

La implantación del Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay.

El rol de los cuidados en la primera infancia, la perspectiva de género y su impacto en la sostenibilidad social.

Gabriel Corbo*

A través de la ley 19.353, de diciembre de 2015, votada por unanimidad en el parlamento de Uruguay, se ha comenzado a implementar un Sistema Nacional de Cuidados.

De esta forma, se procura establecer al cuidado como un derecho y como una función social. Poner de manera visible al cuidado, promocionando la autonomía personal, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia.

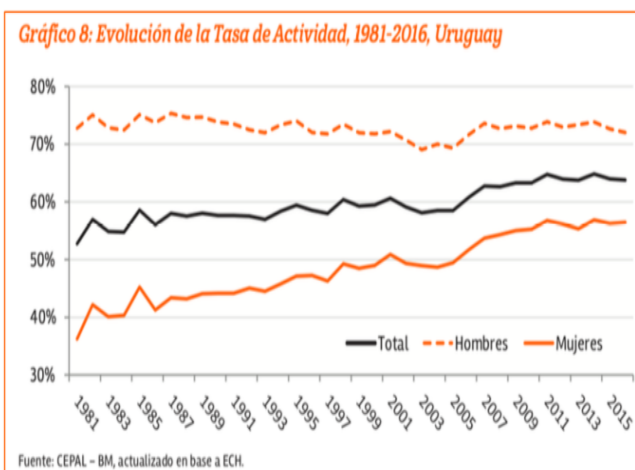
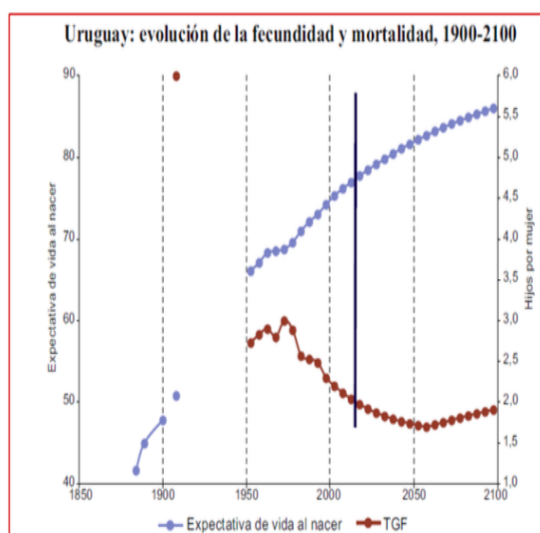
Se entiende por personas en situación de dependencia a aquellas que necesitan de la asistencia de otras para la realización de las tareas de la vida cotidiana. De esta forma, es población beneficiaria del Sistema, la infancia, muy en particular la primera infancia, algunas personas con discapacidad y algunas personas mayores.

El país comprende que posee un creciente déficit en la capacidad de brindar cuidados, debido a cambios profundos a nivel del mercado de trabajo, sociocultural y demográfico. En el mundo del trabajo y en la estructura del empleo se destaca el crecimiento de la tasa de actividad femenina que, sumado a la importante realización de trabajo no remunerado, lleva a que un importante número de mujeres tengan doble y triple jornada laboral. Muy en particular, aquellas que tienen hijo/as pequeños.

Estas transformaciones son a la vez tributarias de procesos emancipatorios por parte de las mujeres con crecientes repercusiones en la vida social, los arreglos familiares y también el mercado de trabajo.

Las inequidades en las tareas de cuidado pueden llegar a incidir en la sustentabilidad del modelo económico de largo plazo, ya que una porción importante de la sociedad tiene limitadas sus capacidades para lograr mejores niveles de desarrollo.

Debe tomarse en cuenta, modificaciones en la dinámica demográfica, fundamentalmente en lo que refiere al creciente envejecimiento de la población -relacionado con el menor número de nacimientos y con una mayor expectativa de vida- y el consiguiente aumento de las personas mayores, que lejos de ser un problema constituye un logro de la sociedad. En el siguiente gráfico se puede apreciar lo anteriormente descrito.



Todas las personas a lo largo de su vida requerimos soportes para realizar las actividades cotidianas, pero la atención de las que están en situación de dependencia resulta especialmente relevante. Su no consideración genera desigualdad e inequidad, especialmente entre quienes tienen arreglos familiares y o capacidad de compra para las tareas de cuidado y las personas que no disponen de estas posibilidades; pero también entre quienes llevan adelante esta función de cuidar (de manera no remunerada) y las que no.

Uruguay concibe al Cuidado como un nuevo pilar de su matriz del bienestar social, como lo son la educación, la salud y la seguridad social. Esta política nace con el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados. Corresponsabilidad social, entre familias, Estado, comunidad y mercado, y corresponsabilidad de género, entre varones y mujeres, para generar un cambio cultural que permita compartir equitativamente las responsabilidades de cuidados, apuntando así a superar la injusta división sexual del trabajo que históricamente caracteriza a la sociedad.

Abordar el derecho desde una perspectiva sistémica, supone un diseño interinstitucional que contempla e integra el funcionamiento de acciones que los organismos involucrados en el sistema ya realizan. Al incorporar el concepto del cuidado, los mismo son revisados en clave de la nueva política, contemplando complementariedades y posibles solapamientos con otras acciones específicas. El aumento de la cobertura de los servicios es uno de los componentes fundamentales del Sistema, pero si bien es el más tangible, no es el único componente.

Los principales componentes del Sistema, además de los servicios son:

- Regulación, tiene como objetivo reconocer el derecho de cuidar y ser cuidado en condiciones de calidad a aquellas personas que se encuentren en situación de dependencia.
- Formación, el objetivo de este componente es el de valorizar y profesionalizar las tareas de cuidado a través de la formación y capacitación de las personas que cuidan.
- **Gestión de la Información y del Conocimiento**, Las actividades de seguimiento y gestión de información tienen como objetivo principal brindar asesoramiento pertinente, oportuno, confiable y permanente, de manera eficaz y eficiente, para la toma de decisiones que permitan el desarrollo de un Sistema de Cuidados orientado al cumplimiento de sus objetivos.
- **Comunicación**, concebido como motor de las acciones del SNIC y herramienta para la transformación cultural de la sociedad uruguaya.

Incorporar la perspectiva del cuidado, desde un enfoque de género, en la agenda de la primera infancia, ha sido muy oportuno e importante. Las políticas en primera infancia suelen tener como complejidad la fragmentación institucional y de acciones. Este fenómeno es observado en la mayoría de los países y se debe, fundamentalmente, al hecho de que este tramo etario requiere de múltiples miradas y atenciones (salud, nutrición, identidad, protección, cuidados, educación, etc.). Es fundamental, para evitar esta fragmentación, avanzar en la mirada sistémica de la política durante esta etapa de vida.

La primera infancia es una etapa clave para el desarrollo del individuo, existen abundantes evidencias científicas que demuestran que es durante los primeros años de vida cuando se fijan los cimientos del desarrollo cognitivo, emocional y social del individuo, teniendo consecuencias en el desarrollo de la sociedad toda.

El Sistema de Cuidados ha contribuido sustancialmente en la construcción de la mirada sistémica de la primera infancia, promoviendo acciones articuladas bajo la mirada del cuidado, poniendo como centro o eje del accionar al niño/a como sujeto de derechos. Esto, a su vez, desde una perspectiva de equidad de género, demostrando así que las agendas de la primera infancia y de género no están contrapuestas, sino que, por el contrario, son complementarias.

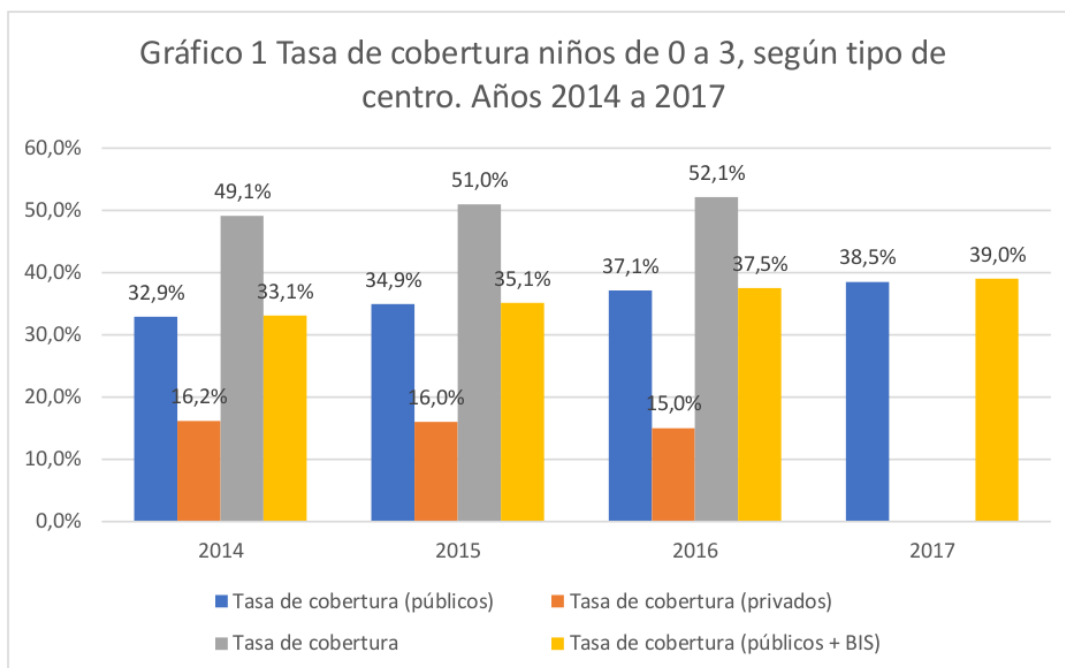
Uno de los objetivos centrales en el primer Plan de Cuidados, 2016 2020, es el aumento de cobertura de los servicios de educación y cuidados para la primera infancia.

Uno de los objetivos centrales ha sido la política de tiempo. Esto se ha materializado mediante la extensión de la Ley 19.161, mediante la cual se extendió: la licencia maternal de 12 a 14 semanas, la licencia paternal a 10 días y el subsidio de medio horario, transferible entre padre o madre, hasta los seis meses de vida del niño/a.

A su vez, se incorporó a este derecho a trabajadores/as dependientes de la actividad privada, monotributistas y no dependientes (que cotizan en la seguridad social y que no tengan más de un empleado a cargo). Este derecho viene siendo acompañado de estudios y de acciones de comunicación, destacándose la Producción del Audiovisual: “Papás por más horas”. Producto para la difusión y promoción del subsidio de medio horario realizado a partir de una investigación cualitativa sobre su uso por parte de varones.

En estos primeros tres años de existencia del Sistema de Cuidados, se ha realizado un aumento histórico de cobertura de atención de servicios de cuidado y educación para la primera infancia.

Como se puede apreciar, en el Gráfico 1, la cobertura pública se ha ampliado para todas las edades. El crecimiento para los niños de 3 años ha sido el más acelerado. Para una correcta valoración de esta comparación es necesario tener en cuenta que, para los niveles de menor edad, se requiere de mayor cantidad de personal formado y mayor inversión en infraestructura.



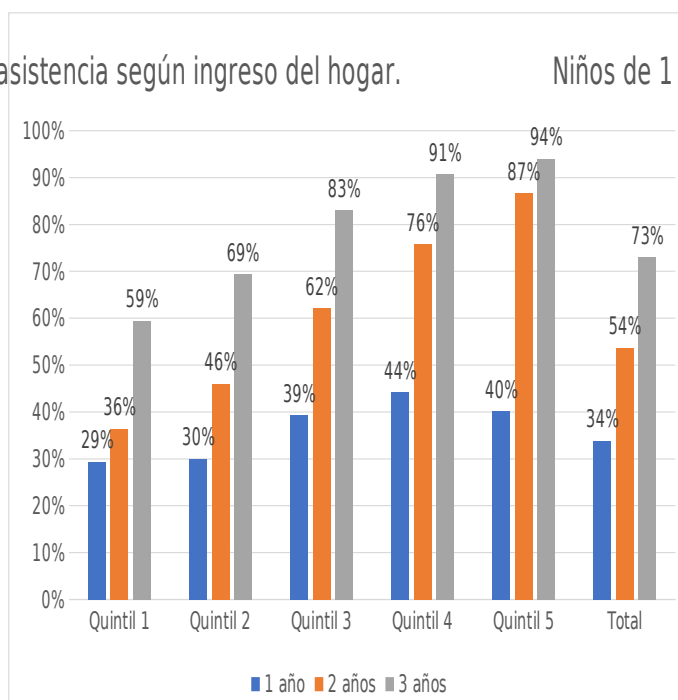
Fuente: Secretaría Nacional de Cuidados en base a Estudios de Población y Proyectos (enero 2014 a enero 2018) - Portal de SIPI (INAU); Observatorio de la Educación (ANEP); Prosecretaría CEIP; Anuarios Estadísticos 2014 a 2016 (MEC); Registros SNC; Proyecciones de Población del INE.

Sin embargo, debe señalarse que todavía persisten diferencias importantes en la asistencia a centros educativos y de cuidados según el nivel de ingresos de los hogares (ver gráfico 2). Las tasas de asistencia en los hogares que pertenecen al primer quintil de ingresos¹ son del 29% para los niños de 1 año, 36% para los niños de 2 años y 59% para los niños de 3 años. Sin embargo, para el quintil de mayores ingresos, las tasas de asistencia alcanzan a 40% para los niños de 1 año, 87% para los niños de 2 años y 94% para los niños de 3 años.

¹ Los quintiles de ingreso se construyen a partir del ingreso per cápita del hogar, ordenando a la población de menores a mayores ingresos. Luego se divide en 5 partes iguales, así el primer quintil corresponde al 20% de la población más pobre, mientras que el quinto quintil corresponde al 20% de la población de mayores ingresos.

Gráfico2: Tasa de asistencia según ingreso del hogar.

Niños de 1 a 3 años. Año 2016.

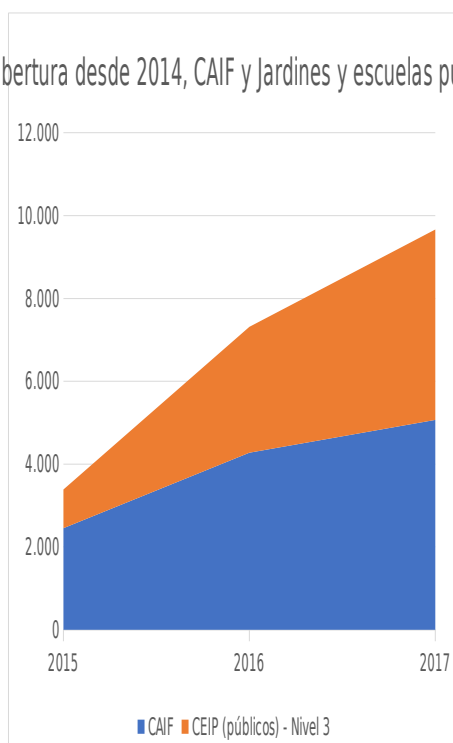


Fuente: Secretaría Nacional de Cuidados sobre la base de ECH 2016 (INE).

Asimismo, se observan grandes diferencias en la cobertura pública y privada según nivel económico del hogar, disminuyendo sensiblemente la cobertura pública a medida que aumenta el nivel de ingresos de los hogares. Mientras que, del total de niños que asisten a centros educativos pertenecientes a hogares del primer quintil de ingresos, alrededor de un 95% lo hace en centros públicos (95,9%, 92,1% y 94,2% para las edades de 1, 2 y 3 años respectivamente), los hogares del quintil de ingresos mayores se concentran en servicios privados, en donde el porcentaje de niños que asisten a estos servicios es de 86,6% para los niños de 1 año, 84,4% para los niños de 2 años y 80,5% para los niños de 3 años.

Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en el período 2014 - 2017 ha habido una importante expansión de la cobertura, explicada fundamentalmente por el aumento de niños que asisten a Plan CAIF (INAU) y a jardines y escuelas públicas con Nivel 3 del CEIP. Este aumento de cobertura implica un esfuerzo importante en términos de infraestructura, así como en la formación en primera infancia de cuidadoras/es y educadoras/es que trabajan en estos servicios.

Gráfico 3: Aumento de cobertura desde 2014, CAIF y Jardines y escuelas públicas con Nivel 3 del CEIP



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estudios de Población y Proyectos (enero 2014 a enero 2018) - Portal de SIPI (INAU) y Observatorio de la Educación (ANEP).

En el caso de los centros privados, se observan distintas situaciones. Por un lado, la cobertura de los **Centros Privados regulados** se ha mantenido relativamente estable. En el año 2016, comenzó a implementarse el Programa **Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS)**. Las BIS buscan brindar servicios de cuidado y educación infantil, para niño/as de 0 a 2 años, pertenecientes a familias integradas a los programas Acompañamiento Familiar del MIDES e INAU, que residen en zonas con insuficiencia de oferta de servicios públicos de cuidados y educación infantil. Las becas pueden ser utilizadas en centros autorizados por el MEC o habilitados por ANEP, que adhieren al Programa y forman parte del Registro Nacional de Cuidados.

A su vez, los centros que participan en el Programa, además de estar habilitados para recibir becas, forman parte de un Plan de Mejora dentro del cual se incluye formación, ateneos, talleres de capacitación y acceso a microcrédito. En este sentido, mediante un convenio con República Microfinanzas, los centros pueden presentar proyectos de mejora en capacitación, equipamiento e infraestructura al programa C+C (Cuidados más Calidad), cuyo objetivo es promover la mejora de la calidad de los Centros de atención a la primera infancia. El programa comenzó a funcionar en el segundo semestre de 2017. Al cierre del año, se evaluaron nueve proyectos, de los cuales se aprobaron siete por un monto total de 1.440.000 pesos uruguayos.

A su vez se han creado algunas experiencias “innovadoras”, como ser las **Casas Comunitarias de Cuidados (CCC)**, probando los mecanismos de selección y formación de cuidadora/es, así como **Espacios de Cuidado para hijo/as de madres y padres estudiantes de enseñanza media, y centros de cuidados vinculados a sindicatos y empresas (Centros Siempre)**.

Estas innovaciones en materia de servicios y prestaciones buscan cumplir con la consigna de pasar de la “lógica de los servicios a la lógica de las personas”. Las CCC surgen como una alternativa para el cuidado de niños pequeños, a través de un cuidador autorizado que desarrolla esta actividad en su hogar o un espacio físico comunitario habilitado para ello. En el caso de los Espacios de Cuidado para madres y padres estudiantes de enseñanza media, buscan apoyar la continuidad educativa de los estudiantes (madres y padres), a través del cuidado de sus hijos. Para 2018 se prevé la continuidad de estas tres experiencias y el comienzo de tres nuevas, completando un total de seis servicios vinculados a centros de enseñanza media.

Los **centros Siempre parten del principio de corresponsabilidad** buscan adaptar los cuidados a las necesidades del mundo ocupacional.

***Director Área de Infancia - Secretaría Nacional de Cuidados - Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay**

Bibliografía:

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/58642/1/ley-19.353---sistema-de-cuidados.pdf>

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/61181/1/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020.pdf>

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/61181/1/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020.pdf>

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/61037/ninas-y-ninos-de-0-a-3-anos>

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/62146/1/consultoria-paula-morales.pdf>

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/57292/1/batthyany---15.02---la-politica-y-los-cuidados-en-america-latina.pdf>

<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/93257/papas-por-mas-horas>

<https://www.youtube.com/watch?v=01qx6fcltQs>