Parlamento Uruguay (2008) N° 18.395. *Beneficios jubilatorios. flexibilización de las condiciones de acceso.* En: <http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Normativa/Documents/Servicios-Financieros/AFAPs/Leyes-y-Decretos/Ley-18.395-Beneficios%20Jubilatorios%20.pdf>; consultado en octubre de 2013

Parlamento Uruguay (2013) Ley N° 19.161. *Modificación de licencias por maternidad y paternidad.* En: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2013/11/mtss_584.pdf; consultado en octubre de 2013

Presidencia de la República. Consejo de Ministros. Resolución presidencial 863/2010. Convocatoria al Grupo de trabajo en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

_ Decreto 184/007 Aprobación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. En: [http://archivo.presidencia.gub.uy/ Web/decretos/2007/05/CM291_16%2003%202007_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/decretos/2007/05/CM291_16%2003%202007_00001.PDF); consultado en octubre de 2013.

Sitio web del Sistema Nacional de Cuidados: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>

Documentos:

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

_ (2010) *Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados*. Montevideo: s. n.