

Seminario internacional. Políticas de tiempo, tiempo de las políticas

**INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTOS PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA Y LA  
DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE CUIDADOS EN URUGUAY**

**ROSARIO AGUIRRE**

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. URUGUAY**

**DOCUMENTO PREPARADO PARA EL SEMINARIO “POLÍTICAS DE TIEMPO, TIEMPO DE POLÍTICAS” CEPAL,  
NOVIEMBRE 2011**

**BORRADOR PARA COMENTARIOS. SETIEMBRE 2011**

**Contenido**

Uruguay debate el Sistema Nacional de Cuidados ..... 4

Producción de información y conocimientos para la incidencia política ..... 5

Producción de nueva información y conocimientos para la política de cuidados..... 9

Principales desafíos ..... 10

Referencias bibliográficas ..... 11

## Uruguay debate el Sistema Nacional de Cuidados

En Uruguay desde la primera administración de izquierda se inicia un proceso de cambio en la orientación de las políticas sociales en el marco de la superación de la crisis económica y de un período sostenido de crecimiento, en el contexto de precondiciones favorables dada una matriz institucionalizada de políticas sociales con amplia cobertura en materia de educación, salud y seguridad social<sup>1</sup>.

En esta segunda administración de izquierda el país se plantea extender y repensar la red de protección social. Junto a la reformulación de los servicios del bienestar (salud, educación y empleo) se agrega otro pilar – el Sistema de Cuidados- para garantizar un nuevo derecho social que atienda riesgos no cubiertos por los servicios clásicos del bienestar, incorporando criterios de igualdad de oportunidades, de género, generacionales y étnico-raciales. Por Resolución 63/010 del Poder Ejecutivo se creó un Grupo de Trabajo en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) que es un órgano asesor del Gabinete Social. Este Grupo ha sido encargado de coordinar el diseño del Sistema Nacional de Cuidados, con representantes del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social, y Oficina de Planeamiento y Presupuesto y convocando además al Banco de Previsión Social, al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, a la Administración de Servicios de Salud del Estado, a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Este Grupo de Trabajo juega un papel central en la toma de decisiones técnicas y políticas sobre el proceso de diseño del Sistema de Cuidados. Realiza reuniones mensuales y es convocado por el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Dirección Nacional de la Política Social. Se ha organizado a través de subgrupos respecto al diseño del sistema, fundamentalmente en lo que tiene que ver con los modelos de servicios, generando documentos base para el debate en relación a los grupos de población que se atenderá.

Como resultado de este trabajo interinstitucional se establecieron los lineamientos, definiciones conceptuales y un plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados plasmados en un documento de trabajo del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). Los principios orientadores definidos en este documento son: “1) *Una política universal que focalizando sus acciones iniciales en los colectivos de mayor vulnerabilidad social, con compromisos de mediano y largo plazo en la incorporación de colectivos hasta la universalización;* 2) *Las perspectivas de derechos y de género, generaciones y étnico-racial;* 3) *Estrategias de creación de servicios así como la posibilidad de transferencias monetarias evaluando su impacto potencial en términos de género y de*

---

<sup>1</sup> Argentina y Uruguay tuvieron los primeros planes de seguridad social de la región y desarrollaron tempranamente sistemas masivos de educación básica y de salud pública.

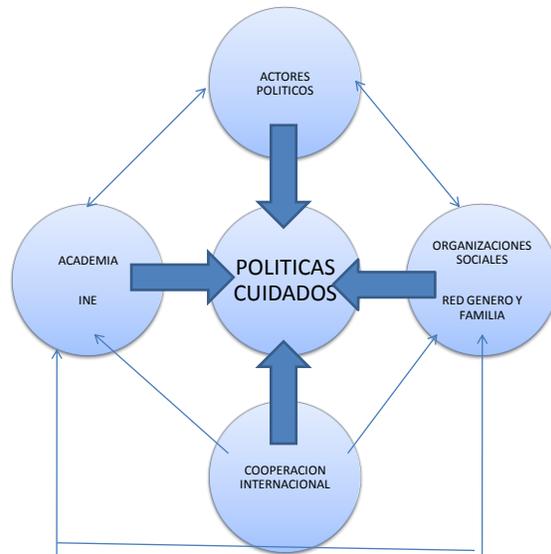
*la calidad del servicios prestado; 4) El cambio en la actual división sexual del trabajo en base al concepto de corresponsabilidad; 5) La descentralización territorial buscando generar “servicios de cercanía” y la participación de la comunidad; 6) La profesionalización de la tarea de cuidado a través de la capacitación de los cuidadores tanto familiares como formales”* (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011). En este mismo documento se establecen las tres poblaciones a los cuales el sistema estará dirigido: Los niños y niñas de 0 a 3 años, las personas con discapacidad y los adultos mayores en situación de dependencia.

El proceso de debate nacional comenzó a fines de agosto y se extenderá hasta octubre de presente año. Procura garantizar una amplia participación de los actores sociales involucrados, decisores políticos, cargos de gestión, equipos de terreno, actores políticos, universidad, gobiernos departamentales y municipales.

## **Producción de información y conocimientos para la incidencia política**

La introducción en la agenda pública de los cuidados como asunto de política pública fue impulsada por una articulación virtuosa entre academia, organización de mujeres, Instituto de las Mujeres y apoyo de la cooperación internacional. Ello permitió incorporar las necesidades de cuidado de diferentes colectivos, construir la noción de derecho al cuidado y ser reconocido como esfera legítima de intervención pública. Un papel central le cupo a la red de Género y Familia que desde 2007 viene realizando acciones de intercambio académico, sensibilización pública e incidencia política con el apoyo de la cooperación internacional, especialmente UNFPA y UNIFEM (ONU Mujeres). A través de mesas de diálogo se debatieron distintas visiones y perspectivas sobre la necesidad de avanzar hacia la construcción de un sistema de cuidados. En ellas se presentaron estudios empíricos realizados en el ámbito académico sobre los trabajos no remunerados, se analizaron desde el enfoque de género los principales servicios y prestaciones públicas de cuidados y se hicieron propuestas de criterios para el diseño de un sistema nacional de cuidados. Se llega a concebir el sistema de cuidados como un componente central del sistema de protección social. Se le define como el conjunto de acciones públicas y privadas intersectoriales que se desarrollan de forma articulada para brindar atención a las personas y apoyar a los integrantes de las familias en el cuidado de sus miembros. Se le concibe como una dimensión de la ciudadanía social que no debe estar sesgada por el género, la raza, la clase social, el lugar en el territorio ni la etnia. (ver Red Género y Familia, 2011).

## Actores que participan en la puesta en agenda de la política de cuidados



### El papel de los indicadores sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo

La información del Módulo sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado de la Encuesta Continua de Hogares, 2007 ha constituido un insumo invaluable para el avance del conocimiento sobre las desigualdades de género en el uso del tiempo y la división sexual del trabajo. Los indicadores elaborados a partir de esta fuente se han constituido en una herramienta política, utilizada por organizaciones y redes de mujeres, actores políticos y agencias internacionales, para presentar fuertes evidencias empíricas sobre las desigualdades sociales y de género que pueden ser visibilizadas a través del uso del tiempo en el trabajo que se realiza por fuera del ámbito mercantil. Han sustentado el reconocimiento de la necesidad de elaborar políticas públicas e impulsar cambios en los contratos de género entre mujeres y varones.

En el caso uruguayo se ha desarrollado un interesante proceso de interacción de actores en las distintas fases de diseño y ejecución de las encuestas en el que participaron investigadores/as nacionales y extranjeros, productores de información, usuarios, tomadores de decisiones y cooperación internacional.

Se elaboraron indicadores que suponen una innovación importante para las estadísticas nacionales. A vía de ejemplo, mencionaremos los que han sido utilizados de forma más recurrente a fin de argumentar sobre la necesidad de poner en cuestión la actual división sexual del trabajo y la necesidad de políticas públicas para asegurar la igualdad social y de género. En primer lugar, se destaca el rol cumplido por el indicador de carga global de trabajo o de trabajo total que suma el tiempo destinado al trabajo remunerado y el

tiempo destinado al trabajo no remunerado. La información ilumina sobre la importancia que tiene el tiempo dedicado a las actividades que se realizan por fuera del mercado para asegurar el bienestar familiar y social.

Otro indicador clave que conduce a cuestionar los tiempos de trabajo es el que da cuenta de la persistente desigualdad del reparto de trabajo en el hogar aún cuando las mujeres trabajen para el mercado. La información obtenida revela que cuando las mujeres trabajan en forma remunerada, a igual tiempo de trabajo para el mercado, el tiempo que destinan los varones al trabajo no remunerado no se incrementa. Las mayores brechas entre mujeres y varones en la carga total de trabajo cuando ellas tienen jornadas laborales a tiempo parcial revela que el trabajo a tiempo parcial no es una estrategia necesariamente positiva para compaginar familia y trabajo. Las notables diferencias en las jornadas de trabajo remunerado y no remunerado de mujeres y varones plantea de manera clara la necesidad de pensar en la reorganización social y familiar de los tiempos del trabajo.

La información sobre dedicación al trabajo no remunerado desagregada por estrato socioeconómico revela que las mujeres con más alta dedicación al trabajo no remunerado son las más pobres. A medida que las mujeres se mueven del quintil más pobre al más rico disminuye su dedicación al trabajo no remunerado en el hogar. En cambio, en el caso de los varones su dedicación permanece casi invariable independientemente del nivel socioeconómico. El tiempo destinado por las mujeres pobres al trabajo no remunerado aparece como un indicador indispensable a la hora de diseñar políticas sociales dirigidas al combate de la pobreza.

Los indicadores sobre el tiempo dedicado al cuidado de los niños, en particular de los más pequeños, también han tenido un fuerte impacto en los debates y han conducido a priorizar – junto con argumentos derivados de la necesidad de atender al desarrollo infantil en edades tempranas- a este grupo poblacional. Los resultados de la EUT 2007 de Uruguay ponen de manifiesto que la mayor responsabilidad de cuidado infantil corresponde a las mujeres dado que los varones tienen una menor participación e invierten menos tiempo en las actividades de cuidado. Las mujeres destinan más del doble de tiempo semanal que los varones al cuidado de los niños. La magnitud del tiempo destinado a las actividades de cuidado se incrementa en los niveles socioeconómicos más bajos.

Estos datos se relacionan con los que proporcionan las encuestas de hogares sobre la cobertura institucional de la atención de los niños pequeños, especialmente de aquellos comprendidos entre 0 y 3 años, la cual es muy reducida. Además la información de las encuestas de hogares sobre las tasas de participación económica de las madres de niños pequeños muestra que son más altas cuando concurren a servicios educativos.

En el caso de Uruguay hay que considerar que el país en términos de cobertura presenta dos realidades bien diferenciadas según se trate de niños de 0 a 3 años de edad o niños ubicados entre 4 y 5 años. Estos a partir de la reforma educativa de 1995 están

incorporados a la educación preescolar obligatoria, para la cual existen servicios públicos gratuitos.

Para los niños de 0 a 3 años prácticamente no existen servicios institucionales públicos, a excepción de aquellos destinados a sectores de bajos recursos (Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF). La relativa alta cobertura del 21% para los niños menores de 3 años se explica por la combinación de este programa estatal dirigido a los sectores más pobres y al surgimiento de centros privados dirigidos tanto a la demanda de altos ingresos como a los de medios y bajos. Para estos últimos existen servicios informales a cargo de mujeres que cuidan en sus domicilios. En el próximo módulo sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado que se aplicará en Uruguay se avanzará en la captación del tiempo de cuidado que reciben los hogares de forma no remunerada y remunerada.

Por el momento, en Uruguay como en otros países de la región las encuestas sobre uso del tiempo han proporcionado poca información sobre el cuidado de los mayores dependientes. Como lo muestran varios estudios (entre otros, Aguirre, Batthyány, 2003), la captación de este tipo de cuidados se hace difícil por la situación de “acostumbramiento” que se produce en los familiares que cuidan, que hace que no reconozcan como cuidados las actividades que realizan en forma cotidiana.

### Discusión conceptual y argumentos en el debate

Durante el presente proceso de avance hacia el diseño del sistema, en el seno del Grupo de Trabajo y de los distintos Subgrupos por población (niños/as pequeños/as, personas discapacitadas dependientes y adultos mayores dependientes), se produjeron intensos debates en los que se cruzaron varias cuestiones tales como: el significado y alcance de la noción de cuidados, la idea del cuidado como sistema, la complementariedad público-privada, el peso relativo de las transferencias y los servicios. El tiempo para cuidar y el cuidado como nuevo derecho de ciudadanía, la responsabilidad social por cuidado en términos de la corresponsabilidad a nivel macrosocial y microsociales estuvo presente en todos los debates, en tensión con la necesaria gradualidad en la aplicación del sistema en consonancia con los parámetros macroeconómicos y la responsabilidad fiscal. También estuvo presente la preocupación por la calidad del empleo de los servicios de cuidado y la necesaria profesionalización y valorización de estas ocupaciones altamente feminizadas.

*Sobre el significado y el alcance de la noción de cuidados. El cuidado: un concepto polisémico en construcción*

En consonancia con la literatura especializada en los debates políticos actuales el cuidado refiere al conjunto de actividades, ya sean remuneradas o no remuneradas, destinadas al bienestar de las personas. Es concebido bajo la forma de un apoyo multidimensional: material, económico, moral y emocional a las personas dependientes, pero también a toda persona, en tanto sujeto en situación de riesgo de pérdida de autonomía.

Una visión multidimensional del cuidado abarca distintas dimensiones que son jerarquizadas de diferente manera por los distintos actores participantes del debate, de

acuerdo a su ubicación respecto a las distintas modalidades de cuidados en las diferentes etapas del ciclo vital. La dimensión **material** implica la realización de tareas, el tiempo que insumen y el costo económico que conllevan. La dimensión **cognitiva** refiere a los conocimientos y las destrezas necesarias en aspectos psicosociales, socioeducativos y socio sanitarios. La dimensión **relacional** alude al reconocimiento de relaciones asimétricas entre la persona que cuida y la que es cuidada y su entorno, relaciones atravesadas por distintas desigualdades: género, raza, etnia, clase social. La dimensión **emocional** pone en evidencia el control emocional de las propias emociones que requiere este trabajo, se le vincula al estrés ocupacional y a situaciones de maltrato y violencia<sup>2</sup>.

Se reconoce que el trabajo de cuidado que se realiza en los hogares, tanto si es realizado de forma remunerada como no remunerada, se encuentra en una zona imprecisa en la que se mezclan actividades propias del trabajo doméstico con aquellas específicas del cuidado.

Cuando lo realizan las empleadas domésticas, las tareas de cuidado quedan subsumidas en tareas genéricamente denominadas “domésticas”, las que no son valoradas de forma diferencial. Es así que cuando se determinan los salarios de las trabajadoras domésticas – incluso en la negociación de los consejos de salarios- no se tiene en cuenta el valor diferencial de las tareas que comprende el trabajo de cuidado.

Existe otra zona de indefinición y es la relación entre cuidado infantil y educación inicial. La noción de cuidado es cuestionada por las y los educadores quienes identifican el cuidado con una actividad no profesional de carácter material. El actual debate sobre las distintas configuraciones para el cuidado de los niños más pequeños da cuenta de posiciones diversas en los actores involucrados, trabajadoras de los servicios educativos, expertos en cuidado infantil, madres trabajadoras, lo cual tiene consecuencias para el diseño institucional de la prestación de cuidados para los más pequeños.

Por otra parte, en los debates se tiende a poner el acento en los colectivos receptores de cuidado, dejando en segundo plano a las personas que prestan cuidados en forma no paga o a las trabajadoras remuneradas, ubicadas generalmente en empleos de baja calidad y con escasa visibilidad

## **Producción de nueva información y conocimientos para la política de cuidados**

Para el diseño del sistema de cuidados se necesita un conjunto de información para caracterizar a las poblaciones sujeto de cuidado y las personas que cuidan de forma no remunerada y remunerada.

---

<sup>2</sup> Ver la interesante propuesta de Angelo Soares (2010) para la distinción analítica de distintas dimensiones del trabajo en los servicios y específicamente en el cuidado.

En Uruguay la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, INE setiembre 2003-agosto 2004; el Módulo de Educación, Situación de Salud y Morbilidad, INE ENHA 2006 3er.trim.; la Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento Montevideo (SABE) 2000<sup>3</sup>, la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares INE 2005-2006 proporcionan información útil pero se requiere avanzar hacia un sistema de información y diseñar instrumentos que permita proporcionar información actualizada en relación a los grupos de población a los cuales se dirige la política que se implementa. Por otra parte, para la caracterización de las personas que cuidan de forma remunerada se dispone de la información de las Encuestas Continuas de Hogares del INE sobre el personal ocupado en servicio doméstico y cuidados en los hogares. Las y los trabajadores que tienen como ocupación principal el trabajo de cuidados en servicios sociales de atención a niños pequeños y a personas dependientes están dispersos en distintas categorías la cual plantea serias dificultades para la identificación estadística del sector cuidados remunerados. Una primera aproximación se está realizando actualmente en el marco del Grupo de Trabajo de Cuidados.

Un aspecto hasta el momento no investigado es el que refiere a la cultura del cuidado, las representaciones sociales del cuidado y los modelos de cuidado preferidos por la población, cuestiones que están comenzando a ser estudiadas en una encuesta nacional, actualmente en etapa de procesamiento (UDELAR,FCS,DS/ANII/INMUJERES).

## Principales desafíos

Los indicadores y los análisis sobre los tiempos del cuidado en base a información del módulo sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado (2007), han permitido visibilizar las desigualdades de género en el trabajo no remunerado y en los cuidados y colocar el tema en la agenda pública. Se espera que se mantengan las encuestas de uso del tiempo en el sistema estadístico nacional y que se realicen con una periodicidad razonable, sin perjuicio de continuar los debates metodológicos y técnicos en los ámbitos que han dado impulso a esta corriente innovadora. Es esperable que los indicadores se integren en los sistemas de información y en las prácticas de gestión de los organismos públicos y privados.

Las necesidades que emanan del avance del sistema de cuidados plantea la necesidad de generar más información y nuevos conocimientos que sirvan para definir el diseño y monitorear su implementación.

- Incorporar a las encuestas de hogares preguntas relativas a los trabajos que realizan las trabajadoras domésticas en casas particulares, de manera que se pueda captar de forma diferencial la existencia de trabajo doméstico y situaciones de cuidado a dependientes.

---

<sup>3</sup> Encuesta realizada en ciudades de Argentina, Barbados, Brasil, Cuba, México, Chile y Uruguay, promovida por OPS, con apoyo del BID y MSP en Uruguay

- Avanzar en el conocimiento del tiempo de cuidado de los mayores dependientes, profundizando los aspectos socio-sanitarios.
- Recoger información que permita captar la organización social del cuidado a través del reparto del tiempo del trabajo de cuidados entre los distintos proveedores de cuidados: hogares, empresas, servicios comunitarios, trabajadoras del hogar y servicios sociales públicos
- Revisar las clasificaciones de las ocupaciones del trabajo remunerado de cuidados de manera de avanzar hacia un clasificador estándar de las ocupaciones remuneradas de cuidado. Estos trabajos aunque están recogidos en los relevamientos de las encuestas de hogares aparecen ocultos por estar dentro de categorías ocupacionales y ramas de actividad que dificultan los análisis desagregados.
- Estudiar las modalidades de ajuste de los tiempos del trabajo remunerado y de los tiempos del trabajo de cuidados para permitir identificar a las mujeres que laboran en sus domicilios como opción o como adaptación a la carencia de servicios.
- Estudiar el mercado de trabajo del cuidado, las condiciones de vida y trabajo de las personas que están contratadas en los diversos servicios de cuidados públicos, privados y privados con financiamiento público.
- Desarrollar conocimientos sobre las diferentes culturas del cuidado y las preferencias sobre el tipo de cuidados a recibir.

## Referencias bibliográficas

Aguirre, Rosario (2011), "Los cuidados entran en la agenda pública", *Uso del tiempo, cuidados y bienestar, Desafíos de Uruguay y la región. Revista de Ciencias Sociales*, nº 27.

Aguirre, Rosario; Batthyány, Karina (2005) *Uso del tiempo y trabajo no remunerado: Encuesta en Montevideo y Área Metropolitana. 2003* UDELAR, UNIFEM, Doble Clic. Montevideo

Batthyány, Karina (2009), "Cuidado de personas dependientes y género", en R. Aguirre, Coord. *Las bases invisibles del bienestar. El trabajo no remunerado en Uruguay*. INE, INMUJERES, UDELAR, UNIFEM, UNFPA, Montevideo.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). *Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*. Documento de trabajo. Montevideo

INE (2008) *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares* <http://www.ine.gub.uy>, en línea fecha consulta: mayo 2011.

Red Género y Familia (2011), *Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Un componente fundamental del sistema de protección social*. ONU Mujeres UNIFEM. Montevideo.

Soares, Angelo (2010), *As emoções do "Care". Colóquio Internacional O que é o "care"? Emoções, divisao do trabalho, migrações*. 26 e 27 agosto 2010. Universidade de Sao Paulo. San Pablo.

