

# SISTEMAS DE CUIDADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE CORRIENTES MÚLTIPLES

CARE SYSTEMS AND PUBLIC POLICES IN URUGUAY: ANALYSIS FROM MULTIPLE STREAM APPROACH

*SISTEMAS DE CUIDADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO URUGUAI: ANÁLISE NA PERSPECTIVA DE INICIATIVAS MÚLTIPLAS*

María Valeria Quintero García<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dra. en Salud Pública, Magíster en Práctica Avanzada en la atención al Paciente Crónico Jefe de Servicio Hospital de Clínicas - Facultad de Medicina - Universidad de la República Montevideo - Uruguay. e mail : quinterovale-riaster@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-5254-3096>

DOI: <https://doi.org/10.31052/1853.1180.v24.n3.26725>

@Universidad Nacional de Córdoba



## Resumen

El análisis desde la perspectiva de las corrientes múltiples es útil para contextualizar problemas de agenda en políticas públicas. En particular el caso de la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay es un ejemplo de articulación de diferentes fuerzas políticas, implementación de políticas sociales y articulación de figuras emprendedoras con intereses comunes. Los sistemas de cuidados pueden ser considerados problemáticas sociales a ser priorizados por las políticas públicas de los gobiernos. Una posible agenda resulta de los acuerdos y vaivenes que cada una de las fuerzas o corrientes ponen en juego cuando se generan ventanas de oportunidad. El lugar del Ministerio de Desarrollo Social, resultado de reformas del estado uruguayo propone un escenario institucional para la concreción de agenda de problemas priorizados. El contexto de democracia social, y la continuidad de gobiernos progresistas, aportan elementos político ideológicos como una corriente más que influye en este marco múltiple.

**Palabras Clave:** Política Pública, Bienestar Social, Seguridad Social

Trabajo recibido: 10 de diciembre 2019.  
Aprobado: 09 de junio 2020.

## Abstract

The analysis based on multiple stream approach is useful to contextualize agenda problems in public policies. Particularly, the case of introducing a National Care System in Uruguay is an example of articulating different political strengths, setting up social policies and articulating entrepreneurial subjects with common interests. Care systems can be considered social problems to be prioritized by governmental public policies. A possible agenda results from the agreements and ups and downs that each stream puts at a stake when windows of opportunity are generated. The position of the Ministry of Social Development, resulting from reforms in the Uruguayan state, sets an institutional scene to define agenda for prioritized problems. The context of social democracy and the continuity of progressive governments provide political ideological elements as another stream influencing this multiple approach.

**Key words:** Public policy, Social wellbeing, Social security.

## Resumo

A análise da perspectiva de iniciativas múltiplas é útil para contextualizar os problemas da agenda nas políticas públicas. Em particular, o caso da implementação de um Sistema Nacional de Cuidados no Uruguai é um exemplo de articulação de diferentes forças políticas, a implementação de políticas sociais e articulação de sujeitos empreendedores com interesses comuns. Os sistemas de cuidados podem ser considerados problemáticas sociais a serem priorizadas pelas políticas públicas dos governos. Uma agenda possível decorre dos acordos e altos e baixos que cada uma das forças ou correntes gera quando aparecem janelas de oportunidade. O papel do Ministério do Desenvolvimento Social, produto das reformas do Estado uruguaio, propõe um quadro institucional para a concretização da agenda de problemas priorizados. O contexto da democracia social e a continuidade de governos progressistas contribuem com elementos políticos ideológicos como mais uma corrente que influencia esse quadro múltiplo.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Bem-estar Social, Previdência Social

## Introducción

En el contexto de sucesivas reformas del Estado en el Uruguay, se suma en los últimos 10 años el proceso de implementación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC). A partir de la década del noventa, se asistió a los periodos de los denominados Ministerios de Desarrollo Social en la región. Estas nuevas secretarías sociales, tienen entre sus objetivos principales la puesta en marcha de programas de combate a la pobreza y/o planes sociales, vinculados a demandas de género, etnia, juventud y otros. Se puede asumir, que la instalación de estos ministerios se convierte en un indicador político de institucionalización de las políticas sociales, que se orienta a mitigar o al menos abordar los procesos de exclusión social.

En el Uruguay de los últimos años, se ha caracterizado por intentar construir un Estado de bienestar basado en una red de protección. Es decir, que se ha trabajado en la redefinición amplia del conjunto de intervenciones que hacen a la protección social y de algunas normas que ya existían (Fundación Líber Seregni ,2009)<sup>2</sup>.

Este sistema de fortalecimiento del Estado como principal benefactor y protagónico de las políticas sociales, genera mayor interacción y eventual sinergia entre las instituciones, organismos y grupos sociales. Es así que se posibilita, que *las instituciones generen las estructuras de oportunidades y las organizaciones se crean para aprovechar esas oportunidades y conforme avanzan o evolucionan las propias organizaciones modifican las*

*instituciones* (North 1990: 7)<sup>3</sup>.

El marco de las corrientes múltiples desarrollado por John Kingdon (1984)<sup>4</sup>, permite una forma de aproximación al análisis de las políticas públicas, en donde la elección colectiva no es solo un derivado de los esfuerzos individuales agrupados, sino, el resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos y afectivos en sus contextos (Sabatier, 2010)<sup>1</sup>. En forma bastante similar a la teoría de sistemas, se ve la elección, como el resultado colectivo que emerge por el tira y afloja de los varios factores de un sistema complejo.

En este caso, los períodos de gobiernos de la izquierda en el Uruguay, generaron la *ventana* para que el SNC haya formado parte de la agenda de políticas públicas de este país.

## Desarrollo

Es oportuno ubicar el marco de políticas públicas, según Meny y Thoenig (1992)<sup>5</sup> en donde una política pública es un problema público, es decir un problema que estructura el público y que produce efectos prácticos y, por eso, el analista de políticas públicas debe velar por:

- identificar forma y consecuencia en que las políticas públicas son percibidas
- localizar el campo social definido por los políticos que se crean alrededor de la política pública
- y establecer qué acciones se presentan en los diferentes grupos evaluando el impacto de cada uno.

Para Kingdom (1995)<sup>6</sup>, el escenario de partida es la desorganización, la complejidad y la identificación de una racionalidad limitada. Un concepto clave desde la perspectiva de la corriente múltiple, es el de la ambigüedad, que refiere a *la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos* (Feldman 1989: 5, citado por Zahariadis, 2010).<sup>7</sup> Así mismo, se plantea la ambigüedad como ambivalencia y no necesariamente como imprecisión. Las organizaciones o gobiernos pueden tener un comportamiento fluctuante, de difícil predicción y muy dinámico, denominadas por Kingdom (1995)<sup>6</sup> como anarquías organizadas. Estas tienen participación fluida, alta rotación, los actores no gubernamentales tienen gran influencia y hay variada alternancia de actores legislativos. A estos grupos se les dificulta definir claramente lo que quieren y cómo lo quieren, las anarquías organizadas *pueden describirse mejor como un grupo de ideas, que como una estructura coherente* como menciona Cohen, March y Olsen (1972: 1)<sup>8</sup>.

El modelo de corrientes múltiples reconoce cinco elementos centrales; las corrientes dan cuenta de tres procesos vinculados a las denominadas corrientes (corrientes políticas, corrientes de políticas públicas y corrientes de problemas), el reconocimiento social de un problema para la elaboración de alternativas de solución para resolver el problema (políticas) y los cambios políticos que acompañan estos otros dos procesos para que la opción pública o *agenda* se efectúe (politics) (Sanjurjo, 2018)<sup>9</sup>.

La corriente de los problemas está compuesta por condiciones y asuntos públicos, que ciudadanos, promotores de políticas y decisores públicos quieren ver abordados por el gobierno. Entre las variables que influyen sobre esta corriente se encuentran los indicadores, los sucesos que captan la atención y la retroalimentación de las políticas en curso.

La corriente política involucra la ideología partidaria del momento, el ánimo nacional y el contexto de gobernabilidad. Se incluye clima político, nivel de representatividad de los partidos y nivel de acogida social.

La corriente de las políticas públicas supone involucrar aspectos técnicos, valores sociales, e integración de visiones. Allí expertos y especialistas interactúan y generan ideas en las llamadas comunidades de políticas. Estas son redes informales de funcionarios,

académicos e investigadores que participan del desarrollo de propuestas, en un sector de políticas públicas determinado. Dichas comunidades presentan distintos grados de integración (Zahariadis ,2010)<sup>7</sup>.

Estos tres procesos o corrientes anteriores confluyen, interactúan y logran ser acoplados cuando se logra que intervengan los promotores de políticas en contexto de ventana de oportunidad. Los *promotores o emprendedores de políticas* son individuos o actores móviles, que intentan unir estas corrientes. Son intermediadores, manipuladores de preferencias, propositivos y con capacidad de invertir, tiempo, dinero, energía, es decir diferentes tipos de recursos.

En sintonía con la denominada *policywindows* mencionado por Martín y otros (2013)<sup>10</sup>, el marco de corrientes múltiples utiliza la ventana o escenario de articulación oportuna - en un momento dado - sumado a la fuerza de diversos actores políticos, para incidir en la agenda del gobierno; *pueden ser considerados oportunidades para los defensores de las propuestas o convocar la atención a sus reclamos* (Kingdon 1995: 165)<sup>6</sup>. Estas ventanas se generan por acontecimientos vinculados a la corriente política, o eventos inesperados sociales, ambientales, de seguridad nacional , etc.

Según plantea Sanjurjo

*“las ventanas de oportunidad son una condición necesaria pero insuficiente para que suceda un cambio en la agenda política; para que la alternativa sea viable debe haber una correlación con la corriente de las políticas públicas, que pueda ser unida a un problema dentro de la corriente de los problemas.”*(2018: 38)<sup>9</sup>

El proceso decisorio es explorada por Zahariadis (2010; 2003)<sup>7,11</sup>, quien sugiere unir la propuesta política decisional y conformación de agenda y por otro lado, la posición y ejercicio de fuerza de los actores de veto. Ambas fases se unen en un mismo proceso y tiene eventuales obstáculos. Primero, si un cambio de políticas no sucede y no se alcanza una propuesta que entre en la agenda decisional o si fue vetada durante el proceso decisorio. Segundo, no tiene en cuenta las complejas redes institucionales del proceso decisorio, por lo tanto, no puede saberse cómo influye en la decisión tomada (Sanjurjo ,2018)<sup>9</sup>.

Si es exitoso, el resultado es una propuesta política que entra en la agenda decisional y requiere una decisión oficial, se legitima por parte de los decisores políticos, que deriva luego en el proceso de implementación. Si la negociación con los actores de veto y las mayorías políticas triunfa, entonces sucede un acoplamiento decisorio y un acuerdo en la solución del problema desde las políticas públicas.

*Sistema de Cuidados: Como corriente de problemas*

El sistema político del Uruguay en el S XXI se ha desarrollado dentro de sucesivos gobiernos democráticos, presentado un pluripartidismo limitado. Definido constitucionalmente de carácter presidencialista, con tres poderes claramente diferenciados e independientes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y poder Judicial. Este pluralismo se define por el grado de concentración y distribución de la autoridad pública según sus instituciones , configuración del sistema de partidos, su consistencia y su competitividad; e incluyendo las tres dimensiones gubernamentales estratégicas: a) relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, b) organización del propio Poder Ejecutivo y de la Administración Pública, c) estructura regional de autoridad (Lanzaro, 2018)<sup>12</sup>.

Partimos de la afirmación de que una política no es solo una decisión sino que es la suma del *diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción y los hechos reales que la acción colectiva produce* (Aguilar, 1992)<sup>13</sup>.

*Hacia un contexto de corrientes de problema*

Para ubicar el problema en términos conceptuales, nos referimos a lo que Salvador (2011)<sup>14</sup> denomina como sistema de cuidado: un conjunto de acciones públicas y privadas, que se desarrollan de forma articulada para brindar atención directa a las personas y a las familias en el cuidado de su hogar y de sus miembros incluyendo: atención a las personas dependientes (niños, discapacitados, ancianos y trabajadores sobre ocupados), y quehaceres domésticos. Los componentes del sistema se clasifican en prestaciones monetarias, servicios, licencias y políticas de tiempo, es decir tiempo para cuidar, dinero para cuidar y/o servicios de cuidado. Así mismo, se consideró el diagnóstico de situación de los potenciales cuidadores <sup>1</sup>, en donde las perspectivas de género fueron determinantes ya que las estimaciones realizadas muestran que de las 45.315 personas que trabajan en el sector cuidados, unas 43.000 son mujeres. La más alta concentración de mujeres se encuentra en el cuidado infantil remunerado. Frente a más de 25.000 mujeres se encuentran sólo 757 varones están trabajando en esta actividad para el año 2006.

La compilación realizada por Batthyány (2015)<sup>15</sup> sobre los tiempos para el cuidado del bienestar social, ha sido uno de los insumos para la identificación de la necesidad del sistema en términos de estudios sociológicos. Algunos consensos internacionales llevan a visualizar aún más el tema de los cuidados como un derecho humano, y que es responsabilidad de los Estados garantizar. Este es el caso de la X Conferencia Regional de la Mujer de CEPAL en Quito, (CEPAL,2007)<sup>16</sup> que coloca el tema de “los cuidados como derecho”, y se señala que existe una trilogía entre el derecho a “dar cuidados”, “recibir cuidados” y “autocuidarse”.

Se considera que existe una división sexual del trabajo que ha implicado históricamente, que las esfera de lo llamado público, lo política, y la economía para el trabajo remunerado, sea responsabilidad de los hombres; mientras que la esfera privada pertenezca a las mujeres. Culturalmente ha considerado el trabajo de cuidado y doméstico como no remunerado, así como ha sido y sigue siendo, responsabilidad casi exclusiva de las mujeres y las niñas en contextos vulnerables. Sin embargo es sabido que como *trabajo en sí mismo*, aporta beneficios y oportunidades para la sostenibilidad de la vida en sociedad, y por otro lado implica un costo de tiempo, esfuerzo y de ingresos no percibidos (ONU Mujeres, 2013)<sup>17</sup>.

También desde la perspectiva del cuidado como variable valor relativo desde la economía:

“Si el “cuidado” es polisémico, el concepto mismo de “economía del cuidado” también lo es. Traducido directamente del inglés careeconomy, la “economía del cuidado” tiene la ventaja de aunar los varios significantes de “economía” –el espacio del mercado, de lo monetario y de la producción, allí donde se generan los ingresos y donde se dirimen las condiciones de vida de la población– con el “cuidado” –lo íntimo, lo cruzado por los afectos, lo cotidiano–”(Esquivel, 2012: 151)<sup>18</sup>

Desde la perspectiva de concebir el cuidado como un asunto público implica reorientar la forma en que se ha planteado esta función social como responsabilidad primaria de las familias, concretamente, de las mujeres. Confrontada las bases institucionales que definen quién debe asumir los gastos y costos de la reproducción social y organiza y sostiene el cuidado en las sociedades. Aquí el papel de las políticas públicas en esta transformación es innegable y genera menos tres niveles de compromiso desde el Estado:

*“ el rol garante del Estado para resguardar el derecho al cuidado, pone de*

<sup>1</sup> Tomado de Portal de Sistema de Cuidados. Disponible en : [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23313/1/libro\\_snc02\\_v05\\_distribucdigital.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23313/1/libro_snc02_v05_distribucdigital.pdf)

*relieve la necesidad de adoptar medidas que favorezcan a quienes requieren y proveen cuidados desde una perspectiva integral e integrada (...) implica reconocer su interconexión con otras políticas sociales, incluso las dirigidas a la infancia y a los adultos mayores, así como las de índole laboral, de salud, de educación, de seguridad social y de protección social, y relacionadas con la igualdad de género” (Bidegain Ponte, Nicole, Calderón, Coral ,2018 : 147)<sup>19</sup>*

Para otorgar un marco que delimite el campo de acción se pueden identificar claramente cuáles son los colectivos dependientes priorizados para Uruguay. Entre los colectivos o grupos de dependientes está la primera infancia, para la cual están los centros de atención a la infancia que incluyen a niños de 0 a 3 años (partir de los 4 años desde 2009 es obligatoria la asistencia al sistema educativo institucionalizado). Por otra parte, está la población de adultos mayores para el cual los servicios de cuidados se centran en la oferta en el mercado privado (dependiente de los ingresos), Un tercer grupo o colectivo priorizado son los discapacitados vinculados o no al Programa Nacional de Discapacidad del Ministerio de Salud Pública y del MIDES (Fundación Liber Seregni, 2009)<sup>20</sup>.

### *Corrientes de las políticas públicas*

Según refiere Ramos y Casas (2018)<sup>21</sup>, entorno al proceso de reformas de políticas públicas en particular en el Uruguay, se ha dirigido a las estrategias de reforma administrativa. En particular en el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez se definió a la misma como Transformación Democrática del Estado (TDE). Esta TDE presentada como directiva del Presidente puso énfasis en una transformación integral del Estado, tendiente a convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles.

En este sentido, el mismo autor señala procurar un Estado conductor, regulador, social y emprendedor; funcional a una agenda de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización e inclusión social. Este proceso de transformación abarca amplias dimensiones de descentralización y participación ciudadana y modernización de la gestión del Estado.

En el plano estrictamente social, Milanesi, Mirza y Zeballo (2018)<sup>22</sup> señalan los aspectos de construcción institucional. Es así que se introducen nuevas estructuras tales como la creación del MIDES a través de la Ley 17.866 en marzo de 2005. Este surge como una autoridad central en materia social y ente jerárquico dentro de un conjunto de espacios interinstitucionales destinados al abordaje planificado y coordinado de las políticas sociales, entre los que se destacan el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y las Mesas Interinstitucionales -espacios descentralizados territorialmente-. En la misma línea, el rediseño institucional involucró múltiples institutos y áreas dispersas de la red estatal, y nuevas especializaciones en temáticas asociadas directa e indirectamente con situaciones de vulnerabilidad social.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Programa de Infancia y Familia (INFAMILIA) se integraron al MIDES. Se suman a esta red el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay –INAU-, con status jurídico de servicio descentralizado, pasó a vincularse con el Poder Ejecutivo a través de esa Secretaría de Estado. Más recientemente, también en la órbita de este ministerio se procesó la reubicación institucional del Instituto Nacional de Alimentación - INDA - y la creación de la Secretaría Nacional de Cuidados.

Es así que según plantea Aguirre (2014)<sup>23</sup>, en la implementación de estrategias del SNC en el Uruguay, debieron coexistir oportunidades políticas y estructuras organizativas como base estructural de la acción, y además esfuerzos estratégicos deliberados para propo-

ner marcos interpretativos nuevos. De esta manera se fueron construyendo ventanas de oportunidad desde distintas instancias de organizaciones vinculadas al tema y desde el escenario de gobierno. Estas forman parte de un contexto de pluralismo democrático en donde los grupos de interés debaten entre sí (Lindblom, 1999)<sup>24</sup> y habilitaron la acción de los promotores políticos.

#### *Corriente política:*

La continuidad de los gobiernos democráticos en el Uruguay se ha instalado desde las elecciones de 1985, siendo el gobierno de la fuerza política Frente Amplio el que ha ganado los últimos tres períodos electorales. En el sentido planteado por Touraine (2006)<sup>25</sup> sobre la democracia moderna, los últimos gobiernos del Uruguay pueden clasificarse como democracias sociales. Se hace referencia a un doble sentido ya que por una parte, promueve el ejercicio de los derechos políticos de toda la población con medidas redistributivas de la riqueza y el poder, además de brindar representación política a la pluralidad de intereses de diferentes grupos de la sociedad (movimientos sociales, sujetos sociales, grupos en situación de vulnerabilidad o marginación) que logran organizarse políticamente para la defensa de sus intereses.

La continuidad del gobierno del Frente Amplio, posibilitó un escenario de reformas dirigidas hacia la inversión social<sup>22</sup>, que es interpretado como escenario de corriente política oportuna para la construcción de una agenda que intervenga en el problema. La concreción del MIDES es también fruto de una expresión ideológica del gobierno que insiste en asegurar que los individuos alcancen el estándar de vida considerado básico en esa sociedad, y evitar así, situaciones de privación extrema, con mecanismos de sostén que eviten situaciones de privación. El MIDES es el brazo ejecutor y organismo responsable de las políticas sociales y de articulación sectorial y territorial de los diferentes planes y programas para la consolidación de una política social redistributiva.

Es posible afirmar que un sistema político será tanto más democrático cuanto más presente las demandas de los diferentes movimientos sociales, las vincule y las traduzca en políticas públicas que, en algunos casos, serán ciertamente redistributivas del poder y la riqueza, como lo es hoy de los movimientos de género o de los pueblos originarios, o particularmente los cuidados a grupos vulnerables<sup>26</sup>.

#### *Emprendedores:*

Aquí formaron parte la comunidad organizada de organizaciones civiles, redes locales e internacionales que alternando con actores parlamentarios y académicos. Es así que se identificaron actores tales como el Instituto Nacional de la Mujer, ONU Mujeres, CEPAL, Coordinadora Feminista, Bancada Bicameral Femenina del parlamento uruguayo. Es así como Acosta et al (2018)<sup>27</sup>, señalan la gran incidencia de las organizaciones sociales en la concreción del SNIC vinculado a las siguientes instituciones: Red Pro Cuidados, Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas -ONAJPU-, Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales -ANONG-, Comisión Honoraria Nacional de Discapacidad -CHND- Universidad de la República -UdelaR-, Universidad Católica -UCU-, Centro de Investigaciones Económicas de Uruguay -CIEDUR-, Plenario Intersindical de Trabajadores -Convención Nacional de Trabajadores -PIT-CNT-, Cámara Uruguaya de Empresas de Servicios de Acompañantes -CUESA-, Federación de Cooperativas de Producción de Uruguay -FCPU- y Centros de Atención a la Infancia y Familia -CAIF-. Todos los anteriores se consolidan como comité consultivo del SNC.

Las demandas de estos representantes de los diferentes movimientos sociales interpelan directamente a los legisladores y también a los partidos políticos, intermediarios por excelencia entre las demandas sociales y los hacedores de la ley y también interpelan, desde

luego, al poder Ejecutivo.

### *Ventana de oportunidad*

La continuidad del gobierno con énfasis en el bienestar social, sumado a la mayoría parlamentaria para generar los procesos legislativos habilitantes constituye una ventana ideológica. Se suma la consolidación de una red académica entorno a la investigación de género, cuidado y vulnerabilidad social. El contexto de disminución de la pobreza y la desigualdad<sup>2</sup> expresada en menor cantidad de hogares por debajo de la línea de pobreza y una menor intensidad de pobreza dentro de esta franja, generó la posibilidad de la profundización de la reforma de las prestaciones sociales.

Un escenario de gobierno de cercanías con posibilidad de que diferentes colectivos encontrarán un espacio de receptividad en gobiernos locales acercó a organizaciones dispersas en centros suburbanos y rurales. Por otra parte, en sintonía con lo planteado por Aguirre (2014)<sup>23</sup>, la incidencia de los procesos políticos ideológicos que realizan las organizaciones de la sociedad civil estuvieron presentes tanto en campañas preelectorales como nacionales y fueron incorporadas dentro del tema en el discurso y plataforma de los partidos políticos tanto en los logros, como en las dificultades de implementación y evaluación.

### *Agenda:*

De acuerdo con Oszlak (1997:4)<sup>28</sup>,

*“la agenda estatal representa el ‘espacio problemático’ de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores -o a la totalidad de los mismos- y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional. Las políticas que éste adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores”*

Dentro de la efectivización de la agenda, el factor más importante para su consolidación desde el gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno (Aguilar Villanueva, 1996: 44)<sup>29</sup>. Es así que, el establecimiento de acuerdos sobre la importancia y eventual sostenibilidad de un SNC, permitió que se potencien aspectos instrumentales desde la normativa y regulación para consolidar su implementación durante el período. Este proceso derivó en la promulgación de la Ley N° 19353 del Sistema Nacional de Cuidados de Noviembre 2015 como expresión oficial, de una nueva política pública en asuntos sociales. A esto se suma una lista de decretos que da cuerpo y reglamentación al sistema:

Decreto 427016 Catálogo y definiciones del SNC Diciembre 2016

Decreto 445016 Junta y secretaria Nacional de Cuidados - Diciembre 2016

Decreto 444.016 Comité Consultivo de Cuidados Diciembre 2016

El establecimiento de una agenda es también un deber de las democracias latinoamericanas, si es que aspiran a sobrevivir y consolidarse, necesitan diseñar e implementar políticas públicas que apunten a la redistribución de la riqueza y el poder como base in-

2 Tomado de Observatorio Social MIDES disponible en <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/>

sustituible del desarrollo de ciudadanías fuertes y capaces de afirmar sus democracias<sup>26</sup>. Para este desafío, el rol modulador es necesario, por ello se acuerda con Martín et. al (2013)<sup>10</sup> a propósito de considerar el Estado *como marco institucional*, quien evalúa el impacto que puede tener en tanto sistema de reglas, procedimientos o estructuras. En este sentido, se resalta que las distintas configuraciones institucionales que asumen que los Estados tienen una influencia decisiva sobre la forma como se desarrolla la dinámica política o las modalidades de acción colectiva de los actores sociales.

## Conclusiones

El marco de las corrientes múltiples permite un análisis no lineal de los diferentes escenarios presentes en el momento de determinar un problema para las políticas públicas. Los procesos democráticos, como el caso de la democracia Uruguay es una condición necesaria, pero no suficiente, para la consolidación de las oportunidades de establecer agenda. La institucionalidad está presente mediante la articulación de los organismos de gobierno con, ONG, redes académicas y redes de expertos internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un lugar relevante en la vida democrática de los países de Latinoamérica, ya sea en su rol como promotoras, educadoras e impulsoras de demandas provenientes de la base social y es en varios sentidos insustituible. Por lo anterior es que merecen el reconocimiento y el apoyo de los actores políticos y legisladores.

El rol de los emprendedores políticos contribuyó como catalizador para cristalizar las oportunidades de reforma del Estado, utilizado el Ministerio de Desarrollo Social como punto equidistante de los actores. La construcción de una agenda se estructura y legitima a través de la normativa y jurisprudencia que deviene de la promulgación de la ley de creación del SNC. El análisis del marco de las corrientes políticas públicas se dirige en este caso a las políticas de desarrollo social considerando al Estado como principal garante y benefactor de la accesibilidad de a los cuidados de todos los ciudadanos. Por lo tanto, se procura contemplar con amplitud las diferentes situaciones y la eventual ambivalencia de cada corriente.

Una de las posibilidades que permite este enfoque es la posibilidad de identificar equidad entre el poder, la autoridad, las ideas y la organización de los grupos sociales. Las fuerzas sociales juegan su influencia y los momentos ideológicos tienen su vaivenes tanto en representación parlamentaria como en el pluripartidismo democrático, por lo que este movimiento dinámico puede valorarse identificando las tensiones acuerdos, marchas y contramarchas mediante esta forma de aproximación a los problemas en las políticas públicas.

## Bibliografía

1. Sabatier, P. A. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación
2. Fundación Líber Seregni (2009) Seminario internacional «Los sistemas de cuidados. ¿Una respuesta a los nuevos desafíos de la protección y el bienestar? Experiencia europea y perspectivas para Uruguay - Montevideo
3. North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press
4. Kingdon, John (1984) Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little, Brown
5. Meny, I y Thoenig, J C. (1992) Las políticas públicas, Barcelona, Ariel
6. Kingdon, J. W. (1995), Agendas, alternatives and public policies. New York, Harper Collins

7. Zahariadis, Nikolaos. (2010) El marco de las corrientes múltiples. Estructuras, limitaciones, perspectivas. En Sabatier P. A. (Ed.), Teoría del Proceso de las Políticas Públicas (pp. 67-94). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina.
8. Cohen, M D. March, L. Olsen J (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Trimestral*, 17, págs.1-2
9. Sanjurjo, D. (2018). "Corrientes y Acoplamientos Múltiples En Uruguay: La Formulación de La Ley de Tenencia Responsable de Armas." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27 (2): 33–56.
10. Martín, J. F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Univ. Nacional Arturo Jauretche.
11. Zahariadis, Nikolaos. (2003). *Ambiguity & Choice in Public Policy: Political decision making in modern democracies*. Washington, d.c., ee.uu.: Georgetown University Press.
12. Lanzaro, Jorge. (2018). La institucionalización de la democracia pluralista y los entes autónomos en la Constitución de 1918. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 85-106. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.27.4>
13. Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Recuperado de [goo.gl/VHSLH8](http://goo.gl/VHSLH8)
14. Salvador, S (2011) Capítulo III, Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay. En, Rico, María Nieves (Coord.) (2011) *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*. Serie Seminarios y conferencias No 66. CEPAL, Santiago de Chile 2011
15. Batthyány, k. (Coord.) 2015 *Los tiempos del bienestar social, género trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo: Doble Clic
16. CEPAL (2007b) *Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 al 9 de agosto
17. ONU Mujeres México e Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (2013) *Economía del Cuidado*. Nota conceptual, Ciudad

- de México, 12 y 13 de noviembre
18. Esquivel, V.(comp.). La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. Santo Domingo: ONU Mujeres, 2012.
  19. Bidegain Ponte, Nicole, Calderón, Coral, & NU. CEPAL. (n.d.). *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018*.
  20. Fundación Líber Seregni (2009) Seminario internacional «Los sistemas de cuidados. ¿Una respuesta a los nuevos desafíos de la protección y el bienestar? Experiencia europea y perspectivas para Uruguay - Montevideo
  21. Ramos, C. Casas,M 2018. Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Documentos de trabajo 52, Programa de Historia Económica, FCS, Udelar Recuperado 8 de Julio 2019 disponible en <https://hdl.handle.net/20.500.12008/19981>
  22. Milanesi, A. Mirza, C Zeballos, C . La construcción de la protección social en Uruguay: desafíos y horizontes. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales, [S.l.], v. 2, p. 192-213, dic. 2018. ISSN 2663-2047. Disponible en: <<http://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/40>>. Recuperado: 09 jul. 2019 doi:<https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-192>.
  23. Aguirre Cuns, R. (2014). La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género?. Revista Estudios Feministas, 22 (3), 795-813.
  25. Lindblom, Ch. (1999) Democracia y Sistema de Mercado, México, DF: Fondo de Cultura Económica
  26. Touraine, A(2006) ¿Qué es la democracia? México: Fondo de Cultura Económica
  27. Canto Sáenz, R. Democracia y políticas públicas El contorno de sus Relaciones . Revista Perspectivas de Políticas Públicas 3 (6) 2014 13-41 Recuperado el 5 Jul 2019 en <https://doi.org/10.18294/rppp.2014.652>
  28. Acosta, E., Picasso, F. &Perrotta, V (2018). Cuidados en la vejez en América Latina Los casos de Chile, Cuba y Uruguay. Konrad Adenauer. Disponible en <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1013>
  29. Oszlak, O 1997. “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” Revista del CLADReforma y Democracia.Nº 9. Octubre. Caracas. Recuperado 1 jul. 2019 Disponible en:<http://www.clad.org>
  30. Aguilar Villanueva, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno (Colección
  31. Antologías de Política Pública, Vol. III), México, DF: Porrúa, 1996b.