

Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay

Caregiving in the Research Agenda and in Public Policies in Uruguay

Rosario Aguirre, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta

Fecha de recepción: diciembre 2013

Fecha de aceptación: julio 2014

Resumen

Este artículo tiene por objetivo evidenciar el círculo virtuoso entre la producción sociológica de conocimientos, su incorporación en la agenda pública y la formulación de políticas que buscan transformar las relaciones de género. Aborda la trayectoria de la producción de conocimientos sociológicos sobre género y cuidados en Uruguay y su vínculo con las políticas públicas. Se sostiene que en Uruguay, los trabajos de investigación elaborados desde la academia han logrado promover la visibilidad del trabajo de cuidado y su valoración por la contribución que brinda al bienestar social y al sistema económico. En 2010, el gobierno uruguayo retomó estos trabajos y dio inicio al diseño de un Sistema Nacional de Cuidados.

Descriptores: género, sociología, políticas públicas, cuidado, ciudadanía, trabajo no remunerado, uso del tiempo, Uruguay.

Abstract

This article has the objective of revealing the virtuous circle between the sociological production of knowledge, its incorporation into the public agenda, and the formation of policies that seek to transform gender relations. It covers the trajectory of the production of sociological knowledge about gender and caregiving in Uruguay and their links with public policies. It is argued that in Uruguay the work of research undertaken in academia has been able to promote visibility to the work of caregiving and its value for contributing to social welfare and the economic system. In 2010, the Uruguayan government took these academic researches and initiated the design of a national system of caregiving.

Keywords: gender, sociology, public policy, caregiving, citizenship, non-paid work, time use, Uruguay.

Rosario Aguirre. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

✉ rosario.aguirre@cienciassociales.edu.uy

Karina Batthyány. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

✉ karina.batthyany@cienciassociales.edu.uy

Natalia Genta. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

✉ natalia.genta@cienciassociales.edu.uy

Valentina Perrotta. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

✉ valentina.perrotta@cienciassociales.edu.uy

Introducción

Este artículo aborda la trayectoria de la producción de conocimientos sociológicos sobre la temática de género y cuidados en Uruguay¹ y su vínculo con las políticas públicas. Dicha trayectoria de investigación se construyó en permanente tensión con la corriente principal en los estudios sociológicos deconstruyendo los conceptos clásicos e incorporando nuevas temáticas y perspectivas². En ese marco, la temática de cuidados es legitimada como objeto de investigación a partir de los estudios de género, sobre la base de las posibilidades transformadoras que tiene el conocimiento sociológico.

La investigación social es una actividad íntimamente comprometida con la transformación del mundo social a través de la producción de conocimientos sociológicos. Actualmente la elaboración de políticas públicas requiere cada vez más información sobre el contexto en el cual se piensa intervenir, por esta razón los hacedores de políticas públicas demandan a la academia dichos insumos. Este fenómeno ocurre actualmente en Uruguay, favorecido por la coyuntura actual marcada por la gestión de un gobierno progresista y caracterizado por una mayor confianza en los técnicos y las técnicas en el ámbito político. Los vínculos históricos entre el Frente Amplio (partido de gobierno) y la Universidad de la República (UdelAR) en Uruguay ha facilitado el acceso de expertos a cargos de gobierno y la circulación de resultados de investigación hacia el ámbito de las políticas públicas. Por su parte, las transformaciones en los poderes del Estado y de la administración pública han requerido un aumento de la capacidad técnica de las estructuras administrativas, lo que generó un uso más intensivo de la investigación social (Garcé, 2011).

En este contexto el desafío en la producción de conocimientos es mantener el equilibrio entre ser proveedor de insumos para la elaboración de políticas y conservar una mirada crítica que permita la transformación social (Brunner, 1996). Desde 2010, este vínculo entre Academia y gobierno puede observarse en el debate sobre la orientación de las políticas públicas de protección social³, particularmente sobre el cuidado. En esta línea, la producción de conocimientos sociológicos con enfoque de género ha impulsado y acompañado procesos de cambio y ha aportando al diseño de una nueva política pública de cuidados: el Sistema Nacional de Cuidados. A partir de esta producción los cuidados han adquirido visibilidad, se ha logrado apreciar su

1 En este artículo nos referimos a la producción de conocimientos del grupo de Investigación sobre relaciones de género del Departamento de Sociología de la UdelAR. El artículo se centra en dicho grupo de investigación, del cual las autoras forman parte, debido a su extensa trayectoria en los estudios de género desde la Sociología, la importancia y legitimidad que fue adquiriendo a nivel de la institución académica y porque ha sido pionero en los estudios de cuidados desde la perspectiva de género en el país.

2 Para profundizar en este punto ver García Saenz (2008).

3 Ver documento de reforma social aprobado por el gabinete ministerial "Reforma social: La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción". Disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf

importancia y son actualmente valorados por su contribución al bienestar social y al funcionamiento del sistema económico⁴.

El artículo presenta la genealogía de las grandes preocupaciones teóricas y las investigaciones empíricas abordadas por la sociología de las relaciones de género en el país. En primer lugar, se presenta el debate en torno a la debilidad de la ciudadanía social de las mujeres, la necesaria reconceptualización del concepto de trabajo para luego introducir la innovación que supuso la medición del trabajo no remunerado a través de encuestas de uso del tiempo. Seguidamente se analiza el impacto que dichas encuestas tuvieron en la instalación de la temática en la agenda pública. A continuación el artículo se enfoca en la conceptualización de los cuidados y su abordaje sociológico así como también en su vínculo con las políticas públicas. Finalmente se presenta las investigaciones más recientes sobre un vacío de conocimiento identificado: las representaciones sociales de los cuidados. Las conclusiones recogen la experiencia en Uruguay respecto a las claves en la relación entre la producción de conocimientos sociológicos sobre cuidado y las políticas públicas.

La débil ciudadanía social de las mujeres

En la década del noventa, la preocupación central de los estudios de género abordados desde la sociología giraba en torno a la distancia entre la igualdad formal y la igualdad real de las mujeres, como elemento que ponía en cuestión su capacidad de ejercer la ciudadanía social. La producción del período (Aguirre, 2003a) retomó las contribuciones del pensamiento feminista a las teorías sobre la ciudadanía y destacó las simplificaciones planteadas en el análisis del proceso de adquisición y difusión de derechos, los cuales no representaban a las mujeres (Pateman, 1990; Dietz, 1990; Saraceno, 1995; Wallby, 2000). La exclusión de las mujeres de la ciudadanía aparece en el origen de esta noción, ya que no fueron consideradas ciudadanas porque fueron concebidas como esposas y madres de ciudadanos responsables de la unidad familiar. La familia no tuvo lugar dentro del lenguaje de los derechos y deberes de los ciudadanos, se constituyó en base natural de la existencia, dentro de la cual se ocultaban las diferencias internas en favor de la unidad y a partir de ella, esposas e hijos dependientes quedaban excluidos de los derechos civiles y políticos.

Se señalaba que las políticas de bienestar por medio de las cuales se accedía a los beneficios de la ciudadanía social, se habían centrado en aquellos que participaban en el mercado, reproduciendo las relaciones de subordinación en la esfera familiar. Las mujeres que cuidaban de los miembros de su familia no tenían acceso directo

⁴ Los mecanismos utilizados para incidir en el ámbito político-institucional han sido la presentación de investigaciones en instancias públicas, publicaciones de amplia difusión, así como la presencia en diversos debates con los actores político-institucionales.

a las prestaciones y servicios. Y las jubilaciones de las mujeres que participaban del mercado laboral solían ser menores que la de los varones, debido a las interrupciones de sus carreras en pos del cuidado de la familia y a la mayor frecuencia de inserciones laborales precarias o informales.

En estos primeros trabajos, el énfasis se colocaba en la tensión entre la necesidad de incorporación de las mujeres al trabajo remunerado con los mismos derechos y beneficios que los varones y, al mismo tiempo, el reconocimiento del valor del trabajo de cuidados y su sostenimiento por parte del Estado (Walby, 2000). Siguiendo los planteamientos de Fraser (1997), el gran desafío consistía en articular la redistribución de los recursos materiales y la distribución de los bienes simbólicos, en especial la participación en el ámbito público. Si bien existían avances en la región latinoamericana a nivel normativo y discursivo que reconocían cultural y socialmente a las mujeres, no ocurría lo mismo respecto a los derechos sociales vinculados al trabajo, que implicaba redistribución de los recursos materiales.

Finalmente, estos trabajos planteaban la discusión acerca de la rígida separación entre lo público y lo privado, que implicaba entre otras consecuencias, la ausencia del Estado con respecto a la provisión de los servicios de bienestar. La consideración normativa de una familia no regulada conducía a considerar irrelevante lo que ocurriera en la esfera privada y negaba la importancia del trabajo familiar del cual dependía el ejercicio público de la ciudadanía.

46

Reconceptualización del trabajo: inclusión del trabajo no remunerado

Un segundo momento en el recorrido conceptual refiere al énfasis puesto en el concepto de trabajo y la búsqueda por redefinirlo a partir de visibilizar las tareas y actividades realizadas más frecuentemente por las mujeres (Aguirre, 2009). Se planteaba que en la atención pública y en los estudios académicos no se consideraban las actividades no mercantilizadas que se realizaban en los hogares por fuera de las relaciones laborales. La falta de reconocimiento social de dichas actividades como trabajo se evidenciaba en la consideración de las amas de casa como inactivas.

Las ciencias sociales, especialmente la economía y la sociología, al centrar su preocupación en el sector mercantil han presentado una visión parcial del trabajo, que empieza a ser cuestionada a partir de la observación empírica que da cuenta de una gran diversidad de formas de trabajo, tanto mercantil como no mercantil (Pahl, 1991; Maruani, 2001; Méda, 2002; Hirata y Kergoat, 1997). La incorporación de las formas de trabajo no remuneradas supondría admitir que la actividad no remunerada contribuye a la riqueza, lo que alteraría los principios teóricos sobre los que se asienta la economía (García Sainz, 2006)

Se planteaba entonces la necesidad de formular una definición de trabajo congruente con la realidad social; una que considere la suma de todas las formas de trabajo (remuneradas y no remuneradas) que sirven de base en cada sociedad para proporcionar subsistencia y bienestar a sus miembros. Esta nueva conceptualización hacía necesario desarrollar herramientas para la medición del trabajo no remunerado y sus distintas modalidades: el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados familiares, el trabajo voluntario o de servicio a la comunidad.

Inspirados por las experiencias internacionales (Durán, 1997), el medio elegido en Uruguay, por la Academia especializada en estudios de género desde la sociología para visibilizar el trabajo no remunerado fue la medición del tiempo destinado a estas actividades. Diversos autores consideran al tiempo como una de las dimensiones fundamentales de la organización de la vida de las personas (Ramos Torre, 2007). En el uso del tiempo se manifiestan desigualdades sociales y diferencias entre mujeres y varones, derivadas de contratos implícitos acerca del 'deber ser'.

La medición del trabajo no remunerado por medio del tiempo contribuyó a visualizar el reparto desigual de trabajo en las familias, factor clave para entender las limitaciones que las mujeres tienen para el acceso y permanencia en el trabajo remunerado y para el efectivo ejercicio de sus derechos. Esto permitió vincular trabajo remunerado y trabajo no remunerado y cuestionó la rígida separación entre la esfera mercantil, asociada a la actividad masculina, y la esfera familiar, asociada a la actividad femenina.

Innovación en la medición del trabajo: encuesta de uso del tiempo

En Uruguay con el propósito de medir el trabajo no remunerado se comenzaron a realizar encuestas de uso del tiempo, EUT (Aguirre y Batthyány, 2003; INE, 2007); la primera se realizó en el año 2003 para Montevideo y el área Metropolitana. Se trató de una encuesta independiente realizada por el grupo de investigación de las relaciones de género del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR⁵. En el año 2007 se realizó la segunda encuesta, esta vez a cargo del Instituto Nacional de Estadística a través de la inclusión de un módulo específico sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado en Encuesta Continua de Hogares. A diferencia de la anterior, su cobertura fue nacional. En 2013 se realizó la tercera encuesta en el país, a cargo del Instituto Nacional de Estadística con similares características que su antecesora, pero a la que se agregaron preguntas más específicas sobre las poblaciones cuidadas y sobre la utilización de servicios de cuidado.

5 Cabe destacar que la posibilidad de contar con fondos públicos para la promoción de la investigación científica, muchos de ellos administrados por la UdelaR, fue fundamental para la generación de conocimientos en esta temática y, por tanto, para la capacidad de incidir en la agenda pública.

Una de las fortalezas de esta iniciativa fue la generación de alianzas entre el organismo oficial de estadística, el Departamento de Sociología de la UdelaR, el Instituto rector de las políticas de género (Instituto Nacional de las Mujeres, Inmujeres) y los organismos de cooperación internacional en temáticas de género. Cabe destacar el fuerte liderazgo que asumieron las académicas pertenecientes al Departamento de Sociología en el proceso de implementación de las EUT en el país desde el inicio, quienes impulsaron su generación por parte del INE y brindaron asistencia técnica en todas las etapas de su implementación así como en la difusión de sus resultados en espacios académicos y político-institucionales (Aguirre, 2009; Batthyány, 2009).

Estas encuestas contribuyeron a visualizar la necesidad de que las políticas públicas plantearan los cuidados como una responsabilidad social y colectiva y no como un problema individual a fin de disminuir las demostradas desigualdades de género. Sus datos constituyeron una de las manifestaciones empíricas de la división sexual del trabajo, al mostrar la inequidades entre varones y mujeres en los cuidados de niños y personas dependientes. La encuesta de uso del tiempo se convirtió en la herramienta clave utilizada por la Academia pero también desde las políticas públicas para visibilizar las desigualdades de género en los cuidados. Evidencia de esto, es la inclusión de sus datos en el documento oficial del Sistema Nacional de Cuidados. Como se sostiene en dicho documento: “Esa inequidad básica, visibilizada a través de las encuestas del uso del tiempo, es inaceptable. El tiempo dedicado al cuidado impacta en la vida de las mujeres y su acceso a derechos fundamentales: la educación, el trabajo, la salud, la seguridad social” (Consejo Nacional de Política Social, 2012: 12).

Si bien las encuestas arrojaron datos sobre distintos tipos de trabajo no remunerado, los cuidados comenzaron a adquirir protagonismo en la agenda de investigación sociológica. Mientras que en un primer momento los cuidados eran parte de los distintos tipos de trabajo que estaban incluidos en el trabajo no remunerado, en los últimos años se ha comenzado a concebir los cuidados en su especificidad, a entenderlos en relación con su contribución al bienestar y como actividad que trasciende el ámbito no remunerado.

Protagonismo de los cuidados como objeto de investigación

La importancia que han comenzado a adquirir los cuidados en la agenda de investigación fue producto de su estrecha vinculación con las desigualdades de género. Las características relacionales y afectivas de la tarea de cuidado están asociadas a la identidad femenina, lo que posiciona el cuidado como uno de los temas sustantivos directamente relacionados al real ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres. Una de las razones que explican el fuerte protagonismo que adquiere el cuidado es que se distingue de otros tipos de trabajo no remunerado debido a su dimensión relacional

y afectiva, a partir de la cual está culturalmente asignado a las mujeres, como una responsabilidad ‘naturalmente’ femenina.

Los estudios de género desde la sociología han realizado esfuerzos por conceptualizar al cuidado, adoptando una de las múltiples definiciones que han surgido de los debates académicos. Partiendo y reconociendo una noción amplia de cuidado⁶ se ha trabajado con aquella que ha resultado útil para la incidencia en las políticas públicas en Uruguay. De esta forma, se lo conceptualizó como la acción de ayudar a un niño o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Engloba, por tanto, hacerse cargo de los cuidados material, lo que implica un trabajo; de los cuidados económicos, lo que implica un costo económico, y de los cuidados psicológicos, lo que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Puede ser realizado de manera honoraria o benéfica por parientes en el marco de la familia o puede ser realizado de manera remunerada en el marco o no de la familia. La naturaleza de la actividad varía según se realice o no dentro de la familia y también de acuerdo a sí se trata o no de una tarea remunerada⁷ (Aguirre, 2003b; Batthyány, 2002). Los cuidados no son por definición de carácter remunerado o no remunerado, esto es consecuencia más bien de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y sistemas de género.

La especificidad del trabajo de cuidado es la de estar basado en lo relacional, ya sea en el marco de la familia o por fuera de ella. En el marco de la familia, su carácter a la vez obligatorio y desinteresado le otorga una dimensión moral y emocional. No es solamente una obligación jurídica establecida por ley (obligación de prestar asistencia o ayuda) o una obligación económica, debido a que involucra también emociones que se expresan en el seno familiar al mismo tiempo que contribuye a construir las y mantenerlas.

Fuera del marco familiar, el trabajo de cuidado está marcado por la relación de servicio, de cuidado y preocupación por los otros. El trabajo se realiza cara a cara entre dos personas y genera lazos de proximidad, en una situación de dependencia, pues una de las personas es tributaria de la otra para su bienestar y mantenimiento. De todas formas lo que unifica la noción de cuidado es que se trata de una tarea esencialmente realizada por mujeres, ya sea que se mantenga dentro de la familia o que se exteriorice en la forma de prestación de servicios personales.

Esto tiene consecuencias de género relevantes para la condición de las mujeres en la sociedad, pues cuando las mujeres de las familias son las principales proveedoras del bienestar, éstas deben excluirse del mercado laboral o bien enfrentar mayores dificultades que sus pares masculinos para conciliar trabajo productivo y reproductivo.

6 Referimos a la definición propuesta por Fisher y Tronto (1990) “El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretener una compleja red del sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto, 1990 citado en Montaña, 2009: 27).

7 Esta definición se inspiró en los aportes de Letablier (2001).

Dichas consecuencias fueron evidenciadas en varias investigaciones que mostraron que las trabajadoras que son madres desarrollan complejas estrategias de cuidado familiar con el propósito de incorporarse al mercado de trabajo debido a las dificultades de acceso al cuidado de carácter institucional o familiar (Batthyány, 2002; Aguirre, 2003a; Batthyány, 2004). Por un lado, se realizaron estudios que trataron de comprender las conductas discriminatorias a las que se enfrentan las mujeres madres para el ejercicio de sus derechos en los ámbitos de trabajo y de entender los mecanismos por los cuales se establecía una distancia entre el reconocimiento formal de estos derechos y su ejercicio efectivo⁸. Por otro lado, se diagnosticó el acceso y la cobertura de los servicios de cuidado infantil (de 0 a 3 años) en Uruguay a través de la identificación de las respuestas públicas y privadas dirigidas a esta población (Batthyány, 2001). Al analizar la cobertura se concluyó que no se concebían los cuidados infantiles para esas edades como un derecho de los padres y de los niños y como una responsabilidad de parte del Estado, y fue en este grupo en el que se encontraron las mayores dificultades de acceso.

El foco en el trabajo de cuidado y en su distribución inequitativa implicó profundizar en el debate conceptual acerca de los regímenes de bienestar. Se retomaron los planteamientos de las analistas feministas de los regímenes de cuidado presentando dos escenarios opuestos: familista y desfamiliarizador (Aguirre, 2008, Martínez y Voorden, 2009). En el régimen familista la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. El trabajo de cuidado es no remunerado y la unidad que recibe los beneficios es la familia. Es el más extendido en América Latina y los países mediterráneos. Los supuestos de este régimen son la centralidad de la institución del matrimonio legal y una rígida y tradicional división sexual del trabajo. En el régimen desfamiliarizador hay una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado. El trabajo de cuidado es remunerado y es el individuo la unidad que recibe los beneficios. Un tercer escenario posible para la equidad social y de género es que se desarrollen políticas de corresponsabilidad familias-Estado-mercado de forma tal de favorecer la ampliación del ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres.

Recientemente se ha enfatizado en la dimensión de los cuidados como un derecho, lo que modifica el concepto de ciudadanía. El derecho al cuidado implica considerarlo desde su doble circunstancia, es decir, desde las personas que precisan cuidados como desde aquellas que cuidan. Esto conlleva que el Estado garantice el derecho a recibir cuidados en distintas circunstancias y momentos del ciclo vital y evite que la satisfacción de esa necesidad se determine por la lógica de mercado, la disponibilidad de ingresos o la presencia de redes vinculares. También implica garantizar el derecho a elegir si se desea o no cuidar, así como las condiciones adecuadas

8 Para ello se implementaron estudios en el sector financiero con mujeres que eran madres y trabajadoras en dicho sector (Batthyány, 2001),

para la realización de dichas tareas, tanto si se realizan de forma remunerada como no remunerada, de modo que se valore social y económicamente la tarea. Esto implica una nueva concepción de la relación entre individuo, familia y Estado basada en la responsabilidad compartida de los cuidados de las personas.

Desde el enfoque de derechos se cuestiona el papel del Estado como subsidiario, destinado a compensar las prestaciones que no se obtienen en el mercado de trabajo, y se favorece el papel del Estado como garante de derechos. Por tanto, los tres pilares clásicos del bienestar vinculados a salud, educación y seguridad social están siendo complementados con un ‘cuarto pilar’, que reconoce el derecho a recibir atención en situaciones de dependencia (Navarro, 2005).

Cuidado como objeto de política pública

Como se mencionó, paralelamente al énfasis que ha tenido a nivel académico, la noción de cuidados se ha vuelto clave para las políticas de protección social. Este proceso de incorporación de los cuidados en las políticas públicas ha devenido de un extenso trabajo articulado entre la academia y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la equidad de género. Al igual que lo que ha ocurrido en otros países de la región, la academia especializada en género en Uruguay ha puesto a disposición el conocimiento generado y ha reflexionado junto con estas organizaciones acordando estrategias para incorporar esta temática en la agenda pública. El campo de los estudios de género ha sido pionero en la interacción entre investigación, movimientos de mujeres y diálogo con el poder político para la incorporación de la dimensión de género en las agendas gubernamentales y de desarrollo. De esta forma el conocimiento ocupa un lugar central porque puede actuar como una vía para fortalecer la generación de un “capital social” para negociar con al Estado (Bloj, 2005).

De esta forma el conocimiento generado ha sido apropiado colectivamente a través del vínculo estrecho entre la producción académica y las organizaciones sociales. Esta asociación es una de las claves que permitieron la efectiva incidencia de la temática en las políticas públicas uruguayas. En el año 2005, accede al gobierno el Frente Amplio, primer partido de izquierda en el poder, y realiza diversas reformas que apuntan a la redistribución y coloca a las políticas sociales en el centro de su gestión. A partir de estos cambios, se fortalece el vínculo entre la academia y el Estado. Los asuntos de género adquieren mayor visibilidad debido a las nuevas institucionalidades creadas que comienzan a demandar más conocimientos. Este cambio favorece que la academia tenga mayor capacidad de incidir en las políticas públicas.

En este contexto, en el año 2010, el gobierno uruguayo inició el proceso de diseño del Sistema Nacional de Cuidados (en adelante el Sistema), para lo que convocó a numerosos actores estatales y a la ciudadanía en su conjunto al debate acerca de las

necesidades de cuidado en el país y al tipo de políticas que debían ser promovidas. En dicho año, se creó el grupo de trabajo encargado de elaborar su diseño⁹. Desde el inicio, las investigadoras del Área de Género del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR fueron convocadas y participaron activamente en los espacios de trabajo del gobierno en los que se discutía su diseño. El rol de estas investigadoras en dichos espacios estuvo enmarcado en el asesoramiento técnico sobre la temática al Instituto Nacional de las Mujeres¹⁰. Asimismo, la producción de conocimiento generada por dicha Área fue presentada y discutida en distintas instancias de estos grupos así como en instancias de debate público. La participación en estos espacios con los actores encargados del diseño permitió la incidencia directa en las decisiones sobre el diseño y su aporte a nivel de los acuerdos conceptuales. Al mismo tiempo, el continuo contacto con los actores decisores permitió identificar necesidades de producción de conocimientos específicos de cara a la construcción de la política.

Si bien el objetivo del presente artículo es presentar los acuerdos o los aportes de la producción sociológica de género que han sido apropiados por las políticas públicas, debemos reconocer que la asunción de ciertos conceptos e ideas no fue totalmente aceptada por todos los actores políticos ni sociales que intervinieron en la elaboración del diseño. El intercambio conceptual no estuvo exento de tensiones debido a los diversos intereses que representaban los distintos actores participantes quienes provenían de distintas disciplinas e instituciones. Ejemplo de ello es que, si bien en los documentos conceptuales el Sistema se define como universal, en concordancia con la conceptualización del cuidado como derecho aportada por las investigaciones, al momento de definir el destino del presupuesto, se terminó recurriendo a un enfoque en que prima las necesidades de cuidado de las mujeres pobres y no se consideran prioritarias a las mujeres trabajadoras de los sectores medios (Aguirre y Ferrari, 2014).

El Sistema se propone pasar de un modelo familista a uno de corresponsabilidad social entre varones y mujeres y entre Estado, mercado, familias y comunidad, para generar cambios en la actual división sexual del trabajo, a través de distintos mecanismos institucionales de regulación y oferta de servicios. Al mismo tiempo plantea la necesidad de valorizar la tarea del cuidado, profesionalizándola, a través de la capacitación de las cuidadoras y los cuidadores (Consejo Nacional de Política Social, 2012). Para cumplir con sus objetivos se propone la creación de nuevos servicios, la regulación de los existentes y la formación de quienes trabajan en los cuidados, así como la promoción activa de las transformaciones culturales hacia la corresponsabilidad en los cuidados (Consejo Nacional de Política Social, 2012).

9 Este grupo está integrado por el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Banco de Previsión Social, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración de Servicios de Salud del Estado.

10 El Instituto Nacional de las Mujeres se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social e integra el grupo de trabajo como organismo rector en políticas de género.

En los documentos oficiales es posible rastrear diversos aportes realizados desde la academia y la sociedad civil. En el documento oficial del Consejo Nacional de Política Social (2012) se menciona que la creación del Sistema deriva de identificar una serie de problemáticas: la división sexual del trabajo entre mujeres y varones, las dificultades en el acceso al cuidado de calidad y su impacto negativo en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las problemáticas mencionadas habían sido identificadas en estudios previos, cuyas publicaciones fueron debatidas en distintos eventos públicos promovidos por la sociedad civil y la academia (Aguirre, 2009; Aguirre, 2011; Aguirre, 2012; Batthyány, 2004; Batthyány, 2009; Batthyány, Genta y Perrotta, 2012).

Entre los aportes retomados en los documentos también aparece la conceptualización de cuidado anteriormente mencionada. Así, el documento define que “[l]os cuidados comprenden actividades materiales que implican dedicación de tiempo y un involucramiento emocional y afectivo y puede ser realizado de forma remunerada o no” (Aguirre, 2011 citado en Consejo Nacional de Política Social, 2012).

Puede rastrearse también el énfasis otorgado a la valorización de la tarea de las personas cuidadoras. En los documentos conceptuales se plantea la necesidad de profesionalizar la tarea y reconocer los derechos laborales de las cuidadoras como elementos fundamentales para asegurar el derecho de las personas a recibir cuidados de calidad. De esta forma afirman que el bienestar de los que reciben cuidados depende en gran medida de la calidad del empleo de los que los prestan, lo que fue mencionado en las diversas investigaciones (Aguirre, 2011, 2012).

Por otro lado, el Sistema se convierte en un actor relevante en la publicación y difusión de los resultados de investigaciones realizadas por la Academia, pues ha generado instancias para presentación de resultados, diálogos con base en recomendaciones y ha apoyando publicaciones consideradas insumo para su construcción.

Respecto a las acciones diseñadas, se identifican algunas que claramente incorporan los aportes surgidos de la producción de género desde la sociología. La definición de la población dedicada al trabajo de cuidado como población objetivo, además de los niños pequeños, las personas mayores y las personas con discapacidad da cuenta de la importancia que adquieren los sujetos que brindan cuidados para el Sistema. Las evidencias empíricas aportadas por la Academia que muestran la contribución de las familias y especialmente de las mujeres al cuidado de los dependientes y, sobre todo, los costos en términos del acceso al trabajo remunerado, capacitación y tiempo de ocio fueron fundamentales para esta definición.

En este sentido, el Sistema plantea generar estrategias de inserción laboral para quienes han destinado años al cuidado, definir las condiciones laborales, la remuneración y la formalización de los trabajadores y las trabajadoras del sector cuidados y diseñar e implementar un Sistema Nacional de Formación en Cuidados. Asimismo, se plantea profesionalizar la tarea de cuidado, acreditando los saberes y promoviendo instancias de

capacitación. Los estudios de género desde la sociología han mostrado la necesidad de valorar la tarea de cuidado y reconocer el esfuerzo que implica, al desmitificar la idea de que las mujeres poseen las habilidades naturales para su realización.

La pieza que faltaba: representaciones sociales de los cuidados

En el marco del debate sobre el Sistema, los estudios de género desde la sociología se han enfocado en un vacío de conocimiento identificado con anterioridad (Aguirre, 2009): las representaciones sociales de la población en relación al cuidado. El estudio de las representaciones sociales de los cuidados resultó clave para avanzar hacia la conformación del nuevo Sistema en creación. Conocer las representaciones sociales permite orientar la formulación de políticas de cuidados a través de la identificación de las barreras culturales para la aceptación de distintos servicios. Asimismo permite la elaboración de una línea de base previa a la puesta en marcha del Sistema que podrá volver a medirse luego de la implementación.

Las representaciones sociales dan cuenta de un conocimiento práctico productor y constructor de una realidad social compartida por un colectivo. La importancia del estudio de las representaciones sociales de género radica en hacer visibles las creencias, los valores, los supuestos ideológicos que construyen, con base en las diferencias biológicas, las desigualdades sociales entre mujeres y varones. El conocimiento de estos elementos es clave para su transformación y su consideración en las políticas públicas que promueven la equidad de género.

La investigación realizada buscó cuantificar los mandatos de género presentes en las representaciones así como las situaciones más deseables para el cuidado pero también comprender los significados atribuidos al cuidado de calidad.

Se implementó en 2011 la Encuesta Nacional de Representaciones Sociales de los cuidados, cuyos resultados mostraron la fuerte presencia del “familismo” en Uruguay (Batthyány, Genta, Perrotta, 2013). Dicha encuesta se realizó a partir de un proyecto de investigación perteneciente a la Convocatoria 2012 de Proyectos de Alto Impacto Social de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Esta investigación, a diferencia de otras, tuvo la particularidad de realizarse en forma articulada y con una interlocución permanente con el Instituto Nacional de las Mujeres.

Los datos mostraron que para la mayor parte de la población uruguaya la situación más deseable para los cuidados de niños, niñas y personas mayores era la que se brinda en el domicilio y, especialmente, a través de los miembros de las familias. Se constató también una relación directa entre el “familismo” y el nivel socioeconómico ya que a menor nivel socioeconómico se observó mayor “familismo”.

Esta encuesta permitió dar cuenta de la fuerza del mandato de género respecto al rol cuidador en la identidad femenina, que trasciende las distintas posiciones sociales

de las mujeres. Asimismo, se observó la persistencia de la división sexual del trabajo en relación al deber ser de los cuidados. Los varones fueron percibidos como los responsables de garantizar los cuidados, así como de los cuidados indirectos, aludiendo a su rol de proveedores económicos. Las mujeres fueron asociadas al cuidado directo, lo cual implicaba un vínculo íntimo. También quedó en evidencia la tendencia de las mujeres a flexibilizar su situación en el mercado laboral en función de las necesidades de cuidado de las personas dependientes.

Junto con las representaciones sociales de la población, otra línea abordada en las investigaciones refiere al saber experto sobre los cuidados (Batthyány, Genta, Perrotta, 2013c; Perrotta, 2013). Partiendo de la gran influencia que tiene este saber sobre las modalidades de los cuidados (quién, cómo y dónde debe ser realizado), en las representaciones y en las decisiones de los individuos, las familias, así como en las de las políticas públicas, se estudió el discurso experto en cuidado infantil y en personas mayores. La hipótesis central postulaba que el discurso experto no era neutro respecto a los roles asignados a varones y mujeres sino que, por el contrario, formaba parte de los mecanismos e instituciones que conformaban el sistema de género, sustento de la división sexual del trabajo.

El análisis de los discursos expertos en personas mayores y en niños, mostró la importancia otorgada a la promoción de la responsabilidad social en la función de los cuidados. Particularmente, el saber experto señaló que era imprescindible la presencia del Estado en el ejercicio de la función de los cuidados desde diversas modalidades y para todos los sectores sociales, así como la responsabilidad del Estado en el acompañamiento de las familias para que éstas puedan desempeñar esta función en mejores condiciones desde una visión universalista. Otro hallazgo de relevancia fue la identificación de enfoques diferenciados dentro del discurso experto, con diversas conceptualizaciones y niveles de profundización teórica sobre los cuidados, así como con diversos énfasis respecto a las claves de los cuidados de calidad, lo cual representa un importante desafío para el Sistema a la hora de generar consensos y acordar políticas¹¹.

En las acciones diseñadas por el Sistema se retoman algunos hallazgos de dicha investigación en al menos dos cuestiones. En relación al “familismo”, se generan acciones de sensibilización para cambiar los roles de género y el deber ser atribuido a mujeres y varones en las familias. Se realizan campañas de promoción de la correspon-

11 Este recorrido asume en la actualidad otro desafío vinculado al abordaje de los cuidados no remunerados en salud. Esta nueva línea pretende describir y cuantificar los cuidados de salud no remunerados que provee el sistema doméstico y conocer cómo se distribuye este trabajo entre varones y mujeres y cuáles son las consecuencias en la vida de los cuidadores y las cuidadoras. Los cuidados de la salud constituyen una de las actividades no remuneradas con mayor incidencia sobre la vida económica y social de los países. El proyecto titulado “Cuidados de salud no remunerados: el aporte de las familias y las mujeres al sistema sanitario uruguayo” surge de la ausencia de la medición del tiempo dedicado a los cuidados de salud no remunerados, a través de la Encuesta de Uso del Tiempo. De esta forma se implementó en agosto de 2013 la Encuesta Nacional sobre Cuidado no remunerado en Salud, que cuantifica el tiempo dedicado a los cuidados en salud específicos, a los cuidados de apoyo a la salud y a las gestiones en salud. Los resultados de este proyecto serán insumos para el Sistema Nacional de Cuidados así como para el Sistema de Salud

sabilidad en el cuidado y, específicamente, con el sector empleador se busca disminuir la reacción negativa ante la ampliación de las licencias parentales y por cuidados (Aguirre y Ferrari, 2014).

En segundo lugar, se retoma el hallazgo de que la situación deseable para el cuidado de los niños menores de un año es la de ser cuidados en el hogar a cargo de familiares y es en base a este y otros argumentos que se fundamenta una propuesta que incluye casi exclusivamente cuidado domiciliario en esas edades. En este sentido, se propone la ampliación de licencias a madres y a padres trabajadores para el cuidado a niños menores de un año y un programa de cuidados domiciliarios enfocado en este rango etario.

Conclusiones

Durante el recorrido conceptual que se presenta sintéticamente en este artículo puede identificarse la estrecha relación entre la producción de conocimientos sociológicos y el impulso y generación de políticas públicas. La búsqueda de este vínculo ha marcado la trayectoria de la producción sociológica de género en el país, la cual parte del enfoque de la teoría crítica, que propone que el fin último de la generación de conocimientos es la transformación social. Los estudios de género han planteado desde sus orígenes al conocimiento como emancipador y es desde este enfoque que en Uruguay han alimentado con sus conocimientos la inclusión en la agenda pública de la temática de cuidados.

En segundo lugar, esta estrecha vinculación ha sido favorecida por la coyuntura actual marcada por el acceso al gobierno del Frente Amplio y caracterizada por una mayor confianza en los técnicos y las técnicas desde el ámbito político. En los últimos dos gobiernos se ha ampliado la capacidad técnica de las estructuras administrativas, lo que generó un uso más intensivo de la investigación en las políticas (Garcé, 2011). Dicho proceso ha quedado ejemplificado con la incidencia de la producción académica en el diseño del Sistema Nacional de Cuidados analizada en este artículo. Si bien esta incidencia no ha sido lineal ni exenta de tensiones, se ha evidenciado la misma a partir de las conceptualizaciones adoptadas sobre el cuidado en los documentos oficiales que explícitamente hacen alusión a los hallazgos de investigación, los cuales se encuentran presentes también en varias de las acciones definidas en el Sistema.

Junto a la mencionada coyuntura, la Academia ha desarrollado estrategias exitosas para superar la desarticulación entre universidad, sociedad y políticas públicas. Para esto cuenta con espacios de investigación donde se incorporan y debaten las problemáticas sociales de coyuntura, se generan intercambios con la sociedad civil y con los decisores de política pública y se mejoran las herramientas teóricas y metodológicas para contribuir a las políticas públicas (Bloj, 2005).

Finalmente los estudios de género desde la sociología continúan actualizando su agenda de producción de conocimientos en articulación con las demandas del Sistema Nacional de Cuidados, el que a partir de sus avances en la implementación propone nuevas necesidades de conocimiento en forma permanente. Dicha demanda convive con el objetivo de mantener la autonomía en la definición de la agenda de investigación desde una postura crítica, sin perjuicio de que la misma continúe sirviendo de insumo para su apropiación por parte de la sociedad civil y de las políticas públicas.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2012). *Formación del personal ocupado en el sector cuidados*. Montevideo: ONU Mujeres.
- _____ (2011). *Personas ocupadas en el sector cuidados*. Montevideo: ONU Mujeres.
- _____ (2009a). *Una nueva mirada sobre las desigualdades de género: el trabajo no remunerado y el uso del tiempo*. *El Uruguay desde la sociología VII*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- _____ (2009b). “Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado”. En *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Rosario Aguirre (Ed.): 23-81. Montevideo: Doble Clic.
- _____ (2008). “El futuro de los cuidados”. En *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*. Irma Arriagada (Ed.): 23-34 Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2007). *Hacia el reconocimiento de conceptos centrales del análisis de género*. *El Uruguay desde la sociología V*. Montevideo; UdelaR.
- _____ (2003a). *Género, ciudadanía social y trabajo*. Montevideo: Doble Clic.
- _____ (2003b). *Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003*. *El Uruguay desde la Sociología II*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014). *La construcción del Sistema de Cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria*. Santiago de Chile: Cepal.
- Batthyány, Karina (2010a). “El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias de género Análisis a partir del uso del tiempo”. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 27: 20-32.
- _____ (2010b). *Trabajo no remunerado y división sexual del trabajo. Cambios y permanencias en las familias*. En *El Uruguay desde la sociología VIII*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR
- _____ (2009a). “Cuidado de personas dependientes y género”. En *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*; Rosario Aguirre (Ed.): 87-121. Montevideo: Doble clic.

- _____ (2009b). *Género, cuidados familiares y uso del tiempo. Uruguay desde la sociología VII*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- _____ (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo: Cinterfor/OIT.
- _____ (2002). *Maternidad y trabajo asalariado. Las estrategias de cuidado infantil de las mujeres en Montevideo. Estudio de caso múltiple. El Uruguay desde la Sociología I*. DS-FCS-UdelaR.
- _____ (2001) *Respuestas institucionales a las necesidades de cuidado infantil en el Uruguay: diagnóstico de situación*. DS-FCS-UdelaR.
- Batthyány Karina y Lucía Scuro (2010). “Uso del tiempo, cuidados y bienestar. Desafíos de Uruguay y la región”. *Revista de Ciencias sociales* N° 27: 7-9.
- Batthyány, Karina, Natalia Genta y Valentina Perrotta (2013a). “Los cuidados de calidad desde el saber experto y su impacto de género. Análisis comparativo sobre cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay”. *Asuntos de Género*, N° 123. Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2013b). *Los cuidados de las personas mayores en Uruguay: una mirada de género a las representaciones sociales. El Uruguay de la Sociología XI*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- _____ (2013c). *La dimensión de género en el saber experto en los cuidados infantil. El Uruguay de la Sociología XI*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- _____ (2012a). *¿Qué cuidado infantil queremos en Uruguay? Una mirada de género El Uruguay desde la sociología X*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- _____ (2012b). “La población uruguaya y los cuidados: persistencias de un mandato de género. Encuesta Nacional sobre Representaciones Sociales de los cuidados: principales resultados”. *Asuntos de Género*, N° 117. Santiago de Chile: Cepal.
- Bloj Cristina (2005). Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempos. Ponencia presentada en Foro “Hacia políticas laborales con equidad de género: el caso del sector financiero en Costa Rica”, San José de Costa Rica, 9 de junio de 2005, CEPAL.
- Bock, Gisela y Barbara Duden (1985). “Trabajo por amor: amor como trabajo”. En: *Desarrollo*, N° 2: 39-50.
- Brunner, José (1996). “Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento”. *Nueva Sociedad*, N° 146: 108-121.
- Dietz, Mary (1990). “El contexto es lo que cuenta: Feminismos y teoría de la ciudadanía”. *Debate Feminista*, Año 1, Vol. 1: 105-130.
- Durán, María-Ángeles (1997). “La investigación sobre el uso del tiempo en España: algunas reflexiones metodológicas”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, N° 18: 163 -190.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “post-socialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre.

- Garcé, Adolfo (2011). “Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación”. En *Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Norma Correa Aste y Enrique Mendizabal (Eds.): 345-369 Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- García Saenz, Cristina (2006). “Tiempo de trabajo no remunerado en la C.A. de Euskadi”. Instituto Vasco de Estadística (Eustat) Disponible en: http://www.eustat.es/elem/ele0004000/inf0004098_c.pdf
- Hirata Helena y Kergoat Danielle (1997). *La división sexual del trabajo. Permanencia y cambio, Asociación Trabajo y Sociedad*. Centro de Estudios de la Mujer, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales: Argentina.
- Consejo Nacional de Política Social (2012). Grupo de Trabajo interinstitucional. Hacia un modelo solidario de cuidados: Propuesta para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados. Aprobado por el Gabinete Social en noviembre 2012. Uruguay.
- Montaño, Sonia (2009). “El Cuidado en Acción”. En *El Cuidado en Acción, entre el derecho y el trabajo*. Sonia Montaño y Coral Calderón (Coord.):13-61 Santiago de Chile: Cepal.
- Letablier, Marie-Thérèse (2001). “Le travail centré sur autrui e sa conceptualization en Europe”. *Travail, Genre et Sociétés*, N° 6: 19-41.
- Lister, Ruth (1997). *Citizenship: Feminist Perspectives*. MacMillan, Londres.
- Martínez, Juliana y Voorden, Koen (2009) “Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿Una cosa lleva a la otra?”. *Documentos de Trabajo N° 37*. _Fundación Carolina CeALCI: Madrid.
- Méda Dominique (2002). *El tiempo de las mujeres. Conciliación entre vida familiar y profesional de hombres y mujeres*. Narcea: Madrid.
- Maruani, Margaret (2001). “L emploi féminin dans la sociologie du travail”. En: *Masculin-Féminin: questions pour les sciences de l'homme. Sciences Sociales e sociétés*, Laufer J., Marry C. et Maruani M. (coords.) Presses Universitaires de France: Paris.
- Navarro, Vicenç (2005). “Bienestar insuficiente, democracia incompleta”. Ponencia presentada en la VI Escuela Internacional de Verano UGT Asturias, abril 12 al 16 de abril, Avilés, España.
- Pahl, Ray (1991), *Divisiones del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: España.
- Pateman, Carol (1990). “Feminismo y democracia”. *Debate Feminista*, Año 1. Vol. 1: 3-23.
- Perrotta, Valentina (2013). “El buen cuidado infantil desde el saber experto. Implicancias desde la perspectiva de género”. Disertación de Maestría Prigepp-Flasco, Argentina.
- Ramos Torre, Ramón (2007) “Metáforas sociales del tiempo en España: una investigación empírica”. En *Trabajo, género y tiempo social*, Carlos Prieto Rodríguez (coord.). Hacer/Editorial Complutense: Madrid.

- Saraceno, Chiara (1995). “A dependencia construida e a independencia negada: estruturas de género da cidadania”. En *O dilema da cidadania*. Gabriella Bonacchi y Angela Groppi (Orgs.): 205-234. San Pablo: Unesp.
- Walby, Silvia (2000). “¿La citoyenneté est-elle sexuée?” En *Genre et Politique: débats et perspectives*. Carvel Terrel, et ál. Paris: Gallimard.