

Treinta experiencias exitosas para redistribuir, reducir,
reconocer, remunerar o representar el trabajo de cuidados

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), Uruguay.



Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), Uruguay

País y/o localidad donde se implementa: Uruguay.

Instancia/s responsable/s de su implementación: Sistema Nacional Integrado de Cuidados en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública y el Banco de Previsión Social.

En Uruguay el cuidado es tanto un derecho como una función social garantizada por la Ley N.º 19.353, [sancionada en el año 2015]. El Sistema de Cuidados nace con el objetivo de generar un modelo de responsabilidad compartida de los cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. [...] [Se trata de] un conjunto de acciones que busca el desarrollo integral, la autonomía y el bienestar de la población en situación de dependencia, es decir, aquellas que necesitan la ayuda de otras personas para realizar actividades de la vida diaria. Implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a estas personas.

[...] En el período 2015-2020 las poblaciones objetivo han sido primera infancia (niños y niñas menores de 3 años), personas mayores de 65 años en situación de dependencia y en personas con discapacidad en situación de dependencia. Otra población clave son personas cuidadoras, su valorización, el reconocimiento como trabajo remunerado y el estímulo a su profesionalización. (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.)

Al concebir como población objetivo de la política a las personas que cuidan — ya sea de forma remunerada o no— esto coloca a la política uruguaya de cuidados en una perspectiva innovadora en la materia (Pérez de Sierra, 2021).

El SNIC comprende nuevas prestaciones, la coordinación y expansión de servicios existentes y la regulación de las personas que prestan servicios de cuidados. Asimismo, implica una estrategia de comunicación con miras a un cambio cultural impostergable mediante el cual se pretende eliminar la división sexual del trabajo y el relegamiento de las tareas de cuidado al ámbito de lo privado, con las desigualdades sociales y de género que ello implica. En su lugar, se pretende fomentar la corresponsabilidad social en las tareas de cuidados entre Estado, comunidad, mercado y familias y dentro de éstos también los varones (Junta Nacional de Cuidados, 2015, p. 11). Respecto a sus objetivos, se establecen los siguientes:

1. Impulsar un modelo de prestaciones de cuidados integrales basado en políticas articuladas, programas integrales y acciones de promoción, protección, intervención oportuna y, siempre que sea posible, la recuperación de la autonomía de aquellas personas que se encuentren en situación de dependencia.
2. Promover la participación articulada y coordinada de prestadores de servicios y prestaciones de cuidados, públicos y privados.
3. Promover la optimización de los recursos públicos y privados de cuidados, racionalizando el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y de la capacidad instalada y a crearse.
4. Promover la regulación de todos los aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos y privados del SNIC.
5. Profesionalizar las tareas de cuidados a través de la promoción de la formación y capacitación de las personas que presten servicios de cuidados, incentivando su desarrollo profesional continuo, el trabajo en equipos interdisciplinarios, la investigación científica, fomentando la participación activa de trabajadores y personas en situación de dependencia.
6. Propiciar el cambio de la actual división sexual del trabajo, integrando el concepto de corresponsabilidad de género y generacional como principio orientador.
7. Impulsar la descentralización territorial, buscando contemplar las necesidades específicas de cada comunidad y territorio, estableciendo acuerdos y acciones conjuntas con Gobiernos Departamentales y Municipales cuando correspondiere (Ley N° 19.353 de Fecha 08/12/2015 Creación Del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), 2015). Respecto a sus principios y directrices, ellos son:

- Universalidad de los derechos a la atención, a los servicios y a las prestaciones.
- Progresividad en la implementación y acceso.
- Articulación y coordinación de las políticas de cuidados con miras al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Equidad, continuidad, oportunidad, calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios y las prestaciones.
- Calidad integral.
- Permanencia de las personas dependientes en su entorno.
- Inclusión de perspectivas de género y generacional.
- Promoción de la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad.

- Solidaridad en el financiamiento y sustentabilidad. (Ley N° 19.353 de Fecha 08/12/2015 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), 2015).

De acuerdo con el Plan Nacional de Cuidados 2015-2020 elaborado por la Junta Nacional de Cuidados, el SNIC se articula en cinco componentes:

1. **Servicios:** Aumentar cobertura y elevar calidad de los servicios de cuidado para la primera infancia, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, brindando a los hogares una alternativa corresponsable de cuidados.
2. **Formación:** Ofertar formación en el trabajo de cuidados que permita la construcción de trayectorias educativas y laborales de las personas interesadas.
3. **Regulación:** Fortalecer las capacidades institucionales y propiciar su mejora continua, desde una perspectiva de derechos humanos, en la búsqueda de garantizar la calidad, eficacia y eficiencia del SNIC.
4. **Gestión de la información y el conocimiento:** Producir y gestionar información oportuna y pertinente sobre la política para la toma de decisiones y el cumplimiento de objetivos.
5. **Comunicación:** Fomentar el reconocimiento público del derecho a los cuidados como parte de una estrategia comunicacional para la transformación cultural hacia la corresponsabilidad de los cuidados. (Junta Nacional de Cuidados, 2015)

Respecto a las prestaciones y servicios, hay un foco importante en los servicios de cuidados de la primera infancia. Y ellos son:

- Cuidados + Calidad: fomento a la mejora en servicios de primera infancia. Línea de crédito para los jardines privados.
- Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS): servicios de cuidado y educación a niños y niñas de 0 a 2 años (en excepciones, de 3 años) pertenecientes a familias integradas a los programas de Acompañamiento Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social) e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que residan en territorios con insuficiencia de oferta de estas características.
- Casas Comunitarias de Cuidados: servicio de cuidado para la primera infancia brindado por una persona cuidadora autorizada, que desarrolla su labor en su hogar o en un espacio físico comunitario habilitado.
- Soluciones de cuidados para hijas e hijos de estudiantes: Los espacios de cuidados para hijos e hijas de estudiantes son servicios socioeducativos cerca-

nos a centros educativos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

- Centros de Educación y Cuidados de sindicatos y empresas “Centros SIEMPRE”: acuerdo de corresponsabilidad entre el actor privado (empresa, sindicato o centro educativo), comunidad y Estado. Son espacios para niñas y niños que concilia la inserción laboral de sus madres y padres.
- Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI): ambientes destinados al cuidado y educación de niños y niñas desde los tres meses a los tres años.
- Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF): Propuesta de atención de calidad e integral para niños y niñas de 0 a 3 años y sus familias. Financiados con fondos públicos, pero gestionados por organizaciones no gubernamentales.
- Educación inicial del Consejo de Educación Inicial y Primaria: Promueve una educación integral que fomente la inclusión social de niños y niñas, así como el conocimiento de sí mismo, de su entorno familiar, de la comunidad y del mundo natural. Niños y niñas de tres a cinco años y sus familias.
- Políticas de licencias: La licencia de maternidad es de 14 semanas por el 100% del salario para el cuidado del niño/a recién nacido en el sector privado. Terminada la licencia de maternidad se puede acceder a un subsidio de cuidados parentales consiste en la reducción de la jornada laboral (medio horario), y puede tomarlo la madre o el padre (alternadamente) hasta los 6 meses de edad del bebé. El Banco de Previsión Social (BPS) cubre el 100% del pago de las horas reducidas. Las licencias de paternidad para los trabajadores del ámbito privado amparados por el BPS son de 13 días. En el caso de la administración central son 10 días continuos. En todos los casos, implica licencia con goce de sueldo. (Sistema de Cuidados, 2020a)

Respecto a los servicios para personas dependientes, ellos son:

- Cuidados + Calidad: fomento a la mejora de hogares y residenciales privados: Línea de créditos para residenciales y hogares con personas mayores de 65.
- Centros de Día: Atención integral para mayores de 65 años.
- Teleasistencia en casa: permite que las personas mayores de 70 años avisen a su familia, vecinas/os o servicio médico ante cualquier incidente que ocurra en su hogar.

- Asistentes personales: atiende el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria de las personas en situación de dependencia severa.
- Centros de Larga Estadía.
- Asistentes personales: atiende el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria de las personas en situación de dependencia severa.

Por otro lado, se cuenta con “El Portal de Cuidado”, que es una plataforma de interacción diseñada para la ciudadanía, los equipos técnicos y los prestadores de servicios que trabajan en el marco del Sistema. Se puede acceder por teléfono, en las Oficinas Territoriales del Mides o a través de los trámites en línea disponibles en la web sistemadecuidados.gub.uy

Respecto a los resultados de la implementación del SNIC y en base a información disponible, se habrían alcanzado a 80 mil familias. El Portal de Cuidados ha recibido 160 mil desde su creación en abril de 2016 (Sistema de Cuidados, 2020c). En el área de atención a la primera infancia se había previsto una cobertura de 86 mil niños y niñas de 0 a 3 años que podrán acceder a servicios de cuidado en 2021, lo que significa un incremento del 53% de la atención en este grupo etario, pues en 2015 se encontraba en 57,500 niños y niñas atendidos. En el último informe se señala la cobertura de educación y cuidados en los siguientes grupos fue:

- Nivel de 3 años: 85%
- Nivel de 2 años: 58%
- Niveles menores de 2 años: 39% (Sistema de Cuidados, 2020b)

Se construyeron 79 centros CAIF, se ampliaron 96 y se inauguraron 2 nuevos centros CAPI. Además, se tienen licitaciones de centros de próxima inauguración: 44 Jardines públicos (mediante la modalidad de Participación Público-Privada) y 61 Centros CAIF (42 mediante la modalidad de Participación público-privada). Como innovaciones se tienen los Centros SIEMPRE cuyo número total es de 11 en existencia. Además, 6 espacios de cuidados para hijas e hijos de estudiantes de enseñanza media. Por otra parte, 5 mil niñas y niños pudieron acceder a centros de gestión privada a través de las Becas de inclusión socioeducativa. Están funcionando 19 casas comunitarias de cuidado (Sistema de Cuidados, 2020c, pp. 10–11).

Respecto a los servicios para personas en situación de dependencia, 6,125 personas cuentan con asistentes personales y son 4,681 las personas que trabajan como Asistente Personal. Por otra parte, 1,533 personas pueden hacer uso del servicio de teleasistencia en casa, otorgada por 5 empresas que se encuentran habilitadas para ello. Además, 343 Centros de Larga Estadía se encuentran habilitados o en proceso de habilitación. Y 12 nuevos Centros de Día que otorgan atención a 229 personas (Sistema de Cuidados, 2020c, pp. 13–15).

El componente de formación para personas cuidadoras es uno de los ejes centrales del SNIC. Los resultados reportados en este componente fueron: 3,000 personas por año participan en cursos o carreras de atención en primera infancia; de las cuales 1,650 han egresado de la formación básica. Se ha ampliado la oferta de formación: 4,100 personas a finales de 2019 han participado en los cursos de atención a la dependencia. Se habilitaron 21 instituciones de formación. Además, 150 personas han podido validar sus conocimientos previos en materia, así como más de 350 trabajadores y trabajadoras de Centros de Larga Estadía se han certificado y habilitado como cuidadores/as del sistema. Por otro lado, 105 egresados/as continuaron su formación con cursos de especialización (Sistema de Cuidados, 2020c, p. 17).

Dado que se trata de la puesta en funcionamiento de un sistema integral de cuidados a nivel macro, son muchos los retos, desafíos y tareas pendientes que presenta. Pérez de Sierra (2021) identifica que el gran pendiente del primer período de implementación del SNIC en Uruguay entre 2016 y 2020 es el componente de la regulación laboral del trabajo de cuidados, vinculado a uno de los ejes orientadores de la política pública: transformar la actual división sexual del trabajo y reorganizar los cuidados con perspectiva de igualdad de género. La autora explica que hubo una falta de acuerdo de los propios actores implicados en la Junta Nacional de Cuidados sobre cómo avanzar en la regulación laboral de este sector.

Por otro lado, el propio Plan señala que se han presentado “varios desafíos y uno de los fundamentales es la instalación y puesta en funcionamiento del Sistema” (Junta Nacional de Cuidados, 2015, p. 41). Por ejemplo, Tatiana Martínez (citada por ONU Mujeres, 2017), una de las educadoras de los centros de cuidado infantil señala que:

Al principio éramos nosotras las que teníamos que salir a buscar a los niños/as y hacerles saber al barrio que estábamos acá. Hoy en día son las familias las que se

acercan a ver si hay plazas. Ya se está instalando otro centro en el barrio, gracias a la demanda creada.

Otro aspecto desafiante es el financiamiento. Patricia Cossani (citada por Ferreira, 2019), quien formó parte de la Secretaría Nacional de Cuidados señala:

Hay un montón de desafíos por delante pero fue un período que ya lo estamos terminando, donde ampliamos muchísimo la cobertura de los servicios pero queda camino por hacer y ahí se nos viene como una gran discusión que tiene que ver con el financiamiento del sistema, hasta ahora ha sido un financiamiento que lo ha brindado el Estado, por rentas generales, pero es real que no se puede llegar a expandir el sistema y hacer llegar a todas las personas por ese medio, o sea que hay que empezar a pensar en conjunto si hay que hacer copagos, si hay que hacer un fondo, buscar la forma que sea para poder seguir ampliando el sistema. Estamos muy contentos, muy contentas, por el proceso y dejando por sentado todos los desafíos que hay por delante y esperando este año que culmina para ver cómo sigue la cuestión.

Respecto al presupuesto, éste es íntegramente público y se espera que para el siguiente quinquenio (2020-2025) haya un incremento gradual para el despliegue de una amplia batería de prestaciones y servicios. Mientras tanto, más de la mitad del presupuesto se está destinando a la primera infancia (Junta Nacional de Cuidados, 2015, p. 40). Este presupuesto incremental asciende a 3.084,8 millones de pesos que representa el 0,2% del Producto Bruto Interno actual. Y se divide de la siguiente forma entre sus componentes: el 62% del costo corresponde a Primera Infancia, 35% a Atención de la Dependencia y 3% a Formación (Salvador, 2019, pp. 30-31).

Respecto a la deconstrucción de roles de género en las tareas de cuidados, la participación masculina sigue siendo baja. Explica Ferreyra (2019) que, por ejemplo, entre quienes se postulan para desempeñarse como asistentes personales para el SNIC, el noventa por ciento son mujeres (Cardozo Delgado & Martínez Echagüe, 2017).

Definitivamente la creación y la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay constituye todo un hito en la historia de las conquistas sociales en la región. Tal como se pudo observar, se trata de una política integral que pone a los cuidados como un pilar del bienestar. Su objetivo es una verdadera transformación cultural acerca de cómo una sociedad debe gestionar los cuidados que todos y todas necesitamos

a lo largo del ciclo vital. Y lo hace desde un enfoque sistémico, buscando profesionalizar las tareas de cuidado para jerarquizarlas y darles su justo reconocimiento y remuneración. Esta política, en mayor o menor medida, impacta positivamente en todas las dimensiones del trabajo de cuidados: su reconocimiento, redistribución, y reducción; además asegura representación de personas cuidadoras y remuneración justa y digna de quienes hacen el trabajo de cuidados.

Para más información ver www.gub.uy/sistema-cuidados/