

GRASSP

Integración de una perspectiva de género y generaciones en las reformas de protección social: tres casos de estudio en el Uruguay (2005-2023)



Resumen ejecutivo

Esta investigación examina tres recientes reformas en el sistema de protección social uruguayo, así como el grado de integración de las perspectivas de género y generaciones en las mismas, a saber: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), introducidas en 2007; el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), establecido en 2015; y la reforma del sistema previsional, puesta en marcha en 2020-2023. El objetivo de esta investigación es explorar el porqué y cómo se han integrado (o no) la óptica de género y generaciones en los procesos de reforma del sistema de protección social uruguayo.

Estas reformas representan el enfoque evolutivo del Uruguay con respecto a la protección social. El país se distingue en América Latina por su sistema integral, que cubre al 93,8% de su población, y por ocupar un puesto destacado en lo relativo a las medidas de desarrollo humano y empoderamiento de género. A pesar de estos logros, persisten desafíos como la pobreza y la desigualdad de género, exacerbados por cambios demográficos y transformaciones del mercado laboral. Esta investigación se basa en una revisión bibliográfica, análisis de políticas y entrevistas a 38 actores clave, seleccionados de manera intencional por haber participado directa o indirectamente en los tres procesos de reforma. En la investigación se analizan las características de las tres reformas y el grado de integración de las perspectivas de género y generaciones; asimismo, se investiga la interacción entre las ideas y los intereses de los actores y las instituciones formales e informales en la conformación de los procesos y los resultados de la reforma. Además, la investigación indaga sobre las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad política, institucional y financiera de las reformas del sistema de protección social sensibles al género y la edad.

Las AFAM-PE combaten la pobreza infantil y proporcionan apoyo financiero a los hogares con niños y niñas. El SNIC se centra en la prestación de cuidados integrales a niños y niñas pequeños, personas con discapacidad y adultos mayores; además, ofrece asistencia a los cuidadores. El sistema previsional prevé pensiones contributivas y no contributivas de vejez e invalidez, y prestaciones por viudez.

Según los hallazgos clave, existen diferentes niveles de éxito a la hora de integrar las perspectivas de género y generaciones en el diseño de los tres programas, así como durante su implementación. El SNIC es una iniciativa que destaca por su enfoque transformador en materia de género, mientras que las AFAM-PE y las reformas del sistema de pensiones han arrojado resultados desiguales. Si bien tenían objetivos progresivos, se han quedado cortas en lograr sus metas sensibles al género y a la edad: las AFAM-PE han sido criticadas por perpetuar roles de género tradicionales a través de sus condicionalidades, mientras que la reforma previsional no ha adoptado una estrategia integral para la igualdad de género, con la excepción de la introducción de créditos por cuidado.

El análisis revela que el éxito de la integración de las perspectivas de género y generaciones en las reformas de protección social depende de diversos factores, a saber: la promoción y movilización de organizaciones de la sociedad civil, la generación y uso de evidencias, la creación de alianzas estratégicas entre el sector académico y el Gobierno, las iniciativas para velar por que se cuenta con espacio fiscal para los programas sobre la igualdad de género, y el compromiso político en pro de la igualdad de género. Es más, el estudio destaca la importancia que revisten los mecanismos

institucionales, las colaboraciones intersectoriales y las estrategias financieras de cara a sostener estas perspectivas a lo largo del tiempo.

Se recomiendan varias medidas a los encargados de la formulación de políticas y a otras partes interesadas en promover reformas sensibles al género y la edad, como, por ejemplo: enfocarse en fortalecer aquellos organismos y entidades públicos que cuenten con un mandato de género, mejorar la coordinación interministerial mediante mecanismos específicos, invertir en capacitación sobre la integración de cuestiones de género y generaciones en las políticas públicas, y desarrollar nuevos modelos financieros para apoyar programas de protección social inclusivos.

Índice

Resumen ejecutivo	2
1. Introducción	6
2. ¿Qué se necesita para que la protección social sea sensible al género y la edad?	9
Revisión de la literatura conceptual y teórica	9
Marco analítico	11
3. El contexto	15
a) La Constitución y otros marcos legales y políticos	15
El proceso legislativo	15
Marcos legales y de políticas para la incorporación de la perspectiva de género	15
Instituciones públicas para la incorporación de la perspectiva de género	18
b) Pobreza y desigualdades a lo largo del curso de la vida	18
Riesgos y desigualdades de género a lo largo del curso de la vida	19
c) El sistema de protección social en el Uruguay	21
Visión general de la evolución histórica del país hasta la primera década del siglo XXI	21
Visión general del sistema de protección social: programas e instituciones	23
4. Metodología de investigación y consideraciones éticas	26
a) Preguntas de investigación	26
b) Diseño de la investigación	27
c) Estrategia de muestreo:	28
d) Proceso e instrumentos de recolección de datos	29
Instrumento de recolección de datos	29
Proceso de entrevista	30
Transcripción y traducción	30
e) Análisis de datos	30
f) Consideraciones éticas y medidas	31
g) Desafíos y limitaciones metodológicas	32
5. ¿Cuáles fueron las principales características de los tres procesos de reforma?	33
a) El proceso de reforma de las AFAM-PE	44
b) El proceso de reforma del Sistema Nacional Integrado de Cuidados	45
c) El proceso de reforma de las pensiones	47
d) Comparación de los contextos y procesos de las tres reformas	48
Justificación	49
Diálogo político y el papel de la evidencia	51
6. ¿Cuáles fueron los factores que afectaron la integración de las perspectivas de género y generaciones en los procesos de reforma?	53
a) Instituciones, arenas institucionales e intereses de los actores	53
El sistema de protección social: mecanismos de coordinación	53
Las instituciones informales	58
El papel de los movimientos feministas y sociales	59
El proceso legislativo	61
Ideas e intereses de los actores	62

Autonomía económica frente al refuerzo de roles de género tradicionales	63
Trato igualitario frente al trato diferenciado	64
Beneficios contributivos vs beneficios como derechos	66
Derechos de los niños frente a los derechos de las mujeres	66
Ideas sobre las causas fundamentales de la pobreza y su desconexión con la desigualdad de género	68
Universalismo vs. Focalización	69
Ideas sobre lo que la protección social puede hacer por la igualdad de género	71
7. ¿Cuáles son las principales condiciones y factores necesarios para sostener la integración de una perspectiva de género y generaciones en el sistema de protección social a lo largo del tiempo?	72
a) Sostenibilidad política	72
Aprovechar el capital político y el movimiento feminista	73
Mantener una coalición político-social	73
Incrementar la voluntad política al mejorar el entendimiento por parte de los políticos de las perspectivas de género y generaciones	74
Fortalecer el rol de las mujeres políticas	75
Involucrar a la sociedad civil y abordar la falta de actores colectivos en algunos temas de políticas	76
b) Sostenibilidad institucional	77
Fortalecer el trabajo intersectorial desde una perspectiva institucional	77
Articular frente a la fragmentación de políticas	79
Fortalecer el papel de las unidades de género y el debate sobre la creación de un Ministerio de Asuntos de la Mujer y un Ministerio para la Infancia y la Adolescencia	80
Capacitación y construir capacidades	82
Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil	82
c) Sostenibilidad financiera	83
Abordar la regresividad del sistema	83
Incrementar las inversiones en protección social	84
Buscar fuentes de financiación alternativas y revalorización del trabajo no remunerado	86
8. Reforma del sistema de protección social uruguayo de manera sensible al género y la edad: conclusiones y recomendaciones	87
a) Resumen de los hallazgos y lecciones aprendidas del proyecto de investigación GRASSP	87
b) Recomendaciones	91
Recomendaciones al gobierno central	91
Recomendaciones al BPS	92
Recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los asociados para el desarrollo y otros actores	93
Recomendaciones a los asociados para el desarrollo y la cooperación internacional	93
Notas finales	94
Anexo I: Documentos compartidos por informantes clave	95
Lista de abreviaturas	96
Glosario	97
Tablas y figuras	102
Bibliografía	103
Agradecimientos	113

1. Introducción

El Uruguay tiene una larga tradición de brindar bienestar y protección social a sus ciudadanos. Su sistema perfeccionado de protección social se encuentra entre los más integrales de América Latina y lleva satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos durante décadas (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). La cobertura de protección social efectiva es considerablemente alta¹ alcanzando el 93,8% (Organización Internacional del Trabajo, 2022). El país ocupa el 58.º puesto en el índice de desarrollo humano, el 5.º en América Latina por detrás de Chile, la Argentina, las Bahamas y Costa Rica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2022). Sin embargo, la pobreza y las desigualdades persisten, evolucionando a medida que el contexto socioeconómico y ambiental más amplio se desplaza hacia una población envejecida y un mercado laboral cambiante, lo que ejerce presión sobre la demanda de servicios de atención. Casi el 10% de la población vive por debajo de la línea nacional de pobreza, siendo los niños y niñas menores de 18 años y los hogares encabezados por mujeres quienes experimentan tasas de pobreza aún mayores (Instituto Nacional de Estadística del Uruguay [INE], 2022). Las mujeres y las niñas están lejos de alcanzar su máximo potencial: el Uruguay se encuentra entre el grupo de países con una puntuación media-baja en el Índice de Empoderamiento de las Mujeres más reciente desarrollado por el PNUD y ONU-Mujeres (2023)².

En las últimas décadas, diferentes administraciones gubernamentales han implementado numerosas reformas en el sistema de protección social del país y sus programas con el objetivo de reducir la pobreza, aumentar la cobertura de los programas, fortalecer la sostenibilidad financiera y promover la igualdad de género. Se han realizado múltiples investigaciones para evaluar el impacto de dichos programas en materia de igualdad de género y en favor de la infancia, como el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) y Asignaciones Familiares (AFAM) (véase, por ejemplo, Rossel, Courtoise y Marsiglia, 2014). Los estudios también han investigado la economía política de estas reformas de protección social (véase, por ejemplo, Marzonetto, 2019). Sin embargo, aún se sabe poco sobre la economía política de los aspectos relativos al género y generaciones de dichas reformas, es decir, cómo y por qué se llevaron a cabo reformas que integraban perspectivas de género y generaciones, y cuáles son los actores y los factores que facilitaron dichas reformas. Dado que el Uruguay cuenta con una agenda avanzada en materia de protección social y cuidados, —en comparación con el resto la región y fuera de ella—, su experiencia adquirida en el proceso para alcanzar tal etapa puede proporcionar lecciones útiles para otros países que pretendan reformar su sistema de protección social de manera sensible al género y la edad. Solventar esta brecha de conocimiento también puede contribuir a mejorar los marcos teóricos existentes sobre lo que funciona y la forma de institucionalizar las perspectivas de género y generaciones en las reformas del sistema de protección social.

Esta investigación busca evaluar por qué y cómo se ha integrado o no las perspectivas de género y generaciones en los procesos de reforma del sistema de protección social uruguayo. Para ello, tomaremos tres reformas llevadas a cabo en los últimos 15 años como estudios de caso representativos de los cambios más generales que se están produciendo a nivel del sistema. En primer lugar, las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), una transferencia en efectivo no contributiva que proporciona apoyo financiero a hogares vulnerables con niños, niñas y adolescentes, aprobada en 2007 para ampliar el programa de AFAM existente que solo cubría a

trabajadores en la economía formal. En segundo lugar, el Sistema Nacional Integrado de Cuidado (SNIC), introducido en 2015 como uno de los primeros ejemplos en el mundo de un sistema de cuidados que buscaba satisfacer las necesidades en materia de cuidados y apoyar a los cuidadores de manera integral. En tercer lugar, la reforma del sistema previsional, que supuso la introducción de créditos por cuidado en 2008 (para cubrir lagunas en las carreras de las mujeres debido a la maternidad) y su reestructuración más reciente, aprobada en 2023.

Tabla 1: Principales factores de las reformas

REFORMA (AÑO)	PARTIDOS GOBERNANTES	ACTORES INFLUYENTES	COBERTURA (EN 2023)
AFAM-PE (2008)	Frente Amplio (coalición gubernamental de izquierda)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Banco de Previsión Social (BPS)	200.000 hogares
SNIC (2015)	Frente Amplio (coalición gubernamental de izquierda)	Red Pro Cuidados, Grupo de Investigación de Sociología de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES	63.396 niños y niñas menores de 3 años 5.527 personas con discapacidad y personas mayores de 80 años 4.069 asistentes personales 1.317 personas usuarias de teleasistencia 311 personas en centros de cuidados para personas de edad
Pensiones (2023)	Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente (coalición gubernamental de derecha)	Comisión de Expertos, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	512.393 pensionistas

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos del MIDES (2023a), el SNIC (2023) y el BPS (2023) del Uruguay.

Si bien muchos otros programas y servicios de protección social han experimentado cambios en los últimos años, estos tres estudios de caso pueden tomarse como ejemplos ilustrativos de los cambios más amplios que están ocurriendo a nivel del sistema y, por lo tanto, proporcionar información sobre la economía política de estas reformas. La selección de estas reformas —las AFAM-PE, el SNIC y el sistema previsional— se basó en sus características distintivas que eran relevantes desde una perspectiva de género y generaciones, a saber: se dirigen a diferentes poblaciones que abarcan el ciclo vital, involucran a diversas partes interesadas dentro del contexto uruguayo, emplean enfoques únicos para el diálogo social, y ofrecen diferentes formas de conceptualizar el género y cómo los cambios en la reforma afectarían a la desigualdad de género. Hemos seleccionado la reforma de las AFAM-PE debido a su población objetivo y beneficiarios, a saber, niños y niñas menores de 18 años de los hogares más vulnerables y mujeres como administradoras del beneficio; el SNIC debido a su objetivo principal de reducir la desigualdad de género redistribuyendo el trabajo de cuidados entre mujeres y hombres, y entre el Estado, el mercado y los hogares; y la reforma de las pensiones

por su impacto en todos los trabajadores —especialmente en las mujeres— y los cambios resultantes en las pensiones por viudez y los créditos por cuidado infantil.

A partir de una revisión bibliográfica, de documentos legales, políticos y programáticos, así como en entrevistas semiestructuradas en profundidad con 38 informantes clave, abordamos el objetivo de investigación mencionado anteriormente respondiendo a tres preguntas de investigación: 1) ¿Cuáles son las características de los procesos de reforma desde una perspectiva de género y generaciones? 2) ¿Qué factores influyeron en la integración de las perspectivas de género y generaciones en los procesos de reforma? 3) ¿Cuáles son las principales condiciones y apoyos necesarios para sostener la integración de una perspectiva de género y generaciones en el sistema de protección social a lo largo del tiempo? Primero, mostramos cómo algunas reformas lograron integrar una perspectiva de género en su diseño, como el SNIC, mientras que otras obtuvieron resultados parciales. También examinaremos hasta qué punto los tres procesos de reforma se esforzaron por incluir actores y entidades que trabajan en el avance de los derechos de las mujeres o la infancia. Segundo, determinaremos qué ideas e intereses de los actores que interactúan con instituciones formales e informales jugaron un papel clave —o no— en la definición de la introducción de estas perspectivas en ámbitos institucionales seleccionados. Nos centraremos en las instituciones informales y de protección social, así como en el proceso legislativo formal. Tercero, presentamos las condiciones necesarias para mantener dichas perspectivas de género y generaciones en las reformas del sistema de protección social a nivel político, financiero e institucional. Al generar evidencia sobre el proceso de formulación de políticas de protección social y la política de reformas del sistema sensibles al género y a la edad, contribuimos a la literatura existente y al diálogo político en el Uruguay y el exterior.

El informe está estructurado de la siguiente manera. En la sección 2 describe la principal literatura conceptual y teórica relacionada con este estudio, y se incluyen definiciones de conceptos clave. A esto le sigue el marco analítico que guía este proyecto de investigación. La sección 3 proporciona una visión general del contexto del país, empezando por los marcos legales y políticos relacionados con la protección social, la igualdad de género y el bienestar infantil, y terminando con una visión general del sistema de protección social. En la sección 4 se exponen las preguntas de investigación y se describe la metodología de investigación, que abarca las consideraciones éticas. Las secciones 5, 6 y 7 presentan los hallazgos, organizados en función de las tres preguntas de investigación. Finalmente, la sección 8 concluye con un resumen de los hallazgos de la investigación y ofrece recomendaciones para el Gobierno del Uruguay, UNICEF y otras partes interesadas.

2. ¿Qué se necesita para que la protección social sea sensible al género y la edad?

Revisión de la literatura conceptual y teórica

Entender lo que se necesita para hacer que la protección social sea sensible al género y la edad es necesario definir cuáles son los factores que facilitan o dificultan el proceso de reforma de manera sensible al género y a la edad. Los análisis de economía política suelen centrarse en comprender cómo interactúan las instituciones políticas y económicas —como el Estado y el mercado— de modo que, por ejemplo, las decisiones políticas se vean influidas por élites y la aceptación pública, y los resultados de los programas sean el resultado de la interacción en los procesos de negociación entre diferentes actores del Estado y la sociedad, y entre instituciones formales e informales³ (Holmes y Jones, 2013).

La literatura teórica y empírica existente con un enfoque de economía política a la protección social ha ignorado hasta el momento, con algunas excepciones, gran parte de las cuestiones de género. Holmes y Jones (2013) se basan en la literatura de economía política y neoinstitucionalismo con miras a desarrollar un marco que guíe la investigación sobre cómo las relaciones de género dan forma a las “instituciones”, “intereses” e “ideas” que fundamentan las políticas y los programas de protección social concretamente, el marco de las “tres íes” de Rosendorff) (Holmes y Jones, 2013). Específicamente, argumentan que un enfoque de economía política con perspectiva de género investiga cómo los hogares, los mercados y los estados, como instituciones de género, son moldeados por normas a nivel local, nacional e internacional (Holmes y Jones 2013). Aplicando dicho enfoque de economía política con perspectiva de género en su análisis de reformas de protección social en varios países, encuentran cinco ámbitos institucionales relevantes desde el punto de vista de la protección social donde las instituciones obstaculizan o facilitan el proceso de integrar la perspectiva de género (Holmes y Jones, 2013). Estos son: 1) la política electoral, donde los actores pueden promover o dificultar programas específicos con fines electorales; 2) los ámbitos legislativos, donde los legisladores pueden promover legislaciones específicas en materia de protección social; 3) el poder judicial, que puede ocuparse de casos de derechos sociales y económicos y reaccionar en caso de incumplimiento; 4) los espacios institucionales informales (es decir, reglas y prácticas socialmente compartidas), donde los actores pueden corregir arreglos clientelistas o dar forma a prácticas de implementación; y 5) los espacios institucionales del sistema de protección social, como capacidades institucionales, mecanismos de coordinación y mecanismos de monitoreo y evaluación, a través de los cuales los actores pueden promover u obstruir estas reformas de género (Holmes y Jones, 2013).

Las ideas e intereses de los actores, así como los ámbitos institucionales donde operan, interactúan a fin de crear o bloquear oportunidades para integrar perspectivas de género o generaciones en los procesos de reforma. Tales oportunidades pueden surgir en diferentes etapas del ciclo de políticas (Sutcliffe y Court, 2005), por ejemplo, durante la identificación y articulación del problema, la preparación de la agenda (donde se detallan y documentan los pasos de la reforma), en el diseño

y formulación de políticas, o la reevaluación de políticas (donde se abordan y corrigen las ineficiencias). Como parte de los marcos conceptuales y analíticos desarrollados en la investigación GRASSP (UNICEF-Innocenti 2020; Camilletti, Nesbitt-Ahmed y Subrahmanian 2022), se han elaborado una serie de hipótesis sobre los factores de cambio que facilitan las reformas sensibles al género y a la edad, y las proposiciones teóricas acompañantes. En primer lugar, bajo el elemento *Ideas* en el marco de las “tres íes” de Rosendorff, se propone que las ideas progresistas sostenidas por los encargados de la formulación de políticas y los implementadores (ya sea como individuos o colectivos) sobre la necesidad de redistribuir el trabajo doméstico no remunerado, abordar la distribución desigual de recursos y poder de negociación al interior del hogar, y reducir la pobreza a través de la protección social, facilitarían las reformas sensibles al género. La forma en que se comunican las ideas también es importante. Por ejemplo, el encuadre de las reformas es una oportunidad para comunicar los detalles a los actores políticos y al público en general. Un buen encuadre, comprensible para toda la sociedad, es un elemento fundamental para el éxito de una reforma. Según Chong (2019), al aumentar los efectos del encuadre, que enfatizan ciertas características o consecuencias en los juicios de las personas, se puede influir sobre los individuos para que apoyen o se opongan a una política dependiendo del valor resaltado en el encuadre.

Segundo, bajo el elemento “intereses”, se postula que el compromiso político con la igualdad de género es decisivo para diseñar y reformar los programas y sistemas de protección social para que tengan consideraciones de género. Esto se refiere a la disposición y apoyo a las medidas por parte de actores a nivel nacional y subnacional de la administración pública y del liderazgo político, así como al respaldo de agencias donantes, asociados para el desarrollo, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de investigación (UNICEF-Innocenti, 2020). Por ejemplo, la justificación de la reforma define las disposiciones que se incluyen en su diseño —ya sea reducir las desigualdades, expandir los derechos de la ciudadanía o enfrentar limitaciones fiscales—, dependiendo a menudo de la orientación política de los proponentes, es decir, partidos políticos de izquierda frente a los de derecha (Cook y Bazler, 2013, pág. 4; Niedzwiecki y Pribble, 2023). Se postula que las reformas orientadas a mejorar la igualdad de género se traducen en características programáticas específicas (diseño) y en procesos de reforma que incluyen a las partes interesadas que trabajan en temas de género.

Con arreglo al elemento “instituciones”, se considera que la capacidad institucional de los gobiernos, los implementadores y demás partes interesadas es otro factor crítico que, hipotéticamente, impulsa las oportunidades y amplía el alcance de las reformas con perspectiva de género (Holmes, Jones y Domingo, 2019). Esto se refiere tanto a los recursos humanos, técnicos y financieros de los ministerios a cargo de la protección social y de género, como a las autoridades subnacionales u otros actores a cargo de la implementación. Estos actores deben estar debidamente capacitados para comprender las cuestiones de género y generaciones en su país, reconocer la importancia de abordarlas a través de la protección social, y diseñar y ofrecer sistemas de protección social sensibles al género. Sin embargo, las estrategias y políticas nacionales de protección social diseñadas únicamente por tecnócratas sin la participación de la sociedad civil han demostrado tener un reconocimiento limitado de los discursos sobre derechos en relación con el género (Holmes, Jones y Domingo 2019). Las organizaciones de la sociedad civil deben tener la capacidad —así como los recursos— para monitorear los cambios y responsabilizar a los gobiernos para que rindan cuentas; asimismo, los asociados donantes deben ser fuertes defensores de un enfoque riguroso de cara al diseño e implementación de la protección social con perspectiva de género. Los movimientos sociales en particular, como los que promueven los derechos de las mujeres o de la infancia, pueden exigir que

se incluyan reformas sensibles al género en la agenda política y responsabilizar a los gobiernos para que cumplan los compromisos nacionales e internacionales.

Los factores contextuales como el espacio fiscal facilitan la aparición de oportunidades para la integración de la perspectiva de género. Las ideas e intereses de los actores están determinados por factores contextuales como el espacio fiscal del gobierno para la reforma; sin embargo, también pueden influir en ámbitos institucionales específicos, como, por ejemplo, durante los periodos electorales o los procesos legislativos. La sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social debe discutirse no solo en el contexto de las tendencias demográficas que afectan al país (como el envejecimiento, la disminución de las tasas de fertilidad, la migración interna y externa), sino también con respecto a las tendencias del mercado laboral (como las tasas de participación en la fuerza laboral, la estructura del empleo, los niveles de informalidad), así como con las cambiantes necesidades de la población (UNRISD *et al.*, 2015). Estos cambios están profundamente influidos por —y repercuten en— la distribución de roles y recursos en función del sexo y las normas de género predominantes, que a su vez influyen en la naturaleza y calidad de los esfuerzos en pro de la reducción de la pobreza. Un financiamiento sostenible y sensible al género debe incluir una comprensión de los efectos distributivos de una política de financiamiento que no considere el género, por ejemplo, las políticas de impuestos y transferencias pueden ser regresivas y tener repercusiones sobre las cuestiones de género, pues pueden generar (des) incentivos para que las mujeres trabajen.

El último factor de cambio teorizado por el proyecto GRASSP es el papel de la evidencia (datos, investigación y evaluación), que es crucial en todas las etapas del ciclo de políticas. Los datos que arrojan luz sobre las desigualdades intrafamiliares en la distribución de recursos, el poder de negociación y el trabajo productivo y reproductivo, así como otras evaluaciones de pobreza y vulnerabilidad, pueden ayudar a identificar la necesidad de reformar el sistema de protección social para que incluya consideraciones de género, e informar su diseño. La investigación sobre las características de diseño más efectivas de la protección social con perspectiva de género y las evaluaciones de los programas de protección social también pueden presentar oportunidades para integrar consideraciones de género y generaciones en las reformas del sistema de protección social.

Marco analítico

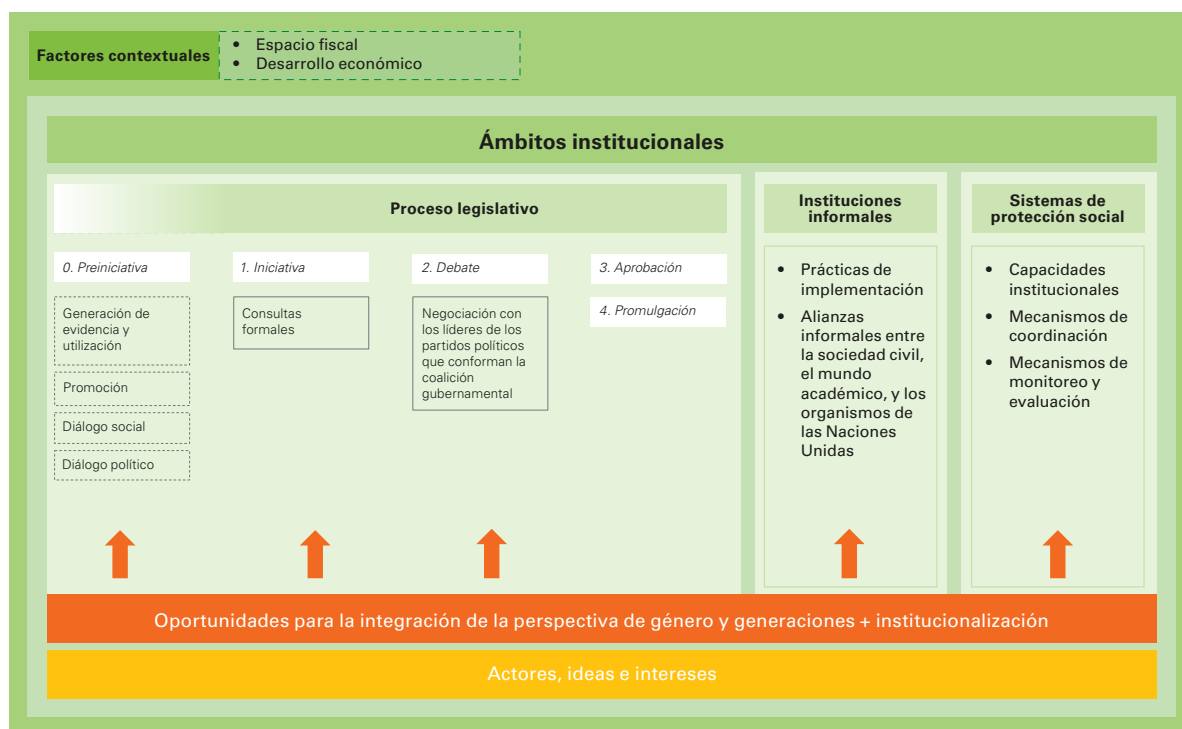
Esta investigación estudia las recientes reformas del sistema de protección social en el Uruguay, a saber, la introducción de dos programas de protección social (AFAM-PE y SNIC) y la modificación de otro (sistema previsional). Para ello, se emplea un marco analítico que operacionaliza la literatura conceptual y teórica presentada anteriormente para el caso del Uruguay. Concretamente, el marco analítico de esta investigación se centra en cómo las ideas e intereses de los actores interactúan con las instituciones en ámbitos específicos para definir el grado de integración del género y generaciones en el diseño final de la reforma y las características de su implementación. Aplicando el enfoque de la economía política, exploramos las proposiciones teóricas y los cambios hipotéticos descritos anteriormente.

Primero, en el centro del marco analítico (véase la figura 1) se encuentra el proceso legislativo, dividido en cinco fases: las últimas cuatro están indicadas por la Constitución Uruguaya y la primera consiste en una etapa de “preiniciativa” (o conceptualización de la reforma). Durante esta etapa,

los propugnadores en un primer paso diseñan y estructuran la reforma, se hacen explícitos los objetivos generales y la justificación, se toman decisiones sobre qué temas se tendrán en cuenta y cuáles se excluirán, se genera y difunde evidencia, y las partes interesadas clave llevan a cabo labores de promoción. Esta investigación explorará la manera en que las tres reformas del sistema de protección social uruguayo fueron concebidas para todos los actores involucrados, incluido el público en general, la justificación de la reforma y el papel de la evidencia en definir la(s) necesidad(es) de la reforma. Por ejemplo, hubo estudios que mostraron que la introducción de los créditos por cuidado infantil en la reforma previsional de 2008 fue el resultado de un diálogo nacional en el que una de las recomendaciones fue introducir las perspectivas de género y generaciones en el diseño de las políticas (Busquets, 2012).

Por su parte, Lujan (2012) también observó que antes de la reforma previsional de 1996, la población envejecida y sus efectos sobre las pensiones no se percibían como un riesgo para la administración de Lacalle (1990-1995), mientras que “uno de los éxitos del Presidente Sanguinetti (1995-2000) fue generar la percepción de que la crisis financiera era inevitable si no se aprobaba la reforma previsional”. En este punto, el encuadre dado por el Presidente Sanguinetti fue clave para generar convencimiento sobre la necesidad de la reforma en la población.

Figura 1: Marco analítico para estudiar la integración de las perspectivas del género y generaciones en las reformas del sistema de protección social en el Uruguay



Fuente: Adaptación de los autores a partir de Holmes y Jones (2013) y Rosendorff (2005, citado en Holmes y Jones, 2013).

Además, los actores ajenos a la administración pueden abogar por la integración de las cuestiones de género y generaciones en las reformas del sistema de protección social, y el poder ejecutivo y otros actores políticos pueden establecer un diálogo durante la etapa de preiniciativa de una reforma. La importancia que se le da a este diálogo, así como los actores incluidos y el tiempo disponible

para el diálogo definen los procesos de reforma y sus resultados (características programáticas). La práctica de establecer diálogos sociales y políticos en la etapa de conceptualización de la reforma en el Uruguay también se explorará por tanto en esta investigación. Específicamente, analizaremos el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de los académicos —quienes tienen más probabilidades de estar capacitados y tener conocimientos sobre temas relacionados con el género— en los esfuerzos para abogar por la integración de una perspectiva de género y generaciones. Esto implica comprender el papel de las personas que antes formaban parte de organizaciones de la sociedad civil y que luego pasaron a trabajar para el Gobierno, así como su rol en la apertura del espacio para el diálogo social. En el contexto del Uruguay, Johnson *et al.* (2013) utilizaron el concepto de “doble militancia” para referirse a aquellas mujeres que formaban parte del movimiento feminista y al mismo tiempo de partidos políticos a través de los cuales comenzaron a incluir temas de género en la agenda política. Aguirre y Ferrari (2014) y Johnson y Schenck (2011) llegaron a la conclusión de que la legitimación de los cuidados como un problema público en el ámbito político —que precedió a la introducción del SNIC— se debió a la alianza entre movimientos de la sociedad civil en pro del género y los derechos de la infancia con académicos y el Gobierno; es decir, formaron un “triángulo de empoderamiento” (Johnson y Schenck, 2011) con tres vértices: 1) en el ámbito de la sociedad civil, a Red Pro Cuidados y el Grupo de Investigación de Sociología de Género de la Facultad de Ciencias Sociales; 2) a nivel estatal, el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres); y 3) en el área de las mujeres políticas, las mujeres del partido Frente Amplio. No obstante, la reforma de las AFAM-PE parece haber seguido una trayectoria diferente sin la participación de la sociedad civil en la etapa de conceptualización de la reforma (Maldonado Valera y Palma, 2013). En el caso de la reforma de las pensiones de 1996, la sociedad civil abogó por participar en la fase de diseño (Luján, 2012), mientras que en la reforma de 2008 la sociedad civil sí participó en el Diálogo Nacional en Seguridad Social (Busquets y Schenck, 2021). Sin embargo, no existe evidencia de cómo participó el movimiento feminista en estos diálogos.

Además, la etapa de preiniciativa también contempla la generación y difusión de evidencia para orientar la determinación de las necesidades para la reforma. Algunos estudios sobre la reforma del SNIC sugieren que los datos y análisis de la encuesta de uso del tiempo influyeron en la reforma, ya que demostraron empíricamente la necesidad de diseñar e implementar políticas en materia de cuidados en el país (Aguirre y Ferrari, 2014). Aquí exploramos cómo se llevó a cabo el proceso de difusión de evidencia para el SNIC, y cómo la evidencia jugó un papel en el proceso de identificación de necesidades para las reformas de las AFAM-PE y las pensiones.

Durante las fases de iniciativa y debate, las dos cámaras realizan consultas con grupos de interés que pueden abogar por cambios en el proyecto de ley, y el Ejecutivo negocia dentro de la facción gubernamental para acumular votos a favor de las reformas. Este proceso puede implicar una serie de enmiendas a fin de llegar a un consenso. Por otro lado, las investigaciones concluyeron que las reformas que recortan los beneficios tienen más probabilidades de ser aprobadas cuanto menos actores estén involucrados y menos temas se discutan, ya que requieren menos votos (Tsebelis, 1998). Aquí exploramos si los actores utilizaron esta institución formal (es decir, las consultas) para influir en los procesos y resultados de las reformas a través de sus intereses e ideas, así como la manera en que lo hicieron. Por ejemplo, según Luján (2012), este fue el caso de la reforma de las pensiones de 1996, llevada a cabo por un pequeño grupo de políticos sin que se permitiera la participación de la sociedad civil. Nos enfocaremos en el compromiso político de los actores, el conocimiento y la comprensión de la igualdad de género y la integración de las cuestiones de género

y generaciones en la política pública. También analizamos las ideas de las partes interesadas sobre las causas de la pobreza y el papel del Estado a la hora de abordarlas. En el Uruguay, existe un número limitado de investigaciones sobre cómo las partes interesadas comprenden la igualdad de género y la forma en que esto ha afectado a los procesos de reforma. Encontramos una excepción en Midaglia y Antia (2018), quienes investigaron las creencias y actitudes hacia los programas de transferencias monetarias, analizaron la discusión parlamentaria sobre las AFAM-PE, y encontraron que las discusiones políticas se desplazaron desde una preocupación por las necesidades socioeconómicas de grupos poblacionales específicos hasta el grado y tipo de responsabilidad del Estado con respecto a los hogares beneficiarios por la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban. Concluyeron que las condicionalidades se convirtieron en una herramienta para responsabilizar a los beneficiarios de sacarse a sí mismos de la pobreza.

Durante las fases de aprobación y promulgación, cuando el proyecto de ley es aprobado por cada cámara de la Asamblea General y luego es promulgado como ley por el Presidente, el alcance para la integración de género es limitado ya que no se realiza ninguna consulta formal. Tras la promulgación, los programas entran en sus etapas de implementación. Aquí son relevantes dos conjuntos de instituciones: las instituciones informales y las instituciones que trabajan dentro del sistema de protección social (aunque estas últimas también pueden influir en la reforma durante el proceso legislativo). En el contexto de las instituciones informales, estudiamos las prácticas de implementación y alianzas entre el Gobierno y otros actores, como la academia y las organizaciones de la sociedad civil. En el marco de las instituciones del sistema de protección social, exploramos las capacidades institucionales y los mecanismos de rendición de cuentas y coordinación. La cuestión de las capacidades institucionales es muy relevante en el contexto del Uruguay. Tanto el SNIC como las AFAM-PE incluyeron inversiones para el fortalecimiento de capacidades de cada ministerio que implementa los programas, pero no está claro el grado de integración de las perspectivas de género y generaciones durante tales actividades. También queda sin aclarar cómo las unidades especializadas en género trabajaron para influir en la integración del género y generaciones en la reforma de pensiones de 2023. Los mecanismos de coordinación son otra área donde se enfrentan los intereses e ideas de los actores, lo que afecta el alcance de la integración de género y generaciones. Por ejemplo, el Consejo de Política Social sirvió como espacio institucional para la coordinación durante las reformas de las AFAM-PE y el SNIC, desempeñando un papel clave en sus características específicas de diseño relacionadas con el género y generaciones (Maldonado Valera y Palma, 2013; Aguirre y Ferrari, 2014). La coordinación también es inherente a la naturaleza interministerial del SNIC, pero falta evidencia sobre cómo se desarrolló y funcionó. El papel de los mecanismos de rendición de cuentas en las reformas del sistema de protección social ha sido poco estudiado en la literatura sobre economía política, pero teóricamente puede ser importante de cara a la conformación de los procesos de reforma (Sabates-Wheeler *et al.*, 2017). Por ejemplo, el Comité Consultivo de Cuidados funciona como un mecanismo de rendición de cuentas para que la sociedad civil exija la implementación y sostenibilidad del SNIC; sin embargo, se sabe poco sobre su papel exacto en asegurar que una perspectiva de género y generaciones se mantenga en el SNIC.

3. El contexto

El Uruguay es un país con 3,5 millones de habitantes en América del Sur que limita con la Argentina y el Brasil. El país ha disfrutado de estabilidad política y social en las últimas décadas desde 1985, año que marcó el fin del régimen autoritario (que comenzó en 1973), gracias a un compromiso continuo con los principios democráticos y la protección de los derechos civiles, políticos y sociales (Delisante Morató, 2015). El Uruguay es una república democrática representativa y un estado unitario con un sistema presidencial. En las elecciones de 2019 el Partido Nacional (también llamado “Partido Blanco”), de derecha, ganó por estrecho margen la presidencia en una coalición de gobierno junto al Partido Colorado, Cabildo Abierto y el Partido Independiente. Debido a que ninguno de los partidos políticos podía obtener la mayoría, se formó una coalición de derecha, sustituyendo en el gobierno al partido de izquierda, Frente Amplio, posición que había ocupado desde 2005 hasta el 1 de marzo de 2020.

El poder legislativo es ejercido por la Asamblea General, que comprende dos cámaras: el Senado, presidido por el Vicepresidente de la República, y la Cámara de Representantes. Ambas cámaras desempeñan una función en la conformación y aprobación de la legislación según el Artículo 84 de la Constitución (Uruguay, 1967). El poder judicial está confiado a la Suprema Corte de Justicia, la máxima autoridad judicial del país, responsable de interpretar y aplicar la ley, garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y salvaguardar la justicia.

a) La Constitución y otros marcos legales y políticos

La Constitución de 1967 es la actualmente vigente y fue modificada por última vez en 2004 (Uruguay, 1967). En ella se garantizan derechos fundamentales, como el cuidado y la educación de la infancia (Art. 41) y el acceso universal a las prestaciones de seguridad social (Art. 67). Si bien reconoce el principio de que todos los individuos son iguales ante la ley, sin ninguna otra distinción excepto por talentos o virtudes (artículo 9), no aborda explícitamente la igualdad de género (Valdés, 2022).

El proceso legislativo

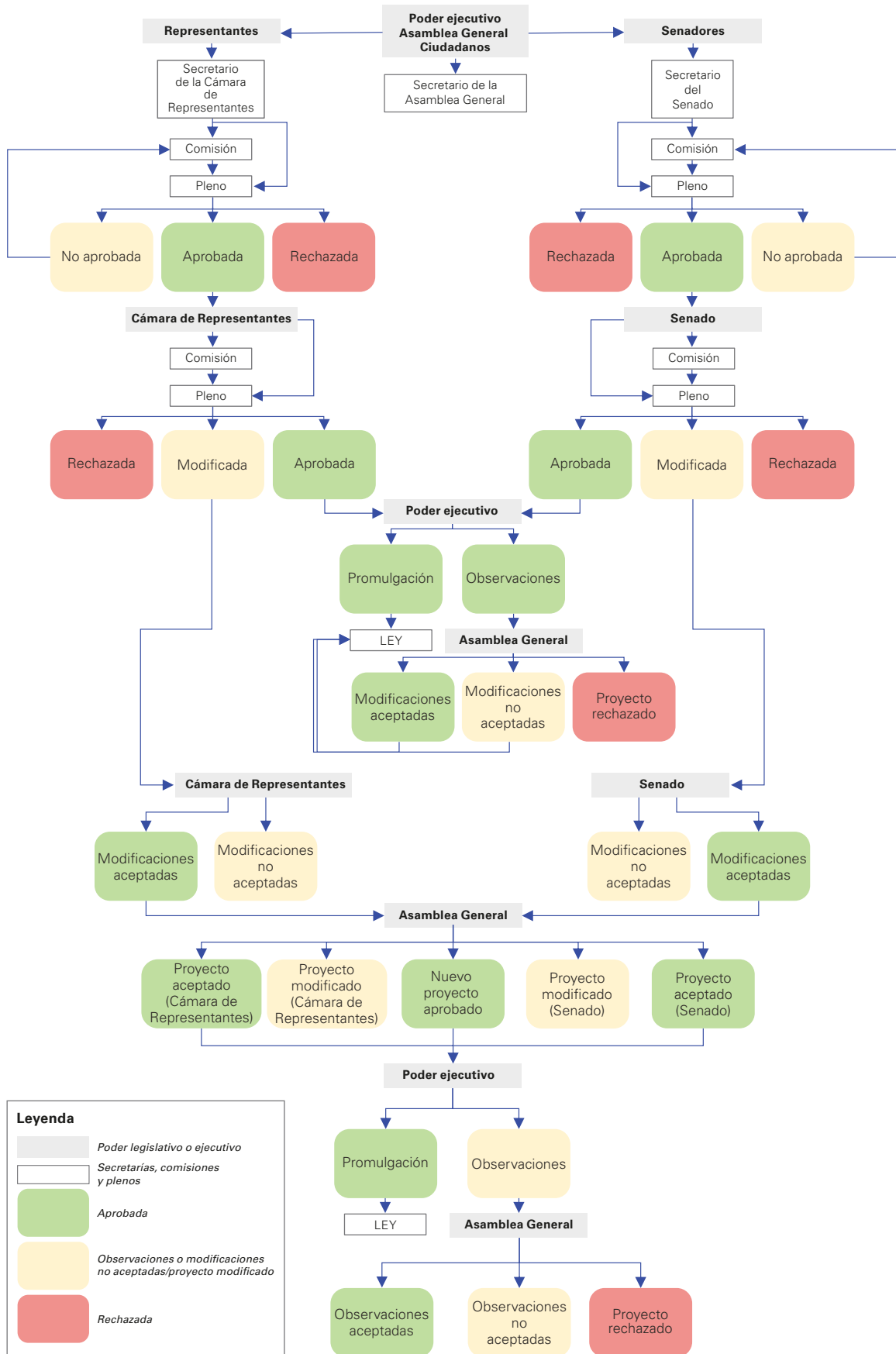
El proceso legislativo, definido en los artículos 133 a 146 de la Constitución, consta de cuatro etapas: 1) proposición, 2) discusión, 3) sanción, y 4) promulgación. El proceso se muestra en la figura 2 e incluye, por ejemplo, un paso durante la etapa de iniciativa donde la Cámara establece una comisión multipartidaria para estudiar el proyecto de ley a través de consultas: durante un periodo de tiempo establecido, recibe delegaciones y grupos interesados en proponer modificaciones al proyecto de ley. Una vez que la Comisión ha estudiado y discutido el proyecto, elabora un informe con recomendaciones y modificaciones.

Marcos legales y de políticas para la incorporación de la perspectiva de género

Aunque la Constitución no menciona específicamente la igualdad de género, se sancionaron diversas leyes entre 2005 y 2019 para abordar los desafíos que enfrentan las mujeres en el país.

Entre estas leyes se incluyen: la Ley de Trabajo Doméstico (Ley N.º 18.065, 2006), la Ley de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres (Ley N.º 18.104 de 2007) que crea el Consejo Nacional de Género, la Ley de Licencia Parental (Ley N.º 19.161, 2013) y la Ley de Igualdad y no discriminación entre mujeres y varones (Ley N.º 19.846, 2019). La Ley N.º 19.846 representa el progreso normativo más importante en aras de la igualdad de género en el Uruguay, ya que estableció medidas específicas para lograrla. Ordena que los diferentes sectores del Estado trabajen de manera coordinada e integren la perspectiva de género en sus prácticas (artículo 6), que cada organismo público tome medidas presupuestarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley — como el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos e iniciativas para promover la igualdad de género (artículo 9)—, y que desarrollen sistemas de información de género para evaluar y monitorear las disparidades de género y los resultados de las políticas públicas (artículo 11). Además, el Artículo 18 introduce el establecimiento de unidades especializadas en materia de género dentro de todas las entidades públicas.

Figura 2: El proceso legislativo en el Uruguay



Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos del Parlamento del Uruguay (2023).

Instituciones públicas para la incorporación de la perspectiva de género

En el Uruguay, existen tres conjuntos de instituciones responsables de la incorporación de la perspectiva de género. Al más alto nivel nacional, el Consejo Nacional de Género es el principal mecanismo a cargo de la incorporación de la perspectiva de género. Establecido en 2007 por la Ley N.º 18.104, su cometido es promover la igualdad de oportunidades y derechos para hombres y mujeres. En 2019, en virtud de la Ley N.º 19.846, el rol del Consejo fue ampliado aún más para también servir como el organismo interinstitucional responsable de establecer prioridades, brindar asesoramiento, fomentar la coordinación y articular políticas públicas relacionadas con el género, así como asegurar el cumplimiento de las leyes de igualdad de género y recomendar cambios normativos necesarios para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en todas las entidades estatales (artículo 15 de la Ley N.º 19.846). El Consejo está presidido por InMujeres y está conformado por un representante de cada ministerio, además de representantes de varias entidades, como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Banco de Previsión Social (BPS), el Congreso de Intendentes, y movimientos feministas y de mujeres. Se coordina con organismos interinstitucionales y unidades de género en el plano departamental.

A nivel ministerial, InMujeres forma parte del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y ha sido el órgano rector de las políticas de igualdad de género desde su creación en 2005 por la Ley N.º 17.930, que cambió su nombre de Instituto Nacional de la Mujer y la Familia (1992-2005)⁴. Su misión es velar por la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a recursos, así como habilitar su plena participación como ciudadanas en los ámbitos social, económico, cultural y político. Es responsable de definir la Política Pública Nacional para la Igualdad de Género y abogar por marcos normativos de apoyo, integrar el principio de igualdad en todas las políticas públicas y desarrollar un plan en pro de la igualdad y otras herramientas de gestión alineadas con la Política Pública Nacional para la Igualdad de Género y los compromisos internacionales (artículo 14 de la Ley N.º 19.846). Si bien forma parte de MIDES, InMujeres rinde cuentas a la Asamblea General.

A nivel de cada entidad pública —ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados—, las Unidades Especializadas en Género, creadas en virtud de la Ley 19.846 (artículo 18), son responsables de integrar el género en sus políticas y regulaciones, así como de asesorar a la entidad sobre la incorporación de la perspectiva de género en la planificación, ejecución y presupuestación; y de monitorear y evaluar la implementación de la Política Pública Nacional para la Igualdad de Género dentro de su entidad respectiva. Por ejemplo, la Unidad Especializada en Género en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) funciona como un órgano asesor sobre temas de igualdad y género bajo la supervisión de la Dirección General (MEF, 2021). Estas Unidades rinden cuentas ante la máxima autoridad en la entidad, deberían contar con personal especialmente designado y deberían recibir el presupuesto necesario para llevar a cabo sus responsabilidades de manera eficaz, aunque en la práctica esto no sucede.

b) Pobreza y desigualdades a lo largo del curso de la vida

A pesar del progreso en los ámbitos normativo y programático en el Uruguay, la pobreza y las desigualdades persisten. Aunque es uno de los países más igualitarios de América Latina, el Uruguay tuvo un coeficiente de Gini de 0,4 en 2021 (CEPAL, 2024) y una tasa de pobreza del 10% en 2022

(INE, 2022) que afecta principalmente a los hogares encabezados por mujeres, con una incidencia del 8,8% comparado con un 4,8% en los hogares encabezados por hombres. La pobreza también afecta predominantemente a la infancia. El nivel de pobreza es más alto en niños y niñas de hasta de seis años, un 19,7% de niños y niñas de este grupo etario vive por debajo de la línea nacional de pobreza; les siguen aquellos de 6 a 12 años, con un 18%, y por los adolescentes de 13 a 17 años, con un 16,2%. En cambio, apenas un 2% de las personas mayores de 65 años viven por debajo de la línea nacional de pobreza (INE, 2022).

Gran parte de estos problemas pueden remontarse a la historia económica reciente del Uruguay, además de a los problemas estructurales que afectan a la economía y la sociedad uruguaya (UNFPA, 2021). Las dramáticas contracciones del producto interno bruto (PIB) entre 1999 y 2002 llevaron a un crecimiento sin precedentes de la pobreza, que alcanzó su pico histórico en 2004, con casi el 40% de la población por debajo de la línea de pobreza (Espí Hernández, 2021). Esto afectó especialmente a los hogares con niños y niñas. En 2002, aproximadamente el 50% de los niños y niñas nacieron en condiciones de pobreza de ingresos, lo que conllevó efectos a largo plazo sobre su bienestar (Failache, Salas y Vigorito, 2018; Salas y Vigorito, 2021).

En 2003, la economía comenzó a recuperarse (Instituto Cuesta Duarte, 2015). Al inicio del primer mandato de la coalición de centroizquierda liderada por Frente Amplio, en 2005, el Uruguay enfrentaba un panorama social y económico complejo. En respuesta, el Gobierno se comprometió a financiar políticas sociales y desarrollar una protección social inclusiva. El crecimiento económico sostenido (con un promedio del 5,2%) y la reducción de la pobreza (del 29,6% en 2007 al 7,9% en 2017) durante esa década habían creado espacio fiscal para aumentar las inversiones en protección social, educación y salud (Banco Mundial, sin fecha; Espí Hernández, 2021). Sin embargo, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico comenzaron a estancarse después de 2014-2015 (Espí Hernández, 2021). En 2020, la pandemia de COVID-19, como en otros lugares, causó una contracción del PIB del 5,9% (Banco Mundial, 2015), lo que se tradujo en un aumento de los niveles de pobreza, si bien fue un aumento moderado en comparación con otros países de la región, en gran parte gracias a la protección social y la capacidad general para responder a la crisis. El Gobierno implementó una variedad de medidas fiscales, como la expansión del gasto en salud y medidas de asistencia social, la flexibilización de las condiciones para acceder a prestaciones por desempleo, y la reducción de las obligaciones fiscales y de pensiones para ciertos sectores afectados (Fondo Monetario Internacional, 2021).

Además, cambios demográficos como la emigración, el envejecimiento de la población y el aumento de los divorcios, han caracterizado a la sociedad y economía uruguayas desde el advenimiento de la democracia, lo que se ha traducido en familias más pequeñas, un mayor número de hogares monoparentales y una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral. Las implicancias de estos cambios representan riesgos para el progreso del Uruguay, convirtiéndolos en una preocupación importante en el marco de las políticas de protección social (Papadópulos, 2014).

Riesgos y desigualdades de género a lo largo del curso de la vida

El Uruguay ha demostrado su compromiso con la igualdad de género y los derechos de las mujeres al ratificar acuerdos internacionales relacionados con estos temas, y ha avanzado en los aspectos legales, programáticos, institucionales y presupuestarios para abordar las desigualdades de género

(CEPAL, 2017). Sin embargo, quedan problemas por resolver (MIDES, InMujeres, Consejo Nacional de Género, 2016). Además de la pobreza —que afecta principalmente a los hogares con niños, niñas y adolescentes, así como a los hogares encabezados por mujeres—, las desigualdades de género también predominan dentro de los hogares, ejerciendo una influencia significativa en las personas a lo largo de sus vidas, y son indicativas de creencias tradicionales arraigadas y normas culturales concernientes a la familia y los roles de género (MIDES, InMujeres, Consejo Nacional de Género, 2016; OPP, 2018).

En primer lugar, en el contexto de la infancia y la adolescencia, si bien la tasa de finalización de la educación primaria es alta —con un 99% en 2021 y sin diferencias de género significativas (CEPAL, 2024)—, este porcentaje disminuye en la educación secundaria, con un 39,4% para los niños y un 57,5% para las niñas, mostrando disparidades de género significativas a favor de las niñas (CEPAL, 2024). Según un estudio desarrollado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) en 2016, en algunas ciudades latinoamericanas —entre ellas, Montevideo— mientras que la razón más importante para el abandono escolar de las niñas es el embarazo adolescente, en el caso de los niños se debe a razones económicas (Berniell *et al.*, 2017). Persisten disparidades educativas tanto en el acceso como en los logros académicos entre ciertos grupos de población, como los niños y niñas afrodescendientes de familias de bajos ingresos y los niños y niñas con discapacidad (Larrosa, Espino y de los Santos, 2020). Dichas disparidades asimismo convergen con desigualdades en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, lo que redundaría en madres jóvenes de 18 a 24 años con menos años de educación (Da Rosa *et al.*, 2016). Algunos factores comunes pueden explicar tanto la deserción escolar como el embarazo adolescente, a saber: la pobreza, las normas de género perjudiciales y la limitación en los servicios de educación y salud (Da Rosa *et al.*, 2016).

En cuanto a la edad productiva y reproductiva, históricamente la división sexual del trabajo históricamente ha asignado el trabajo remunerado a los hombres (67,7% del trabajo total en 2013 y 64,1% en 2021), y el trabajo no remunerado, junto al trabajo de cuidados y doméstico no remunerado, a las mujeres (65,2% del trabajo total en 2013 y 61,4 en 2021), siendo este último el que respalda al primero, pero permanece invisible en su contribución a la economía (MIDES, InMujeres, 2022). Los datos más recientes sobre el uso del tiempo (de 2021) muestran que las mujeres realizan aproximadamente dos tercios del trabajo no remunerado y, en comparación con los hombres, ocupan diez horas más por semana a trabajos domésticos y casi cinco horas más por semana a trabajos de cuidados. Cuando se trata de cuidar a niños y niñas de 0 a 3 años, el tiempo que dedican las mujeres duplica al de los hombres (MIDES, InMujeres, 2022).

Los datos sugieren que existe una relación entre las responsabilidades de cuidados y la participación en la fuerza laboral entre las mujeres. En 2016, la proporción de mujeres jóvenes que no estudiaban ni realizaban trabajos remunerados era mayor —con un 21%— que la de los hombres jóvenes —con un 13%— (MIDES, 2020). Entre aquellos que no estaban estudiando ni trabajando, los hombres jóvenes son más propensos a buscar activamente empleo (un 48%), mientras que las mujeres jóvenes son más propensas a llevar a cabo trabajos domésticos y de cuidados no remunerados, representando el 49% de este grupo (MIDES, InMujeres y Consejo Nacional de Género, 2016). A pesar de que un mayor número de mujeres se han incorporado a la fuerza laboral en las últimas décadas, su tasa de participación aún está significativamente por detrás de la de los hombres, con un 55,8% en comparación con el 73,7%, respectivamente (Banco Mundial, 2020). Sin embargo, la tasa anual de informalidad entre los hombres superaba a la de las mujeres en 2,5 puntos porcentuales en 2022

(OIT, 2023). Cuando las mujeres participan en la fuerza laboral, la brecha salarial de género persiste, lo que conduce a salarios desiguales y segregación laboral, en parte debido a que las mujeres trabajan menos horas al mes (Colacce, Mojica y Zurbrigg, 2020). En 1990, la brecha salarial por hora entre hombres y mujeres era del 26%, mientras que en 2018, había disminuido al 6%. En este contexto de segregación del mercado laboral y brecha salarial de género, la concentración ocupacional de las mujeres en trabajos peor remunerados, el desajuste entre el nivel de calificación de las mujeres y los puestos que ocupan, y la penalización por maternidad (hasta el 42% de su salario mensual diez años después del primer hijo) son factores que impactan en sus salarios por hora (Amarante y Espino, 2004; Katzkowicz y Querejeta, 2013; Espino *et al.*, 2014; Querejeta Rabosto, 2020).

Además, las brechas de género experimentadas durante los años productivos y reproductivos tienen repercusiones a largo plazo en el bienestar de las mujeres mayores, especialmente en el acceso a las prestaciones de jubilación. Las mujeres tienen menos probabilidades de participar en el empleo formal y, por lo tanto, de contribuir a la seguridad social; además, tienden más a encargarse de los trabajos de cuidados y domésticos no remunerados (OIT, 2022). Esto, sumado a la prevalencia de un sistema contributivo, se traduce en una menor cobertura y menos beneficios para las mujeres adultas mayores en el Uruguay (Arza, 2018).

Además de la situación en sus hogares, las mujeres aún enfrentan considerables desafíos que obstaculizan su participación en puestos de toma de decisiones, tanto en la política como en roles de liderazgo dentro de empresas, cámaras empresariales y sindicatos. A pesar de la implementación de la Ley de Cuotas en las elecciones nacionales de 2014, que llevó a ciertos avances en la representación, la proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Senadores aumentó del 12,9% al 29% en el periodo 2015-2019 con respecto al anterior, mientras que en la Cámara de Diputados se mantuvo en alrededor del 15% (Observatorio Red de Género y Comercio, 2021). Si bien se han conseguido avances considerables en las últimas décadas, la interacción de las desigualdades en los hogares y en la vida pública y política sugiere la existencia de una sociedad patriarcal que obstaculiza el logro de la igualdad de género en el país.

c) El sistema de protección social en el Uruguay

Visión general de la evolución histórica del país hasta la primera década del siglo XXI

Los sistemas de protección social en América Latina han experimentado importantes cambios a lo largo del tiempo, relacionados con la evolución del papel del Estado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región. Cecchini y Martínez (2011) definen cuatro etapas históricas en los modelos de desarrollo y políticas sociales en los países latinoamericanos: 1) un modelo liberal centrado en la caridad y en instituciones de protección social laboral incipientes en el siglo XIX; 2) un modelo de industrialización por sustitución de importaciones a mediados del siglo XX, con un Estado planificador que fortaleció los mecanismos de protección contributiva, principalmente para los trabajadores asalariados, contando con la participación activa de los sindicatos; 3) un enfoque neoliberal, con políticas sociales focalizadas y descentralizadas, y la reestructuración de los fondos de jubilación y pensiones basados en la capitalización individual; y 4) un enfoque basado en derechos de la protección social con un fuerte papel del Estado a principios del siglo XXI (véase también Abramovich, 2006).

Como se puede ver en la tabla 2, el Uruguay no es excepción. A lo largo del siglo XX, el estado uruguayo comenzó a construir el sistema de protección social sobre tres pilares: la educación, las pensiones y la salud (Filgueira, 1994). Las reformas que moldearon críticamente el futuro del sistema de protección social uruguayo —como las prestaciones por familiares a cargo para los trabajadores del sector público y la universalización del plan de pensiones (Midaglia *et al.*, 2017)— se sancionaron en la década de 1940⁵, lo que lo convirtió en un sistema caracterizado por su dependencia de la trayectoria histórica (Midaglia *et al.*, 2017). Estas fueron posibles gracias al proceso de redemocratización, caracterizado por la fragmentación del sistema de partidos, el fortalecimiento del movimiento social, en el contexto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y la intención de mantener los beneficios que varios grupos habían acumulado hasta entonces⁶.

Tabla 2: Cronología de las reformas de protección social en el Uruguay

AÑO	REFORMA DE PROTECCIÓN SOCIAL
1896	Creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones para asegurar a los docentes por invalidez y vejez.
1900-1910	Creación de la Caja Civil inicialmente para ciertas categorías de funcionarios civiles; en 1925 se extendió para incluir todos los servicios de atención médica prestados por el Estado (Ley N.º 3.724 de Asistencia Pública Nacional) para aquellos que no tenían recursos suficientes para adquirirla en el mercado y asegurar atención médica.
1911-1920	Creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles para cubrir a funcionarios civiles en empresas privadas a cargo de servicios públicos.
1930-1939	Creación del Ministerio de la Salud Pública (Ley N.º 9.202).
	Introducción del derecho a recibir “pensiones adecuadas” (Constitución, 1934).
1940-1949	Introducción de las asignaciones familiares contributivas (AFAM) como transferencia de ingresos para trabajadores formales con hijos, con condicionalidades de asistencia escolar.
	Regulación del servicio de salud privado (Decreto).
	Establecimiento de procedimientos para fijar el salario mínimo (Ley N.º 10.449 sobre Consejos de Salario), promoviendo la negociación tripartita.
1950-1959	Extensión de las AFAM a trabajadores rurales y trabajadores domésticos en establecimientos rurales.
	Extensión de las AFAM a desempleados en la industria y el comercio, incluidos los hijos de trabajadores en situación de desempleo involuntario, incluso si estaban recibiendo beneficios por desempleo.
	Expansión del sistema de jubilación y pensiones (para mediados de la década de 1950, cobertura casi universal).
1990-actualidad	Reforma del sistema previsional (Ley N.º 16.713, 1995), con un sistema mixto que incluye una pensión básica con componentes de pago durante la vida laboral activa y beneficio definido, y un régimen de capitalización individual. Se aumentó el mínimo de años de contribución requeridos a 35, y se vincularon los años de contribución al trabajo formal.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Midaglia *et al.* (2017).

Entre 1940 y 1980, el sistema de bienestar uruguayo se consideraba un modelo estratificado universalista donde la estructura de los beneficios estaba definida por la universalidad en educación, salud y sistema previsional, pero con diferencias considerables en el tipo de beneficio basado en la posición del individuo en el mercado laboral formal y, por lo tanto, en la economía (Filgueira, 1998; Martínez Franzoni, 2006). En las décadas de 1980 y 1990, persistieron estas características, incluso cuando los riesgos socioeconómicos que afectan a la población habían cambiado (Filgueira, Gutiérrez y Papadópulos, 2011). Las características contributivas del sistema —orientadas a las personas de edad, al sector formal y a los hombres— permanecieron, si bien se enfocaron en transferencias en efectivo y disposiciones de seguridad social y salud “residuales” para los trabajadores de la economía informal. Tales cambios no tuvieron en cuenta el aumento en la participación laboral femenina (que revirtió la prevalencia del pleno empleo para los hombres cabeza de familia en el mercado laboral formal), y la menor estabilidad en los patrones matrimoniales (y los consiguientes aumentos en las tasas de separación y divorcio), con el consiguiente aumento de la pobreza infantil, las vulnerabilidades de las mujeres y el más amplio estrés fiscal sistémico (Filgueira, Gutiérrez y Papadópulos, 2011).

Sin embargo, desde el fin del régimen autoritario en 1985, las mujeres adultas mayores y de nivel socioeconómico alto comenzaron a tomar conciencia de las desigualdades creadas por este modelo, ya que las mujeres de clase media alta y alta ingresaron a la fuerza laboral y buscaron soluciones de mercado para conciliar el trabajo generador de ingresos y el trabajo de cuidados y doméstico. A partir de 2004, el país emprendió un camino para ampliar y expandir el sistema de protección social con el objetivo de hacerlo más inclusivo, lo que contribuyó a reducir la incidencia, severidad e intensidad de la pobreza extrema (Filgueira, Gutiérrez y Papadópulos, 2011).

Visión general del sistema de protección social: programas e instituciones

En el Uruguay, la protección social abarca ampliamente la educación, la salud y la seguridad social, donde la seguridad social se refiere a la gama de programas contributivos (como el seguro social) y no contributivos (a saber, la asistencia social) que buscan garantizar derechos y niveles de igualdad cada vez mayores (MIDES, 2013). En la tabla 3 se muestran los diferentes programas que integran el componente de seguridad social del sistema de protección social en el Uruguay, así como las instituciones encargadas de brindar los beneficios.

Tabla 3: Programas contributivos y no contributivos del sistema de protección social en el Uruguay

PROGRAMAS CONTRIBUTIVOS		PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS	
PROGRAMAS Y BENEFICIARIOS	INSTITUCIÓN	PROGRAMAS Y BENEFICIARIOS	INSTITUCIÓN
AFAM (empleados del sector privado)	BPS	AFAM-PE	BPS y MIDES
Pensiones (jubilaciones)	BPS, Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), Caja de Profesionales, Caja Militar, Caja Notarial, Caja Policial, Caja Bancaria	Pensión para víctimas de crímenes violentos y pensión para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica	BPS

PROGRAMAS CONTRIBUTIVOS		PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS	
PROGRAMAS Y BENEFICIARIOS	INSTITUCIÓN	PROGRAMAS Y BENEFICIARIOS	INSTITUCIÓN
Pensiones por invalidez, vejez y viudez.	BPS, AFAP, Caja de Profesionales, Caja Militar, Caja Notarial, Caja Policial, Caja Bancaria	SNIC: Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) Programa de Asistentes Personales Regulación de residencias de larga estadía Centros SIEMPRE	MIDES, BPS, MTSS, INAU, Ministerio de Salud Pública (MSP)
Licencia parental	BPS	Tarjeta Uruguay Social	MIDES
		Programa Accesos	MIDES
		Bono Crianza	MIDES
		Refugios para personas sin hogar	MIDES
		Uruguay Crece Contigo	MIDES
		INJU Avanza	MIDES

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos del MIDES (2023a) y el BPS (2023) del Uruguay.

La principal institución responsable de la seguridad social es el Banco de Previsión Social (BPS), creado en virtud del Artículo 195 de la Constitución como entidad autónoma con la misión de coordinar los servicios de bienestar social y gestionar los programas de seguridad social. En funcionamiento desde 1967, desempeña un papel crucial en la entrega de beneficios de protección social, tanto de transferencias contributivas como no contributivas, incluidas las asignaciones familiares y el sistema previsional. Su Directorio está formado por cuatro directores políticos designados por el poder ejecutivo y tres directores sociales elegidos por los trabajadores, las cámaras empresariales y los pensionistas. Otras leyes y legislaciones regulan los pilares de educación, salud, pensiones y cuidado del sistema de protección social (Filgueira y Hernández, 2012).

Además, el MIDES fue creado en 2005 en virtud de la Ley N.º 17.866 para coordinar y reducir la fragmentación de los programas sociales, incluida la asistencia social. Es responsable de formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, monitorear y evaluar políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujeres y familia, personas mayores, personas con discapacidad y desarrollo social en general. Además, es responsable de la coordinación de acciones intersectoriales, planes y programas implementados por el poder ejecutivo a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la alimentación, educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social, no discriminación y cuidados, así como el disfrute de un medio ambiente saludable. Está compuesto por varias direcciones e institutos, incluida la Dirección Nacional de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres), el Instituto Nacional de la Juventud, la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, la Dirección Nacional de Protección Social y el Instituto Nacional de Adultos Mayores. Desde 2019, el MIDES y el BPS coordinan el diseño e implementación de políticas sociales, mientras que, en

administraciones gubernamentales anteriores, el Gabinete Social de Coordinación Intersectorial y el Consejo Nacional de Políticas Sociales fueron responsables de dicha coordinación.

Se han creado varios programas de protección social en las últimas décadas, tres de los cuales son el foco de esta investigación, a saber: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) introducidas en 2007, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) establecido en 2015 y la reforma del sistema de pensiones que comenzó en 2020 hasta 2023. Estos se describen y analizan en profundidad en la sección 5.

4. Metodología de investigación y consideraciones éticas

a) Preguntas de investigación

Para alcanzar nuestros objetivos de investigación, este proyecto de investigación busca responder a las siguientes preguntas:

Pregunta de investigación 1 y subpreguntas:

1. ¿Cuáles fueron las principales características de los tres procesos de reforma?

- a. ¿En qué nivel(es) del sistema de protección social ocurrieron las reformas: de política o coordinación, programática o administrativa? ¿Cuáles son los principales cambios que siguieron a las reformas en cada nivel?
- b. ¿Cuál fue la justificación de las reformas, y los objetivos o resultados previstos que se pretendía lograr?
- c. ¿Cuál fue el contexto económico, político y social en el que ocurrieron las reformas?
- d. ¿Cuáles fueron las principales etapas de los procesos de reforma?

Aquí describiremos los principales cambios que ocurrieron en cada nivel del sistema de protección social para cada reforma, destacando las disposiciones más relevantes específicas de género y edad. Exploramos el enfoque de las reformas, cómo las crisis económicas fortalecieron la preocupación por la deuda fiscal del país y por la insostenibilidad financiera del sistema de protección social, y cómo y por qué se consideraron las desigualdades de género y las vulnerabilidades que afectan a la infancia y otros grupos etarios (tanto las preexistentes como las que serían creadas por la reforma) en estos procesos de reforma.

Pregunta de investigación 2 y subpreguntas:

2. ¿Cuáles fueron los factores que afectaron la integración de una perspectiva de género en los procesos de reforma? ¿Cuáles fueron aquellos que afectaron la integración de una perspectiva de generaciones?

- a. ¿Qué instituciones jugaron un papel durante los procesos de reforma? ¿En qué medida influyeron en el potencial y alcance de la integración de género y generaciones?
- b. ¿Cuáles fueron los intereses y posiciones de los actores a favor y en contra de las reformas? ¿Quiénes promovieron las disposiciones específicas de género (en el diseño, implementación y gobernanza) en el programa reformado y quiénes se opusieron?

- c. ¿Cuáles fueron las ideas, percepciones y creencias relacionadas con la igualdad de género, la pobreza y las vulnerabilidades específicas relacionadas a la edad que tenían los principales actores involucrados en las reformas? ¿En qué medida influyeron en el diseño de las reformas y en los procesos de reforma?

Aquí, realizaremos un análisis político-económico de género de las tres reformas para cuestionar las ideas mantenidas por diferentes partes involucradas —así como sus intereses— y las instituciones formales e informales que interactúan con ellas en diferentes ámbitos institucionales a fin de determinar en qué medida se favoreció o se obstaculizó la integración de una perspectiva de género y generaciones en las reformas y sus procesos.

Pregunta de investigación 3 y subpreguntas:

3. ¿Cuáles son las principales condiciones y factores necesarios para sostener la integración de una perspectiva de género y generaciones en el sistema de protección social a lo largo del tiempo?

- a. A nivel de sostenibilidad política, ¿qué factores afectan principalmente a la probabilidad de mantener las perspectivas de género y generaciones en las reformas?
- b. A nivel de sostenibilidad financiera, ¿cómo afectan las preocupaciones por la deuda fiscal y la sostenibilidad financiera a las reformas?
- c. A nivel de sostenibilidad institucional, ¿cuáles son los principales ámbitos institucionales donde la integración de género puede institucionalizarse, y cuáles son los principales cuellos de botella?

Aquí investigaremos tres dimensiones de la sostenibilidad —de índole política, financiera e institucional— con miras a determinar las condiciones que hacen que las reformas sensibles al género y a la edad perduren en el tiempo. No solo examinaremos las reformas existentes (y qué es lo que las hace duraderas), también indagaremos acerca de cómo pueden mantenerse en el futuro.

b) Diseño de la investigación

Para responder a las preguntas de investigación mencionadas anteriormente, se utiliza una estrategia cualitativa que consiste en una revisión documental combinada con la recopilación de datos primarios. La revisión documental abarcó una revisión de la literatura académica y no académica, así como de leyes, políticas y documentos programáticos sobre las tres reformas. Los objetivos fueron: 1) evaluar en qué medida las tres reformas bajo investigación incorporan preocupaciones sobre generaciones y la igualdad de género; 2) elaborar una lista preliminar de actores involucrados en los procesos de reforma, ya sea directa o indirectamente; y 3) explorar los factores que influyeron (ya sea promoviendo u oponiéndose) en la institucionalización de consideraciones sobre el curso vital y de género en los procesos de reforma en el país. La recopilación de datos primarios consistió en entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes clave, que sirvieron para recopilar percepciones y experiencias de las partes interesadas involucradas en los procesos de reforma. También se

analizaron documentos mencionados o compartidos por los informantes clave durante las entrevistas o *a posteriori* para triangular los hallazgos de otras fuentes de datos.

c) Estrategia de muestreo:

Este proyecto de investigación adoptó un enfoque intencional en el muestreo para seleccionar informantes clave dentro y fuera del Gobierno y directa o indirectamente involucrados en cada etapa del proceso de reforma, es decir, aquellos que participaron o influyeron en una o más de las siguientes etapas:

1. la identificación de la(s) necesidad(es) de la reforma, por ejemplo, durante la etapa prelegislativa;
2. la planificación, diseño o formulación del programa reformado, durante la etapa de Iniciativa,
3. el proceso de negociación, por ejemplo, dentro de la fracción gubernamental y en una o ambas cámaras del Parlamento durante las etapas de discusión y sanción,
4. la implementación, monitoreo o evaluación del programa reformado, después de la etapa de promulgación;
5. la financiación del programa reformado.

La influencia se conceptualizó como la incidencia o el cabildeo en cualquiera de estas etapas, por ejemplo, por parte de movimientos feministas y organizaciones de derechos infantiles, y otros grupos de interés, ya sea durante consultas formales en estos procesos de toma de decisiones, o a través de acciones de actores "externos" (como manifestaciones públicas, publicaciones, campañas mediáticas) si se les excluía de ellas. El financiamiento incluyó tanto decisiones sobre el presupuesto de la reforma como la asignación de recursos para cubrir los costos del programa. Estas etapas se presentan de manera cronológicamente lineal o secuencial, pero en la práctica pueden ocurrir simultáneamente, o en orden inverso.

El proceso de muestreo fue el siguiente: se elaboró una lista inicial de actores a través de la revisión documental, que se presentó en una consulta con las partes interesadas (el 28 de julio de 2022) con participantes tanto del Gobierno como de organizaciones no gubernamentales, para obtener recomendaciones adicionales. Seguidamente, se elaboró una lista de muestra inicial, que fue revisada por UNICEF Uruguay para incluir actores adicionales antes de ultimarla. Además, la estrategia de muestreo permitió seleccionar informantes adicionales mencionados en las entrevistas, para asegurar la inclusión de todas las perspectivas relevantes.

Se muestrearon un total de 48 informantes clave, de los cuales 38 aceptaron la entrevista, mientras que 6 la rechazaron y 4 no respondieron. De los que la rechazaron, 1 lo hizo por razones familiares, 2 debido a la falta de tiempo y otros 3 porque consideraron que no eran la persona adecuada. Se realizaron un total de 38 entrevistas, el desglose se muestra en la tabla 4. En uno de los casos, el informante clave muestreado trajo consigo a otro entrevistado, por lo que en total el número de personas entrevistadas fue 39. Los documentos compartidos por los informantes clave durante o

después de las entrevistas también fueron analizados y se mencionan en este informe junto con el resto de la literatura revisada. La triangulación sirvió para validar el análisis y las conclusiones, fortaleciendo así la credibilidad de los resultados.

Tabla 4: Distribución del tamaño de la muestra

TIPO DE DATOS	TOTAL	AFAM-PE	SNIC	PENSIÓN
Entrevistas con informantes clave	38	10	12	16
Organizaciones de la sociedad civil	9	2	4	3
Academia	13	4	3	6
Encargados de la formulación de políticas	16	4	5	7

Fuente: Elaboración de los autores.

d) Proceso e instrumentos de recolección de datos

La recolección de datos primarios incluyó una ronda de entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

Instrumento de recolección de datos

El instrumento de recolección de datos sirvió como guía para las entrevistas. Este método de recolección de datos es ideal para responder a nuestras preguntas de investigación ya que facilita una discusión guiada pero abierta y flexible con los informantes clave, y recaba sus opiniones sobre las preguntas de investigación, al mismo tiempo que los alienta a plantear ideas, perspectivas y reflexiones adicionales que pueden no estar incluidas en la guía de la entrevista. La guía fue desarrollada colaborativamente por el equipo de investigación basada en los marcos conceptuales y analíticos del Proyecto GRASSP (UNICEF-Innocenti, 2020; Camilletti, Nesbitt-Ahmed y Subrahmanian; 2022), los objetivos y preguntas de investigación de este proyecto, la revisión de la literatura y las consultas con las partes interesadas.

La guía para las entrevistas se estructuró en torno a cuatro temas de investigación: 1) conocimiento del informante clave sobre las desigualdades de género preexistentes en el país a lo largo del curso de la vida, y el papel de la protección social; 2) la etapa en la que se identificaron la(s) necesidad(es) de la reforma y la subsiguiente planificación, diseño o formulación del programa reformado; 3) el proceso de negociación y su aprobación; y 4) las condiciones e instrumentos de las reformas en pro de la sostenibilidad (política, financiera, institucional). La guía para las entrevistas tuvo algunas adaptaciones que consistieron en preguntas específicas para cada uno de los grupos de partes interesadas —a saber, los encargados de la formulación de políticas, académicos y organizaciones de la sociedad civil—, ya que no todos los temas de investigación eran relevantes para todos los informantes clave. Al comienzo de la entrevista, el entrevistador principal confirmó con el informante el programa de protección social sobre el que tenía más conocimientos, para determinar las preguntas, sondeos y sugerencias exactas que debían hacerse durante la entrevista.

La guía para las entrevistas se desarrolló en inglés, se tradujo al español y se probó con dos personas que estaban familiarizadas con uno o más programas en investigación, pero que no estaban directamente involucradas en los procesos de reforma. Después del *pre-testing*, la guía se modificó ligeramente y se finalizó tras consultas dentro del equipo de investigación.

Proceso de entrevista

Antes de comenzar con la recopilación de datos, el equipo de investigación se reunió para planificar, revisar y ensayar el proceso. Los investigadores nacionales practicaron las entrevistas a través de simulacros (actuando como entrevistador y entrevistado por turnos) con otros dos investigadores actuando en calidad de observadores. Las entrevistas se llevaron a cabo entre octubre de 2022 y febrero de 2023 por los dos investigadores nacionales en el Uruguay. Trabajaron en parejas, alternándose en cada entrevista los roles de entrevistador principal y de entrevistador de apoyo, o individualmente cuando no fue posible trabajar en pareja. Cuando trabajaban en parejas, el entrevistador principal hacía preguntas, sondeos y sugerencias, mientras que el entrevistador secundario tomaba notas y sondeaba y hacía sugerencias cuando era necesario. Las entrevistas se realizaron en español, en persona, en Montevideo (Uruguay) (n = 24) o en línea a través de Zoom o Microsoft Teams (n = 14). Todas las entrevistas fueron grabadas con el permiso escrito y verbal de los informantes clave.

Transcripción y traducción

Los archivos de audio se cargaron y almacenaron de forma segura en un servidor; solo podían acceder a ellos los miembros específicamente designados del equipo de investigación. Se hicieron anónimos y vincularon a cada encuestado mediante un código único de identificación. La lista maestra que vinculaba los códigos de identificación con los nombres de los encuestados estuvo en poder del Investigador principal hasta la finalización del análisis de datos, posteriormente fue eliminada. Los archivos de audio se guardarán por un año (12 meses) después de la publicación de este informe y luego serán eliminados. Solo se conservarán los archivos escritos (es decir, las transcripciones textuales literales), anonimizados y accesibles únicamente por el equipo de investigación. Los archivos de audio fueron transcritos literalmente y traducidos al inglés por los dos investigadores nacionales y verificados por un tercer miembro del equipo de investigación. Las transcripciones incluyeron párrafos alternados en español e inglés.

e) Análisis de datos

Las transcripciones fueron codificadas y analizadas temáticamente utilizando NVivo (versión 1.7). En primer lugar, se creó un libro de códigos basado en los marcos conceptuales y analíticos del Proyecto GRASSP, las preguntas clave de investigación de este proyecto, la revisión de la literatura, y la guía para las entrevistas. Seguidamente, el equipo de investigación desarrolló los códigos y subcódigos de manera inductiva, con dos investigadores nacionales leyendo cuatro transcripciones asignadas al azar cada uno. Luego, el equipo de investigación se reunió para discutir y acordar un libro de códigos final. A continuación, el libro de códigos fue aplicado sistemáticamente por todos los miembros del equipo, dejando espacio para nuevas ideas que surgieran del proceso de codificación y análisis. Durante esta última etapa, los dos investigadores nacionales codificaron cada uno la mitad de las transcripciones

y luego intercambiaron para codificar la otra mitad. Este proceso de doble codificación permitió al equipo de investigación verificar la confiabilidad entre evaluadores, es decir, el grado de acuerdo de codificación entre dos codificadores (evaluadores), lo que indica si aplicaron el libro de códigos de manera sistemática y congruente. Una vez completada, todo el equipo revisó la codificación y se dio por finalizada.

El análisis temático implicó determinar los temas emergentes de los datos, agrupar los temas, así como resaltar las discrepancias entre las respuestas de los informantes clave. Siempre que surgen tales inconsistencias, se incluyen en el análisis y se discuten y contextualizan al informar sobre los hallazgos. Los hallazgos se presentan en las siguientes secciones, donde se utilizan citas seleccionadas de los informantes clave para ilustrar las principales conclusiones para cada una de las preguntas de investigación y subpreguntas.

f) Consideraciones éticas y medidas

El proyecto de investigación recibió la aprobación de HML IRB tras la revisión ética (revisión ética de la investigación con número de identificación 630URUG22) de conformidad con el procedimiento de UNICEF (2021) sobre estándares éticos en investigación, evaluación, recopilación y análisis de datos. No se encontraron políticas y protocolos nacionales sobre investigación con sujetos humanos para individuos no beneficiarios ni vulnerables.

Todos los miembros del equipo de investigación recibieron capacitación en investigación ética. Si bien no se previeron problemas de seguridad ni ocurrieron incidentes durante o después de las entrevistas, se implementaron las siguientes medidas éticas:

- **Consentimiento informado:** Se adjuntó un formulario al correo electrónico de solicitud de entrevista con información sobre el propósito y el carácter de la investigación, la duración aproximada de la entrevista, la naturaleza voluntaria de su participación y la libertad del informante clave para omitir cualquier pregunta o interrumpir la entrevista en cualquier momento. Se leyó en voz alta antes de comenzar, y se solicitó el consentimiento informado verbal y por escrito con antelación.
- **Confidencialidad, privacidad y seguridad de los datos:** Los nombres y la información personal de los informantes clave no se compartieron con nadie más allá del equipo de investigación antes, durante o después de la recopilación de datos. Las entrevistas se realizaron en un espacio privado y tranquilo elegido por los informantes clave y los entrevistadores donde no hubiese interrupciones. Los datos sin procesar se anonimizaron antes de realizar el análisis, el acceso a estos se limitó al equipo de investigación y fue controlado por los investigadores principales y coprincipales; además, los audios y otra información personal identificable se eliminó de forma permanente.
- **No causar daño y respetar la dignidad:** Se garantizó a los informantes clave que podían interrumpir la entrevista en cualquier momento. Como muestra de respeto por su tiempo y contribuciones, los hallazgos se compartirán con los informantes clave y otras partes interesadas a través de eventos y actividades de difusión.

- COVID-19: El equipo estaba preparado para implementar medidas de seguridad relacionadas con la COVID-19 (por ejemplo, equipo de protección personal y entrevistas remotas) en caso de un aumento en los casos, o cierres gubernamentales y restricciones a las reuniones presenciales.
- Representación justa y diversidad: El equipo de investigación fue capacitado para evitar la discriminación contra individuos en función del sexo, raza, religión u otras categorías. Las herramientas de recopilación de datos se diseñaron de manera apropiada desde el punto de vista cultural.

g) Desafíos y limitaciones metodológicas

Se anticiparon dos posibles riesgos. En primer lugar, si bien la recopilación de datos primarios estaba planeada para ser presencial, el equipo del proyecto anticipó la necesidad de realizar entrevistas en línea a través de Microsoft Teams o Zoom en caso de que hubiera restricciones relacionadas con la COVID-19 en el país, o a solicitud del informante clave. Durante la capacitación de los entrevistadores se abordaron enfoques y técnicas para mitigar las barreras creadas por la interfaz digital, prestando atención a medidas que tranquilizaran a los encuestados. Aunque durante la recopilación de datos no se impusieron restricciones de circulación en el Uruguay, en algunos casos los informantes clave solicitaron realizar entrevistas en línea por razones personales o preferencias y por ello se adoptaron tales medidas.

En segundo lugar, dado que los informantes clave para esta investigación incluían a altos funcionarios en diferentes ministerios del Gobierno, se esperaba que asegurar su disponibilidad para la entrevista sería un desafío. Los entrevistadores planificaron las entrevistas con anticipación, avisaron con tiempo a los informantes clave y adaptaron las fechas y horarios según sus preferencias. Dado que el equipo del proyecto de investigación ya había asegurado la colaboración de una variedad de actores involucrados a través de la consulta de partes interesadas mencionada anteriormente, pocos informantes claves declinaron la invitación a ser entrevistados (véase la sección “Estrategia de muestreo”).

5. ¿Cuáles fueron las principales características de los tres procesos de reforma?

El primer objetivo de la investigación fue comprender las principales características de estas reformas y sus procesos, incluidas su justificación y objetivos o resultados previstos, el contexto en el que ocurrieron y las principales etapas de los procesos. Desde principios de la década de 2000, el sistema de protección social en el Uruguay ha sido reformado para abordar el cambiante panorama de los riesgos socioeconómicos que afectan a la población. Tres reformas en particular son relevantes desde las perspectivas de género y generaciones: la introducción de un plan de asignaciones familiares para trabajadores del sector informal (AFAM-PE), la creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y las reformas de los planes de pensiones con la introducción de créditos por cuidado en 2008 (y su reforma más reciente, que se introdujo en 2023).

Asignaciones familiares (AFAM-PE, 2007)

MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

En 1942, el Gobierno introdujo las Asignaciones Familiares, un plan contributivo de subsidios a familias que proporciona beneficios en efectivo a los trabajadores del sector formal con hijos de 6 a 17 años, condicionados a la asistencia escolar de los niños. El valor del beneficio se fijó en un 8% del salario mínimo nacional (artículo 2 de la Ley N.º 15.084). En 1995, el programa se convirtió en un sistema sujeto a condiciones de ingresos, como resultado de restricciones financieras (Amarante *et al.*, 2010). Tras la crisis económica de 2002, la Ley N.º 17.758 de 2004 extendió el plan de asignaciones familiares a todos los hogares con ingresos inferiores a tres veces el salario mínimo nacional. El beneficio se fijó en un 16% del salario mínimo. Las reformas de las asignaciones familiares en las décadas de 1990 y 2000 siguieron el patrón regional en América Latina, donde surgieron programas de transferencias condicionadas en efectivo —inicialmente en México (Progresá) y el Brasil (Bolsa Familia)— y más tarde se extendieron por toda la región, con miras a reducir la pobreza e incentivar comportamientos individuales relacionados con la educación, la salud y la nutrición (Cecchini y Atuesta, 2017).

En 2005, al asumir el poder, la coalición de izquierda, Frente Amplio, introdujo una transferencia monetaria condicionada temporal llamada “ingreso ciudadano” como parte del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), que se diseñó como un mecanismo temporal de reducción de la pobreza, con un plazo de finalización a finales de 2007. En diciembre de ese año, el Gobierno aprobó la Ley N.º 18.227 que estableció el nuevo régimen de AFAM-PE (Amarante y Vigorito, 2012). Las AFAM-PE fueron parte del Plan de Equidad más amplio que buscaba reformar el sistema tributario y de salud, entre otros, e implementar medidas en pro de la igualdad mediante el abordaje de la discriminación y desigualdades por motivos de género, etnia, edad, clase o situación socioeconómica, entre otros (MIDES, 2007b, pág. 8). Una de las reformas fue el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, creado en virtud de la Ley N.º 18.104 sobre Igualdad de Oportunidades y Derechos, que buscaba garantizar el respeto y monitoreo de los derechos

humanos, y promover cambios culturales que permitieran el reparto igualitario del trabajo productivo y reproductivo en el hogar.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y LA EJECUCIÓN

Las AFAM-PE se crearon para mejorar los ingresos de los hogares y personas socioeconómicamente vulnerables con hijos dependientes, fomentar que los niños, niñas y adolescentes permanecieran en el sistema educativo y promover controles de salud para mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes. Se diseñaron como una transferencia monetaria no contributiva dirigida a: 1) mujeres embarazadas; 2) niños y adolescentes menores de 18 años, con la posibilidad de extensión dependiendo de una evaluación médica de discapacidades relacionadas con la edad, en hogares socioeconómicamente vulnerables; o 3) individuos en cuidados a tiempo completo en establecimientos del INAU o en instituciones bajo acuerdo con el dicho organismo.

Para acceder al beneficio, el beneficiario elegible (o sus progenitores, tutores o cuidadores en el caso de menores) realiza la solicitud en el BPS o recibe una visita de un equipo del MIDES. Durante el proceso de solicitud, se recopilan datos sobre ingresos y composición del hogar, así como sobre características que definen la vulnerabilidad socioeconómica del hogar. Se construye un índice de carencias que, junto con el nivel de ingresos, determina si el hogar es admitido en el programa (MIDES, 2019b). Los beneficiarios niños, niñas y adolescentes deben estar inscritos y asistir regularmente a cualquier institución educativa aceptada por el MEC, excepto en el caso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad que no puedan asistir a la escuela (para lo cual se requiere una prueba), y deben someterse a controles de salud a través del sistema público o privado.

El beneficio se entrega mensualmente a las personas físicas o jurídicas que ejercen la capacidad legal sobre el menor (artículo 3 de la Ley N.º 18.227). Debido a que la Ley establece que “[e]n caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer” (artículo 3 de la Ley N.º 18.227), en la práctica muchas más mujeres que hombres reciben el beneficio para sus hijos (Santos, 2022). La magnitud de la prestación varía según el número de beneficiarios por familia y el nivel educativo del niño (con un beneficio mayor para los niños y niñas en educación secundaria), que oscila entre 2.337,57 pesos uruguayos para el primer beneficiario (mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 5 años y en edad escolar) y 3.339,40 pesos uruguayos para beneficiarios con discapacidad. El beneficio se recibe hasta: a) los 14 años en todos los casos; b) los 16 años si se demuestra que la persona no ha completado la educación primaria a los 14 años debido a un impedimento justificado; c) los 18 años al estudiar en un nivel superior al de la escuela primaria; y d) los 18 años y luego por periodos de 3 años cuando el niño tiene una discapacidad física o psicológica que le impide ejercer un trabajo remunerado (BPS, 2023). Este beneficio es incompatible con las asignaciones familiares definidas en el Decreto Ley N.º 15.084 de 1980, así como con el plan de asignaciones familiares para funcionarios públicos (Ley N.º 17.474 de 2002).

FINANCIACIÓN

Las AFAM-PE están financiadas por el presupuesto nacional aprobado al inicio de cada gobierno y pueden recibir asignaciones extrapresupuestarias a través de la ley de presupuesto anual. La tabla 5 muestra el presupuesto asignado por el MIDES entre 2018 y 2022, que aumentó en 2022.

Tabla 5: Presupuesto de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad en miles de millones de pesos uruguayos

	2018	2019	2020	2021	2022
AFAM-PE	6,5	6,5	6,5	7,8	10,8

Fuente: Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (sin fecha). “SIF: Ejecución Presupuestal”, <https://www.cgn.gub.uy/siifEjecucionPresupuestalPresentacion/tabnivel6.xhtml>, consultado el 5 de junio de 2024.

Nota: El gasto específicamente destinado a las AFAM-PE solo está disponible para 2021 y 2022.

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC, 2015)

MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

En noviembre de 2015, se aprobó la Ley de Cuidados (Ley N.º 19.353) con el objetivo de generar un modelo de cuidados corresponsable entre familias, el Estado, la comunidad y el mercado — especialmente entre hombres y mujeres— para lograr un reparto equitativo de las responsabilidades de cuidados y superar la injusta división sexual del trabajo que caracteriza a la sociedad uruguaya. Esta ley crea la estructura institucional de un sistema de cuidados y prevé la creación de un programa presupuestario específico que permita el diseño de los planes de cuidados previstos por la ley entre todos los organismos involucrados, asignando recursos a diferentes esferas.

La Ley de Cuidados reconceptualiza el cuidado como una “cuestión colectiva y social, sacándolos del espacio privado y familiar para posicionarlos en la categoría de derechos humanos” (ONU-Mujeres, 2017). El Artículo 2 establece que la Ley tiene por objeto “la promoción del desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su cuidado y asistencia, mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)”. Además, la Ley proporciona definiciones de lo que constituye el cuidado y otros términos relevantes. La Ley garantiza el derecho al cuidado de personas con discapacidad, niños, niñas y personas mayores, y garantiza la calidad de los servicios de cuidado a través de la capacitación y regulación (ONU-Mujeres, 2017). En este sentido, el SNIC enmarca el cuidado dentro de un modelo de gobernanza interinstitucional implementando medidas dirigidas al cuidado de diferentes poblaciones objetivo.

El SNIC estableció un Plan Nacional de Cuidados 2016-2020, desarrollado y adoptado por la Junta Nacional de Cuidados en diciembre de 2015, tras la aprobación por parte de todos los partidos políticos representados en el parlamento uruguayo y la promulgación de la Ley de Cuidados (Ley N.º 19.353 en 2015). Contiene los fundamentos, objetivos y principios, componentes y beneficiarios, pautas de gestión y marco institucional del sistema. Se guio por los principios de solidaridad, universalidad, autonomía, corresponsabilidad, los cuales también se promulgan en la Ley de Cuidados. Se menciona en varios puntos el énfasis en apuntar a la desigual división del trabajo y el trabajo de cuidados no remunerado y doméstico, como parte de la justificación y los objetivos de la Ley. Más recientemente, la Política Nacional de Cuidados 2021-2025 sirve como la segunda iteración de la política y proporciona el marco político para la implementación del SNIC.

Dentro de este marco, se creó la Junta Nacional de Cuidados (compuesta por los titulares del MIDES —quienes la presiden—, el MEC, el MSP, el MTSS, el MEF, la OPP, el BPS, la ANEP, el INAU, y el Congreso de Intendentes). Según un informante, InMujeres se incorporó a la Junta “con voz pero sin voto”. La Secretaría Nacional de Cuidados, también creada por la Ley, opera dentro del MIDES y es responsable de coordinar y articular todo el sistema. La Secretaría Nacional de Cuidados es el órgano ejecutivo del SNIC, responsable de los enlaces y la coordinación entre organismos, así como de implementar, supervisar y comunicar los programas y actividades derivadas como parte de la política. En 2018, se estableció una Unidad de Género Especializada dentro de la Secretaría Nacional de Cuidados (Uruguay, 2015). Además, el Comité Consultivo de Cuidados incluye representantes del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), la sociedad civil, el mundo académico y entidades privadas que brindan servicios de cuidados. Asesora sobre la implementación del Plan de Cuidados, y la Secretaría Nacional de Cuidados (y a través de ella a la Junta) y recomienda las mejores prácticas propicias para el cumplimiento de los objetivos, políticas y estrategias del SNIC.

En 2020, las nuevas autoridades de MIDES fusionaron el SNIC con el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), creando así la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad subordinada al MIDES.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y ENTREGA

Las nuevas políticas de cuidados fusionan programas existentes y esbozan un enfoque amplio para proporcionar cuidados, informado por las “tres erres” (Elson, 2017): el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado, la reducción de dicho trabajo a través de servicios de cuidados, y su redistribución entre hombres y mujeres. Incluye tres dimensiones principales y cuatro poblaciones objetivo: provisión de cuidados para niños y niñas menores de tres años, servicios de cuidados para personas de edad (mayores de 80 años) y personas con discapacidad (hasta los 29 años)⁷, y la profesionalización del trabajo de cuidados (y de los cuidadores). El sistema abarca servicios, capacitación, regulación, gestión de información y conocimiento, y comunicaciones (ONU-Mujeres, 2019).

El componente de Servicios implica la expansión de servicios existentes, como los servicios de cuidado infantil (Plan CAIF), la creación de nuevos servicios, como el Programa de Asistentes Personales y la teleasistencia (un dispositivo que permite a las personas mayores alertar a sus familias en caso de incidentes en el hogar), y la mejora de la calidad de los servicios existentes mediante regulación y supervisión, como el cuidado residencial de larga estadía⁸. El componente de Capacitación busca mejorar y profesionalizar el trabajo de cuidados, mediante el desarrollo y provisión de cursos de formación para los nuevos proveedores de servicios y asistentes personales, y la regulación de la formación de quienes ya trabajan en residencias de cuidado de larga estadía. El componente de Regulación tiene como objetivo crear las condiciones para la prestación de atención integral de calidad, independientemente de la naturaleza legal del proveedor (ya sea una empresa o un individuo). Se han revisado los marcos regulatorios existentes y se han creado nuevos, como la nueva modalidad para que los asistentes personales brinden sus servicios a través de cooperativas, y se han establecido instrumentos necesarios para garantizar la calidad de todos los servicios, como asistencia técnica, procedimientos legales y registros. El componente de Información y Conocimiento consiste en un sistema de monitoreo y evaluación del SNIC que mide el progreso en la cobertura y

otros indicadores. El componente de Comunicación se concibe como la fuerza impulsora detrás de las acciones del SNIC y una herramienta para la transformación cultural de la sociedad en aras de compartir el trabajo de cuidados en las familias y en la sociedad. Se ha centrado en las personas y en los cambios en las prácticas culturales a través de campañas e iniciativas, como la declaración del “Mes del Cuidado” en abril (SNIC, 2017).

FINANCIACIÓN

Al igual que las AFAM-PE, el SNIC se financia mediante el presupuesto nacional aprobado al inicio de cada gobierno y puede recibir asignaciones extrapresupuestarias a través de la ley de presupuesto anual. Como se muestra en la tabla 6, el presupuesto asignado por el MIDES entre 2018 y 2022 aumentó ligeramente entre 2019 y 2020, y disminuyó ligeramente en 2021 y 2022.

Tabla 6: Ejecución presupuestaria del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en miles de millones de pesos uruguayos

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SNIC	0,26	0,71	1,1	1,4	1,7	1,6	1,6

Fuente: Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (sin fecha). “SIIF: Ejecución Presupuestal – Consulta de Ejecución Presupuestal de todos los Incisos”, <https://www.cgn.gub.uy/siifEjecucionPresupuestalPresentacion/anioejercicionivel1.xhtml>, consultado el 5 de junio de 2024.

Aunque se considera que el SNIC propicia un crecimiento y desarrollo inclusivos (Marzonetto, 2019), la evidencia sobre la viabilidad y los impactos redistributivos del SNIC ha generado algunas opiniones críticas, dado el alto costo del programa que beneficia a una pequeña proporción de la población. Amarante, Colacce y Tenenbaum (2019) evaluaron el impacto distributivo que podría tener el SNIC si se calibrase un modelo de beneficios fiscales estático que valorase los servicios públicos proporcionados y los asignara entre los hogares. Los resultados muestran que los posibles “ganadores” son una parte muy pequeña de la población (el 3%), mientras que los “perdedores” son más de la mitad de la población (el 54%) (Amarante, Colacce y Tenenbaum, 2019). Aunque es probable que las necesidades de cuidado aumenten a largo plazo debido al envejecimiento de la población, siguen existiendo interrogantes sobre la sostenibilidad financiera del SNIC.

Pensiones

MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS

El sistema de pensiones en el Uruguay está regulado por el MTSS y el BPS —en cuanto que organismos principales—, tres fondos paraestatales (de la Caja Bancaria, la Caja Notarial y Caja de Profesionales universitarios) y dos servicios de jubilación y pensiones (militar y policial) (Caristo, 2015). El BPS es la institución más importante en la implementación del sistema de pensiones, considerando su cobertura y su marco institucional.

En 1996, el sistema de pensiones experimentó una reforma significativa que introdujo un componente de capitalización individual gestionado por las AFAP que coexiste con un régimen solidario

establecido y gestionado por el BPS (Lorenzo, 2020). Esta reforma se explica por la insostenibilidad financiera a largo plazo del régimen en ese momento (Luján, 2012). Según algunos informantes clave entrevistados para esta investigación, la reforma de 1996 —por la que se estableció la gestión de fondos privados— generó problemas de legitimidad debido a la desconfianza pública. En 2007, el Gobierno abrió el Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social a fin de evaluar el sistema y recibir sugerencias de mejoras. A tal fin, se crearon cinco mesas redondas temáticas, grupos de trabajo y paneles, y un sitio web para sugerir mejoras y recabar comentarios. Según Schenck y Busquets (2021), durante el Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social de 2007, algunos factores clave influyeron en la mejora de la legitimidad de la reforma, como, en particular, la separación del momento de la creación del momento del acuerdo, la comunicación con actores de la sociedad civil y el uso de conocimientos especializados para informar la reforma como criterio de legitimidad. Como resultado de este proceso, en 2008 se aprobó la Ley N.º 18.395, que flexibilizó las condiciones de acceso y fomentó el acceso de las mujeres gracias a la introducción de créditos por cuidado para cubrir el tiempo dedicado al cuidado de los hijos (un año por hijo). Se flexibilizaron los requisitos para la pensión de invalidez y se introdujo un subsidio por desempleo para trabajadores adultos mayores.

Las reformas continuaron en la década de 2010. En 2017, la Ley N.º 19.590 (Ley de los Cincuentones) permitió que las personas de 50 años o más en 2016 abandonaran el sistema de capitalización individual y en su lugar fueran incluidas en el régimen de transición de la Ley N.º 16.713. En 2018, la Ley N.º 19.695 introdujo algunos cambios en la Caja Militar, aumentando el número de años de servicio de 20 a 30 y la edad de jubilación a 60 años para la jubilación voluntaria, igualándola así, al régimen principal. Además, aumentó el número de años de servicio y la edad para el retiro obligatorio y redujo la tasa de reemplazo para la jubilación voluntaria y el retiro obligatorio. La reforma más reciente data de 2020, cuando el Gobierno del Uruguay aprobó una Ley de Urgente Consideración (arts. 393 a 399 de la Ley N.º 19.889) que estableció una Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) encargada de evaluar la sostenibilidad del sistema de pensiones uruguayo y presentar una propuesta de reforma del plan de pensiones por vejez al Gobierno.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y LA EJECUCIÓN

Hasta mayo de 2023, cuando se aprobó la Ley N.º 20.130, el esquema de pensiones en el Uruguay estaba organizado en un sistema mixto de seis partes: 1) el BPS, que cubre el comercio, la industria, los sectores rurales, las escuelas, los sectores estatales y los servicios; 2) un fondo para empleados bancarios, pagado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias; 3) un fondo para profesionales universitarios graduados, financiado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales; 4) un fondo para notarios, pagado por la Caja Notarial de Seguridad Social; y dos fondos para el 5) personal militar y 6) policial, pagados por el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. Cada fondo tenía sus propios requisitos en términos de años de servicio y edad necesaria para jubilarse, tasas de reemplazo y sueldo básico jubilatorio (Centro de Investigaciones Económicas, 2021), con algunas similitudes. Por ejemplo, todos los fondos exigen un mínimo de 60 años para la jubilación, excepto la Caja Militar, que tiene un plan de jubilación obligatoria que va desde los 48 hasta los 63 años de edad, según el cargo. Todos los fondos requieren 30 años de servicio, excepto la Caja Policial (35 años). La tasa de reemplazo varía del 45% al 50%, excepto para la Caja Militar (82,5% para la jubilación voluntaria y 80% para la jubilación obligatoria). El cálculo del sueldo básico jubilatorio es diferente en todos los fondos, pero el mejor cálculo de ganancias es para la Caja Militar (véase el anexo I).

El BPS es el único que otorga créditos por cuidado infantil para mujeres. El BPS es un sistema de múltiples pilares o mixto, con contribuciones y beneficios asociados tanto a un sistema de reparto administrado por el Estado como a cuentas de ahorros individuales de gestión privada. Las personas empleadas y autónomas nacidas después del 1 de abril de 1996 contribuyen a través de una cuenta de ahorro individual obligatoria, con las contribuciones dependiendo del tramo de ingresos en el que se encuentre el trabajador. Se otorga una pensión social a quienes tienen entre 65 y 70 años y no pueden cubrir sus necesidades básicas y no cumplen con los requisitos mínimos para inscribirse en el plan de pensiones contributivas (OECD, 2014).

En 2023, la Ley N.º 20.130 introdujo cambios en diversas esferas, entre otras: 1) la edad de jubilación; 2) las pensiones por viudez; y 3) los créditos por cuidado. Mantuvo la flexibilidad en las combinaciones de edad y años de servicio (introducidas en la reforma de 2008) pero aumentó la edad de jubilación mínima a 65 años tanto para hombres como para mujeres —aplicable para aquellos nacidos en 1973— a razón de un año por generación hasta que se mantenga en 65 años para aquellos nacidos en 1977 y generaciones posteriores (artículo 35 de la Ley N.º 20.130).

En cuanto a las pensiones por viudez, se redujo el tope de ingresos para las mujeres (de 215.000 a 150.000 pesos uruguayos) y se estableció un límite máximo de ingresos para los hombres de 150.000 pesos uruguayos (artículo 58 de la Ley N.º 20.130). Además, se mantuvo la edad de 40 años para las pensiones vitalicias de viudez, pero se redujo a cinco años para las viudas menores de 39 años y a dos años para las viudas menores de 30 años (art. 59).

Los créditos por cuidado también fueron reformados en 2023. Se introdujeron inicialmente con la Ley N.º 18.395 en 2008 y tenían como objetivo reconocer que las mujeres eran las principales cuidadoras, en particular en lo que respecta a las responsabilidades de cuidado de los niños, lo que implica la interrupción de sus carreras y contribuciones irregulares a la seguridad social, y por lo tanto una mayor dificultad para acceder al empleo formal (Santos, 2022). A las mujeres se les acreditaba un año de contribución a la pensión por cada hijo (biológico o adoptado) hasta un máximo de cinco años (artículo 14 de la Ley N.º 18.395 de 2008). Este crédito formaba parte del componente de contribución definida y el monto del crédito en sí se basaba en la contribución del trabajador en el momento en que se interrumpía el empleo (Lavallega, Rossi y Tenanbaum, 2018). La introducción de los créditos por cuidado aumentó el acceso de las mujeres al plan de pensiones, que en 2010 alcanzó su nivel más alto (el 54,3%). Desde entonces, en 2021 disminuyó hasta el 49,6%, todavía nueve puntos por encima de lo que estaba en 2007 (Santos, 2022). La reforma de 2023 (artículo 43 de la Ley N.º 20.130) extiende este beneficio a dos años en el caso de las madres con hijos con discapacidad, manteniendo el límite de 5 años. También agrega que “[s]iempre que medie acuerdo entre los padres, podrá dividirse este cómputo en la forma que decidan en periodos no menores de seis meses” (artículo 43 de la Ley N.º 20.130), lo que significa que los progenitores varones también son elegibles para recibir créditos por cuidado infantil.

FINANCIACIÓN

Casi todos los fondos reciben asistencia financiera del estado frente a problemas de déficit. La siguiente tabla 7 se muestran las transferencias financieras recibidas por los tres fondos más importantes del plan de pensiones de seis fondos.

Tabla 7: Asistencia financiera del Presupuesto Nacional al plan de pensiones por fondo en miles de millones de pesos uruguayos

	2018	2019	2020	2021	2022
BPS	20,8	23,9	30,5	26,7	19,1
Caja Militar	14,3	15,9	17,0	18,3	20,5
Caja Policial	6,9	7,1	7,6	8,5	8,9

Fuente: Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (sin fecha). "SIIF: Ejecución Presupuestal – Consulta de Ejecución Presupuestal de todos los Incisos", <https://www.cgn.gub.uy/siifEjecucionPresupuestalPresentacion/anioejercicionivel1.xhtml>, consultado el 5 de junio de 2024.

El informe diagnóstico para la reforma de pensiones encontró que el gasto en alcanzó el 11% del PIB en 2019, mucho antes de lo esperado, y en línea con el de los países desarrollados, aunque la población del país no está envejeciendo tan rápido al comparar a nivel internacional (CESS, 2021). El gasto en pensiones del BPS sólo aumentó de 7 puntos del PIB en 2008 a 9,2 puntos en 2019, mientras que los gastos en pensiones de la Caja Militar y la Caja Policial aumentaron en 2,5 puntos porcentuales del PIB durante el mismo período con una menor cantidad de pasivos.

Comparación de la capacidad de respuesta hacia el género y sensibilidad a la edad de las características de diseño y ejecución de las tres reformas

Ahora evaluamos las tres reformas desde una perspectiva de género y generaciones para comprender cómo cada reforma integra riesgos y vulnerabilidades específicos de género y ciclo vital, y sus elementos específicos del diseño y la ejecución. Las tres reformas muestran diferentes grados de integración de las cuestiones de género y generaciones, resumidos en la tabla 8.

Tabla 8: Elementos específicos del diseño y la ejecución de las tres reformas desde una perspectiva de género y generaciones

ASPECTO	AFAM-PE	SNIC	REFORMA DE LAS PENSIONES
Riesgos y vulnerabilidades	Categorizan la salud materna, la pobreza en la infancia y adolescencia, y los hogares vulnerables de bajos ingresos como problemas que precisan solución.	Reconoce la existencia de una crisis de cuidados causada por el envejecimiento de la población, la distribución desigual del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y las familias.	Únicamente reconoce el trabajo no remunerado de cuidado infantil entre mujeres y hombres por medio de la provisión de créditos por cuidado.
Procesos de registro e inscripción	Procesos generales sin distinciones notables de género o edad.	Beneficiarios definidos por nivel de dependencia, sin especificar su género.	Acceso basado en la edad y años de servicio, sin un enfoque específico de género.

ASPECTO	AFAM-PE	SNIC	REFORMA DE LAS PENSIONES
Modalidades de transferencia o provisión	Beneficios accesibles mediante tarjeta de débito o crédito, facilitados para mujeres.	Sistemas accesibles que permiten un fácil acceso a los beneficios.	Modalidades de transferencia accesibles respaldadas por leyes de inclusión financiera.
Creación de capacidades y apoyo institucional	Sin un enfoque específico para la creación de capacidades en materia de género.	Capacitación centrada en el género para los implementadores, con unidades de género establecidas.	Menor énfasis en cuestiones de género en la capacitación y el apoyo institucional.
Remisión a otros servicios	Condicionalidades vinculadas a programas educativos y de salud.	Parte de un sistema integrado de beneficios y servicios.	Conectado con el sistema de salud, menos integrado con los servicios de género.

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Camilletti *et al.* (2021).

RECONOCIMIENTO DE LOS RIESGOS Y VULNERABILIDADES EN MATERIA DE GÉNERO Y GENERACIONES

La primera dimensión que exploramos está relacionada con los riesgos y vulnerabilidades que las tres reformas pretenden abordar de manera explícita, y en qué medida se incluyen aquellos riesgos y vulnerabilidades relativos al género y la edad. En primer lugar, las AFAM-PE buscan responder a los riesgos económicos y de salud materna, ya que afectan a las mujeres embarazadas. Además, al proporcionar un beneficio mayor a los niños y niñas inscritos en educación secundaria, también reconocen los riesgos de abandono escolar en este grupo etario. Asimismo, al dirigirse a los hogares vulnerables de ingreso bajo que trabajan en la economía informal, buscan combatir la pobreza en este grupo poblacional. Aunque estas características del diseño no están necesariamente enfocadas explícitamente desde una perspectiva de género, sí que sugieren que se cubren vulnerabilidades específicas relativas al género y la edad, dado el componente de género de la deserción escolar en la educación secundaria (mayor entre los niños varones, quienes se incorporan al mercado laboral con un trabajo remunerado en aras de contribuir al bienestar del hogar) y la sobrerrepresentación de las mujeres en la economía informal (*véase la sección 3*).

En segundo lugar, el SNIC reconoce específicamente la desigualdad estructural que afecta a las mujeres y las niñas, es decir, la responsabilidad que asumen sobre el trabajo de cuidados y doméstico en el hogar y más allá; por ello, el SNIC intenta responder a esa desigualdad mediante la prestación de servicios de cuidados para la primera infancia, personas con discapacidad y adultos mayores con dependencia severa, así como la redistribución de los cuidados entre el Estado, el mercado y las familias. Finalmente, el plan de pensiones solo reconoció el trabajo no remunerado de cuidado infantil entre mujeres y hombres mediante la provisión de créditos por cuidado.

FOCALIZACIÓN Y CONDICIONALIDADES

Los tres programas contienen disposiciones para que los hacen sensibles a las vulnerabilidades y necesidades específicas de género y edad. Las AFAM-PE están orientadas a mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 18 años, sin excluir a los niños y niñas con discapacidad; el SNIC está

dirigido a niños y niñas pequeños de hasta 3 años, personas con discapacidad, adultos mayores y cuidadores (quienes probablemente sean mujeres). Las AFAM-PE proponen acciones específicas para extender la protección social a trabajadores informales, mientras que el SNIC propone acciones específicas para abordar el trabajo de cuidados no remunerado y doméstico realizado principalmente por mujeres y niñas. El plan de pensiones —aunque está dirigido a toda la población (adultos mayores), incluye los créditos por cuidado infantil y las prestaciones por viudez, que tienen como objetivo extender la cobertura de protección social a las mujeres. Para cumplir dicho objetivo, los créditos por cuidado infantil reconocen el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que ejercen las mujeres y la probabilidad de que dicho trabajo afecte sus carreras y contribuciones a la seguridad social, ya que esto las coloca en riesgo de pobreza en la vejez. Por su parte, las prestaciones por viudez reconocen que las mujeres tienen mayores probabilidades de vivir más que los hombres y, por lo tanto, más probabilidades de quedarse viudas (véase la sección 3 para consultar una descripción de estas características). Aunque el plan de pensiones utiliza tablas de mortalidad unisex para calcular la jubilación de las mujeres (tomando así el promedio de la esperanza de vida de hombres y mujeres, de forma que no se vea afectada solo por el hecho de que tienen una mayor esperanza de vida), sigue estando fundamentalmente basado en el modelo contributivo y proveedor masculino.

Con respecto a los beneficiarios y las condicionalidades, las AFAM-PE dan preferencia a las mujeres como receptoras del beneficio e imponen condicionalidades relacionadas con la educación (asistencia escolar) y la salud (reconocimientos médicos). Si bien supone un avance importante que las mujeres sean receptoras de la transferencia en efectivo, el debate sobre las condicionalidades no está resuelto en la sociedad uruguaya, ya que estas responsabilidades recaen sobre las mujeres, un tema que analizamos en la siguiente sección al abordar la pregunta de investigación 2.

PROCESOS DE REGISTRO E INSCRIPCIÓN

Los procesos de registro e inscripción de las AFAM-PE, el SNIC y el régimen de jubilaciones no tienen en cuenta las dificultades que enfrentan las mujeres o grupos etarios específicos a la hora de registrarse e inscribirse en los programas de protección social. En el caso de las AFAM-PE, por ejemplo, el formulario para solicitar acceso al beneficio no diferencia entre hogares encabezados por mujeres u hombres, mientras que en el caso del SNIC, el Programa de Asistentes Personales define a los beneficiarios en función del grado de dependencia sin considerar aspectos relacionados con el género. En el caso del sistema de pensiones, los parámetros para acceder a la jubilación están relacionados con la edad de las personas y los años de servicio.

MODALIDADES DE TRANSFERENCIA O PROVISIÓN DE LOS BENEFICIOS O SERVICIOS

Las modalidades de transferencia o provisión de los beneficios o servicios de los programas están diseñadas de manera que los beneficiarios puedan acceder a la transferencia o provisión sin dificultades. Por ejemplo, las transferencias en efectivo de las AFAM-PE y las pensiones se transfieren mediante, o bien una tarjeta de débito, una tarjeta de prepago, o se cobran en efectivo en locales específicos de la “Red de cobranza” con el documento de identidad de la mujer. Con la Ley de Inclusión Financiera (Ley N.º 19.210 de 2014), cada persona que recibe transferencias en efectivo del Gobierno puede tener una tarjeta de débito sin necesidad de tener una cuenta bancaria, lo que

facilita el acceso a la transferencia, para que las mujeres no tengan barreras a la hora de acceder a ellas.

HERRAMIENTAS Y ACTIVIDADES QUE INCLUYEN LAS DIMENSIONES DE GÉNERO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DIRIGIDAS A LOS IMPLEMENTADORES PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDADES

Basándonos en nuestra revisión de documentos legales, políticos y programáticos, no encontramos información sobre ninguna disposición relacionada con la creación de capacidades en materia de género para los implementadores en el caso de las AFAM-PE y del plan de pensiones. En cambio, en el caso del SNIC, entre 2015-2019, se desarrollaron una serie de medidas y actividades para la construcción de capacidades institucionales relacionadas con el género. Específicamente, durante 2018 se creó la Unidad de Género del Sistema Nacional Integrado de Cuidados y se capacitó tanto al equipo técnico del SNIC como a los implementadores de políticas. Al mismo tiempo, InMujeres creó una División de Género y Cuidados que funciona como puente entre la Secretaría de Cuidados e InMujeres.

“Lo primero que hizo la dirección de InMujeres fue crear una División específica de Género y Cuidados, lo cual, me parece que fue algo positivo (esa división también fue ahora desmantelada en InMujeres, lo que debilita mucho el diálogo). Pero en ese momento se creó esta área, que también tiene un director y un equipo técnico, como un puente, digamos”.

— Informante clave de la sociedad civil, CG111F

DERIVACIÓN A OTROS BENEFICIOS O SERVICIOS

Entonces, consideramos la posibilidad de que cada uno de estos tres programas vincule explícitamente o derive a los beneficiarios a otros beneficios y servicios, reconociendo que se necesitan múltiples programas para abordar vulnerabilidades múltiples y superpuestas. El SNIC es en sí mismo un sistema multifacético que abarca diferentes beneficios y servicios, y los beneficiarios del SNIC son también, a menudo, receptores de otros beneficios o servicios. Por ejemplo, en el caso del Programa de Asistentes Personales, los beneficiarios con dependencia grave también son receptores de la pensión por discapacidad si tienen más de 18 años, y de las AFAM-PE si son menores de edad.

Las AFAM-PE, además de estar oficialmente condicionadas a servicios de educación y salud, están relacionadas con la Tarjeta Uruguay Social (TUS), que busca mejorar el acceso a alimentos y otros bienes necesarios para aquellos hogares en condiciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Los hogares beneficiarios reciben una transferencia a través de una tarjeta que solo puede usarse para adquirir alimentos y artículos de higiene personal o del hogar en locales de la Red de Comercios Solidarios, tiendas que tienen un acuerdo con el Gobierno para aceptar esta tarjeta. El tamaño del beneficio varía para cada hogar en función del nivel de vulnerabilidad y la composición del hogar, a saber, la cantidad y la edad de los niños. Además, las compras realizadas con la tarjeta están exentas de IVA. Un segundo componente del programa consiste en una transferencia en especie, en particular, la provisión de 1 kg de leche en polvo fortificada con hierro para cada niño o niña de hasta tres años y mujeres embarazadas. Además de a los hogares vulnerables, el programa también provee a la población transgénero en el Uruguay. Actualmente, la mayoría de los hogares beneficiarios

de TUS también reciben AFAM-PE. Además, la magnitud del beneficio de la TUS para cada hogar beneficiario se establece utilizando las bases de datos de las AFAM-PE como registro de hogares beneficiarios y sus composiciones (MIDES, 2019b). Por lo tanto, estos programas a veces se perciben como complementarios (Colafranchesi y Vigorito, 2013).

En el caso del régimen de jubilaciones, el sistema está relacionado con el sistema de salud, puesto que las contribuciones de seguridad social y de atención médica están vinculadas. Además, desde el Decreto 318/2010, se ha incluido en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) a los cónyuges o convivientes de trabajadores sin cobertura médica SNIS y con tres o más hijos menores de 18 años o hijos con discapacidad de cualquier edad. Desde 2011, también se incluyen los cónyuges y convivientes de trabajadores por cuenta propia rurales con tres o más hijos.

a) El proceso de reforma de las AFAM-PE

La primera reforma en el tiempo fue la de las AFAM-PE, que surgió como respuesta de las élites políticas a la situación socioeconómica del país. La trayectoria del Uruguay en cuanto a las transferencias monetarias condicionadas no es un caso aislado de lo que ha ocurrido en la región de América Latina. Uno de los participantes en el taller de validación comentó que las transferencias monetarias en América Latina fueron diseñadas e implementadas al mismo tiempo en muchos otros países de la región, y que las condicionalidades formaban parte del diseño de las transferencias monetarias por defecto, porque todos los programas tenían condicionalidades en ese momento, y estas formaban parte de los programas de AFAM “tradicionales”.

La crisis económica de 2002, la más importante en la historia del país, fue causada por una serie de factores internos, como el brote de fiebre aftosa que afectó a las exportaciones, y factores exógenos, como la crisis argentina de 2001. Para hacer frente al aumento de la pobreza (especialmente entre niños, niñas y adolescentes, que alcanzó el 40%), el desempleo (hasta un 17%) y la inflación (26%), el Gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado) en 2004 amplió las AFAM para incluir a los trabajadores del sector privado de menores ingresos con hijos a cargo. Sin embargo, el malestar social dio lugar a una migración de votos de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) hacia el Frente Amplio (Maldonado Valera y Palma, 2013). En octubre de 2004, por primera vez en el Uruguay, un partido de centro-izquierda ganó las elecciones. Con el 51% de los votos válidos, Tabaré Vázquez se convirtió en presidente con mayoría parlamentaria tanto en el Senado (16 de 30 senadores) como en la Cámara de Diputados (52 de 99 diputados) (Buquet y Chasquetti, 2005). El Gobierno del Frente Amplio creó el MIDES en 2005 con el objetivo de coordinar políticas sociales y llevar a cabo el PANES, que combinaba transferencias de ingresos (“ingreso ciudadano”) con una serie de políticas de empleo, vivienda, educación y alimentación (Amarante *et al.*, 2009).

Las partes interesadas clave entrevistadas para esta investigación coincidieron en que la reforma de 2005 de las AFAM surgió como una continuación del PANES implementado en respuesta a la crisis. Estaba diseñada para consolidar sus esfuerzos, proporcionando una transición más sostenible y gradual hacia la erradicación de la pobreza.

“La política era resolver un nivel de asistencia [...] es decir, asistencia económica a las familias más pobres, las más vulnerables, digamos, especialmente aquellas que venían del plan de emergencia”.

— Informante clave, FG111

Un informante clave del ámbito académico señaló que la expectativa del Gobierno era resolver la crisis a través de la asistencia social y el crecimiento económico. Si bien el Plan de Emergencia proporcionó alivio inmediato, quedó claro que se necesitaba una estrategia a largo plazo para subsanar las causas estructurales subyacentes de la pobreza. El Gobierno aspiraba a hacer la transición de medidas de emergencia a corto plazo a un enfoque más integral de protección social, a fin de velar por que las familias necesitadas fueran respaldadas de manera sostenible. Por lo tanto, el primer Gobierno de Tabaré Vázquez se enfrentó al desafío de resolver el problema de la pobreza con una política a largo plazo, y para este fin se desarrolló el Plan de equidad, del cual las AFAM era uno de sus principales componentes.

Los informantes clave estuvieron de acuerdo en que el objetivo principal de la reforma era erradicar la pobreza y proporcionar protección social a las poblaciones vulnerables. Las AFAM-PE, aprobadas en 2008, tenían como objetivo brindar apoyo económico a las familias más vulnerables, especialmente aquellas con niños, niñas y adolescentes.

La aprobación de la reforma fue precedida por un diálogo político en el que participaron los encargados de la formulación de políticas. Los informantes clave de nuestra investigación que formaron parte de dicho diálogo señalaron que la sociedad civil tiene una fuerte tradición en el país, la agenda de reforma estuvo significativamente condicionada por las complejidades del marco político. Un informante clave del ámbito académico estuvo de acuerdo en que esta reforma fue concebida dentro de los límites del partido Frente Amplio, aunque contó con un importante apoyo técnico por parte de académicos, quienes colaboraron en la formulación e identificación de las poblaciones vulnerables. El papel de la evidencia y de los propios académicos proporcionó un apoyo constante al diseño de la reforma y facilitó el desarrollo de herramientas relevantes.

“Creo que es un movimiento endógeno con un Gobierno que tenía mayorías y que podía hacer lo que quería y tenía la capacidad para hacer lo que quería. Con un anclaje importante, creo, en actores académicos, con un papel destacado desde el primer día, [...] armando el Índice de Carencias Críticas. Se construyó como una red de personas, como una especie de comunidad epistémica, creo que también hubo un estudio al respecto”.

— Informante clave, FA112F

b) El proceso de reforma del Sistema Nacional Integrado de Cuidados

El SNIC fue ratificado casi diez años después, en 2015. Sin embargo, su trayectoria comenzó mucho antes, logró un impulso significativo durante el segundo mandato del Gobierno del Frente Amplio liderado por el Presidente José Mujica (2010-2015) y finalmente fue aprobado en 2015 durante el segundo mandato del Presidente Tabaré Vázquez. Como analizaremos en la próxima sección, la reforma del SNIC fue el producto del trabajo de larga data de las organizaciones de mujeres en el país.

Un aspecto crucial de la evolución demográfica del Uruguay es el aumento sustancial y continuo de la participación femenina en la fuerza laboral, lo que ha llevado a crecientes tensiones en cuanto a la división del trabajo entre hombres y mujeres, tanto en los ámbitos remunerados como no remunerados. El mercado laboral continúa caracterizándose predominantemente por el tradicional “modelo del trabajador ideal”, que presupone empleados masculinos sin responsabilidades familiares (Espino y Salvador, 2016). Como resultado, las mujeres a menudo asumen la carga de satisfacer las demandas de cuidados (*Ibid*). Surge entonces una dinámica en la que la proporción de personas que necesitan cuidados aumenta, mientras que la disponibilidad de individuos para proporcionarlos disminuye. Esta situación, conocida como la “crisis del cuidado” por la Presidencia de la República (Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay, 2018), puede entenderse como el telón de fondo para la creación del SNIC.

Un informante clave representante de una organización de la sociedad civil destacó que, por ejemplo, durante la transición del país a la democracia se dieron algunos pasos iniciales para establecer un diálogo social sobre este tema. Durante ese periodo, mujeres sindicalizadas y de diversos partidos se dirigieron a líderes políticos solicitando permiso para realizar un estudio de diagnóstico de la situación de las mujeres durante los años de la dictadura. Desafortunadamente, su solicitud fue denegada. Haciendo caso omiso, estas mujeres procedieron a realizar el estudio de diagnóstico, que fue publicado más tarde por la Dra. Adela Reta, Ministra de Cultura (1985-1990), en la Secretaría de la Mujer del primer gobierno democrático. En el estudio se enfatizaba la importancia de reconocer el trabajo doméstico y se abogaba por una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y las familias.

La alianza entre la sociedad civil y la academia desempeñó un papel trascendental a la hora de promover un consenso sobre la importancia del cuidado desde una perspectiva de género y derechos humanos. Estos dos grupos de actores tomaron conocimiento de la cuestión del cuidado al observar su manifestación en la esfera privada, y desplazaron el foco de atención (de la investigación académica y las labores de promoción) del trabajo remunerado —que hasta entonces predominaba en las discusiones sobre igualdad de género— a los cuidados no remunerados y al trabajo doméstico.

Un componente esencial de esta colaboración fue el papel principal desempeñado por los datos generados y la investigación llevada a cabo por la Universidad de la República y la sociedad civil, en estrecha cooperación con organismos internacionales. En 2002, el Grupo de Investigación de Sociología de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República llevó a cabo la primera encuesta de uso del tiempo, realizada en la región metropolitana de Montevideo, marcando el hito inicial en la recopilación de información sobre desigualdades de género en lo que respecta al uso del tiempo. Una década después, ese mismo grupo colaboró con el Instituto Nacional de Estadística para crear un módulo sobre el uso del tiempo con el objetivo de llevar a cabo encuestas de hogares. Este esfuerzo conjunto marcó un avance en la comprensión y medición de los patrones de distribución de tiempo.

“La academia y la sociedad civil, lo que ayudó a avanzar fue la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT), que fue como el detonante, porque si no tenías la EUT, es difícil argumentar por qué es necesario un sistema de cuidados, cuántas horas las mujeres pasan en tareas de cuidados. Siempre decíamos, hicimos la investigación para confirmar algo que ya sabíamos,

[...] a los propios actores, a los investigadores del INE, mirar la encuesta les hizo pensar: ¡ahh! ¡Acá están las horas que las mujeres pasan! Porque las mujeres trabajan 10 horas menos por semana que los hombres, bueno, acá está. Entonces, eso hizo un clic, que para mí fue el hecho de que esta información estuviera sobre la mesa, que la academia la explotara, y que la sociedad civil la usara para la incidencia política”.

— Informante clave del ámbito académico, CA112F

La reforma del SNIC se caracterizó por otros elementos, no solo por esta alianza estratégica entre académicos y organizaciones de la sociedad civil, y por la generación de evidencia y su uso para la incidencia política. Un estudio publicado por Aguirre (2014) un año antes de la aprobación del SNIC ya señalaba algunos factores favorables, como: el historial de políticas públicas progresivas en el Uruguay, la posición estratégica de actores clave dentro del organismo político de centro-izquierda en el Gobierno en ese momento, la sólida capacidad institucional del MIDES, las perspectivas socio-demográficas favorables, y el crecimiento económico experimentado entre 2005 y 2015 (Aguirre 2014).

Además, los informantes clave subrayaron que entre 2008 y 2013 se lograron avances importantes en el diálogo político en torno al SNIC. En 2008, se celebraron las primeras mesas redondas de la Red de Género y Familia, y en el mismo año se incluyó la propuesta de un sistema nacional de cuidados en el programa político del Gobierno del Frente Amplio. En 2010, se dio un paso decisivo con la creación del Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Cuidados en virtud de la Resolución N.º 863/010, respaldada por la aprobación del documento de trabajo base por parte del Gabinete Social. En 2011, se celebró un debate nacional en el que participaron usuarios, familiares, organizaciones de la sociedad civil, representantes del PIT-CNT y organizaciones de la sociedad civil, técnicos y profesionales, académicos, autoridades de algunos sectores públicos y otros (Fassler *et al.*, 2011). Los participantes contribuyeron activamente en la discusión y definición de las directrices del SNIC. En 2012, el Gabinete Social aprobó la propuesta del SNIC, sentando las bases para su implementación. Además, el proceso se enriqueció con las Acciones de Rendición de Cuentas Social en 2013. La creación de la Red Pro Cuidados marcó un hito en el proceso porque introdujo un actor de la sociedad civil fuerte que colocó las demandas de un Sistema de Cuidados en la agenda pública. Sin embargo, la aprobación y asignación de recursos para el SNIC no ocurrió hasta 2015, en el tercer gobierno del Frente Amplio (2015-2019). En la próxima sección exploraremos con más detalle los factores que influyeron en la reforma en 2015, y especialmente su naturaleza de género y generaciones.

c) El proceso de reforma de las pensiones

La reforma del sistema de pensiones fue aprobada en abril de 2023. El envejecimiento demográfico de la población y las tasas decrecientes de fertilidad (PNUD, 2021), junto con los cambios en el panorama político y económico, llevaron a un cambio importante en el abordaje del déficit financiero del sistema de pensiones. El aumento del gasto público en pensiones ha representado, al menos desde 2015, una preocupación para diferentes administraciones gubernamentales. Ya en 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas en la Ley de Rendición de Cuentas declaró que en 2018 “los egresos primarios del Gobierno Central-BPS se ubicarían en 28,5%, aumentando 0,1% del PIB entre 2018 y 2020” (MEF, 2019, pág. 63).

En 2020, una de las primeras acciones de la nueva coalición liderada por el Partido Nacional fue la redacción de una Ley de Urgente Consideración, con cerca de 500 artículos, entre los cuales se encontraba la creación de una Comisión de Expertos para llevar a cabo un diagnóstico del sistema de pensiones uruguayo y presentar recomendaciones para su reforma al poder ejecutivo (arts. 393 a 399 de la Ley N.º 19.889). Los informantes clave en nuestra investigación argumentaron que la justificación de dicha reforma era triple: 1) la sostenibilidad financiera, que se vio afectada por el envejecimiento de la población y por la parametrización del plan de pensiones; 2) las desigualdades entre los diferentes fondos de pensiones en términos de acceso y de beneficios otorgados; y 3) el espacio fiscal que se necesitaba para otros objetivos de gasto público.

En relación con el espacio fiscal para otros objetivos de gasto, el Gobierno propuso reducir el gasto en pensiones en dos puntos del PIB con el argumento de que el aumento del gasto en pensiones no permitiría aumentar el gasto en otros ámbitos como la primera infancia y la adolescencia.

“El gasto en pensiones, que hoy se sitúa en alrededor de 10 puntos del PIB, se estima que dentro de unas 3 o 4 décadas estará en torno a 13. Es decir, un crecimiento de 3 puntos, lo que implicaría que todo el espacio adicional o todos los ingresos adicionales que genere el proceso de crecimiento económico para el sector público serán completamente absorbidos por el pago de pensiones. Sin dejar margen para otros... para otros objetivos, digamos, que el gasto público pueda tener, lo que acabo de mencionar, gastos para infancia, gastos en cuidados, que son necesarios”.

— Informante clave del ámbito académico, PA111

Como señaló un informante clave del ámbito académico, la reforma del sistema de pensiones podría basarse en diferentes racionalidades de acuerdo a la presión ejercida por parámetros poblacionales y grupos de presión: como la ampliación de la cobertura, la disponibilidad de beneficios financieros adecuados o el fortalecimiento de la sostenibilidad. En cada uno de estos escenarios, las partes interesadas están motivadas por el imperativo de mejorar los beneficios del sistema, que incluyen cubrir una parte más grande de la población, aumentar los fondos de jubilación o asegurar la reserva financiera necesaria para cumplir con las obligaciones en materia de pensiones.

d) Comparación de los contextos y procesos de las tres reformas

Las tres reformas se implementaron a lo largo de dos decenios durante los cuales el panorama político del país experimentó cambios importantes. Las AFAM-PE y el SNIC se aprobaron durante el primer (2005-2010) y último (2015-2020) de los gobiernos del Frente Amplio, respectivamente. La reforma de pensiones fue aprobada en mayo de 2023, bajo la coalición de gobierno liderada por el Partido Nacional (2020-2025). A lo largo de este periodo, el Uruguay ha experimentado una tendencia demográfica caracterizada por cambios en las estructuras familiares tradicionales, un envejecimiento de la población, bajos índices de fertilidad y un aumento en la participación laboral femenina (Cafaro Mango, 2019). Según lo descrito por algunos informantes clave entrevistados para esta investigación, el sistema de protección social se caracteriza por su constante estado de evolución, sometándose continuamente a mejoras para alinearse con estas nuevas realidades, necesidades, demandas, así como con las agendas basadas en derechos. Esto es evidente en los contextos que rodean las reformas de las AFAM-PE, el SNIC y las pensiones, caracterizados por una combinación de cambios

estructurales duraderos y cambios socioeconómicos y políticos abruptos. En línea con la literatura existente, encontramos que los partidos de izquierda han ampliado la protección social o han introducido nuevas prestaciones, mientras que los partidos de derecha han mostrado preocupación por reducir la deuda fiscal mediante la reducción de beneficios a través de las reformas. La siguiente tabla resume los factores clave que se han de considerar en aras de una protección social sensible al género y a la edad, así como la manera en que estos factores influyen en cada proceso de reforma.

Tabla 9: Diferencias en los procesos de las tres reformas

FACTORES CLAVE	AFAM-PE	SNIC	REFORMA DE LAS PENSIONES
Justificación	Orientadas a eliminar la pobreza y los riesgos económicos, centrándose en mujeres embarazadas y familias de bajos ingresos, a través de transferencias monetarias condicionadas. Afectan directamente a los niños, las niñas y adolescentes, sin una perspectiva de género en el momento de aplicación.	Centrado en la transformación de las estructuras de desigualdad de género relacionadas con las responsabilidades en materia de cuidados, siendo una reforma explícitamente transformadora en cuanto al género.	Enfocada en la sostenibilidad financiera y demográfica del sistema, con aspectos de género y generaciones integrados de forma secundaria.
Diálogo político	Principalmente entre élites políticas y académicas, con menor participación de la sociedad civil.	Inclusivo y abierto, con una fuerte participación de la sociedad civil y el mundo académico.	Más técnico y económico, centrado en expertos y actores políticos, con menos énfasis en la sociedad civil.
Evidencia	La reforma se guio por evidencia sobre vulnerabilidades socioeconómicas y contó con colaboración entre el Gobierno y el mundo académico.	La crisis del cuidado y las desigualdades de género proporcionaron una sólida base de evidencia, lo que fomentó una colaboración profunda entre la sociedad civil, el mundo académico y el Gobierno.	Evidencia basada en análisis demográficos y financieros, con una participación limitada de la sociedad civil en el proceso de formulación. Existen indicios de brechas de género en las pensiones.

Fuente: Elaboración de los autores.

Justificación

Al comparar la racionalidad subyacente de las tres reformas, surgen distintos patrones que reflejan diferentes grados de integración de las perspectivas de género y generaciones. Según la mayoría de los informantes clave en esta investigación, la reforma de las AFAM-PE no contemplaba una perspectiva de género en sus fundamentos. Un encargado de la formulación de políticas señaló que la pobreza estaba significativamente relacionada con los hogares encabezados por familias monoparentales, específicamente aquellos encabezados por mujeres. Sin embargo, no se mostró ningún interés por cambiar el papel de las mujeres en la sociedad. Otro encargado de la formulación de políticas hizo hincapié en que las AFAM-PE tenían una perspectiva de género indirectamente debido a la distribución predominante de la desigualdad y la pobreza entre las mujeres y los hogares monoparentales y biparentales. Su razonamiento fue que incluso si estas reformas carecían

de un enfoque de género, aún influían en la dinámica de género debido que los beneficiarios de las reformas eran predominantemente mujeres. Los encargados de la formulación de políticas y académicos entrevistados para esta investigación reconocieron que hay medidas específicas que fueron diseñadas para mejorar la autonomía de las mujeres, como el cambio en los beneficiarios de las transferencias para que las mujeres estuvieran a cargo de ellas. No obstante, también recordaron que esta idea fue debatida en el momento de desarrollar la reforma porque se consideró como un refuerzo de los roles de género tradicionales.

En el caso del SNIC es diferente, ya que los informantes clave que participaron en los procesos de encuadre del SNIC lo concibieron desde el principio como una reforma transformadora en materia de género, dado que aborda lo que se considera un impulsor subyacente central de las desigualdades de género. Ellos creían firmemente que la causa principal de las disparidades de género radica en la división sexual del trabajo profundamente arraigada que permea todos los aspectos de la sociedad, al mismo tiempo que reconocen la complejidad de abordarla. Un informante clave de la sociedad civil, CN112, señaló lo siguiente:

“[...] las otras políticas destinadas a igualar el estatus y la posición de hombres y mujeres eran simplemente políticas parche. Nos parece, y seguimos creyendo que la división sexual del trabajo es la madre del cangrejo. No es fácil abordarla porque todo está establecido, toda la sociedad está basada en esta división sexual. Pero creemos que es ahí donde debemos apuntar. Y a partir de esta convicción, pensamos que el cuidado debería desfamiliarizarse en parte y comenzamos a reformular el tema del cuidado desde el punto de vista conceptual”.

— Informante clave, CN112

Algunos informantes clave argumentaron que la diferencia entre sistemas como el SNIC —que son transformadores en materia de género— y otros programas que integran la perspectiva de género a través de medidas específicas o que afectan indirectamente la vida de las mujeres, es que los primeros buscan cambiar aspectos centrales de las desigualdades de género. Ejemplos de estos últimos, según estos informantes clave, incluyen las transferencias a las madres en el caso de las AFAM-PE, o los créditos por cuidado infantil para cada infancia en la reforma de pensiones. Otros informantes clave familiarizados con el proceso de reforma de las pensiones señalaron que la reducción de la brecha de género no era un objetivo primario o prominente de la reforma, en cambio, podría haber sido considerada como simplemente un elemento más de las múltiples ambiciones de esta iniciativa:

“Entonces, me parece que el proyecto profundiza algunas cosas que ya estaban allí. No avanza más, y no percibí [...] que uno de los enfoques u objetivos de la reforma fuera reducir la brecha de género. Se tomó como una cosa más, pero no fue uno de los objetivos. Las tres dimensiones relevantes fueron la sostenibilidad financiera, eventualmente la cobertura y la suficiencia de los beneficios”.

— Informante clave, representante de partido político, PA112F

De hecho, el Informe de Recomendaciones de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) definió una serie de principios que guían la reforma, entre los cuales se encuentra el principio de igualdad y convergencia, según el cual “las personas en condiciones iguales deben recibir el mismo trato y protección en el disfrute de los derechos” (CESS, 2021b, pág. 21). Por lo tanto, el informe está

orientado hacia la consecución de la igualdad en lugar de la equidad. Otro principio que guía la reforma es el de justicia distributiva, ya que los diseños propuestos deben ser proporcionales al esfuerzo contributivo. Sin embargo, no contempla el trabajo no remunerado y, por lo tanto, no contributivo, que es la base de dicho esfuerzo contributivo. Además, el informe establece que:

“Teniendo en cuenta la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, la relevancia de sus ingresos en los hogares y la comprensión progresiva de los derechos y obligaciones entre los sexos, se recomienda que el régimen de pensión por viudez se adapte a los cambios en la situación social y que tienda hacia la igualdad como principio general” (CESS 2021b, pág. 61).

En cuanto a la integración de consideraciones sobre generaciones en la justificación de las reformas, el objetivo principal de las AFAM-PE era abordar el problema de la pobreza infantil y adolescente. Los partidos políticos compartían la preocupación por la pobreza infantil y adolescente, cuestión que conformó la justificación de manera que seleccionara a dicho grupo etario como beneficiarios en esta política. Algunos encargados de la formulación de políticas entrevistados para esta investigación argumentaron que centrarse en los niños, las niñas y los adolescentes generaba consenso, más que dirigirse de manera más amplia a familias pobres, con o sin hijos. De manera similar, el SNIC se enfoca en el ejercicio del derecho al cuidado, utilizando un enfoque intersectorial para satisfacer las necesidades de cuidado de las personas a lo largo de sus vidas, con un enfoque en niños y niñas pequeños y ancianos como dos grupos de edad que necesitan apoyo específico debido a sus necesidades de cuidados. Por otro lado, el régimen de jubilaciones está naturalmente centrado principalmente en las personas mayores, abarcando componentes contributivos y no contributivos que ofrecen diferentes formas de protección vinculadas al recorrido vital de los individuos. Un informante clave académico destacó que, a pesar de la integración de perspectivas de género y generaciones en las reformas de protección social —como el SNIC o las jubilaciones, el desafío de abordar las brechas de género a través de la protección social persiste, ya que muchas de estas desigualdades específicas de género y edad son creadas de hecho por mercados laborales distorsionados. De ahí, los informantes clave señalaron cómo las diferencias en la inserción en el mercado laboral que enfrentan las mujeres durante las etapas reproductivas y llevan a lo largo de sus vidas laborales son difíciles de corregir en las etapas de edad avanzada. Como se discutirá en la siguiente sección, algunos informantes clave señalaron que no hay mucho que pueda hacer el sistema de pensiones para solucionar los problemas generados en el mercado laboral.

Diálogo político y el papel de la evidencia

En el proceso de reforma de las AFAM-PE, la evidencia desempeñó un papel crucial a la hora de definir la pobreza y los riesgos económicos como áreas críticas de intervención. La articulación entre el Gobierno y la academia fue crucial, ya que se contó con apoyo técnico para desarrollar e implementar la reforma, si bien la interacción con la sociedad civil fue menos pronunciada durante esta fase. El enfoque se centró más en cómo la evidencia podía respaldar políticas destinadas a reducir la pobreza y mejorar la educación y la salud entre las poblaciones vulnerables. Por otro lado, en la reforma del SNIC, la evidencia sobre las desigualdades de género y la crisis de cuidados impulsó el desarrollo de la reforma, con una participación activa de la sociedad civil y la academia en todo el proceso. La articulación entre estos sectores fue la piedra angular de la reforma, evidenciando una colaboración modelo donde la evidencia generada por estudios académicos y la presión de la sociedad civil guiaron la agenda política y el diseño de políticas. Para la reforma

del sistema de jubilaciones, la evidencia relacionada con la sostenibilidad fiscal y demográfica guió la reforma, centrándose la discusión en la viabilidad financiera a largo plazo. La articulación aquí fue mayoritariamente entre el Gobierno y expertos en economía y demografía, con menor participación directa de la sociedad civil. La evidencia desempeñó una función primordial en la definición de las medidas técnicas para reformar el sistema, pues abordó preocupaciones sobre el envejecimiento de la población y la equidad intergeneracional, pero demostró una integración menos clara de la sociedad civil en el diálogo político.

6. ¿Cuáles fueron los factores que afectaron la integración de las perspectivas de género y generaciones en los procesos de reforma?

Tras examinar hasta qué punto las reformas integran las perspectivas de género y generaciones, así como las características de los procesos a través de los cuales se llevaron a cabo estas reformas, ahora pasamos a analizar otros dos aspectos: 1) las instituciones (formales e informales) y los ámbitos institucionales; y 2) las ideas e intereses de los actores, que han repercutido en las oportunidades de integración de género y generaciones en las reformas de las AFAM-PE, el SNIC y las pensiones, con base en el marco de análisis de la economía política de las “tres íes” de Rosendorff (2005, citado en Holmes y Jones, 2013). Presentamos los factores en orden de importancia para los tres estudios de caso.

a) Instituciones, arenas institucionales e intereses de los actores

Como se anticipó en la sección 4, hay tres arenas institucionales que son relevantes a la hora de examinar la interacción entre las ideas e intereses de los actores con las instituciones formales e informales en la configuración de las reformas de protección social: 1) el sistema de protección social, 2) las arenas institucionales informales, y 3) el proceso legislativo. Se consideraron los siguientes aspectos: los mecanismos de coordinación y la forma en que facilitaron u obstaculizaron la integración de una perspectiva de género y generaciones en las tres reformas; el papel de actores como el BPS, InMujeres y el MEF, así como su capacidad técnica para que las reformas sean aprobadas; las alianzas informales entre el Gobierno, la sociedad civil y los académicos; y el proceso legislativo. En las tres reformas, el alcance de la participación de los actores gubernamentales y otras partes interesadas fue definido por el mecanismo de coordinación definido por el Poder Ejecutivo. Las tres reformas se caracterizan por la creación de un grupo de trabajo para liderar la reforma, un diálogo social y los esfuerzos de generación de evidencia.

El sistema de protección social: mecanismos de coordinación

EL MIDES Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES

Dada la fragmentación de las políticas estatales en diversos sectores, una de las consideraciones principales en cuanto a la integración —o falta— de perspectivas de género y generaciones radica en establecer un mecanismo de coordinación capaz de llevar a cabo reformas que involucren a varios ministerios. La viabilidad de desarrollar dicho mecanismo depende de cómo el Ejecutivo enmarca el problema en cuestión. Mientras que los desafíos abordados por las AFAM-PE y el SNIC se diseñaron como multifacéticos y que requerían aportes de varios ministerios, la reforma

del sistema de jubilaciones se delimitó como un asunto específico del sector. En consecuencia, el MIDES desempeñó un papel fundamental en las reformas del SNIC y las AFAM-PE, mientras que no estuvo involucrado en la reforma del sistema de jubilaciones. Mientras que los grupos de trabajo para las AFAM-PE y el SNIC facilitaron la coordinación entre los ministerios relevantes, la reforma del sistema de jubilaciones vio el establecimiento de una Comisión de Expertos compuesta por representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, así como un representante de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, uno del PIT-CNT, y uno de la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU).

En el caso de las AFAM-PE, el Consejo Nacional de Políticas Sociales fue el principal órgano donde ocurrió la coordinación entre diferentes actores. El Consejo fue liderado por el MIDES e incluyó miembros del MEF, el MEC, el MTSS, el MSP, el Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), y la OPP. Entre las instituciones invitadas a participar se encontraban la ANEP, el BPS, el Congreso de Intendentes, el INAU y el INE. El Consejo definió un equipo técnico a cargo de la elaboración de la propuesta, integrado por Milton Silveira y Jorge Campanella (del MIDES), Carmen Midaglia y Andrea Vigorito (de la Universidad de la República) y Gabriel Lagomarsino (del BPS). Este equipo también incluyó a Ana Olivera (Subsecretaria del MIDES) y Julio Bango (Director de INFAMILIA) (MIDES, 2007b). El Consejo se encargó de coordinar e implementar el Plan de Equidad. Sin embargo, el Plan de Equidad supuso una serie de reformas interrelacionadas, a saber: la reforma tributaria, la reforma del sistema de la salud, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, y las AFAM-PE, entre otras. Por lo tanto, los ministerios tuvieron que trabajar juntos para llevar a cabo cada una de estas reformas —en particular la reforma de las AFAM-PE—, como explicó un informante clave que trabajó en el diseño de políticas durante la reforma:

“Entonces comenzamos a trabajar con un equipo técnico multidisciplinario de varias direcciones del MIDES para elaborar y, por supuesto, articular con otras agencias estatales, porque en el Plan de Equidad [...] lo que hicimos fue coordinar, articular y tratar de hacer que las piezas encajen armoniosamente en un Plan de Equidad que tenía como objetivo precisamente la reconfiguración de todo el sistema de protección social a mediano plazo”.

— Informante clave, FG113M

Se estableció un grupo de trabajo similar para la reforma del SNIC en mayo de 2010 en virtud de la Resolución Presidencial N.º 863/010 dentro del Consejo Nacional de Políticas Sociales para cumplir con los compromisos de las políticas de cuidado en lo que respecta a la protección social e inclusión. El Grupo de Trabajo Interinstitucional, perteneciente al Gabinete Social, fue el espacio político con poder de decisión formal para diseñar y planificar el SNIC. El grupo estaba compuesto por representantes de varios ministerios, como el MSP, el MEF, el MIDES, el MTSS, el MEC y la OPP. También participaron en las reuniones el BPS, el INAU, el INE, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y las autoridades departamentales y municipales. El grupo trabajó en etapas clave, en la definición de las bases conceptuales del sistema, las poblaciones objetivo, las pautas y los principios rectores, culminando en la aprobación del documento “Lineamientos y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados”, publicado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales en diciembre de 2010.

Durante la reforma previsional, no se estableció ningún mecanismo de coordinación. La reforma fue diseñada primero por la Comisión de Expertos junto con una secretaría técnica, que se comunicaba con otros actores. Las instituciones gubernamentales que participaron en la Comisión de Expertos fueron la OPP, el MEF y el MTSS. Seguidamente, un grupo a nivel del poder ejecutivo negoció con los partidos políticos de la coalición gobernante. Por lo tanto, la reforma tuvo un claro componente “sectorial”, ya que se revisaron únicamente cuestiones relacionadas con la seguridad social, en un diálogo con un componente técnico sólido y con un robusto liderazgo por parte del poder ejecutivo. Hubo escasa participación de cara a la toma de decisiones por parte de las instituciones encargadas de entregar realmente los beneficios previsionales.

“Básicamente, un equipo técnico muy sólido, bastante numeroso en algún momento y muy comprometido, trabajó muy bien. Y eso obviamente ayudó a la Presidencia [de la Comisión], que supervisó ese equipo, a elaborar las propuestas, que fueron el punto de partida para la discusión”.

— Informante clave del ámbito académico y representante de partido político, PA114M

La creación de una Comisión de Expertos otorgó legitimidad, independencia y objetividad a la reforma. Según algunos de los participantes del taller de validación organizado para esta investigación, la Comisión de Expertos funcionó como un antídoto ante un posible conflicto sobre la distribución de recursos económicos, teniendo en cuenta que la reforma previsional tiene como objetivo reducir el gasto en pensiones. En cambio, para otros informantes clave, la Comisión de Expertos fue una forma de bloquear el diálogo a una serie de actores que pidieron participar, y la reforma resultante no sería sensible a las necesidades de la población.

“Apostar por la necesidad del ciudadano, expresada desde los diferentes lugares, desde la señora de un pequeño pueblo en el campo hasta lo que piensa la academia, lo que piensa el sindicato. Hay una ausencia de eso. Por lo tanto, esa es la sensación que tengo, el riesgo de que no se tengan en cuenta las necesidades reales de la población. Excepto que las personas que han decidido y escrito son los grandes iluminados del siglo veintiuno”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, PG116

INMUJERES Y PROCESOS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Un segundo factor es el grado de integración de los mecanismos de género nacionales en los mecanismos de coordinación para el diseño de reformas. Nuestros hallazgos sugieren que la posible participación de InMujeres en los mecanismos de coordinación influyó en la integración de una perspectiva de género en el proceso de reforma. De hecho, InMujeres mostró niveles variables de participación en las tres reformas, desde un papel periférico hasta uno más prominente: buscó participar a través de audiencias en la reforma previsional, participó en algunas discusiones sobre las AFAM-PE, e incluso abogó activamente por la integración de una perspectiva de género en la legislación del SNIC. Específicamente, en el caso de la reforma previsional, InMujeres fue excluido de la Comisión de Expertos debido a una decisión del poder ejecutivo respecto a los organismos participantes. Además, muchas de las áreas en las que trabaja InMujeres no estaban relacionadas con el objetivo de esta reforma, y por lo tanto fueron excluidas por el poder ejecutivo y calificadas como temas fuera del alcance de esta reforma. Un informante clave mencionó que:

“Mirá, yo creo que ayer vino InMujeres [...] yo estuve bastante alineada, muy alineada con la postura en cuanto a que lo que estamos pretendiendo reformar acá es el régimen de jubilaciones y pensiones. *Ta, para lo que es la situación de vejez y discapacidad, te gustará más o menos, pero es eso el objeto de estudio. Eso es lo que está en cuestión y quedan afuera otras cuestiones como pueden ser, digamos, otros aspectos que están amparados por el sistema de Seguridad Social, como lo que tiene que ver con desempleo, con maternidad, con enfermedad, con accidentes de trabajo. (...) Entonces si vos mirás lo que estamos reformando y la verdad es que... y te ponés los lentes de género y bueno, yo no sé no... no veo cosas gruesas que me hagan ruido, si veo cosas que no están acá. Pero que no están acá porque están fuera del objeto de estudio, o el objeto de reforma”.*

— Informante clave, legislador, PG114

En el caso de las AFAM-PE, los informantes clave mencionaron la participación de algunos representantes de InMujeres en el equipo técnico. Al mismo tiempo, debido a la estructura del MIDES, InMujeres también estuvo involucrado en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, parte del Plan de Equidad. InMujeres, organismo creado en 2005 en virtud de la Ley de Oportunidades y Derechos (Ley N.º 18.104, 2007), fue trasladado del MEC —donde se conocía como Instituto Nacional de la Familia y la Mujer— al MIDES. Por esto, su estructura institucional en 2008 aún era relativamente nueva, e InMujeres estaba más involucrado en el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (MIDES, 2007c) que en otras reformas. A pesar de esto, InMujeres participó en los debates que afectaron principalmente a las mujeres, como el debate sobre las condicionalidades.

Finalmente, en el caso del SNIC, InMujeres desempeñó un papel activo en la promoción de una perspectiva de género en la Ley N.º 19.353 del SNIC, y estuvo presente en el diálogo político desde el principio:

“En realidad, en la etapa anterior hubo una coordinación total. Como te estaba diciendo, la Dirección de Políticas Sociales era el área del ministerio que estaba a cargo de la coordinación, pero trabajamos directamente con PRONADIS, que era el Instituto para la Discapacidad”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, CG111F

Sin embargo, aunque en ese momento la cuestión de los cuidados fue incluida en la lista de prioridades de InMujeres, en ese momento, se asumió que sería llevado adelante por la Secretaría de Cuidados. En este sentido, fue difícil para InMujeres incluirlo como un eje del Consejo Nacional de Género, ya que la toma de decisiones se llevaba a cabo en otros espacios interinstitucionales, como la Junta Nacional de Cuidados, donde InMujeres tenía derecho a voz pero no a voto. Su posición institucional y recursos disponibles limitaron su capacidad para ejercer un papel más influyente y orientador en la integración de género en la formulación de políticas. A pesar de ser el organismo rector de las políticas de género, la participación de InMujeres en el diseño e implementación del SNIC fue limitada, lo que condujo a discusiones sobre su relevancia institucional.

“InMujeres asumió que este tema sería llevado adelante por la Secretaría de Cuidados y no interfirieron. Solo tenían a una persona que asistía a las reuniones del comité asesor como

oyente, de la Junta Nacional de Cuidados, por lo que como oyente no tenían derecho a voto. Tenían voz pero no voto”.

— Informante clave del ámbito académico, CA112

INAU, INFAMILIA Y LA INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Del mismo modo en que la participación, o la ausencia, de InMujeres en los mecanismos de coordinación relevantes de la reforma repercutieron en la integración de una perspectiva de género, el grado en que el INAU —el organismo rector de la infancia en el país, a cargo de los niños y niñas huérfanos o que no tienen una familia que cuide de ellos— o INFAMILIA —el programa del MIDES diseñado para desarrollar políticas para niños, niñas y adolescentes— participaron en el mecanismo de coordinación afectó a la integración de una perspectiva de la infancia. Tal y como se puede observar a partir del análisis documental y las entrevistas a informantes clave, hay una falta de coordinación entre el instituto y otros organismos relevantes, lo que impide una incorporación efectiva de los derechos de la infancia en las reformas. Sin embargo, los informantes clave también señalaron con qué frecuencia el INAU participa en reformas que van más allá de su mandato y especialidad:

“En muchas ocasiones se le pide a[el] INAU que responda a cuestiones que no son de su competencia, y que no lo son porque incluso pueden competir en un sentido interinstitucional y de manera intersectorial, pero [el] INAU no puede tener la competencia sobre la salud y educación de los niños cuando hay ministerios específicos, [...] hay que pensarlos juntos para que los derechos de los niños ya estén en el Ministerio de Salud Pública”.

— Informante clave de la sociedad civil, FN111

El INAU no participó en el proceso de diseño de la reforma previsional. En el caso de las AFAM-PE, INFAMILIA participó en la etapa de definición de las necesidades, junto con otros organismos públicos.

“El programa INFAMILIA también tuvo un cierto papel catalizador, [...] apoyó la ejecución de políticas llevadas a cabo por diferentes agencias públicas, el MSP, la ANEP, el INAU [y el] Ministerio de Deporte”.

— Informante clave del ámbito académico, FA112F

La participación del INAU en la reforma del SNIC fue más visible, ya que formó parte del Grupo de Trabajo Interdisciplinario creado en 2010 por decreto para diseñar y planificar el sistema, así como en la implementación de programas del Sistema.

EL MEF Y EL ESPACIO FISCAL PARA LA REFORMA

Un cuarto factor significativo es el rol del Ministerio de Economía y Finanzas y la capacidad fiscal para la reforma. Las tres reformas abarcan dos instancias de reformas expansivas y una de reforma restrictiva, según lo definido por Niedzwiecki y Pribble (2023). Sin embargo, independientemente del caso, el MEF desempeñó un papel fundamental a la hora de imponer limitaciones fiscales en las tres reformas. En el caso de las AFAM-PE, si bien se reconoció la necesidad de implementar

transferencias, también se limitó el espacio fiscal disponible. Algunos actores clave señalaron que no hubo un discurso político sustantivo sobre el presupuesto necesario para combatir la pobreza infantil; más bien, las discusiones giraron en torno a lo que se podría lograr dentro de las limitaciones fiscales existentes.

“De hecho, los montos de las asignaciones, la escala de equivalencia y otros se definieron de acuerdo con el espacio fiscal que el Ministerio de Economía y Finanzas definió como posible. No hubo una definición normativa de las transferencias, fue un proceso más residualista como todas las políticas de bienestar, donde se proporciona un espacio fiscal para un propósito, y luego se administra para ver qué se hace”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, FG114M

Un proceso similar ocurrió en el caso del SNIC, cuando se necesitaba una cantidad específica de dinero, pero el diseño real del programa se vio limitado por la disponibilidad presupuestaria. La reforma previsional fue impulsada principalmente por consideraciones fiscales, por lo que el MEF desempeñó un papel importante, ya que el objetivo del Gobierno era reducir el gasto en pensiones en dos puntos porcentuales del PIB.

EL BPS Y SU PAPEL DE CARA A PROPORCIONAR DATOS Y CAPACIDADES TÉCNICAS EN POLÍTICAS SOCIALES

Como describimos en la sección 3, el BPS es la institución más importante en el sistema de protección social en el Uruguay. Instituciones como estas son actores importantes para dar forma a la naturaleza de las reformas, ya que tienen la estructura institucional, la capacidad técnica y el mandato de hacerlo. Por ejemplo, el BPS tenía las bases de datos, mecanismos de pago y personal técnico necesarios para implementar las AFAM-PE. Los informantes clave señalaron que, aunque el diseño de las AFAM-PE fue desarrollado por el equipo técnico definido por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el BPS desempeñó un papel activo en el diseño de las prestaciones:

“Hubo una delegación del BPS que [...] es el gran proveedor, el pilar que ejecuta la transferencia debido a sus capacidades institucionales. Pero no ha asumido un papel pasivo de ejecución de la política, sino que ha asumido un papel activo en el diseño”.

— Informante clave encargado de la formulación de políticas, FG114M

Por el contrario, en la reforma previsional, el BPS desempeñó una función secundaria en su diseño debido a la forma en que se estructuró el diálogo social por parte del Ejecutivo. El BPS, al igual que InMujeres, simplemente fueron actores que participaron en las audiencias con la Comisión de Expertos y con las Comisiones Parlamentarias que estudiaron el proyecto de ley en el poder legislativo.

Las instituciones informales

Un cuarto factor fue el rol de las instituciones informales, es decir, las reglas no escritas, normas y prácticas, que definieron cómo se discutieron, negociaron y, finalmente, aprobaron las reformas. La principal institución informal que investigamos es la práctica de desarrollar una alianza entre el Gobierno y otros actores —especialmente la academia y las organizaciones de la sociedad civil—

para dar forma a la justificación y diseño de la reforma, así como el cabildeo o incidencia por parte de estos actores externos. Se pueden observar diferentes procesos para las tres reformas, que pueden ubicarse en un continuo desde la alianza más cohesionada hasta la falta de alianza: 1) la alianza entre el Gobierno, el mundo académico, la sociedad civil y los organismos de la ONU en la reforma del SNIC; 2) la alianza entre el Gobierno y la academia durante la reforma de las AFAM-PE; 3) la falta de alianzas y el desarrollo de negociaciones dentro de la coalición gubernamental en el caso de la reforma previsional.

El proceso de reforma de las AFAM-PE involucró una alianza entre los equipos de los principales ministerios e instituciones públicas que diseñaron el programa, específicamente el MIDES, el BPS y el MEF. Los informantes clave señalaron no solo la alianza entre los equipos técnicos del Gobierno como un factor clave en la influencia de la introducción de las AFAM-PE y su diseño sensible a la infancia, sino también la capacidad institucional que la alianza aportó, ya que estos eran equipos con gran conocimiento técnico en este sentido. En la reforma del SNIC, la alianza entre el Gobierno y la academia, la sociedad civil y los organismos de las Naciones Unidas fue fundamental para incorporar una perspectiva de género en la reforma, generar legitimidad y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad civil.

“De hecho, la perspectiva de género estuvo presente desde el principio, muy presente, porque en [el] Uruguay el Sistema de Cuidados aparece en la agenda pública debido al impulso tanto de la academia con el equipo de género de la Facultad de Ciencias Sociales como de la sociedad civil, de algunas organizaciones de mujeres y feministas”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, CG111F

En el caso de la reforma previsional, en cambio, no hubo alianzas con la sociedad civil ni con el ámbito académico. El proceso de negociación se llevó a cabo dentro de la coalición gubernamental sin mucha consulta externa.

El papel de los movimientos feministas y sociales

Un quinto factor importante es el papel de los movimientos feministas y sociales al abogar por tales reformas. Según la literatura existente, una mayor participación de los movimientos sociales y feministas en el diseño de la reforma aumenta la posibilidad de que cuente con una perspectiva de género o generaciones. Históricamente en el Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron a llamar la atención sobre las reformas sociales, como por ejemplo en el caso de la creación de las Asignaciones Familiares (AFAM) en la década de 1940, donde las organizaciones de la sociedad civil —lideradas por el partido cristiano Unión Cívica— abogaron con el Gobierno recién elegido en el Uruguay en aras de proporcionar un sistema de transferencias monetarias para mejorar los salarios de los trabajadores y apoyar las tasas de natalidad (Santos, 2006). Para los casos de las AFAM-PE, el SNIC y las reformas de las pensiones, encontramos diferencias en la participación de los movimientos sociales y feministas entre las tres reformas dependiendo de la forma en que se estructuró el diálogo social, la heterogeneidad del movimiento y sus prioridades, así como los problemas específicos que enfrentaron las organizaciones de la sociedad civil en su organización.

En el caso del SNIC, las alianzas entre feministas de la sociedad civil y la academia con los encargados de la formulación de políticas —desde aquellos que trabajan en los municipios hasta las diferentes

partes del Gobierno entre los distintos partidos políticos— han evolucionado desde la transición a la democracia en el Uruguay, lo que influyó en su posición y, por lo tanto, en su participación en la reforma. Los informantes clave revelaron variaciones en el grado de participación de los movimientos feministas en cuestiones relacionadas con los cuidados. Mientras que algunas feministas estaban a favor del cuidado, otras priorizaban otros temas, lo que llevaba a perspectivas divergentes. Inicialmente, el movimiento feminista no otorgaba especial importancia al tema del cuidado, se centraba más en abogar por los derechos sexuales y reproductivos. Algunos informantes clave argumentaron que aquellas feministas que promovían la creación de un sistema de cuidados eran vistas como “familistas” (es decir, mujeres preocupadas por la familia y la infancia más que por el feminismo), mientras que otras feministas buscaban alejarse de la idea de la familia y las mujeres como responsables de reflexionar sobre cuestiones de cuidados.

“Nunca lo pusieron en su agenda, era hora de luchar por los derechos sexuales y reproductivos, y nos veían como las ‘familistas’ que nos preocupábamos por los niños... No vinculaban el proyecto de desarrollo con estos temas en absoluto”.

— Informante clave de la sociedad civil, AG111F

Esto llevó a una falta de conexión entre los objetivos de reducción del cuidado y redistribución, así como otros objetivos de igualdad de género. Una informante clave de una organización feminista expresó que estaban lejos de la ley, y creían que dos factores jugaban un papel en esta situación. En primer lugar, las feministas en organizaciones de la sociedad civil no lo consideraban una prioridad máxima. En segundo lugar, no creían en la importancia de la ley y, por lo tanto, no apoyaban el proceso. La presencia de otras prioridades y responsabilidades dentro de algunas organizaciones feministas obstaculizó su plena participación en iniciativas como la Red Pro Cuidados y otros esfuerzos centrados en el cuidado.

“Creo que dos cosas jugaron un papel importante: una cuestión de prioridad y una cuestión de no tener esta prioridad, por lo que no podemos acompañar un proceso en el que no estamos completamente convencidos. Y nuestra función es más bien cuestionar, polemizar, plantear los problemas, pero no convocar una reunión para distraer a las personas que quieren trabajar en lo que son los indicadores sobre cuidado, no nos interesaba, no nos interesaba eso”.

— Informante clave de la sociedad civil, CN113

Sin embargo, esta divergencia se fue estrechando con el tiempo gracias a la visibilidad del tema del cuidado como un nodo de desigualdad en la división sexual del trabajo, que necesitaba ser abordado para garantizar el desarrollo del país. Cabe asimismo mencionar la diferencia entre el feminismo académico y el “popular” en cuanto a cómo resolver las preocupaciones sobre el cuidado; el primero está centrado en la investigación y el segundo está involucrado en el activismo de base.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para personas con discapacidad, los informantes clave argumentaron que eran pequeñas, múltiples y estaban dispersas, cada una dedicada a un tipo específico de discapacidad, lo que las hacía tener poca influencia política. A pesar de que habían formado prácticamente una alianza con la Red Pro Cuidados, contaban con limitados recursos y poco personal, lo que les impedía participar plenamente en los debates y esfuerzos de incidencia relacionados con los problemas de discapacidad. Aun así, intentaban influir en

las discusiones parlamentarias y otros debates políticos para promover los derechos de las personas con discapacidad y una mejor comprensión de sus problemas.

En el caso de las AFAM-PE, en esta reforma en particular, los informantes clave señalaron una ausencia de la sociedad civil u otros actores que abogaran por cuestiones de género y la infancia. En este caso, la incidencia provino de organismos de las Naciones Unidas que desarrollaron estudios sobre la pobreza infantil y de las mujeres. Algunos informantes clave observaron que las organizaciones de la sociedad civil habían estado presentes en otras cuestiones relacionadas con la infancia, pero no en el tema de las AFAM-PE. Otros enfatizaron que faltaban actores colectivos que abogaran por cuestiones redistributivas en el ámbito de los niños y las niñas.

“Creo que se necesitan actores colectivos, quiero decir, aparte de la orientación del gobierno [...] Creo que los niños no tienen, son las ONG las que tienen actores colectivos”.

— Informante clave del ámbito académico, FA113F

Finalmente, en el caso de la reforma de las pensiones, y similar a la reforma del SNIC, algunos informantes clave señalan que algunas organizaciones feministas no percibieron la reforma como una prioridad de género. La influencia de la sociedad civil en la reforma también se vio limitada por el tiempo permitido para el diálogo, así como por la manera en que se llevó a cabo ese diálogo. Dado que el diálogo se desarrolló primero a través de audiencias con la Comisión de Expertos y luego a través de audiencias con los respectivos comités parlamentarios, los movimientos de mujeres no estuvieron muy presentes. Además, otro factor fue la falta de información sobre los gastos en pensiones para cada fondo y las diferencias entre los fondos, lo que dificultó su influencia en la reforma. La falta de información fue estratégica en el sentido en que el diálogo se centró en la Comisión de Expertos donde la tecnocracia limitó la participación de la sociedad civil.

“Actualmente estoy viendo un movimiento feminista ausente, ¿pero, por qué? Porque, al igual que el resto de la sociedad, que no escapa, hay muy poca información sobre la protección social. Y porque los medios de comunicación no te ayudan a entender el objetivo real que esta reforma va a generar, que va a ser perjudicial más que nada para las mujeres y especialmente para las mujeres jóvenes y los hombres jóvenes también”.

— Informante clave, PN113F

El proceso legislativo

El proceso de negociación es una fase importante en la que las perspectivas de género y género podrían integrarse. Dicha integración depende de la presencia de mujeres políticas en el ámbito legislativo que sean sensibles a estos problemas, de la capacidad de la sociedad civil y la academia para llevar a cabo sus esfuerzos de promoción con actores políticos, la capacidad de los responsables de la toma de decisiones para abogar por estos temas, y del conocimiento y la sensibilidad de los actores políticos. Encontramos que en los dos casos de expansión de políticas, el proceso de negociación no contemplaba si aprobar o no la reforma, sino introducir o no una perspectiva de género y de generaciones. En ambos casos de las AFAM-PE y el SNIC, las reformas fueron aprobadas por unanimidad. En el segundo caso, aunque InMujeres no tuvo derecho a voto en la Junta de Cuidados, sí participó y expresó sus preocupaciones como parte de su mandato de incorporación de la perspectiva de género. Por otro lado, al no existir un requisito de consulta a las instituciones

encargadas de supervisar los derechos de la infancia, tal participación formal no ocurrió durante la reforma de las AFAM-PE. Específicamente, el proceso legislativo de la Ley del SNIC comprendió una serie de etapas y discusiones hasta su sanción como Ley N.º 19.353: la propuesta se presentó el 5 de marzo de 2015, luego se remitió a la Comisión de Salud Pública del Senado y después a la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, cuando se llevó a cabo un análisis y debate exhaustivos. Diferentes actores, como representantes del MIDES y diversas organizaciones, participaron en las discusiones y presentaron sus contribuciones. El 12 de agosto de 2015, se celebró un debate sobre la Ley del SNIC en el Parlamento. Durante el proceso de votación, los artículos de la Ley se estudiaron individualmente y se votaron por unanimidad; finalmente, la Ley fue aprobada por unanimidad con los 30 votos de los senadores (Uruguay, 2015).

En contraste, en los casos de reducción de políticas como el sistema previsional, el proceso de negociación se centró más en los parámetros para alcanzar los objetivos de la reforma de las pensiones, tras un exiguo debate sobre cómo estos cambios podrían afectar a las mujeres. La reforma implicó un proceso de negociación dentro de la coalición de gobierno, que comenzó a finales de 2021. En diciembre de 2022, el Senado aprobó el proyecto de ley con los votos de los partidos pertenecientes a la coalición de gobierno, y los votos en contra de los senadores del Frente Amplio. La necesidad de aprobar la reforma antes del inicio del año electoral fue un factor que en parte definió las negociaciones. Algunos informantes clave señalaron que las negociaciones de la reforma tuvieron lugar en un momento inconveniente, ya que se negociaron durante el cuarto año de Gobierno, cuando los partidos en la coalición comenzaron a mostrar sus diferencias preparándose para hacer campaña en el año electoral de 2024. En febrero de 2023, el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Representantes, donde se debatió hasta el 13 de abril. En abril, el poder ejecutivo envió un mensaje a la Cámara de Representantes con modificaciones al proyecto de ley, después de negociaciones en el seno de la coalición de gobierno. La Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley modificado el 25 de abril, que fue revisado y luego finalmente aprobado por el Senado el 27 de abril de 2023 con los votos de la coalición gobernante. Las principales discusiones dentro de la coalición de gobierno se centraron en la edad de jubilación y las restricciones de las pensiones por viudez. Sobre estos temas, tanto Cabildo Abierto como el Partido Colorado (ambos parte de la coalición gobernante) solicitaron que la edad de jubilación no se elevara a 65 años, sino a 63, y que no se aumentara la edad para las pensiones por viudez. Al final, la edad de jubilación se elevó a 65 años y la edad para las pensiones por viudez vitalicias se mantuvo en 40 años.

Ideas e intereses de los actores

Las ideas e intereses que tenían los actores antes y durante los tres procesos de reforma también ayudaron a definir las reformas y sus características, así como el grado en que se incorporaron las perspectivas de género y generaciones. Estas ideas e intereses se pueden encontrar en los debates sobre la reforma y también se pueden inferir del entendimiento de los actores sobre las dimensiones de género y generaciones. Hay siete conjuntos de ideas que permean el debate de las tres reformas, que discutiremos en el recuadro 1, comenzando desde el más prevalente e importante.

RECUADRO 1: IDEAS DE LOS ACTORES QUE INFLUYEN EN LA INTEGRACIÓN DE GÉNERO Y GENERACIONES EN LAS TRES REFORMAS

1. Autonomía económica vs. reforzamiento de roles de género tradicionales
2. Beneficios contributivos frente a los beneficios como derechos
3. Trato igualitario frente al trato diferenciado
4. Derechos de los niños frente a los derechos de las mujeres
5. Ideas sobre la pobreza y su falta de relación con la desigualdad de género
6. Universalismo vs. Focalización
7. Ideas sobre lo que la protección social puede hacer por la igualdad de género

Autonomía económica frente al reforzamiento de roles de género tradicionales

Primero, la idea sobre los roles de las mujeres en la familia y la sociedad se abordaba en las tres reformas. Esto surgió como una idea controvertida ejemplificada por dos visiones opuestas sobre la autonomía económica por un lado, y el rol tradicional por el otro. En el caso de las AFAM-PE, el enfoque en las mujeres como receptoras, combinado con las condicionalidades requeridas para mantener el beneficio, generaron debate dentro del Gobierno. Mientras que el BPS y el MIDES abogaban por que la transferencia fuese administrada por las mujeres como una forma de aumentar su autonomía económica, InMujeres y las organizaciones feministas argumentaban que esto reforzaba su rol tradicional al hacerlas responsables de proveer cuidados y cumplir con las condiciones:

“En el caso de InMujeres, por ejemplo, que discutimos con la Directora en ese momento, a menudo surgía este tema, ¿verdad? [...] hubo una especie de reconocimiento en el sentido de que podría haber una mayor autonomía en la gestión de los ingresos [...] por otro lado, también tenía que ver con una función tradicional más vinculada al papel del cuidado. Entonces, [...] esa fue como la división en el debate en términos de género, yo diría que fue el debate principal. Y bueno, InMujeres en ese momento tenía en principio una postura que no estaba a favor de hacerlo de esta manera”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, FG111

En el caso del SNIC, durante el debate parlamentario, se planteó la posibilidad de proporcionar transferencias monetarias a las madres para cuidar de las personas a su cargo en lugar de establecer el SNIC. En la reciente campaña electoral (2019), una vez más se trató el tema de “familiarizar” el cuidado y promover un enfoque centrado en la familia. Algunos líderes políticos propusieron entregar transferencias económicas a las madres como reconocimiento a su trabajo y para mejorar su bienestar económico. Los oponentes argumentaron que la justificación del SNIC estaba relacionada con

la naturaleza de género del cuidado, y que el objetivo del SNIC de aliviar a las mujeres de la carga del trabajo de cuidados no remunerado no se lograría si en lugar de ello se proporcionaran transferencias monetarias. Los defensores del SNIC enfatizaron su intención de crear servicios de cuidados para liberar tiempo, lo que permitiría a las madres trabajar, generar ingresos y mejorar el bienestar de su hogar. Además, un informante clave del ámbito académico argumentó que este enfoque fortalecería a las familias al reducir el estrés y el conflicto asociados con la provisión intensiva de cuidados. También creían que traería una revolución en el funcionamiento de las familias, ya que “socializaría” el cuidado y daría a las familias una mayor autonomía y mejores condiciones de vida.

Ese mismo argumento de que es necesario fortalecer la participación de las mujeres en el mercado laboral fue una premisa que surgió también de los movimientos feministas en las reformas de las pensiones, ya que esto aumentaría el número de contribuyentes en el sistema jubilatorio.

“Mirá el número de mujeres que podrían entrar en el mercado laboral, eso ayuda a tener contribuciones para que... El mismo argumento que usamos ahora con la reforma de jubilaciones, porque no lo entendieron, ¿ves?”.

— Informante clave de la sociedad civil, AG111F

Trato igualitario frente al trato diferenciado

La igualdad de trato para hombres y mujeres fue una idea discutida durante la reforma previsional de 2023, específicamente en relación con los créditos por cuidado infantil y la pensión por viudez. En el otro extremo se argumentaba que la división sexual del trabajo distribuye desigualmente la carga del trabajo no remunerado de cuidado y doméstico, lo que resulta en que las mujeres realicen el doble de este tipo de trabajo que los hombres. Por esta razón, según se observó, las mujeres deberían recibir un trato diferencial de cara a las pensiones por viudez y las medidas de créditos por cuidado infantil. En relación con los créditos por cuidado infantil, la ley aprobada especifica que los créditos pueden ser divididos entre hombres y mujeres cuando hay un acuerdo entre ellos. Un beneficio que antes se otorgaba directamente solo a las madres, considerando sus responsabilidades de cuidado, ahora puede ser negociado mutuamente dentro de las parejas. Los actores gubernamentales entrevistados para esta investigación percibieron este cambio como positivo, pues consideraban que los créditos por cuidado infantil son un incentivo para que los hombres aumenten las horas de cuidado.

“Cuando hablamos de igualdad, cuando queremos alcanzar una corresponsabilidad en el cuidado, creo que este artículo es uno de esos que dice que es bueno que esto exista, que haya un acuerdo de la pareja y que se compute de la manera que consideren mejor y que se compute para quien consideren mejor”.

— Informante clave, político, PG112F

También argumentaron que hombres y mujeres trabajan (en el mercado laboral) de manera igualitaria, mientras que las organizaciones de la sociedad civil estuvieron en desacuerdo, como se muestra en la cita a continuación:

“Porque la justificación era tan mala, tan mala, o tan esperada de... muchas veces de los hombres, que todos trabajamos igual. La justificación era que todos trabajamos igual, que

todos merecemos el año igualmente, y que no es así, como lo vemos, que las mujeres son las que hacen las tareas del hogar y el cuidado, y que estamos muy equivocados”.

— Informante clave de la sociedad civil, PN112

Para los actores de la sociedad civil y la oposición política, este cambio implica un retroceso, ya que los créditos por cuidado infantil no están destinados a funcionar como un incentivo para aumentar las horas que los hombres dedican a este tipo de cuidados, sino como una compensación para las mujeres por la carga desigual del trabajo de cuidados no remunerado que ellas asumen. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron si se llega al acuerdo dentro de la pareja en igualdad de condiciones y si los créditos por cuidado infantil funcionarían como un incentivo para que los hombres aumenten sus horas de trabajo de cuidados no remunerado.

Otro tema controvertido en la reforma previsional se refería a las pensiones por viudez, especialmente en relación con la idea de que hombres y mujeres son iguales ante la ley y, por lo tanto, deben ser tratados de manera igualitaria, junto con la percepción de que las mujeres estaban abusando del uso de tales pensiones.

“Porque consideran que hombres y mujeres son iguales ante la ley, no visualizan el esfuerzo y sacrificio de una madre que tal vez está amamantando, y tiene que ir a cumplir su medio horario y volver para seguir cuidando [...] creemos que es un retroceso en la política de género. El argumento que tienen es que tenemos que igualar. Entendemos que igualar significa dar más derechos a las mujeres para equiparar los derechos que los hombres han disfrutado desde que nacieron y desde que el mundo existe”.

— Informante clave sindical, PN113F

El tema del trato diferenciado también se discutió en relación con el aumento de la edad de jubilación, donde la reforma define la jubilación anticipada para aquellos trabajadores con “empleos particularmente exigentes”. Tanto en el proyecto de ley como en la ley aprobada, estos trabajadores se definen como aquellas personas en la industria de la construcción y trabajos rurales. El sector de la construcción es una actividad eminentemente masculinizada, y el de los trabajos rurales una actividad donde las mujeres representan una gran parte de la fuerza laboral pero sin estar formalizadas. Para algunos informantes clave, las creencias sobre roles de género influyeron como factor a la hora de definir qué trabajos son particularmente exigentes, pues se consideraba que las mujeres realizaban trabajos menos exigentes a nivel físico debido a su menor fuerza.

“A aquellos trabajos relacionados con el esfuerzo físico, que a veces es más fácil, lógicamente, es más probable que sean de ese sexo, y no del otro. Por ejemplo, un trabajador rural es generalmente masculino debido a la fuerza física que se necesita, que muchas veces las mujeres no tienen, a veces sí, pero generalmente no. [...] la verdad es que una mujer llevando una bolsa de 30 kg aquí y [...] tal vez no es lo más adecuado, aunque hay mujeres más fuertes que los hombres, pero estas son excepciones”.

— Informante clave, político, PG113

Otros, en cambio, argumentaron que los “trabajos particularmente exigentes” se definieron como tales porque las personas que se dedican a estas carreras se retiran a una edad temprana. Algunos ejemplos de esto son los soldados, los futbolistas y los policías, en todos los casos actividades

predominantemente masculinas. Si bien la reforma avanza hacia un sistema común, el ámbito militar se sigue adhiriendo a un sistema particular.

Beneficios contributivos vs beneficios como derechos

La idea de que solo aquellas personas que contribuyen tienen derecho a recibir un “beneficio” del Estado y aquellas que no contribuyen reciben “asistencialismo” del Estado estuvo presente en muchas entrevistas a informantes clave, especialmente en relación con las condicionalidades en las AFAM-PE y su focalización (en lugar de un ingreso básico), y las pensiones por viudez. Para algunos entrevistados la idea de las condicionalidades en las AFAM-PE tenía un carácter de corresponsabilidad, ya que los beneficiarios tenían que hacer algo a cambio, considerando que no trabajaban. Mientras que algunos actores veían las transferencias como un derecho ciudadano al bienestar, otros lo veían como una dádiva otorgada por el Estado a ciertos ciudadanos, quienes deben dar algo a cambio.

“Las condicionalidades para mí también fueron algo negativo, esa es mi evaluación. Creo que fue negativo precisamente porque es parte de la base ideológica de la asistencia económica, no como un derecho, digamos, sino como algo que exige un retorno de mi parte, ¿verdad? Algo que implica merecerlo, por así decirlo, no un reconocimiento de un derecho, sino que lo merecés si hacés esto”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, FG111

Según algunos informantes clave, el papel de las condicionalidades era asegurar el voto de los conservadores y tranquilizar a algunos actores progresistas. Por ejemplo, mientras que el MIDES no tenía una posición sobre el tema, el BPS y el MEF argumentaron que las condicionalidades eran necesarias. Además, esta idea también influyó en la definición de “asignación familiar”, descartando la idea de un ingreso básico universal. En este punto, hubo falta de acuerdo en el seno del Gobierno sobre el ingreso básico y más acuerdo sobre las AFAM.

Derechos de los niños frente a los derechos de las mujeres

Tanto en las reformas del SNIC como en la de las AFAM-PE, se planteó el debate entre el bienestar de la infancia y los derechos de las mujeres. En el caso de las AFAM-PE, esta tensión surge en relación con las mujeres como receptoras. Como mencionamos anteriormente, conceder beneficios a las madres se consideraba una visión pragmática para hacerlas más eficaces en lo que respecta al cuidado infantil y darles una mayor autonomía económica, mientras que, por otro lado, existía la opinión de que las condicionalidades reforzaban el papel de cuidado de las madres.

En el caso del SNIC, según un informante clave, el interés y compromiso del Presidente con el SNIC se debieron a su enfoque en el bienestar de la infancia.

“Y le parecía al Presidente Tabaré Vázquez, que tenía un pensamiento tradicional: ‘esto es para los niños’. Viste, lo mismo que habían pensado las feministas y después lo declaró su bandera... Él compró la idea por eso”.

— Informante clave, AG111F

Informantes clave del ámbito académico y la sociedad civil también expresaron que existía una tensión entre la promoción de la igualdad de género y el reconocimiento del importante papel de las mujeres como cuidadoras, no solo de sus propios hijos, sino también de otros miembros de la familia dependientes. Centrarse únicamente en los derechos de la infancia y no considerar a sus cuidadoras —principalmente sus madres— es un impedimento para materializar los derechos de los niños y las niñas.

“Si se combina esta perspectiva intersectorial y esta perspectiva de género, que es lo que yo llamo ‘derechos opuestos’, ¿cuál debería prevalecer: el derecho de las mujeres o el derecho de los niños? Esa pregunta es... absurda, desde mi punto de vista. Digamos, aquí no se trata de una competencia de derechos o de ver qué derecho está por encima del otro. Es necesario [...] contemplar todas las perspectivas y esto sucedió cuando discutimos los servicios de la primera infancia, incluso la política de licencias parentales”.

— Informante clave de la sociedad civil, CA111F

Un informante clave involucrado durante los diálogos y el proceso de diseño del SNIC enfatizó que persistía una visión tradicional e idealizada de la maternidad en el marco del diálogo político. Evocó frases de políticos como “no hay nada mejor para un hijo que estar con su madre hasta los 2 años” o “el problema de la delincuencia juvenil tiene que ver con la ausencia de la madre las 24 horas”. Algunos actores estaban a favor de un modelo familiar tradicional y enfatizaban la importancia del papel reproductivo de las mujeres en la familia. Algunos informantes clave argumentaron que existía la percepción por parte de los CAIF de que los niños no deberían estar en centros de cuidado infantil por más de cuatro horas, aunque esto puede entrar en conflicto con los derechos de las mujeres a buscar empleo a tiempo completo o recibir formación. Además, esto no garantiza una atención adecuada para sus hijos pequeños, lo que lleva a más discusiones para afrontar el problema.

“Los CAIF, por ejemplo, tenían la idea arraigada de que no podían ir por más de 4 horas, y lo que se puso sobre la mesa fue esto, por supuesto, que se estaban alienando los derechos de las mujeres, de tener sus empleos, o de capacitarse”.

— Informante clave del ámbito académico, CA112

El informante clave destacó el ejemplo de los Centros SIEMPRE como un elemento crucial en la promoción de los derechos de la infancia, así como de los derechos de las mujeres, ya que se reconoce la importancia de lograr un equilibrio entre el trabajo y la vida para las madres trabajadoras. Los Centros SIEMPRE son el resultado de una colaboración entre sindicatos y empresas para proporcionar cuidado infantil. Operan durante 12 horas, pero se espera que los niños y niñas pasen no más de 8 horas en las instalaciones.

Otro informante clave del ámbito académico expresó que las agendas de los derechos de la infancia y la igualdad de género han evolucionado en paralelo, dando lugar a esta percepción de que los derechos de la infancia y los derechos de las mujeres son mutuamente excluyentes, y que estas dos agendas son difíciles de integrar.

“Siempre hubo una tensión entre la igualdad de género y los derechos de los niños. Si quiero una madre las 24 horas al día, estoy yendo en contra de los derechos de las mujeres porque estoy exigiendo algo que ellas no pueden hacer, y entonces cómo podemos

comenzar a cambiar esta idea, la cual provino de instituciones públicas y de organizaciones que defienden los derechos de los niños”.

— Informante clave del ámbito académico, CA112F

Ideas sobre las causas fundamentales de la pobreza y su desconexión con la desigualdad de género

La falta de acuerdo en lo que respecta al ingreso básico durante la reforma de las AFAM-PE se relacionaba con la idea de que la pobreza se explica por la pereza, y que la asistencia social reforzaría eso. Mientras que con el ingreso básico se asume que todos en la sociedad contribuyen, ya sea a través del trabajo remunerado o no remunerado, con las transferencias en efectivo condicionadas se presupone que únicamente se proporciona asistencia a aquellas personas que no trabajan.

“Entonces, el ingreso básico asume que todos hacemos algún tipo de trabajo socialmente útil y necesario, así que no hay nadie que no trabaje, hay personas que hacen trabajo no remunerado. Luego, se establece esta discusión, así que no se podría decir que hay personas que no trabajan, tendrías que llamarlo de una manera diferente. Y si no, porque ese no es el acuerdo social que hemos hecho, es nuevamente este dinero para personas que no trabajan y siempre el fantasma histórico de que la asistencia hará que las personas no trabajen, si tienen ese beneficio, no trabajarán”.

— Informante clave, FA114F

Relacionado con esto estaba la idea de que el mérito constituye la base para los resultados educativos y laborales. Durante las discusiones de la reforma de las AFAM-PE, esto estaba relacionado con el tema de las condicionalidades:

“Entonces, en el fondo, depende de qué se piensa que depende la pobreza y la desigualdad en una sociedad. Todos aquellos que creían que dependía más de tu capacidad individual para enfrentar la adversidad, esto parecía paternalismo, y son los que también salen con todas las condicionalidades”.

— Informante clave del ámbito académico, FA111

La idea de que el contexto en el que crece un individuo define si puede enfrentar la adversidad —y, por lo tanto, gran parte de sus posibilidades futuras— también dio forma a los resultados de la reforma:

“Entonces ‘no, es que hay que enseñarles a pescar’ [...] Bueno, ¿qué tipo de caña de pescar tiene una jefa de hogar? ¿Cuál es la calidad de su caña de pescar? ¿Cuál es la calidad de sus instrumentos de pesca? Y además te digo, ¿dónde va a pescar? [...] ¿cuál es el río? ¿El lago, la laguna, el océano donde la mujer va a pescar? Perfecto, bueno, decime, se trata de las capacidades de oportunidades. Entonces, decir igualdad de género y apostar por el desarrollo de los derechos de los niños y adolescentes implica esto”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, FG113M

Universalismo vs. Focalización

En relación con la idea anterior, surgió el debate sobre el universalismo frente a la focalización durante las tres reformas. En el caso de AFAM-PE, se plantearon argumentos en contra de su universalización para toda la infancia. Los oponentes argumentaron que los derechos estaban consagrados, y que diferentes instrumentos estaban dirigidos a diferentes grupos de población y eran proporcionales al ingreso de los destinatarios. Se vislumbraban beneficios más altos para los hogares más vulnerables, mientras que se preveían menos beneficios para otros a través de deducciones fiscales.

“La excusa política, que son políticas diferentes, que había derechos consagrados y eso significaba que el valor del Plan de Equidad, de las AFAM del Plan de Equidad es así, es inversamente proporcional. Las AFAM del Plan de Equidad son las que tienen más valor monetario. En el medio están las AFAM del Banco de Previsión Social, que es la AFAM de los trabajadores formales y luego el que tiene menos valor son las deducciones fiscales, para los sectores medio altos”.

— Informante clave del ámbito académico, FA113F

En 2008, el Gobierno del Frente Amplio tuvo diferentes posiciones. Por un lado, el Movimiento de Participación Popular consideraba que si había más espacio fiscal disponible, este debía asignarse a los sectores más pobres. El Partido Socialista estaba a favor de extender las AFAM-PE, mientras que Asamblea Uruguay”, que lideraba por el MEF— no quería que esto implicara cambios en la reforma tributaria que se estaba debatiendo en ese momento.

La discusión sobre el universalismo frente a la focalización también se planteó durante la reforma de jubilaciones con respecto a la posibilidad de reemplazar la pensión por viudez con un piso de protección social básico (“piso cero”). Las pensiones por viudez son un instrumento creado el siglo pasado que contempla una familia tradicional de proveedor masculino y cuidadora femenina. Según Arza (2017), países como Suecia, Dinamarca y Letonia han decidido eliminar las pensiones por viudez, reemplazándolas con un beneficio básico que tiene como objetivo ofrecer seguridad económica a las personas independientemente de su estado civil o historial laboral. En el caso uruguayo, el UNFPA propuso la creación de un piso básico universal para reemplazar las pensiones de vejez y por viudez (UNFPA, 2021). A diferencia del piso de protección social universal, un derecho para todos los ciudadanos, la pensión por viudez es un derecho que se adquiere en función de una relación de dependencia con el proveedor, generalmente un hombre.

“Deberías decir en el futuro que ya no hay más pensiones por viudez, porque la pensión por viudez es, por definición, una pensión dependiente del vínculo. Es un derecho que, en última instancia, depende de si he tenido o tengo un vínculo con alguien. El derecho básico universal es una pensión tuya. Entonces, estaba muy de acuerdo en abolir las pensiones de viudez, si creas el piso básico”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Sin embargo, el interés del Ejecutivo en reducir el déficit de pensiones en tres puntos del PIB, así como los intereses políticos del Partido Colorado y Cabildo Abierto por mantener las pensiones por viudez y la edad de jubilación, no permitieron que esta propuesta fuera aprobada. La propuesta de un piso básico universal requería redirigir los recursos que estaban subsidiando el déficit de los fondos

de pensiones hacia la creación de un piso básico universal. Esto implicaba una negociación con todos los actores sociales y políticos que respaldaban cada uno de los fondos de pensiones, entre ellos, personas de clase media y alta. Esto es una cuestión controvertida, ya que bajo el régimen contributivo actual, aquellos que han alcanzado la edad mínima de jubilación pero no el número mínimo de años de contribuciones (o viceversa) y por lo tanto no tienen acceso a la jubilación, están subsidiando a quienes están jubilados y reciben beneficios generosos gracias al antiguo régimen de seis partes.

“Otra parte no entiende los aspectos distributivos. Cuando digo si trabajé 20 años y contribuí pero no alcancé la jubilación (la mujer no llega a las jubilaciones). ¿Qué me devuelve el sistema? Nada, obtengo la pensión no contributiva. Todas las contribuciones que hice están subsidiando a otros. ¿Por qué no un piso universal entonces? Entonces, el tema de las mujeres, el tema de las contribuciones...”

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Mientras que algunos actores estaban a favor de la creación de un piso básico universal, que consideraban necesario desde una perspectiva de género, otros estaban en desacuerdo. Entre los primeros estaban el Partido Independiente, algunos sectores del Frente Amplio y algunos sectores del Partido Colorado. Entre los últimos estaba el Partido Nacional, el cual argumentaba que eran necesarios cambios en el sistema tributario para crear un piso básico universal, siendo la tributación uno de los puntos no negociables para el Ejecutivo.

“Y otro estudio, otro diseño del pilar cero, o esto que se llamaba suplemento solidario, algo más universal, que tenía... también te diría que esto fue bloqueado en un grupo de trabajo cuando lo planteé porque no eran amigos de ese diseño en la medida en que seguramente implicaba alguna modificación del sistema tributario”.

— Informante clave del ámbito académico, PA112F

En lugar de crear un piso básico universal, la reforma crea un suplemento solidario, un beneficio que tiene como objetivo complementar los ingresos de los beneficiarios que no alcanzan un nivel mínimo de ingresos, aunque alcancen el requisito mínimo para la jubilación o reciban una pensión por viudez (artículo 177 de la Ley N.º 20.130). A diferencia de la propuesta de un piso básico universal, el suplemento está directamente vinculado al historial laboral o al estado civil. En este sentido, otro factor que dificultó la aprobación de un piso básico universal fue la creencia sobre el merecimiento de los beneficios en función de la capacidad de contribución.

“Los sectores que proponen, en última instancia, bueno, concentramos un piso de bienestar muy reducido en aquellos sectores con extrema privación. Y luego un poco con esa lógica del modelo de ahorro individual, que cada uno [...] y las mujeres intentan contribuir más, y aquellos que ganan menos, en resumen, que los sectores menos educados contribuyan poco porque no fueron educados. En fin, una serie de lógicas explican por qué muchos sectores se oponen al fortalecimiento de esos pilares no contributivos. Entonces me parece que, en gran medida, no se llegan a acuerdos para servir mejor a esos sectores más vulnerables”.

— Informante clave de la sociedad civil, PN111

Ideas sobre lo que la protección social puede hacer por la igualdad de género

Finalmente, hubo diferentes percepciones sobre lo que la protección social puede hacer por la igualdad de género, lo cual influyó en el alcance y resultado de la integración de género en los procesos de reforma. La reforma del SNIC es paradigmática, ya que considera el cuidado de manera holística y lo vincula con otros sectores. Un informante clave recalcó que el cuidado no debería existir como un sector separado dentro de la protección social, sino que debería estar interconectado con otros sectores, en particular la educación, especialmente al hablar de servicios de cuidado infantil. Otro enfatizó el valor de adoptar perspectivas y voces diversas para enriquecer la comprensión del cuidado como un ámbito de política integral.

“Porque, como sabés, el cuidado es multidimensional. Entonces, el problema de la interinstitucionalidad y el trabajo conjunto y sinérgico entre educación, cuidado, salud, seguridad social, economía era totalmente necesario porque de lo contrario no hay posibilidad de cuidado”.

— Informante clave de la sociedad civil, CN112

Por el contrario, durante la reforma previsional prevaleció la percepción de que el sistema jubilatorio no puede hacer mucho para corregir las desigualdades de género porque estas comienzan en el hogar y se reproducen en el mercado laboral, por lo que requieren intervención mucho más temprana en el ciclo vital. También estaba presente la idea de que ya habían realizado muchos esfuerzos en la esfera de la seguridad social, considerando que las mujeres viven más que los hombres y, por lo tanto, reciben una pensión durante más tiempo.

“Tengo la sensación de que esta es una parte central del problema y que la seguridad social no puede hacer mucho al respecto. Se puede hacer un parche, compensar y de hecho en la actualidad compensa bastante, ¿verdad? Hay un aspecto que normalmente no se tiene en cuenta, pero que debería ser considerado: las mujeres viven varios años más que los hombres”.

— Informante clave del ámbito académico, PA114M

7. ¿Cuáles son las principales condiciones y factores necesarios para sostener la integración de una perspectiva de género y generaciones en el sistema de protección social a lo largo del tiempo?

Ahora nos enfocamos en investigar las principales condiciones necesarias para mantener la integración de una perspectiva de género y generaciones en los sistemas de protección social a lo largo del tiempo. Centrándonos en la sostenibilidad política, financiera e institucional, triangulamos fuentes secundarias con los datos cualitativos obtenidos a través de entrevistas con informantes clave, donde obtuvimos sus opiniones y percepciones sobre lo que se requiere para asegurar que las reformas sensibles al género y a la edad sean duraderas.

a) Sostenibilidad política

RECUADRO 2: FACTORES QUE AFECTAN A LA SOSTENIBILIDAD POLÍTICA AL INTRODUCIR PERSPECTIVAS DE GÉNERO Y GENERACIONES

1. Aprovechar el capital político y el movimiento feminista
2. Mantener una coalición político-social
3. Incrementar la voluntad política al mejorar el entendimiento por parte de los políticos de las perspectivas de género y generaciones
4. Fortalecer el rol de las mujeres políticas
5. Involucrar a la sociedad civil y abordar la falta de actores colectivos en temas de políticas determinados

Aprovechar el capital político y el movimiento feminista

Un fuerte movimiento feminista heterogéneo se definió como la primera condición para sustentar la integración de género en las reformas del sistema de protección social. Algunos informantes clave señalaron que el Uruguay cuenta con capital político y un movimiento feminista sólido, que primero penetró en las estructuras de los partidos políticos y luego ingresó al Estado. De esta manera, las feministas tienen una doble militancia en el movimiento social y en los partidos políticos. La generación de capital político y técnico dentro del aparato estatal se considera necesaria para crear espacios de control, aprendizaje y negociación.

“[El] Uruguay desarrolló un movimiento feminista relativamente institucionalizado que se insertó en las estructuras de los partidos políticos y que luego, especialmente con el ascenso del Gobierno del Frente Amplio, se insertó en las estructuras del poder. Hoy en día, una parte importante del movimiento feminista más joven critica eso como cooptación. Pero es un paso necesario para generar espacios políticos de control, aprendizaje, negociación, del movimiento feminista con el sistema político y con el Estado”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

La heterogeneidad dentro del movimiento feminista, que incluye tanto movimientos radicales como institucionalizados, en particular, fue percibida como otra condición para la sostenibilidad con dos objetivos distintos. El movimiento radical anterior mueve la agenda pública de igualdad de género, mientras que el movimiento institucionalizado tiene vínculos más fuertes a nivel político para abogar por la introducción de una perspectiva de género en las políticas públicas.

“Por lo tanto, creo que la sostenibilidad también depende de la fuerza política que tengas. Necesitás un movimiento feminista y de mujeres. Feminista primero, el movimiento de mujeres más amplio también es válido. Y ese movimiento tiene que tener vínculos, conexiones, incidencia, ‘palanca’, en el sistema político y también en el Estado”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Mantener una coalición político-social

Segundo, mantener una coalición entre los encargados de la formulación de políticas y la sociedad civil se definió como otra condición necesaria para institucionalizar tanto la integración de género como generaciones en las reformas del sistema de protección social. En el caso de las AFAM-PE, los informantes clave reportaron que hubo una fracción que inicialmente estaba convencida de introducir las perspectivas de género y de la infancia durante dicha reforma, pero esa unidad no se mantuvo con el tiempo, posiblemente porque era más pequeña y menos influyente de lo que parecía.

“Pero me parece que [...] aunque hubo una coalición, un grupo muy grande de personas convencidas de este tema, no era tan grande, era más como un micromundo en comparación con lo que pensábamos”.

— Informante clave del ámbito académico, FA112F

Los informantes clave también percibieron que la discusión sobre género puede estar en una etapa avanzada entre los académicos, pero principalmente entre aquellos pocos que estudian el tema.

Señalaron que se necesita un vínculo más fuerte con la clase política para garantizar que el género se institucionalice en la protección social.

“Pero creo que la clase política no lo entendió. No se entiende en general; es una discusión todavía muy... un poco encapsulada, incluso en la conversación sobre la representación política de las mujeres, todo el trabajo de investigadores feministas reconocidas. En otras palabras, tengo la sensación de que somos las mismas mujeres hablando entre nosotras y no creo que a nivel político los políticos lo entiendan demasiado”.

— Informante clave del ámbito académico, FA112F

Incrementar la voluntad política al mejorar el entendimiento por parte de los políticos de las perspectivas de género y generaciones

En tercer lugar, la voluntad política fue identificada, como era de esperarse, como la tercera condición. Involucrar a los políticos en la adopción de un enfoque de género implica fomentar su comprensión de las dinámicas y temas de género. En el caso del SNIC, los informantes clave coincidieron en que es fundamental contar con una ley, ya que así se garantizará la continuidad, independientemente de los cambios de gobierno. No obstante, esto no es suficiente. La voluntad política de las autoridades gubernamentales, además de la participación activa de la sociedad civil, incluidos los movimientos feministas, fue crucial para la implementación exitosa del SNIC. Si bien uno de los hitos significativos de la ley fue el reconocimiento del cuidado como un derecho fundamental, accesible para todos y no limitado a unos pocos privilegiados, esta visión enfrenta riesgos potenciales si el sistema de cuidados no se fortalece. Se plantearon preocupaciones sobre cambios en el liderazgo y diferentes perspectivas políticas que podrían impactar su curso.

La voluntad política está directamente vinculada a la asignación de recursos para la implementación de políticas, especialmente importante en el caso del SNIC dada su meta de universalización. Con un fuerte compromiso político, es factible asignar los recursos necesarios para realizar este sistema de cuidado transformador que busca modificar la división sexual del trabajo. Sin embargo, la falta de voluntad política obstaculiza el progreso, lo que conduce a una focalización perpetua y una distribución inadecuada de recursos, lo que impide una verdadera universalización.

“Si existe voluntad política, es factible proporcionar recursos al sistema de cuidados, pero si no hay voluntad política, no importa cuántas fórmulas diferentes se inventen, esto no se logrará.[...] Hoy en día, creo que todavía estamos en una situación más crítica, y no veo ningún indicio en términos políticos de que el sistema de cuidados vaya a ser una prioridad en el futuro inmediato”.

— Informante clave del ámbito académico, CA111

Algunos informantes clave también reconocen cierto avance en la introducción de una perspectiva de género. Sin embargo, hasta ahora esto no ha sido suficiente para mantener la voluntad política a lo largo del tiempo, especialmente entre los dirigentes y particularmente entre los políticos masculinos.

“Entonces, ¿cómo se puede construir más voluntad política? Creo que aún queda un largo camino por recorrer. Veamos, la voluntad política, especialmente en los hombres, surge cuando hay un costo que pagar. Por lo tanto, aún el movimiento de mujeres, las

mujeres políticas, que comparten esta agenda mucho más, no han hecho los movimientos necesarios para hacerle pagar un costo más alto a un 'establishment' cuando no quiere o es reacio a incorporar esto”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Uno de los factores que explica la falta de voluntad política es la falta de comprensión de lo que implica integrar el género en las políticas públicas. Aunque la igualdad de género es de dominio público, hay una falta de comprensión tanto entre los actores políticos como entre los académicos que se centran en áreas de políticas públicas distintas al género, por ejemplo, diferentes ramas de la economía.

“Si no se entiende completamente cuál es el bono de género, el plus del delta de productividad que se genera al pasar de una producción preindustrial en el hogar, de servicios, a formas colectivas que liberan la fuerza laboral, que además es una fuerza laboral en promedio más educada que la de los hombres...El tema del embarazo temprano y lo negativo que es, el tema de las tasas de fertilidad divergentes⁹... *Estos elementos que hoy en día nosotras, sociólogas feministas, y algunas otras personas que se dedican a estudiar estos temas, hemos incorporado, hemos monetizado, hemos colocado como restricciones que afectan su potencial para el desarrollo económico, etc...* Aún entre una parte significativa de los tomadores de decisiones no es moneda corriente, o no lo entienden, o les parece irrelevante, o ambas cosas”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Esta falta de conocimiento o interés se vuelve aún más relevante ya que obstaculiza los diálogos con algunos cuadros políticos, con pocos individuos entre la clase política teniendo tal comprensión y perspicacia.

Fortalecer el rol de las mujeres políticas

En cuarto lugar, el papel de las mujeres políticas fue identificado como una condición clave para mantener a lo largo del tiempo las reformas sensibles al género. Algunos informantes clave mencionaron que tener mujeres en posiciones de toma de decisiones, tanto entre los políticos como en la sociedad civil, puede ayudar a crear oportunidades para integrar una perspectiva de género o enfocada en la infancia en las reformas, así como para llevarlas a cabo.

“Hay una parlamentaria que ha estado promoviendo un proyecto de ley desde el último periodo, está promoviendo un proyecto de ley que tiene que ver, y que consultó a la sociedad civil, sobre un sistema integral de protección y cómo organizar las respuestas con respecto a él, ella al principio se enfocaba mucho en la primera infancia y luego, con las diferentes consultas que se hicieron, lo extendió a la infancia y la adolescencia”.

— Informante clave de la sociedad civil, FN112

Otros informantes clave argumentaron que las mujeres políticas y el movimiento feminista no han tenido éxito en lograr que quienes están en el poder asuman los costos cuando no están dispuestos a integrar el género en la protección social, principalmente debido a la baja representación política de las mujeres (en 2020, el 26% de los senadores y el 17% de los diputados eran mujeres, [MIDES,

75 ¿Cuáles son las principales condiciones y factores necesarios para sostener la integración de una perspectiva de género y generaciones en el sistema de protección social a lo largo del tiempo?

2020)) y porque ellas mismas a menudo no llegaban a comprender la importancia de integrar una perspectiva de género en las reformas del sistema de protección social. Aumentar el número de mujeres en posiciones legislativas y sensibilizar a aquellas que aún no tienen una perspectiva de género fueron medidas consideradas por los informantes clave como estrategias para garantizar la institucionalización del género y generaciones.

“El lugar de las mujeres es muy importante dentro de los espacios de toma de decisiones [...] Porque había varios actores como el Ministro de Trabajo y el referente de esta reforma, y todo el PIT CNT y todos eran hombres. Entonces, eran hombres hablando sobre mujeres, y los cambios en los derechos y perspectivas de las mujeres en manos de hombres”.

— Informante clave de la sociedad civil, PN112

Involucrar a la sociedad civil y abordar la falta de actores colectivos en algunos temas de políticas

Como describimos anteriormente, la práctica de construir alianzas entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector académico es otro factor identificado por los informantes clave que puede asegurar que la integración de género y generaciones se institucionalice y se mantenga en el tiempo. Estos son tres actores que cumplen funciones diferentes y complementarias: 1) la sociedad civil en su papel de incidencia, generando demandas e incorporando conocimientos de todo el país; 2) el sector académico, en su papel de generación de evidencia, realizando investigaciones y analizando datos para orientar el diseño; y 3) el Gobierno en su papel de toma de decisiones e implementación, transformando las demandas y la información en políticas públicas.

Sin embargo, la participación de la sociedad civil depende de varios factores, por ejemplo, la existencia de actores colectivos organizados, espacio para el diálogo que el Gobierno esté dispuesto a proporcionar, y la presencia de consenso dentro de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Algunos informantes clave percibieron que no hay actores colectivos que aboguen por los derechos de los trabajadores informales o por un sistema no contributivo, ya que los sindicatos abogan por la defensa de sus propios miembros.

“Ella tiene toda esta teoría de que el movimiento sindical no defiende las asignaciones no contributivas. No hay actores sociales claros que las defiendan, los trabajadores informales y otros no están constituidos como actores sociales [...] así que ahí tenés un problema de cuáles son los actores que defienden la expansión del sistema no contributivo y eso es muy débil...”.

— Informante clave del ámbito académico, FA111F

Además, aunque ha habido avances en cuestiones de igualdad de género gracias a un sólido movimiento feminista, los informantes clave expresaron preocupaciones de que en el caso de la infancia no hay defensores equivalentes.

“En otras palabras, el género es lo más denunciado y se ha avanzado... El sistema de cuidados está incompleto y ha sido deprimido, pero el movimiento de feminista siempre sale adelante. En la infancia... no hay actores colectivos”.

— Informante clave del ámbito académico, FA113F

Finalmente, los informantes clave señalaron que los organismos de las Naciones Unidas, el mundo académico y los movimientos feministas tienen un papel que cumplir en la defensa y la inclusión del tema en la agenda pública y política.

b) Sostenibilidad institucional

RECUADRO 3: FACTORES QUE AFECTAN LA SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL

1. Fortalecer el trabajo intersectorial desde una perspectiva institucional
2. Inquietudes acerca de la fragmentación de políticas y sus efectos en la protección social sensible al género y a la edad
3. Fortalecer el papel de las unidades de género y el debate sobre un Ministerio de Asuntos de la Mujer o Ministerio para la Infancia y la Adolescencia
4. Capacitación y creación de capacidades
5. Enfrentar los problemas organizativos de la sociedad civil

Fortalecer el trabajo intersectorial desde una perspectiva institucional

Una institucionalidad fuerte de protección social conectada con otros ministerios fue otra condición clave identificada por los informantes entrevistados clave para esta investigación. En el caso de las jubilaciones, un informante clave destacó que la centralización de la administración del sistema de protección social a través del BPS es una virtud desde la perspectiva de la sostenibilidad institucional, debido a diversos factores: 1) la interconexión de los sistemas de salud y seguridad social, por su naturaleza contributiva; 2) la construcción de una base de datos; y 3) los equipos técnicos sólidos del BPS, lo que lo convierte en uno de los organismos más importantes del país.

“Tenemos interconexión con todas las actividades de una persona, incluso cuando tienen pensiones de otros organismos [...] el Banco de Previsión Social es la organización que puede hacer absolutamente todo en este país. Por eso trabaja tanto con otras agencias estatales”.

— Informante clave de la sociedad civil, PN113F

En el caso de las AFAM-PE, aunque algunos informantes clave señalaron que era una buena idea ubicarlas dentro de la órbita del BPS debido a su estructura institucional y legitimidad, actores del gobierno actual consideran que el MIDES debería desempeñar un papel más relevante en su implementación.

“Bueno, me refiero a lo que te estaba diciendo sobre la ventanilla única. Hoy en día, el marco institucional está claramente gestionado a través del BPS y el MIDES, [...] pero como está sobre dos patas, hay información que no tenemos y que tenemos que pedir, y esto causa retrasos en el análisis. Por eso ahora queremos avanzar hacia esta integración de sistemas, y queremos tener más información y eventualmente que ‘el negocio’ de las asignaciones familiares esté 100% en el MIDES y de última el Banco lo podemos utilizar como agente de pago, pero debería estar bien instalado en el Ministerio”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, FG112M

Al analizar el trabajo intersectorial entre ministerios en el marco del sistema de protección social, se llegó a un acuerdo de que esta colaboración es necesaria pero también plantea desafíos. En el contexto de tanto el proceso de reforma de las AFAM-PE como el del SNIC, los gobiernos de izquierda en el Uruguay estaban comprometidos en asegurar el trabajo intersectorial de sus ministerios para tener una visión integral de los problemas relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad. Esto fue en respuesta a un Estado que funciona de manera sectorial: los ministerios no lidiaban con nada fuera de su ámbito de competencia, pero si lo hacían, tenían que hacerlo de manera interinstitucional. Por otro lado, el SNIC no se limita a un solo sector, sino que, por su naturaleza, se enfoca en dimensiones transversales que incluyen el género, la edad, la discapacidad y condiciones sociales. Como resultado, las políticas deben tener en cuenta estas complejidades y garantizar un enfoque integrado.

“Entonces, también hay un problema que tiene que ver con lo que identifico como un elemento absolutamente necesario de este tipo de políticas, que es la intersectorialidad, porque son políticas que tocan, entre comillas, diferentes áreas de políticas públicas que normalmente están en diferentes sectores: infancia, salud, personas mayores, discapacidad, etcétera, etcétera, políticas laborales, en resumen... Y, pretender desarrollar una política de cuidado sin este enfoque intersectorial es imposible”.

— Informante clave del ámbito académico, CA112F

Sin embargo, los informantes clave reconocieron la fragmentación institucional dentro del Estado, ya que diferentes ministerios y organismos a menudo trabajan de forma aislada, lo que puede obstaculizar la implementación de políticas integrales de cuidado y crea desafíos en la coordinación de esfuerzos y la obtención de resultados integrales. Tener representantes de diferentes sectores en la mesa puede llevar a tensiones y contiendas sobre competencias, presupuestos y responsabilidades. La definición de responsabilidades y la asignación de presupuesto es un aspecto especialmente importante que puede obstaculizar la implementación. A modo de ejemplo, un informante clave sugirió la creación de una dependencia o departamento dentro del SNIC que abogue activamente por la incorporación de una perspectiva de género para que se convierta en parte integral de la política de cuidados.

“Y uno de los temas en los que pensamos en la red es que, dentro de la estructura del sistema de cuidados, debe haber un área que milite dentro, por así decirlo, para ver que esta perspectiva se incorpore, porque de lo contrario no se hace de forma espontánea”.

— Informante clave del ámbito académico, AA111

Para comprender la probabilidad de sostenibilidad institucional en la reforma del SNIC, también es interesante explorar la evolución del papel de la Secretaría de Cuidados, que anteriormente estaba a cargo de la coordinación interinstitucional e interministerial, mientras que durante la actual administración del Gobierno, ha comenzado a asumir la función de implementar programas de otras instituciones como el INAU. La percepción compartida entre algunos informantes clave es que el objetivo principal del Gobierno es reducir el gasto público total, incluido el presupuesto del SNIC, lo que ha llevado a cierta confusión y desafíos en la implementación del SNIC, y el temor de que todas las áreas intersectoriales estén en riesgo de ser reducidas.

Articular frente a la fragmentación de políticas

En la reforma de las AFAM-PE, tanto actores de izquierda como de derecha propusieron la unificación de los tres planes de asignaciones familiares en un único sistema, pero diferían en sus puntos de vista sobre el universalismo en contraposición con la focalización, y las transferencias condicionadas en contraste con las incondicionales.

“La arquitectura institucional está fragmentada porque hoy en día tenés tres sistemas: el sistema contributivo para trabajadores privados que está en el Banco de Previsión Social, el sistema similar para trabajadores públicos que proviene directamente del sector público y está regulado por otra ley, que es la 14.000... no sé cuánto, y el Plan de Equidad de Asignaciones Familiares, que estaba bajo la órbita BPS-MIDES, pero ahora está siendo principalmente realizado por MIDES. Entonces, tenés tres instituciones, lo que muestra una fragmentación”.

— Informante clave del ámbito académico, FA111F

Algunos informantes clave señalaron que la unificación de los planes en un solo sistema es necesaria para evitar diferencias en las asignaciones para las personas en situación de pobreza y para los trabajadores formales. Como describimos anteriormente, el argumento que sostiene el universalismo está relacionado con ideas de pobreza, ya que se percibe que quienes no trabajan no contribuyen a la sociedad. En cambio, otros argumentaron que con una transferencia en efectivo universal no se cuestiona cuánto contribuyen las personas a la sociedad.

En el caso del SNIC, varios informantes clave señalaron que la transformación de la Secretaría de Cuidados en la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad está poniendo en peligro la visión de universalidad de las necesidades de cuidado del SNIC y su capacidad para satisfacer las necesidades específicas de las poblaciones con discapacidad. Esto también implicó un cambio en la estructura de la Secretaría, que pasó de tener una unidad de género a tener una persona trabajando en la perspectiva de género, lo que puede afectar su institucionalización. Además, los informantes clave destacaron la necesidad de abordar los desafíos en la gobernanza del SNIC dentro del MIDES, en particular el desafío de coordinación entre los diferentes organismos —como la Secretaría Ejecutiva, la Junta Nacional de Cuidados y el Comité Consultivo— y los problemas en la composición de la propia Junta Nacional de Cuidados, que debería incluir a otros organismos estatales relevantes.

“Esto, porque el sistema [SNIC] no pertenece al MIDES, [...] pero la Secretaría Ejecutiva está en el MIDES, esto, la Junta Nacional de Cuidados tal vez debería ser reestructurada porque puede haber otras agencias estatales que deberían estar allí con más fuerzas,

por ejemplo, los gobiernos departamentales que están previstos pero no han tenido un papel importante. Y bueno, si querés trabajar en territorialidad y establecer, digamos, programas con los gobiernos locales, es esencial, pero no podés hacer una junta muy grande, así que hay que pensarlo muy bien”.

— Informante clave del ámbito académico, AA111

En cambio, el proceso de reforma del sistema previsional consistió en la creación de un único sistema a partir de los seis fondos de pensiones (el BPS, la Caja Militar, la Caja Policial, la Caja de Profesionales, la Caja Bancaria y la Caja Notarial). Los informantes clave detectaron una dificultad a la hora de garantizar la sostenibilidad institucional: vencer los intereses de cada uno de los fondos en mantener sus propios beneficios. La reforma busca minimizar este riesgo a través de un proceso de convergencia a largo plazo que se aplica gradualmente.

“Lo que sucede es que en la práctica es difícil llevarlo adelante porque existen intereses creados, existen derechos adquiridos y se defienden. Y por supuesto, el argumento de igualar hacia arriba es difícil, ¿verdad? Porque a todos nos gustaría tener la pensión de un coronel, pero un coronel de los años 80, pero no es posible. Entonces, estas igualaciones implican que a algunas personas no les va a ir tan bien como antes, es inevitable. Pero cuando lo bajamos, bueno, ¿cuáles son las desigualdades [...] y cómo deberían ser atacadas?, bueno, hay más que matices”.

— Informante clave del ámbito académico, PA114M

Fortalecer el papel de las unidades de género y el debate sobre la creación de un Ministerio de Asuntos de la Mujer y un Ministerio para la Infancia y la Adolescencia

Tercero, se consideró la necesidad de fortalecer el papel de las unidades de género como un factor importante en aras de una protección social que tenga en cuenta el género. Uno de los informantes clave destacó la dificultad de integrar una perspectiva de género en un Estado que opera de manera sectorial y carece de mecanismos de sanción para los casos en que sus entidades o sus máximas autoridades no muestren la voluntad política para integrar dicha perspectiva.

“Entonces, cuando me dicen cómo integrarlo, digo, ¿pero cómo lo hago empíricamente? ¿Cómo lo integro cuando tengo un Instituto de la Mujer aquí, el INAU aquí, cómo lo hago? Debido a la estructura institucional [...] discursivamente todos hacemos todo [...] En un estado sectorizado donde en realidad no hay sanción por no coordinar o no integrar, no hay una sanción institucional o política”.

— Informante clave del ámbito académico, FA113F

Por el contrario, la creación de la Unidad de Género dentro de la Secretaría de Cuidados fue vista por los informantes clave entrevistados para esta investigación como un hito significativo en la integración de género en el SNIC, y una condición clave para la institucionalización de género en el futuro. Su principal objetivo era garantizar la integración de una perspectiva de género en todas las facetas del SNIC, desde los servicios hasta las regulaciones. Sin embargo, la Unidad de Género dentro del SNIC a menudo sirve como un punto de referencia *de facto*, pues compensa la falta de una unidad formal

dentro del MIDES y asume el papel de promover la igualdad de género dentro del marco político más amplio.

“Dentro de este marco creamos la Unidad de Género, que tenía una coordinación técnica, pero también se encontraba la cuestión más política y el vínculo con el Instituto de la Mujer y esos temas”.

— Informante clave de la sociedad civil, CG111F

En lo que respecta a la reforma de pensiones, solo el BPS cuenta con una comisión de género que se centra en su integración dentro de la institución. Por un lado, esto se percibe como un avance, ya que el BPS es la institución más importante en el Uruguay que gestiona beneficios de protección social, y por el otro, evidencia que los otros cinco fondos no tienen una comisión de género similar (por ejemplo, los créditos por cuidado son solo para aquellos trabajadores cubiertos por el BPS).

“Dentro del Banco de Previsión Social hay un grupo de género, [...] desde 2007 que trabaja en ciertos temas de género. Somos miembros del Consejo Nacional de Género, al igual que muchas otras agencias, y hay algunos temas de género que se están promoviendo, que se han mejorado”.

— Informante clave de la sociedad civil, PG112F

En lo que respecta a la institucionalización de una perspectiva de generaciones en la política pública, un informante clave destacó el problema de la fragmentación, que se manifiesta en las instituciones que protegen a niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, la ANEP ofrece educación sin intervención por parte del INAU, y con un contacto mínimo con el Ministerio de Salud Pública. Los participantes en el taller de validación organizado para esta investigación en octubre de 2023 argumentaron que los adolescentes — especialmente aquellos que enfrentan altos niveles de vulnerabilidad— carecen de protección adecuada y a menudo recae sobre ellos la responsabilidad de cuidado de hermanos menores, sin acceso a políticas de apoyo alternativas más allá del acceso a la educación secundaria. Además, los informantes clave subrayaron la importancia de considerar a los individuos en su totalidad, con una mayor integración de los programas de protección social y una mayor comunicación entre las instituciones de protección social —como escuelas, centros de atención médica, el BPS y el MIDES—.

Algunos informantes clave propusieron la creación de un Ministerio de Asuntos de la Mujer o un Ministerio para la Infancia y la Adolescencia. Otros destacaron la necesidad de establecer unidades de género especializadas en cada ministerio, y un Ministerio de Asuntos de la Mujer con un marco institucional más sólido que el que tiene actualmente InMujeres.

“Nunca elegimos tener un ministerio; creo que fue un error [...] Es decir, el argumento es que si transversaliza bien, no necesito una entidad vertical potente. Para mí, sí necesitamos, digo. Para mí, lo que el tiempo nos ha mostrado es que nos cuesta mucho transverzalizar bien, en parte porque no tenemos un vertical potente. Es decir, no es uno u otro, simplemente necesitás una vertical potente para poder transverzalizar mejor [...] Entonces, es un aspecto de institucionalización que creo que necesita mejorarse”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Algunos informantes clave expresaron argumentos similares sobre la necesidad de crear un marco institucional más sólido para combatir las vulnerabilidades que afectan a la infancia, ya que el marco institucional actual a menudo se centra en el cuidado institucionalizado sin considerar el bienestar infantil de una manera más integral. Otros señalaron que esto llevaría a que las perspectivas de género y los derechos de la infancia se “sectorialicen” en un solo ministerio, lo que sería perjudicial para integrar tales perspectivas en el resto de los ministerios. En este sentido, algunos informantes clave expresaron preocupación de que, dada la naturaleza sectorial del Estado uruguayo, la creación de un Ministerio de Asuntos de la Mujer o un Ministerio para la Infancia y la Adolescencia podría llevar a que los otros ministerios dejaran de preocuparse por esta cuestión.

“Es decir, el día que hagamos la perspectiva de género o de generaciones una sectorial del Estado, perdemos el partido. ¡Ya está! Es perder, es como decir ‘Consolidé el Ministerio de la Mujer’, así que nadie se preocupa por las mujeres. Como ocurrió con la pobreza, la cara fea de los ministerios de desarrollo social de los años 2000 es que el resto de las instituciones del Estado decían los pobres son de ustedes, problema de ustedes; yo me ocupo del trabajo, la educación y todo lo demás. Ahora que el niño llega a la escuela si está en exclusión social, es tu problema”.

— Informante clave de la sociedad civil, FG114M

Además, algunos informantes clave expresaron preocupación por la idea de crear nuevos ministerios, y en su lugar abogaron por un nuevo diseño organizativo del MIDES. El actual proyecto de ley sobre la Primera Infancia que se está examinando en el Parlamento, propuesto por Cristina Lustemberg, se centra en mejorar la primera infancia, la infancia y la adolescencia a través de mecanismos de coordinación como el Gabinete de Primera Infancia y una Unidad de Coordinación en el Ministerio de Economía.

Capacitación y construir capacidades

El cuarto factor que los informantes clave consideraron necesario para asegurar la sostenibilidad institucional de una perspectiva de género y generaciones fue la capacitación y la creación de capacidades de los funcionarios en todos los niveles y la construcción de equipos técnicos sólidos. Como resaltó un informante clave:

“[...] el hecho de que no tengas un equipo técnico sólido debilita la política porque las personas, no se trata solo de los puestos directivos, sino que necesitás equipos con formación”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, CN113F

Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil

Los informantes clave enfatizaron la necesidad de abordar los problemas organizativos de algunas organizaciones de la sociedad civil que pueden ser un obstáculo para su participación y defensa en las reformas, comenzando por los recursos financieros. Por ejemplo, en la reforma del SNIC, las organizaciones de la sociedad civil centradas en la discapacidad se enfrentaban a un desafío: estaban demasiado dispersas, cada tipo de discapacidad tenía su propia organización. Para abordar este problema, se formó una alianza para la discapacidad, con el objetivo de unir a estos grupos

y crear una voz colectiva más fuerte en la defensa de los derechos y la inclusión de las personas con discapacidad. La alianza buscó participar en el comité consultivo para influir en los procesos de políticas y de toma de decisiones. Sin embargo, su participación enfrentó dificultades, ya que la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad —que incluía actores estatales— ingresó en una etapa posterior al comité. Además, sus recursos financieros limitados, equipos pequeños y otras responsabilidades le dificultaron participar plenamente en los debates y esfuerzos de promoción. Aunque no fueron integrados en la Red Pro Cuidados, intentaron ejercer influencia en el Parlamento y en debates de políticas críticas para promover los derechos de las personas con discapacidad, así como una mejor comprensión de los temas relacionados con la discapacidad.

Finalmente, los informantes clave destacaron la importancia de crear espacios de participación para niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar que sus perspectivas estén representadas en las reformas del sistema de protección social en el futuro.

“Y algo fundamental que lleva mucho tiempo, es cómo garantizar espacios más abiertos para la participación, y espacios más abiertos para la participación que también involucren a los propios adolescentes, a los propios niños...”.

— Informante clave, encargado de la formulación de políticas, CN113F

c) Sostenibilidad financiera

RECUADRO 4: FACTORES QUE AFECTAN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

1. Abordar la regresividad del sistema
2. Incrementar las inversiones en protección social
3. Buscar fuentes de financiación alternativas y revalorización del trabajo no remunerado

Abordar la regresividad del sistema

El plan de pensiones en el Uruguay se financia mediante las contribuciones realizadas por empleados y empleadores, que complementan las del Estado. Debido al envejecimiento de la población, todos los fondos de pensiones han tenido que someterse a reformas debido a la insostenibilidad financiera del sistema (CINVE 2021). A pesar de esto, el sistema sigue siendo financieramente insostenible, y el 35% del déficit se financia con rentas generales, por ejemplo, a través de impuestos indirectos como el IVA, que todos los ciudadanos pagan, incluidos los trabajadores informales (una forma de “contribución indirecta” como señalaron algunos participantes en el taller de validación).

Además, algunos académicos argumentaron que el sistema previsional es extremadamente regresivo, ya que mientras algunas personas pueden recibir una jubilación, y, en algunos casos, con beneficios mucho más altos que otros (como en el caso de los militares)— otros no acceden a estas prestaciones porque no cumplen con los requisitos mínimos de años de servicio, y terminan financiando las pensiones de los demás con sus contribuciones.

“Los pobres están subsidiando a los integrados, era lo que pasaba. La población más vulnerable, que contribuyó durante 5 años, 10 años, 9 años, 12 años, estaba subsidiando... Ahora se te suma para mejorar tu pensión no contributiva. Y por otro lado, para aquellos que logran la jubilación pero están por debajo de cierto valor, se define ahora un subsidio para mejorar eso. Eso es lo más parecido al piso cero que consiguieron”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

En cambio, los presupuestos de las AFAM-PE y el SNIC se definieron según la disponibilidad del espacio fiscal, y el presupuesto de cuidados se vio restringido por el aumento en el gasto en pensiones. Los informantes clave coincidieron en que existe un desequilibrio considerable entre el gasto en pensiones y el gasto en la infancia y los adolescentes.

“Cuando terminamos de proponer la ley y dijimos que esto debe comenzar con 500 millones. Me reúno con el equipo económico. Les digo los números y me dicen ‘No, lo que hay es 200, y hay 200 porque las jubilaciones y pensiones nos están requiriendo un aporte adicional del IVA y el IASS’”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

“El gasto social público en [el] Uruguay está muy sesgado hacia los adultos mayores, es parte de un mecanismo político, es una trampa en la que varios países han caído, [el] Uruguay es uno de ellos, y eso va en contra de los niños. Por supuesto, nunca hay suficiente para las jubilaciones, siempre querríamos más, pero sin importar cómo lo midamos, en [el] Uruguay estamos gastando demasiado en jubilaciones. Creo que deberíamos aumentar el gasto en la primera infancia. La primera infancia y no tan temprana, la educación, los jóvenes, claramente”.

— Informante clave del ámbito académico, PA114M

Dado que el plan de pensiones se basa en un sistema contributivo con el proveedor masculino y el cuidador femenino, el hecho de que la mayor parte de los gastos en los hijos sean asumidos por la familia, y que las cambiantes dinámicas demográficas y sociales puedan traducirse en nuevos arreglos familiares con un aumento de los hogares de jefatura femenina (Filgueira, 2011), resulta en un régimen fuertemente regresivo desde una perspectiva de género y generaciones. Mientras que el Gobierno señaló que el sistema de pensiones no puede resolver todos los problemas, la sociedad civil abogó por una visión más integral del sistema que incluya cuestiones como el sistema de cuidados y la infancia.

Incrementar las inversiones en protección social

Los informantes clave mencionaron varios factores que pueden garantizar la sostenibilidad financiera de la integración de género y generaciones en la protección social. En primer lugar, en una economía

con recursos finitos, la asignación de recursos en un área tiene un impacto en la asignación de recursos en otras esferas de la política pública. Por ejemplo, ciertos parámetros definen el crecimiento del gasto en pensiones, y este crecimiento afecta el espacio fiscal disponible para otras políticas, por ejemplo, en materia de cuidados. En el sistema de pensiones, factores como la indexación por el índice medio de salarios (definido por el artículo 67 de la Constitución) y las medidas gubernamentales en relación con los aumentos salariales definen el aumento del gasto en pensiones. Un informante clave señaló que la política del Gobierno de Vázquez entre 2005 y 2009 fue que los salarios crecieran por debajo de la productividad como mecanismo para contener el gasto en pensiones.

“¿Qué pasa en el primer Gobierno de Vázquez que es particularmente ilustrativo del problema de[1] Uruguay? En el primer Gobierno de Vázquez, los salarios crecieron por debajo de la productividad. Es un modelo conservador de aumento salarial. Muy orientado hacia abajo, por el salario mínimo, pero luego en el resto muy moderado y en el Estado muy moderado. Eso significa que también controlamos el tema de las jubilaciones y pensiones. Con un aumento significativo del PIB, nos dio espacio fiscal para invertir en niños”.

— Informante clave del ámbito académico, AA112M

Sin embargo, la baja cobertura resultante de la reforma de 1996 y los factores de la economía política llevaron a la reforma de 2008, aumentando la cobertura del sistema y el gasto en pensiones y jubilaciones, y reduciendo el espacio fiscal para la infancia y los cuidados.

En ambas reformas de las AFAM-PE y el SNIC, los informantes clave abogaron por un aumento en las inversiones financieras en protección social. Respecto a las AFAM-PE, los informantes clave destacaron que aunque el programa tiene una amplia cobertura, proporciona una suma pequeña a los beneficiarios y carece de integración con el sistema de protección social más amplio, lo que impide un impacto más significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

“No, no es suficiente. Creo que si uno examina el sistema de asignaciones familiares, el de las AFAM-PE en una lógica más comparativa es un modelo medio pobre, cuyo eje fundamental es que tiene una cobertura muy amplia pero con cantidades relativamente bajas y un sistema poco integrado en el sistema de protección social”.

— Informante clave del ámbito académico, FA112F

Los entrevistados también subrayaron problemas presupuestarios en el SNIC, percibidos siempre como una debilidad, comprometiendo sus posibilidades de lograr una cobertura universal. De hecho, durante la primera etapa de la implementación del SNIC, los recursos incluso se reasignaron al presupuesto educativo.

“Lo primero que se necesita para cualquier política es un presupuesto, y ese siempre fue el punto débil de esta política [...] Ese es uno de los elementos que identifiqué como debilidades de la política actual que tienen que ver con el enfoque y la pretensión de universalidad que nunca se logra y que está retrocediendo cada vez más”.

— Informante clave del ámbito académico, CA111F

Buscar fuentes de financiación alternativas y revalorización del trabajo no remunerado

La sostenibilidad financiera del SNIC plantea riesgos, puesto que existe la creencia de que depende de la voluntad política y las prioridades del Gobierno. Un informante clave afirma que el presupuesto es insuficiente, como lo demuestra la comparación con la asignación presupuestaria para otras políticas relacionadas con la infancia y el género, y la seguridad social. Un informante clave sugirió, por ejemplo, que el SNIC debería financiarse mediante contribuciones proporcionales al ingreso de los individuos, como en el caso del Sistema de Salud. Otro abogó por reformas fiscales que sitúen efectivamente los cuidados como una prioridad y proporcionen los recursos que necesita esta área. Los informantes clave hicieron hincapié en que no tener un sistema de cuidados es más costoso que tenerlo, tanto económicamente como socialmente, ya que es una inversión en el desarrollo del país. Apuntaron a mayores esfuerzos de investigación económica y a un cambio cultural para resaltar el valor del trabajo de cuidados no remunerado y su impacto en la sociedad.

“Creo que aún falta mucho por reconocer en lo que respecta al trabajo no remunerado. En otras palabras, aún no contabilizamos el trabajo no remunerado dentro del producto bruto interno, y me parece que se necesita más investigación económica a nivel de cuentas nacionales. Estamos hablando de la parte dura de la economía que comienza a poner esto en valor y se necesita producción cultural en esto [...] Entonces, entender que puedo ir a trabajar por un salario que ni siquiera cubre remotamente mis gastos porque hay alguien en mi casa que trabaja de manera gratuita, que al final termina trabajando gratis para esa empresa que podría pagarme la mitad de lo que debería pagarme para que esté en mi lugar de trabajo”.

— Informante clave de la sociedad civil, FG114M

8. Reforma del sistema de protección social uruguayo de manera sensible al género y la edad: conclusiones y recomendaciones

a) Resumen de los hallazgos y lecciones aprendidas del proyecto de investigación GRASSP

Esta investigación ha analizado cómo y por qué las recientes reformas del sistema de protección social en el Uruguay han integrado consideraciones relacionadas con la igualdad de género y generaciones (en su diseño, implementación, gobernanza y financiamiento), o cómo han fracasado en el intento. A partir de las reformas de las AFAM-PE, el SNIC y de las pensiones como tres estudios de caso, esta investigación exploró las características de las reformas y de los procesos conexos, los factores de la economía política que influyeron en la integración de consideraciones de género y generaciones en las reformas, y las condiciones para su sostenibilidad.

Las reformas y procesos de reforma de las AFAM-PE, el SNIC y las pensiones tuvieron lugar en contextos políticos, sociales y económicos diferentes, y exhiben características diferentes. Las AFAM-PE y el SNIC constituyen una ampliación de los beneficios de protección social, y fueron llevadas a cabo por partidos de izquierda, mientras que la reforma previsional fue implementada por una coalición de gobierno de derecha debido a preocupaciones sobre la deuda fiscal (en línea con la literatura existente, véase por ejemplo: Niedzwiecki y Pribble, 2023). También muestran diferentes niveles de integración de género, con la reforma del SNIC en un extremo, mientras que en el caso de la reforma previsional —si bien la igualdad de género estaba presente como un objetivo en la discusión de la reforma— esto no se tradujo en medidas específicas. Los procesos a través de los cuales ocurrieron las reformas también difirieron entre sí. Tanto en el caso de las AFAM-PE como en el del SNIC, el Gobierno desarrolló alianzas con actores externos, a saber, el mundo académico en el primer caso, y la academia y la sociedad civil en el segundo. Estas alianzas fueron un factor clave para integrar una perspectiva de género y generaciones en estas reformas. Una de las principales razones que explican el éxito de la aplicación fue que las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico fueron los principales actores con conocimiento y comprensión de las desigualdades de género a lo largo del curso vital. Además, la generación de evidencia estuvo presente en las tres reformas, pero no en todas tuvo un papel clave. Por ejemplo, en el caso del SNIC, la evidencia jugó un papel importante para justificar la necesidad de una política de cuidados, al demostrar las diferencias entre hombres y mujeres en el trabajo de cuidados no remunerado. Se recolectaron y generaron datos e investigaciones sobre desigualdades de género entre hombres y mujeres durante las reformas de las pensiones, pero esto no fue suficiente para introducir medidas políticas en la reforma para abordar estas desigualdades, ya que las ideas sobre igualdad o desigualdad entre hombres y mujeres jugaron un papel más fuerte que la evidencia.

Diferentes instituciones, ideas e intereses jugaron un papel en la integración de consideraciones de género y generaciones en estas tres reformas. En primer lugar, se establecieron diferentes mecanismos de coordinación para cada una, lo que determinó el nivel y la naturaleza de la participación de los ministerios e instituciones relevantes. En el SNIC, la presencia de un equipo técnico multidisciplinario fomentó la colaboración, y la influencia del MIDES fue notable, especialmente en su capacidad para convocar a las partes interesadas y proporcionar capacidad técnica. En cambio, la reforma previsional consistió en negociaciones a nivel ejecutivo con partidos políticos, destacando su naturaleza sectorial. Los roles de los diferentes actores —como el MIDES, el BPS, InMujeres y el MEF— muestran la complejidad y los resultados variados derivados de su participación e influencia. El papel del BPS varió a lo largo de las reformas, con un rol sustancial en las AFAM-PE debido a su experiencia técnica y capacidad institucional, mientras que en la reforma de jubilaciones el BPS jugó un papel secundario, participando principalmente a través de audiencias y proporcionando información necesaria. InMujeres mostró diferentes grados de participación en las tres reformas, desde un papel secundario hasta uno más influyente, debido a su estructura y prioridades institucionales. El MEF desempeñó sistemáticamente un papel de restricción fiscal en las tres reformas, guiando las decisiones políticas en función de la disponibilidad presupuestaria en lugar de una evaluación de necesidades. Este enfoque pragmático influyó en las discusiones sobre la asignación de recursos y la sostenibilidad financiera en las tres reformas. La alianza con la academia y la sociedad civil fue clave para asegurar la introducción de una perspectiva de género en la reforma del SNIC. En el caso de las AFAM-PE, la alianza con la academia, las agencias de las Naciones Unidas y el diálogo técnico entre los diversos ministerios fueron fundamentales para decidirse por un enfoque en los niños y niñas como beneficiarios.

Los procesos legislativos que respaldaron las tres reformas difirieron. Tanto las reformas de las AFAM-PE como del SNIC fueron aprobadas por unanimidad. Los factores críticos que influenciaron el enfoque específico de género y edad variaron en función de la reforma: para las AFAM-PE, fueron los niveles de pobreza de niños, niñas y adolescentes; para el SNIC, fue la crisis de cuidados ante una población envejecida. La reforma de las pensiones requirió negociación dentro de la coalición de gobierno, ya que era una reforma que buscaba reducir el déficit financiero en las pensiones y esto implicaba ajustar los parámetros para acceder a la pensión, entre otras medidas. La participación de actores de la sociedad civil, movimientos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil que abogan por los derechos de la infancia varió de una reforma a otra. En el caso de las AFAM-PE, las organizaciones de la sociedad civil que abogan por los derechos de la infancia no participaron en la discusión sobre cuestiones relacionadas con las transferencias condicionadas en efectivo. En el caso del SNIC, la heterogeneidad del movimiento feminista varió desde una participación muy importante de la Red de Cuidados hasta una menor participación del movimiento feminista más radical, que inicialmente tenía otros intereses como los derechos sexuales y reproductivos. En el caso de la reforma de jubilaciones, los actores más presentes fueron los sindicatos y, en menor medida, los movimientos feministas. En las reformas, la participación de actores que defiendan los intereses de niños, niñas y adolescentes o mujeres que trabajan en el mercado informal es completamente nula.

Las ideas y creencias de los actores clave jugaron un papel fundamental en las medidas propuestas y su capacidad de integración de las perspectivas de género y generaciones. Tanto las fracciones políticas de derecha como de izquierda manifestaron ideas a favor de mantener la naturaleza contributiva del sistema de protección social sin considerar el trabajo no remunerado como

una contribución, lo que llevó a reformas sin una perspectiva de género. Las ideas sobre el papel de los programas de transferencias condicionadas con las mujeres como receptoras para fortalecer su autonomía económica a través del reforzamiento de roles de cuidado, también dieron forma a los debates que sustentan las AFAM-PE e influyeron en su diseño. La idea de igualdad de trato entre hombres y mujeres se dio en la reforma de las pensiones, mientras que en la reforma del SNIC, los derechos de la infancia y los derechos de las mujeres se percibieron como contrapuestos. La necesidad de que las mujeres continúen ingresando al mercado laboral fue una idea que se aplicó para mejorar la igualdad de género. Sin embargo, las ideas de que las mujeres continúen realizando trabajo no remunerado prevalecieron en la reforma de las pensiones y limitaron su sensibilidad al género. Por un lado, las ideas sobre las causas de la pobreza y el papel del mérito en la movilidad social promovieron la naturaleza contributiva del sistema de protección social. Por otro lado, las ideas sobre el contexto como determinante de las oportunidades de los individuos, en lugar del mérito, abogaban por un régimen no contributivo basado en la comprensión de que todas las personas de alguna manera realizan algún trabajo para la sociedad, ya sea remunerado o no. Tanto las reformas del SNIC como de las AFAM-PE vinieron acompañadas de una discusión sobre el universalismo frente a la focalización: aquellos que defendían el universalismo argumentaban que las políticas universales promueven una perspectiva de beneficios como un derecho sin generar estigma sobre la pobreza, mientras que aquellos que defendían las políticas focalizadas sostenían que si los recursos son escasos, estos deben dirigirse a la población más pobre; asimismo, afirmaban que las políticas universales generan desincentivos para trabajar. Finalmente, las ideas sobre lo que la protección social puede hacer para reducir las desigualdades de género influyeron enormemente a la hora de definir qué se incluía en el proceso de reforma y qué quedaba fuera. En este sentido, las ideas de que el sistema de pensiones solo puede subsanar parcialmente las desigualdades que se han arrastrado desde el ingreso al mercado laboral, junto con el interés del Ejecutivo en limitar la cantidad de actores y cantidad temas en discusión, dio lugar a que las cuestiones de género se quedaran fuera de la reforma.

La investigación ha definido una serie de condiciones necesarias para asegurar la sostenibilidad financiera, política e institucional de la integración de la cuestión del género y generaciones en las reformas del sistema de protección social. Institucionalmente, la fragmentación del estado en sectores de políticas emergió como un obstáculo. Los organismos estatales enfocan sus acciones únicamente en su ámbito de competencia, lo que dificulta la posibilidad de introducir estas perspectivas que abordan problemas sociales complejos. La creación de un Ministerio de la Mujer está en tela de juicio, pues se cuestiona su valor para sostener la integración del género en las reformas del sistema de protección social debido a los dilemas de sectorialización y transversalización. En cambio, se determinó que el papel de las unidades especializadas de género en cada uno de los organismos públicos es una condición crítica para garantizar la institucionalización del género. Solo el SNIC y el BPS tienen unidades especializadas de género para este propósito, mientras que en el MIDES está ausente. Además, InMujeres no debería estar a cargo de introducir la perspectiva de género en las políticas del MIDES, sino que debería tener una posición jerárquica como el órgano rector de estas políticas.

En relación con la institucionalidad política, el Uruguay tiene un sólido capital político y un robusto movimiento feminista, que primero penetró en las estructuras de los partidos y luego ingresó en el Estado. La generación de capital político y técnico dentro del aparato estatal es necesaria para crear espacios de control, aprendizaje y negociación. Si bien el país tiene organizaciones de la sociedad

civil movilizándose por los derechos de la infancia —por ejemplo, en materia de educación, violencia o institucionalización— no están involucradas en temas de transferencias condicionadas para los niños y niñas. Tanto las AFAM-PE como el SNIC requirieron el desarrollo de una alianza para aprobar e implementar las reformas, aunque estas alianzas no se mantuvieron en el tiempo o fueron más limitadas de lo que se pensaba. La voluntad política de las autoridades gubernamentales y la participación activa de la sociedad civil y los movimientos feministas son cruciales. Sin embargo, surgen preocupaciones sobre los cambios de liderazgo y las perspectivas diferentes que podrían impactar en el curso de la política. Finalmente, aunque la igualdad de género se incluye en el discurso, hay una falta de comprensión tanto entre los actores políticos como entre los académicos que se centran en otras esferas de política pública más allá del género (por ejemplo, en la economía).

Financieramente, existe una interconexión compleja entre diferentes políticas públicas y sus implicaciones fiscales. Se necesita un enfoque integral para orientar recursos a las poblaciones más vulnerables —como los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres— a través del sistema de protección social. Esto implica una revisión en profundidad de la naturaleza regresiva de los sistemas de pensiones y un aumento en la inversión en el SNIC y las AFAM-PE, así como la movilización de diferentes fuentes de financiación. Además, es imperativo promover un cambio cultural, por ejemplo, en pro del reconocimiento del valor del trabajo de cuidados no remunerado. Los factores que limitan el espacio fiscal están relacionados con la asignación de recursos en una economía con recursos finitos, así como con decisiones sobre el crecimiento salarial, la cobertura del sistema de pensiones y otros factores político-económicos que influyen en la distribución de fondos entre diferentes esferas de política pública. Por ejemplo, la asignación de recursos a un sector, como el sistema de pensiones, afecta la cantidad de recursos disponibles para otros ámbitos, como los cuidados y la infancia. En el sistema de pensiones, ciertos parámetros —como la indexación según el índice medio de salarios y medidas relacionadas con los aumentos salariales— definen el crecimiento del gasto en pensiones. La regresividad del sistema previsional uruguayo, así como las preocupaciones sobre su sostenibilidad financiera debido al envejecimiento demográfico, agravan el desequilibrio entre el gasto en pensiones y el apoyo a la infancia. Esta disparidad se ve como una trampa política, que necesita ser superada mediante un aumento de la inversión en la primera infancia y la educación y la adopción de un enfoque integral que aborde el cuidado y la infancia junto con las pensiones.

A diferencia del sistema de pensiones —financiado por trabajadores, empleadores y el Estado—, las AFAM-PE y el SNIC se financian con rentas generales, pero necesitan mayores inversiones financieras. Aunque las AFAM-PE tienen una amplia cobertura, ofrecen beneficios limitados y carecen de integración en el sistema de protección social más amplio, lo que limita su impacto en los esfuerzos en pro de la reducción de la pobreza y la desigualdad. De manera similar, los problemas presupuestarios han afectado al SNIC, socavando su objetivo de cobertura universal. Estos problemas destacan la necesidad de financiamiento adecuado e integración eficiente para el éxito de los programas de protección social. La sostenibilidad financiera del SNIC depende de una asignación presupuestaria eficiente y estable alineada con las prioridades del Gobierno, por ejemplo, a través de contribuciones proporcionales a los ingresos, y reformas fiscales para priorizar el cuidado con recursos adecuados.

Investigaciones futuras podrían centrarse en otras políticas públicas como el Plan CAIF y Uruguay Crece Contigo, desde una perspectiva de edad, incluyendo tanto a la infancia como a personas adultas mayores, especialmente dado el continuo proceso de envejecimiento de la población.

Específicamente, se necesitaría más investigación para dilucidar hasta qué punto las organizaciones de la sociedad civil que abogan por los derechos de la población adulta mayor incorporan una perspectiva de género. Además, la investigación sobre la adolescencia y la juventud podría ayudarnos a comprender los principales problemas que afectan a estos grupos de población y buscar soluciones para abordarlos. Por ejemplo, se necesita más investigación en el contexto del Uruguay sobre la transición a la independencia económica y el mercado laboral desde una perspectiva de género, y lo que esto significa para el sistema de protección social. Finalmente, investigaciones futuras podrían desglosar aún más lo que se requiere para asegurar que los programas y servicios estén efectivamente integrados y sean complementarios, por ejemplo, podrían analizar cómo los programas de transferencia condicionada complementan o no al sistema de cuidados y cómo el sistema de cuidados complementa o no al sistema de pensiones.

b) Recomendaciones

Basándonos en los hallazgos de la investigación, las percepciones de los informantes clave y de los participantes en el taller de validación celebrado en octubre de 2023, ofrecemos una serie de recomendaciones para diferentes partes interesadas.

Recomendaciones al gobierno central

GOBERNANZA

- Fortalecer las instituciones encargadas de trabajar en temas relacionados con mujeres y la infancia, a fin de incluir mandatos específicos de trabajo en políticas de género y generaciones para lograr una mayor jerarquía institucional, poder de toma de decisiones y disponibilidad de recursos. El proyecto de ley en el Parlamento sobre la primera infancia propuesto por Cristina Lustemberg¹⁰ se centra en fortalecer la primera infancia, la niñez y la adolescencia a través de mecanismos de coordinación como el Gabinete de Primera Infancia y la Unidad de Coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Fortalecer las Unidades Especializadas en Género dentro de cada uno de los ministerios, proporcionándoles recursos técnicos y económicos para incorporar la perspectiva de género. Incorporar el enfoque del curso de la vida a partir del trabajo de estas unidades.
- Fortalecer los órganos de coordinación entre ministerios, como el Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Capacitar y sensibilizar a los funcionarios sobre la perspectiva de género y generaciones.

FINANCIACIÓN

- Desarrollar nuevos modelos de financiación que consideren la distribución por grupo etario (es decir, gastos en pensiones frente a primera infancia, niñez y adolescencia).

- Dirigir nuevos recursos hacia niños, niñas, adolescentes y mujeres para corregir la naturaleza contributiva del sistema de protección social orientada hacia el hombre y a la tercera edad.
- Desarrollar una estrategia en pro de la infancia y la adolescencia que defina la planificación estratégica y una definición normativa del presupuesto necesario para alcanzar los objetivos de política en esta esfera.

PROGRAMACIÓN

- Sistematizar el sistema de asignaciones familiares en un único instrumento, universalizando la asistencia a todos los niños y niñas menores de 18 años, con transferencias progresivas según el ingreso del hogar. Revisar la necesidad de condicionalidades, especialmente dado que corren el riesgo de ser punitivas para las mujeres.
- Diseñar e implementar una pensión universal para que esté garantizada a todos los ciudadanos, independientemente de su historial laboral o estado civil (es decir, el historial laboral de sus cónyuges). Progresivamente, esto podría sustituir a pensiones específicas como las pensiones por viudez.

MIDES

- Crear una Unidad Especializada en Género y Generaciones dentro del ministerio para incorporar una perspectiva de género y generaciones en cada uno de sus programas y en su estructura organizativa.
- Fortalecer la Unidad de Género del SNIC, proporcionándole recursos técnicos y financieros.
- Fortalecer el Comité Consultivo de Cuidados y promover la participación y comunicación de organizaciones de la sociedad civil y la academia.
- Desarrollar estrategias de capacitación en perspectivas de género y generaciones para todos los funcionarios.
- Fortalecer el sistema de cuidados intensificando los esfuerzos dirigidos a transformar la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres a través de medidas de concientización hacia implementadores y beneficiarios.

Recomendaciones al BPS

- Fortalecer la Unidad de Género del BPS e introducir un enfoque de género y curso de la vida en sus servicios.
- Desarrollar estrategias para crear conciencia y capacitar a todos los funcionarios del BPS en género y generaciones a fin de incluir estas perspectivas en la implementación de políticas públicas llevadas a cabo por el Banco de Previsión Social.

- Fortalecer la Asesoría General en Seguridad Social al integrar la perspectiva de género y generaciones, de modo que esta perspectiva esté presente en todas las investigaciones en lugar de considerar el género como un tema separado.

Recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los asociados para el desarrollo y otros actores

- Fortalecer el apoyo al desarrollo de una sociedad civil orientada a la igualdad de género y movimientos en pro de los derechos de la infancia y la adolescencia para generar capacidad de incidencia y fortalecer las políticas públicas en materia de género a lo largo del curso de la vida.
- Desarrollar mecanismos de colaboración entre la sociedad civil, la academia y los diferentes partidos políticos.
- Crear conciencia entre los políticos varones para fortalecer su comprensión de la perspectiva de género o generaciones.
- Sensibilizar a las mujeres políticas en el Parlamento y en los diferentes partidos políticos sobre la necesidad de incorporar una perspectiva de género y generaciones en las reformas de protección social.
- Abogar por una mayor presencia de mujeres en el Parlamento y en posiciones de toma de decisiones para incorporar estas perspectivas en los procesos de negociación de leyes.

Recomendaciones a los asociados para el desarrollo y la cooperación internacional

- Desarrollar estudios sobre cómo programas específicos de protección social (más allá de las AFAM-PE, el SNIC y las pensiones) pueden integrar una perspectiva de género y generaciones, con ejemplos de países que hayan logrado hacerlo.
- Fomentar la cooperación Sur-Sur para aprender de otros países de América Latina y otras regiones.
- Promover una agenda para fortalecer las políticas de infancia y adolescencia.
- Reforzar la promoción en la interrelación entre las perspectivas de género y generaciones.

Notas finales

- 1 El indicador de cobertura efectiva de la protección social es calculado por la OIT y se compone de una serie de indicadores sobre la cobertura por parte de los programas de protección social de los riesgos a lo largo del ciclo vital, como la proporción de la población que recibe beneficios en efectivo en el marco de al menos una de las contingencias o funciones de protección social (beneficio contributivo o no contributivo) o que contribuye activamente a al menos un régimen de seguridad social en relación con la población total.
- 2 Esto parece estar impulsado principalmente por una tasa de natalidad adolescente relativamente alta, un bajo porcentaje de mujeres que completaron la educación secundaria y superior, y una baja tasa de participación en la fuerza laboral entre las mujeres en edad laboral óptima que viven en un hogar compuesto por una pareja y al menos un niño menor de seis años. Sin embargo, el Índice Global de Paridad de Género (IGPG) lo clasifica en el grupo de países de alto desempeño, lo que sugiere que la brecha en los resultados entre mujeres y hombres no es tan grande como en otros países.
- 3 Véase el glosario para consultar las definiciones de los conceptos empleados en esta investigación.
- 4 Anteriormente, el Instituto Nacional de la Mujer (entre 1987 y 1992) y el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (entre 1992 y 2005) precedieron a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, que ha estado en funcionamiento desde 2005 hasta la actualidad.
- 5 Midaglia *et al.* (2017) hablan de una “coyuntura crítica” en la historia de la protección social uruguaya. Con ese término, recurren a Mahoney (2000, citado en Midaglia *et al.*, 2017) para caracterizar una coyuntura crítica como “[...] la adopción de un arreglo institucional particular entre dos o más alternativas”. Estas coyunturas son “críticas” porque, “una vez que se selecciona una opción particular, se vuelve progresivamente más difícil regresar al punto inicial cuando aún había múltiples alternativas disponibles” (pág. 513).
- 6 Antes de las reformas de 1940, los actores sindicalizados —como los oficiales militares y los docentes— ya se beneficiaban de un fondo de pensiones.
- 7 Las personas con dependencia severa deben residir en su hogar privado, dentro del territorio nacional. Pueden ser personas con ciudadanía natural o legal o que han residido por lo menos diez años en el país. Para acceder al programa, la familia debe presentar una solicitud y el beneficiario debe tener una dependencia severa, de acuerdo a la escala nacional de dependencia. La asignación total varía en función de los ingresos del hogar, pudiendo alcanzar una Base de Prestaciones y Contribuciones de hasta 4,6 (equivalente a 26.036,00 dólares) para cubrir 80 horas de servicio por mes (BPS, 2023).
- 8 El Programa de Asistentes Personales es un beneficio económico que presta un servicio de asistente personal a las personas con dependencia severa para ayudarles a realizar sus actividades diarias.
- 9 Las “tasas de fertilidad divergentes” denotan un fenómeno en el que las tasas de fertilidad se dividen dentro de una población, lo que lleva a diferencias marcadas en las tasas de natalidad entre varios grupos.
- 10 Cristina Lustemberg es una parlamentaria uruguaya (2019-2024) que presentó un proyecto sobre protección social e infancia.

Anexo I: Documentos compartidos por informantes clave

Tabla 10: Lista de documentos compartidos por los informantes clave

ENTREVISTAS	DOCUMENTOS
CA113F	Arza, Camila <i>et al.</i> (2022). <i>The political economy of segmented expansion. Latin American Social Policy in the 2000s</i> , Cambridge University Press, Cambridge.
FG114M	Perazzo, Ivone, Analía Rivero y Andrea Vigorito (2021). "Colibri: ¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias no contributivas en Uruguay? Una síntesis de resultados de investigación disponibles sobre el PANES, AFAM-PE y TUS", serie Documentos de Trabajo 33/2021, Universidad de la República, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
PN113F	Documento elaborado por los trabajadores sindicales de la seguridad social.
AG112M	"Es necesaria una reforma de la seguridad social, tanto por problemas de sostenibilidad financiera como social, pero no cualquier reforma". —Documento del Frente Amplio sobre la propuesta para la reforma de la seguridad social.
PN111M	Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT), Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, Instituto Cuesta Duarte y Banco de Previsión Social (2021). "Insumos del PIT-CNT ante el proceso de reforma de la seguridad social", presentación PowerPoint.
FA111F	Antía, Florencia, Paula Baleato, Pedro Bandeira, Ana Fascioli <i>et al.</i> (2018). "Las creencias, percepciones y actitudes sobre las transferencias públicas e ingreso en Uruguay", Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.

Fuente: Elaboración de los autores.

Lista de abreviaturas

AFAM	Asignaciones Familiares
AFAM-PE	Asignaciones Familiares del Plan de Equidad
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Previsional
BPS	Banco de Previsión Social
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CNG	Consejo Nacional de Género
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IVA	impuesto sobre el valor añadido
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PIB	Producto Interno Bruto
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PRONADIS	Programa Nacional de Discapacidad
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICEF-INNOCENTI	Oficina de Investigaciones de UNICEF-Innocenti
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

Glosario

INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

La incorporación de los derechos de la infancia se refiere al proceso mediante el cual los derechos de los niños y las niñas se integran de manera efectiva y se aplica sistemáticamente un enfoque de derechos de la infancia en todos los niveles y sectores, según lo solicitado por los marcos internacionales (Child Rights Connect, 2021). Importantes organizaciones internacionales y multilaterales como las Naciones Unidas y la Unión Europea recomiendan incorporar los derechos de la infancia en todas las decisiones políticas y de programas (Comisión Europea, sin fecha; Secretario General de las Naciones Unidas, 2023, pág. 1). El proceso implica hacer visibles a los niños y las niñas en las decisiones políticas y programáticas, para que los programas y políticas no causen daño y promuevan el interés superior de la infancia, tanto en su diseño —para que sean identificados como grupo objetivo— como en los sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación para que los efectos e impactos de un programa o política se midan en función de la realización de los derechos del niño (*Ibid*). Yendo más allá de la infancia y la adolescencia, hacer que la protección social sea sensible a la edad significa reconocer y responder a las necesidades y vulnerabilidades de diferentes grupos de edad a través de programas y acciones específicas.

GÉNERO

El género se refiere a un constructo social que especifica lo que una sociedad determinada en un momento dado considera apropiado para una mujer o un hombre, es decir, los roles y responsabilidades específicos del contexto que cada sociedad les asigna (FAO, 2018; OMS, 1998, citado en Luttrell y Moser, 2004; ONU-Mujeres, sin fecha).

INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Las conclusiones acordadas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sobre la integración de la perspectiva de género, adoptadas en 1997, la definen como: “[...] el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”. (ECOSOC, 1997). Requiere que los conocimientos, preocupaciones, prioridades, experiencias, capacidades y contribuciones de mujeres, hombres y personas de género diverso sean una parte explícita e integral de todos los procesos de política y planificación (ONU-Mujeres, 2022).

SISTEMA DE PROTECCIÓN QUE TIENE EN CUENTA EL GÉNERO

Un sistema de protección social que tiene en cuenta el género consiste en marcos legales y políticos que son coherentes con los objetivos y parámetros de igualdad de género, mecanismos de coordinación con el ministerio que tiene la autoridad delegada en cuestiones de género, y financiación adecuada que amplíe la cobertura de protección social y mejore su adecuación de manera redistributiva y que apoye inversiones a largo plazo en igualdad de género. También implica programas basados en evidencias que corrigen las desigualdades de género existentes y se implementan con fidelidad al diseño sin exacerbar dichas desigualdades. A nivel administrativo, requiere mecanismos de seguimiento y evaluación que incluyan la recopilación de datos desagregados por edad y sexo, y mecanismos de quejas y reparación que sean suficientemente accesibles (financiera y geográficamente) y tengan en cuenta los obstáculos y limitaciones que pueden enfrentar los beneficiarios, especialmente individuos vulnerables, mujeres, niños y niñas (UNRISD *et al.*, 2015).

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La institucionalización se define como “el proceso mediante el cual las prácticas sociales se vuelven lo suficientemente regulares y continuas como para ser descritas como instituciones” (Levy, 1996). Por lo tanto, la institucionalización de género se refiere al proceso mediante el cual los mandatos, reglas y procedimientos, así como los valores y creencias dominantes incrustados en una cultura, cambian para lograr resultados de igualdad de género. El proceso también puede requerir transformar cualquier desequilibrio de poder subyacente en las relaciones de género. En esta investigación, conceptualizamos la institucionalización de género como el proceso mediante el cual la integración e incorporación de la perspectiva de género (y sus resultados) se mantienen a lo largo del tiempo.

INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La integración de la perspectiva de género, aunque a veces se utiliza de manera intercambiable con la incorporación de la perspectiva de género (véase, por ejemplo: OHCHR, sin fecha), se define como el conjunto de “estrategias aplicadas en la evaluación, diseño, implementación y evaluación de programas para tener en cuenta las normas de género y compensar las desigualdades basadas en el género” (Grupo de Trabajo Interagencial de Género, sin fecha).

INTERESES

La preocupación por parte de actores que probablemente ganen o pierdan con las reformas, y el poder relativo entre ellos. Los actores incluyen, entre otros, a élites políticas, agencias burocráticas, organizaciones de la sociedad civil y donantes, cada uno con sus propios intereses respecto a cierta reforma.

IDEAS

Creencias y percepciones sostenidas por élites, el público y otras partes interesadas con respecto a fenómenos o temas de interés y que impregnan los discursos y debates de los procesos de reforma. En el caso de la protección social sensible al género, las ideas pueden incluir las causas fundamentales de la pobreza y las desigualdades de género, y el papel del Estado en la provisión para las personas en situación de pobreza y la respuesta a las desigualdades.

INSTITUCIONES

Las restricciones antropogénicas que estructuran la interacción política, económica y social (Holmes y Jones, 2013; North, 1990). Constan tanto de restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) (North, 1990).

ÁMBITOS INSTITUCIONALES O DE ACCIÓN

aquellos espacios sociales “donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, dominan a otros o contienden” (Ostrom, 2011).

PROTECCIÓN SOCIAL

Se refiere a un conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su curso vital, así como a ayudar a las personas a hacer frente a los riesgos a largo plazo y a los factores de estrés y conmociones a corto plazo que pueden llevarlas a la pobreza; a tal fin, protegen a las personas contra las vulnerabilidades relacionadas con sus condiciones de vida o evitan que se vean afectadas por estas (UNICEF, 2019). Los programas de protección social pueden ser no contributivos (por ejemplo, la asistencia social, como los programas de transferencia en efectivo a hogares con niños pequeños), contributivos (a saber, el seguro social, como las pensiones), programas activos del mercado laboral (como la formación) y servicios de atención social (por ejemplo, los servicios de guardería para niños y niñas vulnerables) (UNICEF, 2019; Behrendt *et al.*, 2016). Reforma de protección social: Introducción o modificación de un programa de protección social, política, norma administrativa o de gobernanza.

REFORMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción o modificación de un programa de protección social, política, norma administrativa o de gobernanza.

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los sistemas de protección social abarcan los niveles de política, programa y administración (UNICEF, 2019). A nivel de política, se establece una visión común, y se definen los objetivos y funciones del sistema de protección social en el contexto de los objetivos y parámetros nacionales, como las leyes de protección social, políticas y marcos estratégicos; los mecanismos de coordinación a nivel nacional entre los ministerios que supervisan la protección social; y la financiación adecuada (UNICEF, 2019). A nivel de programa, una variedad de programas trata la gama de riesgos y vulnerabilidades que existen en un país dado a lo largo del curso vital de un individuo (UNICEF, 2019). El nivel administrativo se centra en las herramientas básicas que facilitan los procesos institucionales de los programas de protección social, a saber, los registros sociales y de beneficiarios integrados; los sistemas de información de gestión; los mecanismos de prestación de servicios, de reclamaciones y de reparaciones; los servicios de recursos humanos; los mecanismos de coordinación a nivel subnacional (UNICEF, 2019).

Por lo tanto, el núcleo de un sistema de protección social está representado por la coherencia, integración y coordinación entre los diferentes niveles y dentro de los mismos (UNICEF-Innocenti, 2020; OCDE, 2018). La coherencia se refiere a garantizar que los diferentes programas de protección social se complementen entre sí (por ejemplo, en términos de población objetivo) para evitar la duplicación e ineficiencias (Behrendt *et al.*, 2016). La integración implica crear y mantener vínculos entre diferentes programas bajo cada pilar del sistema de protección social —como el pilar no contributivo—, así como vínculos con sectores y políticas relevantes para los objetivos de la protección social. La coordinación se refiere al proceso mediante el cual diferentes partes interesadas colaboran en el sistema de protección social (UNICEF-Innocenti, 2020). A nivel nacional, un organismo gubernamental líder con apoyo político y capacidad es el corazón de una coordinación efectiva, y las autoridades de diferentes ministerios deberán rendir cuentas. A nivel subnacional, se refiere a mecanismos estructurados entre las partes interesadas en la implementación de programas de protección social sin olvidar la coordinación sectorial y la coherencia de políticas

Tablas y figuras

Tabla 1: Principales factores de las reformas	7
Tabla 2: Cronología de las reformas de protección social en el Uruguay	22
Tabla 3: Programas contributivos y no contributivos del sistema de protección social en el Uruguay	23
Tabla 4: Distribución del tamaño de la muestra	29
Tabla 5: Presupuesto de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad en miles de millones de pesos uruguayos	35
Tabla 6: Ejecución presupuestaria del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en miles de millones de pesos uruguayos	37
Tabla 7: Asistencia financiera del Presupuesto Nacional al plan de pensiones por fondo en miles de millones de pesos uruguayos	40
Tabla 8: Elementos específicos del diseño y la ejecución de las tres reformas desde una perspectiva de género y generaciones	40
Tabla 9: Diferencias en los procesos de las tres reformas	49
Tabla 10: Lista de documentos compartidos por los informantes clave	95
Figura 1: Marco analítico para estudiar la integración de las perspectivas del género y generaciones en las reformas del sistema de protección social en el Uruguay	12
Figura 2: El proceso legislativo en el Uruguay	17

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Aguirre, Rosario (2014). "La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género?", *Revista Estudios Feministas*, vol. 22, núm. 3, págs. 795 a 813.

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", serie Políticas Sociales, núm. 192, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Amarante, Verónica y Alma Espino (2004). "La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados. Uruguay, 1990-2000", serie Avances de Investigación DT 05/02, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Amarante, Verónica y Andrea Vigorito (2012). "The Expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in Recent Years", informe político núm. 29, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia.

Amarante, Verónica, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (2019). "The national care system in Uruguay: Who benefits and who pays?", *Population and Development Review*, vol. 45, págs. 97 a 122.

Amarante, Verónica *et al.* (2010). "Family Allowances and Child School Attendance: An ex-ante evaluation of alternative schemes in Uruguay", documento de trabajo PEP PMMA 2010-07, Partnership for Economic Policy, Nairobi.

Amarante, Verónica *et al.* (2009). "Informe final de la evaluación de impacto del PANES", Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Antía, Florencia y Carmen Midaglia (2018). "Análisis de la discusión parlamentaria sobre el diseño y la implementación de PANES y AFAM-PE", capítulo 2 en: *Creencias, percepciones y actitudes sobre transferencias públicas del ingreso en Uruguay*, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.

Arza, Camila (septiembre de 2018). "Pensions and Gender Equality in Latin America: Long-standing gaps and recent developments", documento de expertos redactado para la reunión del Grupo de Expertos de ONU-Mujeres sobre el 63.º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre los sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible en aras de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, Nueva York, NY, págs. 13 a 15.

Arza, Camila (2017). "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género ¿Qué dice la experiencia europea?", serie Asuntos de Género núm. 142, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Banco de Previsión Social (2023). "Asesoría General en Seguridad Social", Comentarios de Seguridad Social núm. 101, BPS, Montevideo.

Banco Mundial (2021). "Uruguay. Women, Business and The Law 2021 Snapshot", Washington, D. C.

Banco Mundial (2020). "Jugar un Partido Desigual: Diagnóstico de género en Uruguay", Nueva York.

Banco Mundial (2015). "Uruguay overview: Development news, research, data", <http://www.worldbank.org/en/country/uruguay/overview>, consultado el 9 de febrero de 2022.

Behrendt, Christina *et al.* (2016). "CODI (Core Diagnostic Instrument): 'What Matters' guidance note", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Berniell, Lucila *et al.* (2016). "More Skills for Work and Life: The contributions of families, schools, jobs, and the social environment", Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Bogotá.

Blofield, Merike, Cecilia Giamb Bruno y Fernando Filgueira (2020). "Policy Expansion in Compressed Time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries", Social Policy Series núm. 235, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti (2005). "Elecciones Uruguay 2004: Descifrando el cambio", Revista de Ciencia Política, vol. 25, núm. 2, págs. 143 a 152.

Busquets, José Miguel (septiembre de 2012). "El Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (DNSS): proceso, contenidos, impactos, externalidades y aprendizajes (2005-2009)", XI Jornadas de Investigación Científica: La educación bajo la lupa, Montevideo.

Busquets, José Miguel y Marcela Schenck (2021). "La arquitectura de los Diálogos Nacionales de Seguridad Social en el ciclo progresista", capítulo 6 en: *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*, editado por Germán Bidegain, Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen, Universidad de la República, Montevideo.

Cafaro Mango, Ana Laura (2019). "El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: ¿Acceso equitativo para la ciudadanía en tanto derecho universal?", *CUHSO*, vol. 29, núm. 2, págs. 295 a 314.

Camilletti, Elena, Zahrah Nesbitt-Ahmed y Ramya Subrahmanian (2022). "Promoting Gender-Transformative Change through Social Protection: An analytical approach", Oficina de Investigaciones de UNICEF-Innocenti, Florencia.

Camilletti, Elena *et al.* (2021). "Mainstreaming Gender into Social Protection Strategies and Programmes: Evidence from 74 low- and middle-income countries", UNICEF-Innocenti y ONU-Mujeres, Nueva York.

Caristo, Anna (2015). "Derecho a la Seguridad Social: Aportes del Banco de Previsión Social al informe país sobre derechos económicos, sociales y culturales", Comentarios de Seguridad Social núm. 50, Banco de Previsión Social, Montevideo.

Cecchini, Simone y Bernardo Atuesta (2017). "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas Sociales núm. 224, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011). "Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos", Libros de la CEPAL núm. 111, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Centro de Investigaciones Económicas (2021). "Reformas recientes introducidas al sistema de seguridad social uruguayo", Observatorio de Seguridad Social Informe núm. 9, CINVE, Montevideo.

Child Rights Connect (septiembre de 2021). "Mainstreaming Child Rights: A call for a UN-wide strategy on child rights in response to Our Common Agenda", documento de posición, Ginebra.

Chong, Dennis (2019). *Competitive Framing in Political Decision Making*, Oxford University Press, Oxford.

Colacce, Maira, Mariana Mojica y Julieta Zurbrigg (2020). "Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay", Comisión Económica para América Latina y el Caribe y ONU-Mujeres, Montevideo.

Colafranceschi, Marco y Andrea Vigorito (2013). "Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos" en: *Hacia un Uruguay más equitativo: los desafíos del sistema de protección social*, editado por Rafel Rofman, Banco Mundial, Montevideo, págs. 73 a 141.

Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021a). "Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo: Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social", CESS, Montevideo.

Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021b). "Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional Uruguayo: Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social", CESS, Montevideo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (2024). "Uruguay: perfil nacional social-demográfico", CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=1&country=ury&lang=es>, consultado el 4 de junio de 2024.

Comisión Europea (sin fecha). "Child Rights Mainstreaming in Programme and Project Cycle Management", Bruselas, <https://capacity4dev.europa.eu/sites/default/files/learning/Child-rights/1.1.html>, consultado el 13 de mayo de 2024.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997). "Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997", Nueva York y Ginebra.

Cook, Maria Lorena y Joseph C. Bazler (2013). "Bringing Unions Back In: Labour and left governments in Latin America", documento de trabajo ILR, Universidad Cornell, Facultad de Relaciones Industriales y Laborales, Ithica, Nueva York.

Da Rosa, Cecilia *et al.*, *Maternidad en adolescentes y desigualdad social en Uruguay: Análisis territorial desde la perspectiva de sus protagonistas en barrios de la periferia crítica de Montevideo*, University of the Republic and UNFPA, Montevideo, 2016.

Delisante Morató, Virginia (2015). "Social Problems: The demographic emergency in Uruguay", *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 6, núm. 1, págs. 68 a 85.

Elson, Diane (2017). "Recognize, Reduce, and Redistribute Unpaid Care Work: How to close the gender gap", *New Labor Forum*, vol. 26, núm. 2, págs. 52 a 61.

Espí Hernández, Alejandro (2021). "Uruguay: El país que supo reducir la desigualdad y la pobreza. Un análisis de su desarrollo social bajo el enfoque de los ODS 1, 5 y 10", Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Espino, Alma y Soledad Salvador (2016). "Restricciones y oportunidades para promover el empoderamiento económico de las mujeres", Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay, Montevideo.

Espino, Alma *et al.* (2014). "Diferencias de género en la elasticidad intertemporal y no compensada de la oferta laboral: Pruebas para el caso uruguayo", *El Trimestre Económico*, vol. 81, núm. 322, págs. 479 a 515.

Failache, Elisa, Gonzalo Salas y Andrea Vigorito (2018). "Desarrollo en la infancia y trayectorias educativas de los adolescentes: Un estudio con base en datos de panel para Uruguay", *El Trimestre Económico*, vol. 85, núm. 337, págs. 81 a 113.

Fassler, Clara, Margarita Dabezies y Socorro García (2011). "Reflexiones en torno al Debate Nacional sobre Cuidados", Red Género y Familia, Montevideo.

Filgueira, Fernando (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en: *Centroamérica en reestructuración: Ciudadanía y Política Social*, 1.ª ed., editado por Bryan Roberts, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, San José.

Filgueira, Fernando (1994). "Un estado social centenario: El crecimiento hasta el límite del estado social batllista" en: *El largo adiós al país modelo: Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, editado por Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, Arca, Montevideo.

Filgueira, Fernando y Diego Hernández (2012). "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay", documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Filgueira, Fernando, Magdalena Gutiérrez y Jorge Papadópolos (14 de septiembre de 2011). "A Perfect Storm? Welfare, care, gender and generations in Uruguay", *Development and Change*, vol. 42, núm. 4, págs. 1023 a 1048.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2021). "UNICEF Procedure on Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis", Nueva York.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2019). Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF, Nueva York.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2021). *El impacto de la pandemia del COVID-19 en la población afrodescendiente en Uruguay*, UNFPA Uruguay, Montevideo.

Fondo Monetario Internacional (2021). "Policy responses to COVID-19", <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, consultado el 4 de junio 2024.

Grupo de Trabajo Interagencial de Género (sin fecha). "IGWG Gender and Health Toolkit", <https://www.igwg.org/k4h-toolkit/igwg-gender-and-health-toolkit/>, consultado el 14 de mayo de 2024.

Holmes, Rebecca y Nicola Jones (2013). *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond mothers and safety nets*, Zen Books Ltd, Londres y Nueva York.

Holmes, Rebecca, Nicola Jones y Pilar Domingo (27 de noviembre de 2019). "The Politics of Gender-responsive Social Protection", documento de trabajo núm. 568, Instituto de Desarrollo de Ultramar.

Instituto Cuesta Duarte (2015). "The Impact of Social Dialogue on Development and Social Inclusion in Uruguay: Case study – The National Dialogue on Social Security in Uruguay", Instituto Cuesta Duarte, Montevideo.

Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Organización Internacional del Trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, ONU-Mujeres, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida, y Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (2015). "Taxation, fiscal space and resource mobilization", Social Protection and Human Rights, <https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/financing/taxation-fiscal-space-and-resource-mobilization/>, consultado el 4 de junio de 2024.

Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (2022). "Estimación de la pobreza por el método del ingreso: Año 2022", Montevideo, <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/estimacion-pobreza-metodo-del-ingreso-ano-2022>, consultado el 7 de mayo de 2024.

Johnson, Niki y Marcela Schenck (2011). "Doscientos años no son suficientes: Avances, debates y desafíos hacia la reconfiguración de la agenda de género en Uruguay" en: *La aventura uruguaya: ¿Naidas más que naidas?*, editado por Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano, Sudamericana, Montevideo.

Johnson, Niki, Cecilia Rocha y Marcela Schenck (2013). *La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya 1985-2013: Un análisis desde el movimiento feminista*, Cotidiano Mujer, Montevideo.

Katzkowicz, Sharon y Martina Querejeta (2013). "Evolución de la segregación ocupacional y su impacto en las brechas salariales de género", serie Documentos de Investigación Estudiantil núm. 01/2013, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Larrosa, Ivahanna, Alma Espino and Daniela de los Santos (2020). "The Human Rights Approach and the Gender Perspective in Public Policy: Achievements and challenges for Uruguay", *Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos*, vol. 3, núm. 1.

Lavalleja, Martín, Ianina Rossi y Victoria Tenenbaum (2018). "La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay", serie Estudios y Perspectivas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Montevideo.

Levy, Caren (1996). "The process of institutionalising gender in policy and planning: The web of institutionalisation" documento de trabajo DPU núm. 74, University College de Londres, Londres.

Lorenzo, Fernando (2020). "El sistema de pensiones en Uruguay: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 204, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Luján, Carlos (2012). *El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay*, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.

Luttrell, Cecilia y Caroline Moser (2004). *Gender and Social Protection*, ODI, Londres.

Maldonado Valera, Carlos y Andrea Palma (2013). "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: Apuntes para un marco de análisis", serie Políticas Sociales núm. 179, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Martínez Franzoni, Juliana (2006). *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son y cómo son?*, Instituto de Investigaciones Sociales and Fundación Carolina, San José.

Marzonetto, Gabriela L. (2019). "La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)", tesis doctoral, Universidad Nacional de San Martín.

Midaglia, Carmen *et al.* (2017). "Orígenes del Bienestar en Uruguay: Explicando el universalismo estratificado", Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2023a). "Asignaciones Familiares - Plan de Equidad", documento de concepción, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2023b). "Modelo de Gestión de Calidad con Equidad de Género", <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/724>, consultado el 14 de mayo de 2024.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2020). "Porcentaje de representantes femeninas en el Parlamento según Cámara: Total país", Montevideo, <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-representantes-femeninas-parlamente-segun-camara-total-pais>, consultado el 14 de mayo de 2024.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2019a). Guía para la implementación del Modelo de Calidad con Equidad de Género, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2019b). "Lo que hay que saber sobre transferencias monetarias", material didáctico, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (4 y 5 de diciembre de 2013). "El sistema de Protección social en Uruguay", seminario internacional Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay e Instituto Nacional de las Mujeres (2022). "Encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado", presentación PowerPoint.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, Instituto Nacional de las Mujeres y Consejo Nacional de Género (2016). Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, CNG, Montevideo.

Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2021). "Respuesta a pedido de informes referente a la creación de la unidad especializada en género", MEF, Montevideo.

Niedzwiecki, Sara y Jennifer Pribble (13 de marzo de 2023). "Social Policy Expansion and Retrenchment in Latin America: Causal paths to successful reform", *Journal of Social Policy*, págs. 1 a 21.

North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Observatorio Red de Género y Comercio (2021). "Home page", <https://generoycomercio.ciedur.org.uy/>, consultado el 14 de mayo de 2024.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay (2018). "Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay: Escenarios prospectivos", Serie de Divulgación – Volumen VI, Dirección de Planificación, Montevideo.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (sin fecha). "Gender integration: OHCHR and women's human rights and gender equality", [https://www.ohchr.org/en/women/gender-integration#:~:text=Gender%20integration%20\(or%20mainstreaming\)%20is,areas%20and%20at%20all%20levels](https://www.ohchr.org/en/women/gender-integration#:~:text=Gender%20integration%20(or%20mainstreaming)%20is,areas%20and%20at%20all%20levels), consultado el 4 de junio de 2024.

ONU-Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). "Los caminos hacia la igualdad: Índices gemelos sobre empoderamiento de las mujeres e igualdad de género", ONU-Mujeres y PNUD, Nueva York.

ONU-Mujeres (2022). *Handbook on Gender Mainstreaming for Gender Equality Results*, Nueva York.

ONU-Mujeres (2019). "El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres", Montevideo.

ONU-Mujeres (28 de febrero de 2017). "En Uruguay, la ley de cuidados impulsa el cambio, fomenta los servicios de cuidados y destruye estereotipos", <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/02/feature-uruguay-care-law>, consultado el 4 de junio de 2024.

ONU-Mujeres (sin fecha). "OSAGI gender mainstreaming: Concepts and definitions", <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>, consultado el 4 de junio de 2024.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2018). "Social Protection System Review: A toolkit", OECD Development Policy Tools, OECD Publishing, París.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2014). *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018). "FAO Technical Guide 1: Introduction to gender-sensitive social protection programming to combat rural poverty – Why is it important and what does it mean? A Toolkit on gender-sensitive social protection programmes to combat rural poverty and hunger", Roma.

Organización Internacional del Trabajo (2023). "Informal Employment Rate by Sex", OIT, Ginebra, https://rshiny.ilo.org/dataexplorer59/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_2IFL_SEX_RT_A, consultado el 14 de mayo de 2024.

Organización Internacional del Trabajo (2022). "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad"

económica de las personas mayores”, serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, OIT, Ginebra.

Ostrom, Elinor (2011). “Background on the institutional analysis and development framework”, *Policy Studies Journal*, vol. 39, núm. 1, págs. 7 a 27.

Papadópolos, Jorge (2014). “Uruguay”, capítulo 15 en: *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America*, editado por Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Veza, Grupo Banco Mundial, Washington D. C., págs. 389 a 420.

Parlamento del Uruguay (2023). “Proceso Legislativo”, Montevideo, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/procesolegislativo>, consultado el 14 de mayo de 2024.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Human Development Report 2021/2022: Uncertain times, unsettled lives – Shaping our future in a transforming world*, PNUD, Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay: Apuntes para el debate*, PNUD, Montevideo.

Querejeta Rabosto, Martina (2020). “Impacto de la maternidad sobre el ingreso laboral en el Uruguay”, serie Estudios y Perspectivas núm. 47, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas y ONU-Mujeres, Montevideo.

Rossel, Cecilia, Denise Courtoise y Magdalena Marsiglia (noviembre de 2014). “Programas de Transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del case del Uruguay”, serie Políticas Sociales núm. 215, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

Sabates-Wheeler, Rachel *et al.* (2017). “Linking Social Rights to Active Citizenship for the Most Vulnerable: The role of rights and accountability in the ‘making’ and ‘shaping’ of social protection”, documento de trabajo Innocenti 2017-14, Oficina de Investigaciones de UNICEF-Innocenti, Florencia.

Salas, Gonzalo y Andrea Vigorito (2021). “Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones: Aportes y análisis en tiempos de coronavirus”, serie Documentos RISEP núm. 16, Academia Nacional de Ciencias del Uruguay, Montevideo.

Santos, Silvia (2022). “La seguridad social con mirada de género”, Comentarios de Seguridad Social núm. 85, Banco de Previsión Social, Montevideo.

Santos, Silvia (2006). “Los orígenes del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay”, Comentarios de Seguridad Social núm. 11, Banco de Previsión Social, Montevideo.

Secretario General de las Naciones Unidas (2023). *Guidance Note of the Secretary General on Child Rights Mainstreaming*, Nueva York.

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2023). “Informe Anual 2022”, Montevideo.

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2017). "Informe Anual 2017", Montevideo.

Sutcliffe, Sophie y Julius Court (2005). "Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?", Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

Tsebelis, George (1998). "La toma de decisiones en los sistemas políticos: Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo" en La nueva economía política: Racionalidad e instituciones, 1.ª ed., editado por Mancur Olsen, Eudeba, Buenos Aires.

UNICEF-Innocenti (2020). "Gender-Responsive Age-Sensitive Social Protection: A conceptual framework", documento de trabajo Innocenti núm. WP-2020-10, Oficina de Investigaciones de UNICEF-Innocenti, Florencia

Valdés, Mariana Blengio (2022). "La reforma de la constitución uruguaya y los derechos de la mujer. Un imperativo ético jurídico. Apuntes preliminares", *Revista de la Facultad de Derecho*, e2022nesp1a8.

Documentos jurídicos y normativos

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2007a). "Plan de Equidad", MIDES, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2007b). "Plan de Equidad", MIDES, Montevideo.

Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (2007c). "Plan de Equidad", MIDES, Montevideo.

Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2019). "Exposición de Motivos: Proyecto de ley de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal año 2018", Montevideo.

Uruguay (2 de mayo de 2023). "Ley de Reforma de la Seguridad Social. Creación de un sistema previsional común y determinación del procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes", Ley N.º 20.130.

Uruguay (9 de julio de 2020). "Aprobación de la Ley de Urgente Consideración", Ley N.º 19.889.

Uruguay (27 de noviembre de 2015). "Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)", Ley N.º 19.353.

Uruguay (1967). Constitución de La República.

Agradecimientos

Este informe fue redactado por Guadalupe Goyeneche, Camila Porto y Elena Camilletti.

- Guadalupe Goyeneche: conceptualización; gestión de datos; análisis formal; investigación; visualización; redacción del borrador original y redacción (revisión y edición).
- Camila Porto: conceptualización; gestión de datos; análisis formal; investigación; visualización; redacción del borrador original y redacción (revisión y edición).
- Elena Camilletti: conceptualización; gestión de datos; análisis formal; metodología; administración del proyecto; supervisión; validación; redacción del borrador original y redacción (revisión y edición).

Las autoras agradecen a todos los informantes clave por ofrecer su tiempo y conocimientos durante las entrevistas (realizadas entre 2022 y 2023), sin quienes esta investigación no habría sido posible. Las autoras hacen también constar su agradecimiento por los comentarios, el apoyo y la asistencia brindados por varios colegas de UNICEF en las diferentes etapas de este proyecto de investigación (en orden alfabético): Sofia Af Hällström (UNICEF-Innocenti), Gustavo Ángeles Tagliaferro (UNICEF-Innocenti), Dario Fuletti (UNICEF Uruguay), Tessa Griffiths (UNICEF-Innocenti), Michel Guinand (UNICEF Uruguay) Roselyn Kapungu (anteriormente UNICEF-Innocenti), Zahrah Nesbitt-Ahmed (anteriormente UNICEF-Innocenti), Ramya Subrahmanian (UNICEF-Innocenti) y Dominic Richardson (anteriormente UNICEF-Innocenti). Asimismo, las autoras agradecen a todos los participantes del taller de validación realizado en octubre de 2023 en Montevideo (Uruguay), quienes aportaron sus ideas y ayudaron a fortalecer la investigación luego de la presentación de los hallazgos preliminares. Finalmente, las autoras agradecen a dos revisoras homólogas que proporcionaron comentarios constructivos sobre el informe de investigación: Merike Blofield y Marcela Schenck. Cualquier error presente es responsabilidad de las autoras.

Acerca de nosotros

UNICEF trabaja en los lugares más difíciles para llegar a los niños, niñas y adolescentes más desfavorecidos, y proteger los derechos de la infancia en todo el mundo. Trabajamos en 190 países y territorios haciendo cuanto sea necesario para ayudar a los niños y niñas a sobrevivir, prosperar y alcanzar su máximo potencial, de la infancia a la adolescencia. Y nunca nos rendimos.

La **Oficina de Investigaciones de UNICEF-Innocenti** aborda las preguntas actuales y emergentes de mayor importancia para la infancia. Impulsa el cambio a través de la investigación y una visión de futuro sobre una amplia gama de temas relacionados con los derechos de la infancia, suscitando un discurso global e implicando activamente a la juventud en su labor.

UNICEF-Innocenti proporciona a los líderes de opinión y los encargados de tomar decisiones los datos empíricos que necesitan para construir un mundo mejor y más seguro para la infancia. La Oficina realiza investigaciones sobre cuestiones sin resolver y emergentes, utilizando datos primarios y secundarios que representan las voces de la infancia y las familias. Utiliza la visión de futuro para establecer la agenda para la infancia, que incluye posibles horizontes, análisis de tendencias y elaboración de hipótesis. Asimismo, la Oficina produce una bibliografía diversa y dinámica de informes, análisis y documentos normativos de alto nivel, y proporciona una plataforma para el debate y la promoción en una amplia gama de temas relacionados con los derechos de la infancia.

UNICEF-Innocenti brinda, para cada niño y niña, respuestas a sus preocupaciones más apremiantes.

Publicado por

Oficina de Investigaciones de UNICEF-Innocenti

Via degli Alfani, 58
50121, Florencia (Italia)

Tel: (+39) 055 20 330

Correo electrónico: innocenti@unicef.org

Medios sociales: @UNICEFInnocenti en Facebook, Instagram, LinkedIn,
X/Twitter y YouTube

Suggested citation

Goyeneche, Guadalupe, Camila Porto y Elena Camilletti (agosto de 2024).

“Integración de una perspectiva de género y generaciones en las reformas de protección social: tres casos de estudio en el Uruguay (2005-2023)”, UNICEF-Innocenti, Florencia

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Octubre 2024

para cada infancia, respuestas