

# **La deliberación pública y la construcción de las políticas de cuidados en Uruguay**

Juan Alfredo Aldaba - juanaldaba@gmail.com  
Nohelia Millán García - noheliamillan@gmail.com

## **Resumen**

La conceptualización del componente deliberativo en las políticas públicas es una dimensión importante para comprender los procesos políticos institucionalizados y el rol de la construcción de la opinión pública en los mismos. Para comprender la introducción de temas como asuntos en la esfera política, es clave analizar el componente de deliberación en el diseño y formulación de las políticas públicas. Para ello, la perspectiva desarrollada por Jürgen Habermas acerca de la deliberación y la lógica de la acción comunicativa de la sociedad, permite problematizar de forma alternativa la forma en que se construyen los asuntos políticos.

Este trabajo parte de analizar el componente deliberativo en el proceso político de construcción del Sistema Nacional de Cuidados, como condición para el reconocimiento de los derechos y la igualdad de género.

En particular, se analiza la formulación del Sistema Nacional de Cuidados para personas dependientes en Uruguay, que ha tenido lugar desde hace algunos años, y que diversas fuentes han confluído en el posicionamiento de esta temática en la esfera pública.

Para ello, se analizan los principales actores y niveles de deliberación en el proceso político de los diferentes actores institucionales y de la sociedad civil, los focos y los énfasis dialógicos, así como la conceptualización de la deliberación pública en el proceso de formulación de la misma. Haber posicionado la necesidad y pertinencia del compromiso del Estado en la política de cuidados, puede verse como resultado de una convergencia de factores dialógicos, materiales y simbólicos que construyeron el espacio político para su desarrollo.

## **1. Introducción**

El presente artículo tiene por finalidad analizar el proceso de diseño del Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay, que ha marcado un hito sustantivo en el reconocimiento del cuidado como un derecho, y de la responsabilidad pública de asegurarlo. El Sistema Nacional de Cuidados cristalizó las demandas y necesidades de cuidados de un importante conjunto de personas y sectores de la sociedad, construyendo la propuesta y generando otro pilar de la matriz de seguridad social uruguaya.

Este proceso político, que es el objeto de estudio de este artículo, tiene particularidades que lo diferencian de la construcción de otras políticas públicas; por un lado ha logrado conjugar una fórmula política para el diseño que al mismo tiempo garantiza y reconoce los derechos de las personas que necesitan cuidados y de quienes cuidan, y por otro lado, ha incorporado

decididamente el componente deliberativo para su formulación, la coordinación política y el desarrollo de la intersectorialidad pública en esta materia.

Es a partir de este elemento que se propone analizar algunas claves del proceso político del diseño del Sistema Nacional de Cuidados, tomando como punto de partida la teoría de la deliberación pública en las democracias desarrollada por Habermas, para analizar la formulación de la política a la luz de ciertos conceptos-fuerza constitutivos de esta teoría. Para ello, se realiza una revisión documental y teórica para dar cuenta del proceso, enfocando principalmente el período 2011-2014.

En los siguientes capítulos se encuentra una breve descripción de los elementos conceptuales de la teoría habermasiana sobre el componente deliberativo de la democracia; luego se desarrollarán los aspectos más salientes del proceso de formulación del sistema nacional de cuidados, y por último, se realizarán algunas reflexiones sobre el proceso.

## **2. La deliberación en las políticas públicas: la construcción de institucionalidad desde el discurso**

La comprensión de los procesos políticos e institucionales de las políticas públicas han sido analizados desde diferentes ópticas, que surgen a partir de diversas concepciones y construcciones teóricas acerca de los sujetos, su racionalidad y la justificación de sus acciones. La perspectiva que propone Habermas sobre el componente deliberativo de las democracias y las características de la racionalidad dialógica como un elemento estructurador de la esfera pública, permite analizar la construcción de la agenda institucional para la elaboración de políticas públicas.

A grandes rasgos, esta teoría sobre la racionalidad considera que los códigos comunicativos producen un medio lingüístico general a partir del cual se da sentido a la relación entre los sujetos y la estructura social (Habermas, 1998, p65). Así, la racionalidad individual y la racionalidad social pueden conectarse a través de la interacción de los sujetos. La relación establecida entre los individuos se sostiene sobre un reconocimiento intersubjetivo, a través del cual se reconoce la pretensión de validez de aquello que expresa cada uno/a, al tiempo que habilita la posibilidad de que el contenido de la comunicación pueda ser susceptible de crítica; al

mismo tiempo, se basa en un consenso intersubjetivo de que todos los individuos respetan la secuencia comunicativa y los códigos comunicacionales propios de una sociedad, lo que habilita la continuidad del intercambio. Este tipo de racionalidad implica incorporarse en un marco “normativo” de la comunicación que implica el uso de códigos comunes y el reconocimiento de la autonomía y la veracidad en las expresiones de los individuos.

Las características de la racionalidad comunicativa incorporan a los sistemas democráticos aspectos normativos que están asociados a los procesos de institucionalización de la voluntad política a partir de los discursos y la opinión pública; de este modo, se identifica una esfera política no concentrada únicamente en el poder del Estado, sino en una sociedad que institucionaliza los procedimientos de comunicación y está descentrada de los espacios estatales. El desarrollo deliberativo puede tener lugar en cualquier ámbito y puede ser abierto a cualquier individuo, si bien debe establecer ciertas pautas de procedimiento que otorguen la legitimidad democrática al proceso decisorio. Por lo tanto, el proceso deliberativo puede contribuir a interconectar la política basada en el diálogo y los aspectos instrumentales de la misma.

Otro aspecto a considerar es el contenido de los discursos y la forma de comunicación; las justificaciones morales, los compromisos a los que se arriba, así como los argumentos de justicia, deben estar fuertemente enraizados dentro del conjunto de significaciones y significantes que sean propios de la comunidad, por lo que los códigos de comunicación deben estar institucionalizados en las instancias de deliberación. La institucionalización de los mecanismos de deliberación está referida a sus lineamientos básicos y a la identificación de sus límites y contenidos, así como los mecanismos de argumentación y las “pautas” sobre los que se va a discutir. Entonces, las opiniones emanadas de las etapas discursivas pueden “desembocar” en los lugares e instancias de decisiones electorales institucionalizadas y en resoluciones legislativas, que pueden ser utilizadas por el poder administrativo del Estado.

Por su parte, la formación de la opinión pública se consigue fundamentalmente a través del intercambio racional de argumentos, si bien los “resultados” que surgen de estos procesos no son la sumatoria de preferencias personales; la deliberación se sostiene sobre la base de que quienes participan deben estar dispuestos/as a convencer pero también a ser convencidos/as con argumentos racionales, y estar abiertos a cambiar sus preferencias.

Lo presentando anteriormente tiene implicancias sustantivas en el proceso del “policy making”, ya que pone en juego diversos componentes constitutivos de la configuración de las políticas públicas. En este sentido, Majone (1997) destaca la importancia que tiene la argumentación y la persuasión en el proceso de análisis de las políticas públicas. Este autor destaca el rol que desempeña la argumentación como mediación entre los datos empíricos y la toma de decisiones en la esfera política. Según el autor, la argumentación difiere porque el proceso no está directamente asociado a un sistema formalizado de axiomas y surge a partir de opiniones, valores o puntos de vista comunicados a través de códigos compartidos por una comunidad, y no solamente entre aquellos que tienen conocimientos técnicos especializados; también la argumentación tiende a la comprensión y al convencimiento de la ciudadanía, que genere condiciones para incitar a la acción de los individuos o las instituciones. Como señala Schdmit (2006) la construcción discursiva habilita a que los actores sociales puedan obviar determinados bloqueos institucionales, generando nuevas oportunidades para su transformación a partir de las ideas y propuestas de los agentes.

### **3. La construcción de los cuidados como asunto político**

Las políticas públicas que reconocen y atienden nuevas situaciones basadas en el ejercicio de derechos no previstos en los tradicionales sistemas de protección social presentan desafíos sustantivos a la gestión de la Administración Pública; las estrategias sectoriales no brindan las respuestas adecuadas tanto en términos de prestación de servicios como de focalización en grupos poblacionales específicos. En este sentido, la estructura de la Administración Pública tradicional, basada en las acciones desarrolladas por los ministerios y agencias sectoriales, comienza a perder su capacidad para generar estrategias de implementación eficientes y eficaces para la resolución de las nuevas demandas sociales.

A partir del gobierno del Frente Amplio 2005-2010 y 2010-2015, se consolidó una modalidad diferente de dimensionar y definir las políticas públicas, generando nuevas formas de institucionalidad para hacer frente a las nuevas estructuras de riesgo social (Castels, 1997; Rosanvallon, 2011). Las nuevas políticas sociales en este período tendieron fuertemente a revisar

las estrategias adoptadas con anterioridad, recurriendo a nuevos modelos de planificación, coordinación sectorial y desarrollo de políticas de carácter universalista con instrumentos de focalización; en este sentido, el proceso de construcción de una autoridad en materia social (Repetto, 2003) como el Ministerio de Desarrollo Social, así como el diseño y aplicación de Planes nacionales para la gestión integral de determinadas políticas, sentaron las bases para la emergencia de una propuesta de política como el Sistema Nacional de Cuidados. La integración de diferentes instrumentos de políticas sociales con nuevas formas de gestión intersectorial y coordinativa de gobierno, generaron condiciones para pensar y organizar la gestión pública en esta clave<sup>1</sup>. En 2012 el Ministerio de Desarrollo Social realizó la Reforma Social, que configuró el eje central de un modelo de desarrollo impulsado para mejorar el acceso y la universalidad de las prestaciones sociales, con foco en la justicia social, generando un desafío para el entramado de las políticas de desarrollo social del Estado uruguayo. El proceso de formulación del sistema de cuidados se caracterizó por la legitimación de una perspectiva conceptual que identificó determinados problemas sociales y los posicionó como asuntos políticos, así como a la confluencia de discursos acerca de la necesidad de brindar una respuesta pública por parte del Estado.

Es imprescindible destacar el rol que ha tenido la teoría feminista para el análisis de las relaciones de género en la sociedad, y el desarrollo de dimensiones conceptuales centrales para problematizar las desigualdades basadas en el género; en particular el tema de los cuidados pone en juego la división sexual del trabajo, los estereotipos de género imperantes en la sociedad, el trabajo no remunerado que las mujeres aportan a la economía, la dependencia de las personas, así como el acceso de las mujeres a la esfera pública en igualdad de condiciones que los varones, entre otros aspectos.

Por otra parte, los nuevos riesgos sociales también han generado un conjunto de demandas que se realizan hacia el Estado y las políticas públicas, al tiempo que ha permitido consolidar nuevos grupos sociales como actores políticos.

---

<sup>1</sup> Como ejemplo de ello puede señalarse el Plan de Equidad, la Estrategia el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres, Plan Nacional de Juventudes, entre otros.

A partir de lo anterior, se analizará la construcción y reconocimiento de los sujetos en la deliberación, la modalidad y construcción de los discursos en el espacio público en la comunidad. El enfoque y la centralidad de la comunicación y la deliberación pública tiene un potencial sustantivo para el análisis del diseño del sistema nacional de cuidados de Uruguay.

a) ***Reconocimiento intersubjetivo***

Desde la perspectiva teórica desarrollada, el reconocimiento intersubjetivo de los actores sociales y políticos puede entenderse como el proceso que permite la construcción de los actores que acceden al espacio público y están en condiciones de compartir los códigos comunicacionales de la comunidad; en el mismo proceso se produce el reconocimiento de los otros individuos que simultáneamente comprenden las estructuras sociales y el relacionamiento entre sus pares. En este sentido, el proceso de construcción del sistema de cuidados estuvo signado por el reconocimiento de varios actores sociales que promovieron el posicionamiento de este tema en la agenda pública.

Por una parte, las organizaciones de la sociedad civil que introdujeron al debate el conjunto de los postulados de las teorías feministas y los conceptos “centrales” antes mencionados. El desarrollo conceptual acerca de los cuidados, su capacidad de movilización política para el posicionamiento de nuevos temas en la agenda pública, así como la oportunidad para la politización y el debate de los diferentes asuntos de interés colectivo, consolidó la legitimación de estas organizaciones en esta temática. En términos prácticos, las principales demandas incluían la generación de nuevos marcos normativos que atendieran, articularan y promovieran la corresponsabilidad y la distribución equitativa del cuidado entre hombres y mujeres, familias, Estado, mercado y comunidad, así como la garantía del derecho de las personas que trabajan como cuidadoras a tener un trabajo reconocido, adecuadamente remunerado y con cobertura de la seguridad social.

Asimismo, este proceso estuvo acompañado por el reconocimiento de otros actores sociales que representaban a los sectores que demandaban cuidados (como, por ejemplo, las ONG de infancia, o las asociaciones de jubilados/as), o que participaban como contrapartes en la implementación de las políticas en marcha (Johnson, Cabrera y Maciel, 2009). Este proceso

también permitió la emergencia en esta esfera de nuevos actores corporativos (como los equipos de salud o educativos) y los técnicos/as participantes en las diferentes etapas de implementación de los servicios. Tradicionalmente, tanto la educación y como los servicios de salud brindaron servicios específicos de cuidados para la población, si bien se posicionaron nuevas y diferentes necesidades para la infancia, personas adultas mayores y personas con discapacidad. De este modo, la especificidad de las diferentes aristas que tiene el tema de los cuidados comenzó a ser deconstruida en términos de “cuidados de salud” y “cuidados”, delineando así dos esferas diferenciadas y con necesidades específicas.

En otra esfera, ha sido muy importante también el acceso y la permanencia de personas -especialmente mujeres- en diferentes ámbitos de incidencia en la Administración Pública comprometidas con la igualdad y equidad de género; se construyeron así como referentes y contrapartes de los actores que fueron consolidándose en el proceso. La inserción institucional hizo posible articular las acciones que facilitaron la construcción de un sistema de cuidados, y favoreció el análisis desde una perspectiva de género alguna de las políticas que brindaban cuidados, que contribuyó a organizar, sistematizar y canalizar las demandas desde la sociedad civil a la estructura de la Administración Pública.

A pesar de lo anterior, también se puede identificar la ausencia de las personas que cuidan como colectivo que son mayoritariamente mujeres. Las cuidadoras/es, tanto las mujeres cuidadoras que trabajan en empresas de cuidados como las cuidadoras familiares, no fueron reconocidas como sujetos con participación en el proceso deliberativo de la política: las primeras debido a que tienen un ámbito específico para el establecimiento y protección de los derechos y las condiciones laborales, los acuerdos salariales y otros aspectos a través de la negociación colectiva y pueden organizarse a través del movimiento sindical; las segundas, sostienen el peso del mandato social de género que reproduce la responsabilidad que tienen las mujeres de la familia para brindar amor y cuidados a las personas dependientes, lo que dificulta el desarrollo hacia la autonomía y también la posibilidad de una construcción como actor colectivo.

#### b) *Ámbitos de deliberación*

Analizar los ámbitos de deliberación permite conocer e identificar los diferentes espacios públicos que contribuyen a la construcción del sentido de los discursos, brindando “pautas” necesarias para que sean compartidas por los sujetos que entran a la situación de deliberación. En este sentido, es que cobra especial importancia la esfera de la opinión pública

Uno de los primeros ámbitos que impulsaron fuertemente la deliberación para posicionar el tema de los cuidados, fue la academia, en algunas áreas que pueden identificarse de la siguiente manera: a) como fuera mencionado anteriormente, los estudios feministas introdujeron nuevas miradas y desafíos epistemológicos; la profundización y consolidación de las corrientes teóricas feministas en la escena local, tuvieron avances en el posicionamiento de los estudios de género de diferentes áreas de políticas, como de empleo, salud, economía, participación política, violencia basada en género, entre otros temas; b) la economía, que avanzó en la estrategia de cuantificar el valor de los cuidados y del trabajo no remunerado en el conjunto de la economía nacional; de este modo, la apertura y problematización de los conceptos tradicionales del trabajo, se complejizaron al considerar el valor económico de un espacio amplio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas y la sociedad que no son remuneradas. Este tipo de actividades, tradicionalmente realizadas por mujeres y desproporcionadamente feminizado debido a la distribución sexual del trabajo, comenzó a ser cuantificado como un gran aporte de las mujeres a la economía de los países. Esto favoreció la consolidación de la demanda de las mujeres para la redistribución de la sobrecarga de trabajo no remunerado hacia los varones, el resto de los actores sociales y el Estado; c) concomitantemente también se impulsaron estudios estadísticos acerca del uso del tiempo, así como las necesidades y preferencias del tipo de servicio de cuidados en los hogares; éstos procuran cuantificar e identificar cómo se distribuye el tiempo entre la realización de actividades productivas remuneradas, actividades domésticas reproductivas o no remuneradas, el ocio y los cuidados de personas dependientes, entre otras categorías. d) los estudios demográficos impulsaron la difusión de la evidencia del proceso de envejecimiento de la sociedad uruguaya, poniendo de manifiesto los desafíos para el sostén de la población adulta mayor; también se identificó como contracara la caída de la tasa de fecundidad por debajo de la tasa de reemplazo, que contribuyó a centrar el debate también en la necesidad de

promocionar el aumento de la natalidad dentro del país como forma de generar los equilibrios intergeneracionales necesarios para la reproducción social.

Además de la confluencia de diversas áreas de estudios académicos, la esfera política también fue permeada por la deliberación en materia de cuidados. El proceso de incorporación de esta temática en la agenda de gobierno del Frente Amplio<sup>2</sup>, tal como señala Johnson et al. (2009), tuvo como principal eje a la Unidad Temática de Derechos de las Ciudadanas de esa fuerza política aportó a las bases programáticas ordenadas en el Uruguay Equitativo en el año 2004. En este documento programático por primera vez se incorporaba el tema de *“la doble jornada y la sobrecarga en las tareas de cuidado, protección y reproducción social [que] siguen siendo atribuidas a la mujer dentro de las familias”*, y se señalaba como un obstáculo para el acceso de las mujeres a cargos de decisión política; ya el programa de gobierno presentado para las elecciones de 2009 en Uruguay, el tema de los cuidados ya fue incorporado de forma expresa y planteando la necesidad de generar políticas en este sentido. En el proceso electoral 2014-2015 el tema del sistema de cuidados ha permeado la agenda de todos los partidos en disputa, y su incorporación se ha realizado en diferentes contenidos ideológicos. Se puede identificar un abanico de modalidades de incorporación del tema en los programas de gobierno. Por un lado, el Frente Amplio y el Partido Independiente, que introducen el tema considerando la especificidad del concepto, la perspectiva de derechos de las personas que necesitan cuidados, promoviendo la corresponsabilidad entre el Estado, las familias y el mercado, en una política con perspectiva de género; por otro lado, el Partido Colorado y el Partido Nacional introducen la priorización de algunos servicios de cuidados para personas adultas mayores y primera infancia, sin concebirlas como un sistema de cuidados en el sentido de este artículo.

En otra línea, la institucionalidad pública no quedó exenta de consolidarse como un ámbito de deliberación. Para ello, se conformaron diversos ámbitos institucionales que comenzaron a asumir este asunto político desde sus diferentes aristas, entre los que pueden destacarse:

a) El Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, fue creado en 2005 (Decreto 236) y a partir de ese momento se avanzó en una nueva etapa en la elaboración,

---

<sup>2</sup> El partido Frente Amplio accedió al gobierno por primera vez en 2005.

implementación y seguimiento de las políticas sociales en el país, sentando las bases de un trabajo articulado, con objetivos comunes y sentido territorial, para brindar coherencia a las mismas. El Gabinete Social contaba con objetivos de asesoramiento y propuesta de planes, programas y proyectos de carácter social, el análisis y definición de las asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social y el establecimiento de estrategias de acción conjunta en materia de políticas sociales, generando articulaciones entre instancias de gobierno nacionales, departamentales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.

b) En particular, el Consejo Nacional de Políticas Sociales<sup>3</sup> tiene entre sus cometidos la coordinación de “la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales que se desarrollan en todo el territorio nacional de acuerdo a los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión, propendiendo así a la configuración de un sistema de políticas sociales coherente con los propósitos y finalidades del desarrollo y la participación social.” Desde este espacio surgió el Plan de Equidad, vigente al día de hoy, que movilizó numerosos organismos estatales, autoridades de máxima jerarquía y parlamentarios para producir un conjunto coherente y articulado de prestaciones, bienes y servicios sociales que abarcan al conjunto de la población nacional.

c) En 2010, se conformó un órgano especializado en materia de población que es la Comisión Sectorial de Población<sup>4</sup>, con el objetivo de implementar políticas interinstitucionales específicas de población para el desarrollo, planificación o mirada estratégica en materia demográfica. Instalada en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Comisión generó un espacio político-institucional que puso el foco en los desafíos que plantea la característica poblacional vista desde el análisis demográfico, advirtiendo desde esa disciplina los desafíos de la estructura poblacional para la provisión de cuidados. La creación de este mecanismo se

---

<sup>3</sup> El CNCPS está formado por los Ministerios miembros del Gabinete Social: los Ministerios de Desarrollo Social, Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Turismo y Deporte, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y también por el Congreso de Intendentes, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>4</sup> La Comisión Sectorial de Población está constituida por un Comité Ejecutivo —coordinado por OPP e integrada por los ministerios del Gabinete Social más el Ministerio de Relaciones Exteriores— y un plenario interinstitucional en el que participan diversos actores del Estado.

enmarca en el proceso más extendido de elaboración de estrategias de articulación interinstitucional para el diseño y gestión de las políticas públicas.

Como puede verse también el propio proceso tuvo consecuencia directas en la creación de institucionalidad y la generación de circuitos para la formación de la voluntad política desde el Estado. En este sentido, se visualiza una intersección entre los/as actores políticos partidarios/as, los partidos políticos, los/as actores sociales.

### c) *Formación de la voluntad política*

Todo lo mencionado anteriormente, ha sido un elemento central y dinamizador de la incorporación del tema de los cuidados en la agenda política y pública del país. No obstante, ningún factor por sí solo podría haberse constituido como impulsor de la construcción del sistema desde la perspectiva dialógica y discursiva. En los sistemas democráticos, al considerar la racionalidad comunicativa como un elemento constitutivo de la esfera política, la deliberación tiene que desembocar en ámbitos que puedan producir resultados en decisiones e interpretar y articular los diferentes actores legítimos que producen los discursos y las argumentaciones. En este sentido, las características de los ámbitos en que se procesa la deliberación tiene resultados en la toma de las decisiones y en sus efectos. En las democracias occidentales, uno de los principales ámbitos de formación de la voluntad política es la Administración Pública y los Parlamentos, que a través de las políticas públicas, expresan las decisiones autoritativas del poder político.

La conformación de la voluntad política en esta área tiene diferentes fuentes:

a) En el plano internacional, los foros y organismos multilaterales en los que participan los países proporcionan un horizonte al cual los Estados pueden referirse para garantizar los derechos de las personas; particularmente aquellos ámbitos que atienden asuntos de género o de las dinámicas de población, los cuidados y las responsabilidades familiares, han comenzado a ser centrales en la generación de compromisos para los Estados en esta materia<sup>5</sup>

b) En el plano nacional, una referencia ineludible fue el lanzamiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres en el año 2007 (ley N°18.104)

---

<sup>5</sup> Ejemplo de ello son las Conferencias Regionales sobre la Mujer de CEPAL (en particular la de 2007 y de 2010), así como el Convenio Tripartito de la OIT N° 156 sobre responsabilidades familiares.

elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres, que estableció un marco político general para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y la administración del Estado, con la finalidad de que los resultados de su actuación produjeran condiciones que garantizaran el pleno ejercicio de los derechos humanos en igualdad entre hombres y mujeres. Para ello, entre otros aspectos, establecía la necesidad de desarrollar políticas públicas de cuidados.

b.1) Asimismo, también puede identificarse en 2008 en el Diálogo Nacional por la Seguridad Social, convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con carácter tripartito, a partir del cual surgieron demandas específicas acerca de la necesidad de estructurar una respuesta pública al tema de los cuidados en el país. Los diferentes actores públicos y privados llegaron a los acuerdos que hicieron posible la aprobación de una norma de flexibilización jubilatoria<sup>6</sup>; de este modo, se estableció una medida que dio un tipo de valor económico a las tareas de cuidados y al mismo tiempo concretó una demanda social y laboral por el valor del trabajo del cuidado de las mujeres.

b.2) En particular, para el diseño y formulación de los lineamientos del Sistema de Cuidados se estableció un Grupo de Trabajo a través de la Resolución del Poder Ejecutivo 863/010, en el ámbito del Gabinete Social<sup>7</sup> (Documento interno del Grupo de Trabajo, 2011). Este proceso contribuyó a posicionar esta política como otro pilar de la Matriz de Protección Social del Plan de Equidad (políticas estructurales). El Grupo de Trabajo del Sistema de Cuidados conformó una red de representantes institucionales de los ministerios de CNPS, que a través de la especialización técnica y la coordinación interinstitucional sentaron las bases del diseño del Sistema Nacional de Cuidados; el mismo estuvo integrado por representantes técnicos/as y políticos/as de las instituciones y fue clave para el procesamiento de las diferentes propuestas, la identificación de las necesidades y la conformación de ámbitos de deliberación. En

---

<sup>6</sup> La ley N° 18.395 de 2008 flexibiliza las condiciones de acceso al régimen jubilatorio en especial a las mujeres quienes tienen el derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo/a nacido vivo o por cada hijo/a que hayan adoptado, siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

<sup>7</sup> El Grupo de Trabajo está conformado por representantes de los Ministerios de Salud Pública, Economía y Finanzas, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, convocando al Banco de Previsión Social, al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, a la Administración de Servicios de Salud del Estado y a los Gobiernos Departamentales y Municipales, y como institución invitada fue convocado el Ministerio de Educación y Cultura.

este marco, la institucionalidad de género procuró a nivel general, transversalizar la perspectiva de género en todas las propuestas y lineamientos del Sistema, visibilizar a las personas que cuidan, dentro y fuera del hogar, como una población objetivo del mismo, colocar la importancia de la profesionalización y regulación del sector de trabajo en cuidados, así como visibilizar las necesidades de cuidado de las familias de sectores medios.

#### **4. Reflexiones finales**

El proceso político de creación del Sistema Nacional de Cuidados, introdujo elementos significativos para las políticas sociales y el sistema político en su conjunto. Como fue presentado anteriormente, la arena de política que se construyó en torno a este asunto y el acceso de diversos actores y actores de la sociedad, habilitó la oportunidad de favorecer la deliberación para la formulación de una política pública. Si bien la construcción de la significación política de los diferentes actores y el margen de maniobra de los mismos fue variando a lo largo del proceso, pudieron identificarse la emergencia de núcleos de desarrollo de la deliberación y la argumentación, que confluyeron en arreglos institucionales para procesarlas .

El reconocimiento de la legitimidad de actores políticos y sociales para su participación en el proceso de debate y deliberación, hizo posible que el Sistema Nacional de Cuidados haya sido pensado como una política basada en derechos humanos, que apunte a construirse como política participativa y universal, y que al mismo tiempo integre la intersección de las diversas miradas y demandas sobre este tema. Asimismo hizo posible comprometer la actuación del Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos, reconociendo la necesidad de incorporación de las perspectivas de género, generaciones y étnico-racial.

La deliberación pública favoreció, a nivel cultural, a posicionar la necesidad de modificar el actual modelo de distribución sexual del trabajo, tendiendo a configurar nuevos patrones de corresponsabilidad en la participación en la vida doméstica y en las responsabilidades familiares; de este modo, impulsó la adopción de normativa específica en la materia que resultó en la actualización del sistema de licencias por maternidad, paternidad y parentalidad.

Puede identificarse también que el proceso de la formación de la voluntad política tuvo incidencia en lo que resultó la propuesta de institucionalidad para el Sistema Nacional de Cuidados. La creación de una institucionalidad caracterizada por la intersectorial para la implementación del sistema, con el objetivo de la coordinación y articulación de las instituciones públicas con competencias de rectoría, regulación y prestación de servicios de cuidados en las poblaciones destinatarias (Junta Nacional de Cuidados- JUNACU<sup>8</sup>), permite ver que se busca que la gestión del sistema mantenga el espacio de diálogo y deliberación entre los diferentes actores institucionales, favoreciendo el desarrollo y redistribución de nuevos recursos de poder y de autoridad en esta materia; por consiguiente, el componente deliberativo contribuyó a sentar las bases para la consolidación de relaciones de confianza virtuosas, que favorecieron los procesos interinstitucionales de articulación, imprescindibles para la intersectorialidad. Como corolario de este proceso, la propuesta de legislación que fue presentada durante en este año expresa la convergencia de las diferentes corrientes configuradas en esta arena de política

En materia de desafíos, pueden identificarse en diferentes niveles. En primer lugar, en materia de la implementación del sistema de cuidados y de la forma en que se traduce la lógica deliberativa a las estructuras funcionales de los ministerios e instituciones que forman parte del sistema, se plantea el reto de que la sociedad civil organizada (movimiento feminista, movimiento sindical, cooperativismo, entre otros actores) continúe siendo un actor reconocido, válido y, principalmente, convocado para la participación en la arena política. En segundo lugar, puede señalarse como desafío el sostenimiento y validez de los diferentes niveles de deliberación y construcción de significados entre los actores al pasar a través del “alambique” de la administración pública y su resultado en políticas públicas, considerando el espíritu transformativo de la matriz de protección social. En tercer y último lugar, la distribución de poder, de recursos institucionales y el “*rent seeking*” de los diferentes actores, puede resultar un vaciamiento y resignificación del contenido de la deliberación, como por ejemplo, en que la desigualdad de género sea subsumida en otras “lógicas” de política social.

---

<sup>8</sup> Estará integrada por el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Dirección de Políticas Sociales (que la presidirá) y el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de Previsión Social, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

## 5. Bibliografía

Agenda 2009. Una propuesta política de las mujeres organizadas.

CNS/UNPFA/UNIFEM/AECID

Castels, R. (2005) *El proceso de individualización: fragilización de los soportes de identidad frente a las transformaciones del capital y del trabajo* en Las manifestaciones actuales de la cuestión social /coord Pérez Sosto (2005) ed. - Buenos Aires: Instituto Di Tella

Consejo Nacional de Políticas Sociales: Balance y Perspectivas 2005-2009 (2009).  
Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10294/1/balancednps\\_uruguay2009.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10294/1/balancednps_uruguay2009.pdf)

Habermas, J (1998) *Facticidad y validez*. Ed. Trotta.

Informe elaborado por FCS e INE en 2007. Disponible versión digital en  
[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

Johnson, N.; Cabrera F; Maciel, N (2009) *Los cuidados para la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo 2005-2009*. CIP/FESUR

Lineamientos Estratégicos 2011. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible versión digital en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/11329/1/ejes\\_estrategicos\\_2011\\_1.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/11329/1/ejes_estrategicos_2011_1.pdf)

Majone, G. (199t) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. Fondo de Cultura Económica. México

Midaglia (2005) *La reforma social en Uruguay: entre la tradición y la modernización ingenua*. Paper. Disponible en

[http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/Midaglia\\_\\_2005\\_%5B1%5D.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/Midaglia__2005_%5B1%5D.pdf)

Red Género y Familia/UNPFA (2007 Y 2009) Fassler, C (coord) *Mesa de Diálogo: Políticas de Inclusión Social. Análisis y propuestas*. TRILCE. Disponible versión digital  
[www.unfpa.org.uy](http://www.unfpa.org.uy)

Rosanvallón, P (2011) La Nueva Cuestión Social. Repensar al Estado Providencia. MANANTIAL S:R:L -Buenos Aires.

Schmidt, V (2006) “Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) “New Institutionalisms”. Disponible en <http://www.poleconchula.com/upload/Institutions/givepeaceachancefinal.pdf>

#### PREGUNTAS DISPARADORAS PARA EL DEBATE FEMINISTA

¿Cómo sostienen los actores institucionales el componente deliberativo en este proceso, según los desafíos coyunturales, las características transformativas de la política y las mutaciones del rol de los propios actores?

¿Cuáles serían las claves para que el Estado vuelva a reconocer como actor válido y legítimo a la sociedad civil organizada (movimiento sindical, movimiento feminista, cooperativismo, entre otros) en el proceso deliberativo del *policy making* en esta área?