

Claiming and Framing in the Making of Care Policies

The Recognition and Redistribution of Care

Fiona Williams

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the International Development Research Centre (IDRC, Canada), the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), and the United Nations Development Programme/UNDP (Japan/Women in Development [WID] Fund). UNRISD also thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

| | |
|--|------------|
| Acronyms | ii |
| Summary/Résumé/Resumen | iii |
| Summary | iii |
| Résumé | iv |
| Resumen | v |
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Reinterpretations of Care Needs in Claims and Frames | 2 |
| Conceptualizing care needs | 2 |
| The historical context: Interpretations over time | 3 |
| Care claims for social justice | 5 |
| Care policies for social investment | 10 |
| 3. National Variations and Different Drivers | 15 |
| Demographic changes | 16 |
| Social investment | 17 |
| Employment creation | 19 |
| Care as a global issue | 21 |
| 4. Conclusion | 22 |
| Bibliography | 25 |
| UNRISD Programme Papers on Gender and Development | 31 |
| Tables | |
| Table 1: Care claims of recognition, rights and redistribution | 10 |

Acronyms

| | |
|-------------|---|
| AIDS | acquired immunodeficiency syndrome |
| EU | European Union |
| GDP | gross domestic product |
| HIV | human immunodeficiency virus |
| ILO | International Labour Organization |
| NGO | non-governmental organization |
| NHS | National Health Service |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| PAJE | Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (<i>Allowance for a young child</i>) |
| UK | United Kingdom |
| UN | United Nations |
| UNDP | United Nations Development Programme |

Summary/Résumé/Resumen

Summary

The question of how to devise policies to meet the care needs of society has become more urgent than ever. In many parts of the developed world, women's increasing involvement in paid employment has undermined the traditional male breadwinner model which assumed the availability of a dependent wife at home to care for children, disabled family members and older, frail relatives.

This paper seeks to understand how care policies are shaped. It looks at the dynamic between how constituencies make care claims and the ways in which care policies are constructed and delivered in different national, regional and historical contexts. The focus is mainly on childcare policies for working parents in Europe, but the purview here also includes policies for disabled people and unpaid carers. Its aim is to provide an understanding, within particular contexts, of the relationship between (i) the articulation of claims based on the needs of those who provide and/or receive care; (ii) the political frames and logics of policies which attend to care needs; and (iii) the outcomes of such policies for different groups of care receivers and providers.

The paper is divided into two main sections. The first focuses on the ways different political actors frame care policies in Europe. It starts with a brief review of the theories and concepts that inform the paper. It goes on to apply these to an analysis of how care needs are interpreted in the claims of those representing the providers and receivers of care. Five areas of claims are identified: work/care reconciliation; disabled people's support; unpaid care; trade union demands for flexibility; and migrant care work. It proposes that, together, claims in these areas expand demands for recognition, rights and the redistribution of responsibilities in relation to care, and that they look to an overarching frame of social justice. The analysis of policy making in Europe shows that some of the discourses attached to notions of social justice find reflection in care policy but that the dominant frame is that of care policy as a form of social investment in human capital. The paper examines political opportunities and constraints in the emergence of social rights for parents and children in Europe.

The second part examines policies in different national contexts by asking which issues drive policies and what this means for outcomes in terms of social inequalities. The issues examined are demographic change, social investment, employment creation and the global nature of care policy.

In conclusion, the paper finds that care policies in Europe are imbued with tension and contradiction from the perspective of those who provide and receive care support. On the one hand, the last decade has seen important changes: for example, the recognition of the employment potential of those previously marginalized from paid work such as mothers and disabled people; the recognition of men's caring capacities; the rise of state responsibilities for care provision, especially in child care; and the recognition of family carers. On the other hand, these opportunities have been accompanied by constraints, including a sense of obligation by mothers and disabled people to find work often in the more precarious parts of the labour market; the increased commodification of care services; and the construction of parents/carers, older and disabled people exercising choice as *consumers* in the care market, rather than exercising their voice as *citizens* in the public domain of care. Such developments have also had the consequence of creating a poorly paid migrant labour economy of care. In this situation the key challenge is to use those spaces in which care has become politicized and rights have been won to advance the political, social and economic value of care as a crucial component in claims for national and transnational social justice.

Fiona Williams is Professor of Social Policy in the Centre for International Research on Care, Labour and Equalities (CIRCLE), School of Sociology and Social Policy at the University of

Leeds, United Kingdom, and Visiting Professor at the Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Australia.

Résumé

Comment concevoir des politiques qui puissent répondre aux besoins de soins des sociétés? La question se pose en termes plus urgents que jamais. Dans bien des pays développés, les femmes sont de plus en plus nombreuses à avoir un emploi rémunéré, ce qui a affaibli le modèle traditionnel de l'homme soutien de famille, qui supposait la présence au foyer d'une épouse à charge s'occupant des enfants ainsi que des parents handicapés ou âgés et fragiles.

L'auteur de ce document cherche à comprendre comment sont conçues les politiques des soins et de l'assistance aux personnes. Elle examine la dynamique entre les revendications des différents publics en la matière et la façon dont les politiques sont élaborées et appliquées dans divers contextes nationaux, régionaux et historiques. Elle s'est intéressée principalement aux politiques de garde des enfants mises en place pour les parents qui travaillent en Europe, bien que les politiques relatives aux handicapés et aux soignants non rémunérés entrent aussi dans son champ d'étude. Son objectif est de faire comprendre, dans des contextes particuliers, la relation entre (i) l'articulation des revendications qui partent des besoins des soignants et/ou des soignés; (ii) les cadres et logiques des politiques soucieuses de répondre aux besoins en matière de soins et d'assistance aux personnes; et (iii) les effets de ces politiques sur les différents groupes de soignés et de soignants.

Le document se divise en deux sections principales. La première porte sur la manière dont différents acteurs politiques conçoivent les politiques de soins et d'assistance aux personnes en Europe. L'auteur commence par un bref exposé des théories et des concepts qui informent le document. Elle poursuit en les appliquant à une analyse des besoins en matière de soins et d'assistance tels qu'ils ressortent de l'interprétation qu'en donnent les représentants des soignants et des soignés dans leurs revendications. Elle recense cinq domaines de revendication: nécessité de concilier travail et soins; aide aux personnes handicapées; soins non rémunérés; revendications syndicales de flexibilité; et place des migrants dans le secteur des soins. Elle suggère que, collectivement, les revendications dans ces domaines tendent à obtenir une reconnaissance, des droits et une redistribution des responsabilités en matière de soins et d'assistance aux personnes, et se réfèrent à un modèle général de justice sociale. L'analyse des politiques élaborées en Europe montre que certains des discours qui s'inspirent des notions de justice sociale se traduisent concrètement dans les politiques de soins et d'assistance aux personnes mais que le cadre dominant consiste à concevoir la politique de soins et d'assistance aux personnes comme une forme d'investissement social dans le capital humain. L'auteur examine ce qui, en politique, favorise l'émergence de droits sociaux pour les parents et les enfants en Europe et ce qui y fait obstacle.

La deuxième partie est consacrée à l'examen des politiques dans leurs différents contextes nationaux. L'auteur examine les questions qui peuvent être à l'origine de ces politiques – l'évolution démographique, l'investissement social, la création d'emplois et la nature de la politique des soins dans le monde – et se demande quels en sont les résultats en termes d'inégalités sociales.

En conclusion, l'auteur estime que les politiques des soins en Europe sont pleines de tensions et contradictions du point de vue des soignants comme des soignés. D'une part, d'importantes évolutions se sont produites en dix ans: on reconnaît aujourd'hui l'employabilité de personnes qui étaient tenues naguère à l'écart de l'emploi rémunéré telles que les mères de famille et les personnes handicapées, de même que les aptitudes des hommes en matière de soins; les Etats assument davantage de responsabilités dans la prestation de services, en particulier dans le secteur des garderies pour enfants et l'on reconnaît le rôle des soignants familiaux. De l'autre, ces chances ne vont pas sans contraintes: ainsi, les mères et les personnes handicapées se sentent obligées de trouver du travail, souvent dans les secteurs les plus précaires du marché;

on assiste à une marchandisation accrue des services de soins et les parents, soignants, personnes âgées et handicapées sont plus perçus comme des *consommateurs* faisant des choix sur le marché des soins que comme des *citoyens* dans le domaine public des soins. Ces évolutions ont eu aussi pour effet de créer une économie des soins portée par des travailleurs migrants mal payés. Dans ces circonstances, le grand défi est d'utiliser les espaces dans lesquels les soins sont politisés et où des droits ont été acquis pour faire valoir l'aspect politique, social et économique des soins comme revendication cruciale de justice sociale aux plans national et transnational.

Fiona Williams est professeur de politique sociale au Centre for International Research on Care, Labour and Equalities (CIRCLE), School of Sociology and Social Policy de l'Université de Leeds, Royaume-Uni, et professeur invité au Social Policy Research Centre de l'Université de la Nouvelle-Galles du Sud, Australie.

Resumen

La formulación de políticas para satisfacer las necesidades de cuidado de la sociedad nunca había sido más urgente que ahora. En muchas partes del mundo desarrollado, la creciente participación de la mujer en el empleo remunerado ha socavado el modelo tradicional del padre como sostén de la familia, el cual descansaba sobre la disponibilidad de una esposa dependiente que permanecía en el hogar para cuidar de los hijos y los parientes discapacitados, mayores o frágiles.

Con este documento se busca comprender la forma en que se configuran las políticas del cuidado. Se examina la dinámica existente entre la forma en que el público formula demandas de cuidado y las distintas maneras en que las políticas de cuidado se crean y aplican en diferentes contextos nacionales, regionales e históricos. El énfasis de este estudio recae principalmente en las políticas de cuidado infantil para las madres y los padres trabajadores de Europa, pero también se abordan las políticas dirigidas a las personas discapacitadas y a los proveedores de cuidado no remunerados. El objetivo de este trabajo es entender la relación, en determinados contextos, entre (i) la articulación de las demandas con base en las necesidades de aquellos que brindan o reciben cuidado; (ii) los marcos políticos y la lógica de las políticas relativas a las necesidades de cuidado; y (iii) los resultados de dichas políticas para distintos grupos de beneficiarios y proveedores de cuidados.

El documento se divide en dos secciones principales. La primera se ocupa de las diferentes formas en que los actores políticos enmarcan o delimitan las políticas de cuidado en Europa. La sección comienza con un breve repaso de las teorías y los conceptos que sustentan el documento, para luego proceder con la aplicación de dichas teorías y conceptos en un análisis sobre la forma en que se interpretan las necesidades de cuidado en las demandas de aquellos que representan a los proveedores y beneficiarios del cuidado. Se definen cinco áreas de demandas: conciliación entre el trabajo y el cuidado; apoyo a las personas discapacitadas; cuidado no remunerado; exigencias de flexibilidad por parte de los sindicatos; y cuidado suministrado por migrantes. Según la autora, las demandas de cuidado en estas áreas, tomadas en su conjunto, amplían las exigencias de reconocimiento, derechos y redistribución de responsabilidades en materia de cuidado y apuntan hacia un marco general de justicia social. El análisis de la formulación de políticas en Europa revela que algunos de los discursos relacionados con las nociones de justicia social se ven reflejados en la política del cuidado, pero también muestra que el marco predominante es el de la política del cuidado como forma de inversión social en capital humano. En este documento se examinan las oportunidades y limitaciones políticas relativas al surgimiento de derechos sociales para los padres e hijos en Europa.

En la segunda parte del documento se examinan las políticas en diferentes contextos nacionales a partir de las siguientes interrogantes: ¿qué factores llevan a la formulación de las políticas? y ¿qué significa esto para los resultados que pueden obtenerse en relación con las

desigualdades sociales? Los factores analizados son el cambio demográfico, la inversión social, la generación de empleo y la naturaleza mundial de la política del cuidado.

A manera de conclusión, se señala en el documento que las políticas del cuidado en Europa están impregnadas de tensiones y contradicciones dimanantes de las perspectivas tanto de los proveedores como de los beneficiarios del cuidado. Por una parte, se han registrado importantes cambios en los diez últimos años. Por ejemplo, el reconocimiento del potencial de empleo de aquellos que hasta ahora han permanecido marginados del trabajo remunerado, como las madres y las personas discapacitadas; el reconocimiento de la capacidad de los hombres para suministrar cuidado; el aumento de las responsabilidades del Estado como proveedor de cuidados, en especial el cuidado infantil; y el reconocimiento de los parientes proveedores de cuidado. Por la otra, estas oportunidades han venido de la mano con limitaciones, entre ellas el sentido de obligación de las madres y las personas discapacitadas de conseguir trabajo a menudo en las partes más precarias del mercado laboral; una mayor comodificación de los servicios de cuidado; y la producción de padres y proveedores de cuidado, personas mayores y discapacitadas que ejercen su opción como *consumidores* en el mercado del cuidado, en lugar de hacer oír su voz como *ciudadanos* en el ámbito público del cuidado. Estos acontecimientos también han tenido como consecuencia la creación de una fuerza laboral migrante pobremente remunerada. En esta situación, el desafío clave radica en utilizar aquellos espacios en los cuales el cuidado se ha politizado y se han adquirido derechos para fomentar el valor político, social y económico del cuidado como componente fundamental de las demandas de justicia social nacional y transnacional.

Fiona Williams es profesora de ciencia política en el Centro de Investigación Internacional sobre el Cuidado, el Trabajo y las Desigualdades (CIRCLE), en la Facultad de Sociología y Ciencia Política de la Universidad de Leeds, Reino Unido, y profesora visitante del Centro de Investigaciones sobre Política Social de la Universidad de New South Wales, Australia.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21035

