

la diaria



María del Carmen Martínez, asistente personal. (archivo, diciembre de 2020)

Foto: Ernesto Ryan

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres

Publicado el 7 de mayo

Escribe [Soledad Salvador](#) en [Sociedad](#)

🕒 11 minutos de lectura

Esta nota forma parte de un ciclo de artículos que está publicando *la diaria* sobre dinámicas de población y su vínculo con el desarrollo, en una iniciativa conjunta con el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) uruguayo tiene “el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado; y especialmente entre varones y mujeres, para que uruguayas y uruguayos podamos compartir equitativamente nuestras responsabilidades de cuidados, apuntando así a superar la injusta división sexual del trabajo que históricamente y aún hoy caracteriza a nuestra sociedad. Por ello –y a demanda de la propia sociedad civil– también quienes cuidan, en su enorme mayoría mujeres, son integradas desde una perspectiva de género como sujeto activo de derechos”. Así lo expresa el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020, que fue elaborado y aprobado por la Junta Nacional de Cuidados en diciembre de 2015, luego de la aprobación y la promulgación de la ley de cuidados (19.353). Esta ley fue aprobada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

En ese marco, el SNIC ha venido desarrollando e implementando una serie de acciones tendientes a promover la corresponsabilidad social y de género de los cuidados. Este artículo es un primer intento de analizar el desarrollo de esas acciones considerando el enfoque de las “tres R” (reconocimiento, reducción y redistribución del cuidado) que promueve ONU Mujeres para analizar avances en la superación de las restricciones de género para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay.

Las restricciones de género para el empoderamiento económico de las mujeres

Hacia 2015 había distintas investigaciones en Uruguay que mostraban las dificultades que estaban teniendo las mujeres para resolver las necesidades de cuidados de la población e ingresar al mercado laboral en igualdad de condiciones que los varones. A su vez, a pesar del importante avance en la inserción laboral de las mujeres, estas debían amoldarse a un modelo de trabajador ideal que no les corresponde (“aquel sin responsabilidades familiares”). Todo ello contribuyó a demostrar que la instalación de un sistema de cuidados era inevitable porque de lo contrario las desigualdades de género y la injusticia económica se perpetuarían.

Una importante proporción de mujeres ingresan al mercado laboral en Uruguay, país que tiene una de las tasas de actividad más elevadas de la región, en torno a 55%. Ello se dinamizó en los años 90, a partir del aumento de sus niveles educativos, el cambio en los patrones culturales y la mayor demanda de empleo femenino. Pero tendió a estancarse a partir de la segunda mitad de los 2000, probablemente por factores similares a los que se registran en otros países de América Latina que refieren a las dificultades que enfrentan las mujeres de estratos más bajos para resolver las necesidades de cuidados.

Si bien todas las mujeres se enfrentan a un marco de restricciones de género para el empoderamiento económico, estas restricciones se expresan en los distintos escenarios que propone el informe de ONU Mujeres (2017). Ellos son:

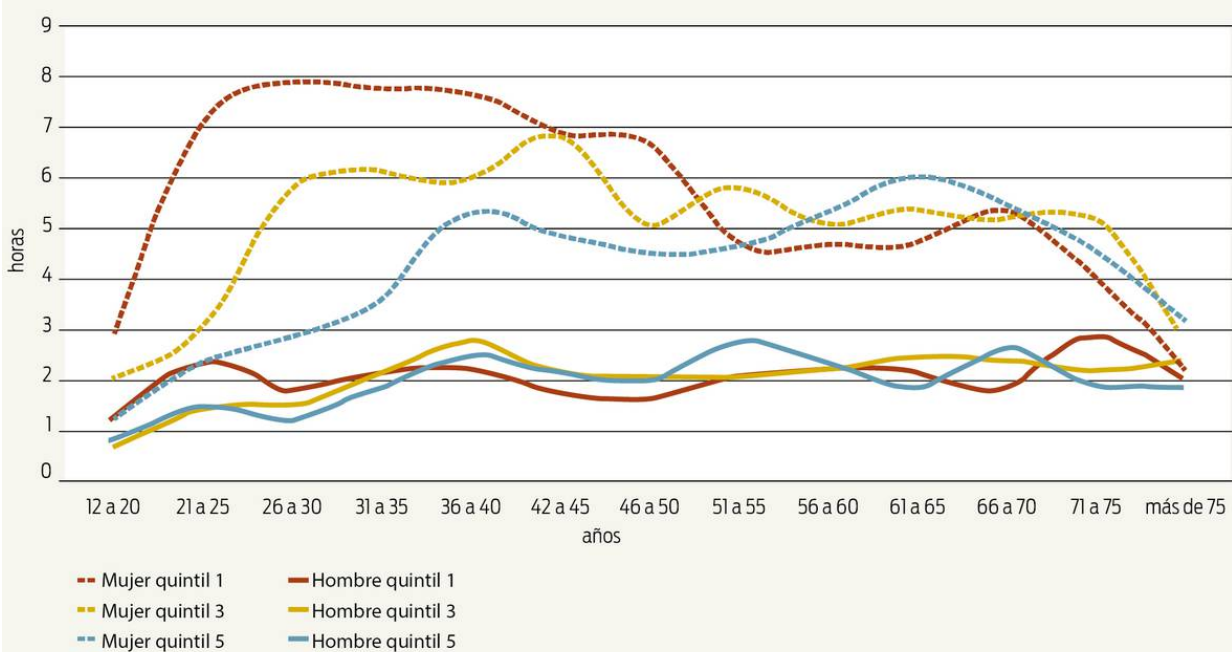
- El escenario de *pisos pegajosos* refiere a las mujeres que no se han incorporado al mercado laboral o cuya incorporación es precaria, por lo tanto, requieren soluciones

vinculadas al cuidado para poder formarse e ingresar al mercado laboral.

- El escenario de *escaleras rotas* refiere a las mujeres que tienen una inserción laboral intermitente porque carecen de redes de protección que les permitan dar saltos de empoderamiento o las ayuden a prevenir deslizamientos hacia pisos pegajosos. Ellas requieren políticas que les permitan sostener su inserción laboral cuando enfrentan una mayor demanda de cuidados (por el nacimiento de sus hijos e hijas, u otras situaciones de dependencia).
- El escenario de *techos de cristal*, que engloba a las mujeres con mayor nivel educativo y mejor acceso a servicios de cuidado, con biografías laborales similares a las de los hombres, pero que se desarrollan en contextos de recurrente desigualdad debido a la discriminación laboral. En este caso las medidas que requieren están más referidas al cambio cultural, la transformación de estereotipos de género, la desmitificación del modelo de trabajador ideal como aquel sin responsabilidades familiares y medidas de corresponsabilidad en las empresas (flexibilidad horaria, reducción de la jornada, etcétera).

Con información de encuestas sobre uso del tiempo queda en evidencia la carga del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en las distintas etapas de su vida. El tiempo destinado por las mujeres de los estratos más bajos es mayor, y empiezan más temprano. Pero aun en las de mayores ingresos se evidencian dos curvas que refieren al cuidado de los más pequeños y luego de los adultos mayores (gráfico).

PROMEDIO DE HORAS DIARIAS DE TRABAJO NO REMUNERADO SEGÚN SEXO, EDAD Y QUINTIL DE INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR



Fuente: Salvador (2011) con base en el Módulo de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado de la Encuesta Continua de Hogares 2007.

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay

Para el SNIC, “el cuidado es tanto un derecho como una función social e implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia. Constituye el conjunto de acciones que la sociedad lleva a cabo para procurar el desarrollo integral y el bienestar cotidiano de quienes se encuentran en situación de dependencia y necesitan la ayuda de otras personas para realizar actividades de la vida diaria” (SNIC, 2018). Por lo tanto, esta definición sólo considera los cuidados que se brindan en forma directa a las personas y excluye el cuidado indirecto, que incluye las actividades más instrumentales vinculadas al trabajo doméstico, como cocinar, lavar, planchar, limpiar la casa, etcétera.

El sistema se articula en cinco componentes: Servicios, Formación, Regulación, Gestión de la Información y el Conocimiento, y Comunicación. El primero es el desarrollo de servicios, que puede implicar la expansión de servicios ya existentes, como los servicios de cuidado infantil, la creación de nuevos servicios, como el Programa de Asistentes Personales y la teleasistencia, y la mejora en la calidad a través de la regulación y la fiscalización, en el caso de los residenciales de larga estadía.

En cuanto a la formación, el SNIC busca valorizar y profesionalizar las tareas de cuidados, para lo cual se desarrollan cursos para los nuevos servicios, para asistentes personales, por ejemplo, y a través de la regulación se promueve la mejora en la formación de quienes ya trabajan en los residenciales de larga estadía.

En el componente de regulación, el objetivo es generar las condiciones para la implementación de calidad de las políticas de cuidado que garanticen a las personas una atención integral, con independencia de la naturaleza jurídica del prestador. Para ello, se han revisado los marcos regulatorios existentes y se han generado nuevos, así como los instrumentos necesarios para garantizar la calidad de todos los servicios.

El trabajo en torno a la gestión de la información y del conocimiento se organiza a partir de los siguientes ejes: conocimiento de las poblaciones objetivo, desarrollo y adecuación de los sistemas de información para la gestión del SNIC, diseño de evaluación y seguimiento del sistema y sus prestaciones, Registro Nacional de Cuidados y agenda de conocimiento.

Por último, el componente de comunicación es concebido como motor de las acciones del SNIC y herramienta para la transformación cultural de la sociedad uruguaya. Durante sus inicios, la estrategia de comunicación puso foco en las personas y en los cambios en las prácticas culturales.

La política de cuidados en Uruguay según el enfoque de las “tres R”

El enfoque de las “tres R” propuesto por Diane Elson (2017) busca analizar las políticas de cuidados en función de los cambios que se propone alcanzar en relación al reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado, la reducción de dicho trabajo a través del desarrollo de servicios o prestaciones para el cuidado (licencias y medidas de corresponsabilidad en las empresas), y la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres.

Este enfoque utiliza una concepción amplia de cuidados, que incorpora el cuidado indirecto (también llamado trabajo doméstico) al concepto de cuidados.

Reconocer el trabajo de cuidados no remunerado implica hacer visible y revalorizar el trabajo de cuidados como un trabajo clave para el bienestar de las sociedades y para el funcionamiento de la economía, tanto como bien prestado en los hogares como desde su consideración de sector económico de empleo decente en pleno auge.

El reconocimiento incluye la medición y la contabilización del trabajo no remunerado, la revalorización del trabajo doméstico y de cuidados (regulación del trabajo doméstico y de cuidados, creación de un ámbito para la negociación colectiva, formación para el trabajo, mecanismos de fiscalización), reconocerlo como un trabajo en la seguridad social, y el cambio cultural a través de la comunicación.

La reducción del trabajo de cuidados no remunerado supone apoyar y dar cobertura a las necesidades básicas del cuidado, reduciendo la carga de trabajo no remunerado que soportan desproporcionadamente las mujeres en los hogares, desde un enfoque de derechos (el derecho a

los cuidados como derecho clave de la ciudadanía) y basándose en los principios de igualdad, universalidad y solidaridad.

Para reducir la carga del trabajo no remunerado en los hogares se deben desarrollar servicios desde el Estado, las empresas u otros organismos o arreglos comunitarios.

Durante su primera etapa de implementación, el SNIC uruguayo ha tenido como prioridad el desarrollo de servicios para el cuidado de niños y niñas de cero a tres años, por ser quienes tenían el mayor déficit de cobertura de servicios, y la atención en domicilio de las personas en situación de dependencia severa, por la ausencia de servicios para esta población.

Finalmente, la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres implica distribuir de manera más justa y equilibrada el trabajo de cuidados no remunerado y las responsabilidades domésticas entre mujeres y hombres, así como el ejercicio de la paternidad responsable.

La política de mayor alcance para la transformación de roles y responsabilidades del cuidado entre varones y mujeres es la Ley 19.161, de licencias y subsidios para el cuidado de los recién nacidos. Además, se está promoviendo la inclusión de cláusulas de corresponsabilidad de los cuidados en la negociación colectiva.

Reflexiones finales

La apuesta de Uruguay por un sistema de cuidados tiene la fortaleza de garantizar que las políticas que se implementen consideren la integralidad de acciones que desarrollan los hogares para cubrir las necesidades de cuidados de sus miembros. Más allá de que la definición está restringida a los cuidados directos de la infancia y las personas en situación de dependencia, el déficit de políticas para atender a estas poblaciones lo justifica.

Aún persisten algunos desafíos relativos a la eficaz inclusión de la perspectiva de género y el desarrollo de herramientas de monitoreo y evaluación que rindan cuentas de los avances en la igualdad.

En relación al reconocimiento, resta garantizar un relevamiento periódico de las encuestas de uso del tiempo, al igual que existe con otras encuestas que se consideran imprescindibles para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas. También resta acordar los criterios y los métodos de valoración del tiempo destinado al trabajo no remunerado para considerarlo un componente del sistema de cuentas nacionales. Se precisa más información para caracterizar los cuidados que requieren las personas en situación de dependencia, sea por envejecimiento o por discapacidad. Se han puesto en marcha algunos estudios para considerar la carga de cuidados de quienes los proveen en la medición del baremo de dependencia. Ello significa un gran avance en la

inclusión de la mirada de género en la valoración de la dependencia y será un insumo innovador para otros países.

En cuanto a la formación de quienes realizan la tarea en forma remunerada, resta avanzar en el diseño de programas escalonados, en que las personas se van especializando y adquiriendo perfiles profesionales en función de los tipos de cuidados que les interesa realizar. Dicha formación debería diseñarse en función de los perfiles profesionales que vaya requiriendo el sistema, según los servicios que se van a ir desarrollando y las demandas que vayan surgiendo.

Dado que se considera un sector de actividad en auge, hay que garantizar los derechos laborales a todas las trabajadoras del cuidado y su inclusión en la negociación colectiva, preferentemente a través de un grupo particular que contemple sus especificidades.

En las estrategias de cambio cultural hay que profundizar el trabajo con el sector privado para desmitificar la figura del trabajador ideal como aquel sin responsabilidades familiares. Hay que apuntar a poner en relieve la construcción de una “sociedad cuidadora”. También se debe profundizar el trabajo de sensibilización y concientización sobre la corresponsabilidad social y de género en los cuidados con los operadores de la política en la capital y, más aún, en el interior del país.

Hay que continuar afianzando el enfoque de género y derechos humanos en la implementación de las políticas, tanto en la prestación de servicios como en la formación de las personas que ejecutan, implementan y monitorean los servicios. Para garantizar el acceso universal al sistema hay que seguir promoviendo el diseño de políticas a nivel local, con participación de los actores involucrados.

En cuanto a los desafíos para avanzar en la redistribución del trabajo no remunerado de cuidados entre los sexos, se debe revisar la estrategia para aumentar el uso del subsidio del medio horario por parte de los hombres en general y de las mujeres de estratos socioeconómicos medios y bajos.

A su vez, se deben elaborar estrategias con los sindicatos y las empresas para avanzar en la inclusión de cláusulas de corresponsabilidad en los cuidados en la negociación colectiva. Hay que tener en cuenta que las delegaciones más masculinizadas en las rondas de negociación colectiva son las de empresarios y sindicatos. En las últimas rondas ambas delegaciones no llegaban a 20% de mujeres. Ello significa que hay que trabajar también en la sensibilización y la concientización sobre la temática. Por otra parte, es imprescindible identificar las dificultades de conciliación que se pueden presentar en los distintos sectores de actividad, según las formas de organización del trabajo y la extensión de la jornada laboral.

Por lo tanto, el avance ha sido muy significativo, pero hay varios desafíos que atender, entre ellos el compromiso de garantizar el financiamiento estable, ya que la política de cuidados, si pretende ser una política de Estado, no puede fluctuar con la coyuntura económica o los colores políticos de turno, sino que, por ser un derecho, debe garantizarse, al igual que la educación y la salud.

Soledad Salvador es magíster en Economía, investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay. Este artículo fue elaborado en el marco de una consultoría para la Oficina de ONU Mujeres en Uruguay.

Referencias bibliográficas

Elson, Diane (2017). “Recognize, Reduce, and Redistribute Unpaid Care Work: How to Close the Gender Gap”, en *New Labor Forum*, volume 26, issue 2, pp. 52-61.

Ministerio de Desarrollo Social (noviembre de 2014). *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017: transformar las economías para realizar los derechos*.

Salvador, Soledad (2011). Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay, en *El desafío de un sistema nacional de cuidados en Uruguay*, María Nieves Rico (coord.). *Seminarios y Talleres 66*. Santiago de Chile: ONU.

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2020). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay*. Montevideo: Secretaría Nacional de Cuidados.

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2018). *Cuidados rinde cuentas. Informe anual 2017*. Montevideo: Junta Nacional de Cuidados.