



---

Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer  
de América Latina y el Caribe

Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016

**Panel 2**  
**Cuidar y ser cuidado en igualdad: la división sexual del trabajo  
en entredicho**

**Patricia Cossani**  
Asesora del Director de la Secretaría Nacional de Cuidados del  
Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay

### **XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.**

Patricia Cossani - Secretaría Nacional de Cuidados.

En Uruguay, la temática de los cuidados ingresó a la agenda de gobierno luego de un largo recorrido que la sociedad civil y la academia llevaron adelante. Desde los primeros trabajos sobre el tema, en la década de los noventa, ya se visualizaba el problema del déficit de cuidados, la sobrecarga de trabajo en las mujeres y por lo tanto, las consecuencias para la sociedad en términos de bienestar y desarrollo.

La responsabilidad social del cuidado ha recaído históricamente en las mujeres y eso ha reforzado y refuerza las desigualdades de género.

Entre las transformaciones 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 carga importante de trabajo no remunerado- lleva a que un gran número de mujeres tengan doble y triple jornada laboral. Dichas 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.

Es en este entendido, que es necesario promover la corresponsabilidad social, entre el Estado, el mercado y la comunidad para aliviar la carga de cuidado de las familias, especialmente de las mujeres. Así como es tan necesario promover la corresponsabilidad entre varones y mujeres en el cuidado al interior de los hogares ya que la responsabilidad familiar del cuidado no es eliminada por la existencia de ésta política pública.

La creación del Sistema de Cuidados en Uruguay (SNIC) fue aprobada con la ley número 19.353 el 18 de noviembre de 2015 y promulgada el 27 de noviembre del mismo año. A partir de ese momento Uruguay goza de un nuevo derecho, el derecho al cuidado y a cuidar en condiciones dignas.

La mencionada ley que crea el SNIC, establece definiciones, le da institucionalidad al Sistema, y fija los objetivos, principios y directrices del mismo.

De acuerdo a la ley el cuidado es definido como un derecho y como una función social, y es en este segundo concepto que se incorporan a las personas que realizan la tarea del cuidado, ya sea de manera remunerada o no remunerada, a los sujetos de derecho de ésta política

En cuanto al trabajo remunerado en cuidados, las fuentes actuales permiten estimar esta población en unas 60 mil personas, de las cuales un 55% se



dedican al cuidado de niños y niñas, y un 45% al de personas mayores y personas con discapacidad. Los bajos niveles de formación y de remuneración, y los altos niveles de informalidad, aparecen como los principales desafíos del SNIC, en una población en donde más de un 95% son mujeres<sup>1</sup>. Asimismo, de acuerdo a la encuesta del uso del tiempo realizada en 2013 podemos decir que las mujeres dedican aproximadamente el doble de horas que los varones al trabajo no remunerado.

Si lo vemos a nivel generacional los y las adolescentes y jóvenes, de acuerdo a la última Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventudes, en un importante porcentaje postergan o anulan sus posibilidades de desarrollo educativo por el cuidado de hermanos y hermanas más pequeñas.

Por otra parte los sujetos con derecho a ser cuidados en el marco del SNIC son aquellas personas que se encuentran en situación de dependencia, considerando como tales las personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de las necesidades básicas, avanzadas e instrumentales de la vida diaria.

Por ello, se consideran personas en situación de dependencia:

1. niñas y niños de hasta doce años, estableciéndose para este primer período la prioridad en la primera infancia (de 0 a 3 años);
2. personas dependientes, personas con discapacidad y personas mayores de sesenta y cinco años y más que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas sus necesidades de la vida diaria.

El SNIC es una de las políticas de género más importantes que está llevando adelante el actual gobierno. Tal como señala la ley entre sus objetivos, principios y directrices, el sistema pretende, por un lado, promover la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de la tarea del cuidado entre todos los actores de la sociedad, y por otro profesionalizar la tarea del cuidado a través de la formación y la capacitación de las personas que brindan servicios de cuidados.

El primer Plan Nacional de Cuidados (2016 - 2020) señala cinco componentes que dan sostén a los cimientos en la creación del SNIC. La ampliación y creación

---

<sup>1</sup> La fuente como base es el informe realizado por Aguirre (2012), la estimación se desarrolló en el marco de un grupo de trabajo integrado por DINEM, Inmujeres y la Secretaría del SNIC. Para ello se utiliza la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2014 realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). La estimación se obtuvo de una combinación de categorías de ocupación y ramas de actividad a partir de las clasificaciones internacionales utilizadas por el INE. Las categorías ocupacionales consideradas refieren a ocupaciones en la enseñanza, actividades recreativas y en los cuidados personales. Por su parte, para las ramas de actividad se consideran aquellas asociadas a actividades relacionadas con la salud, enseñanza, instituciones residenciales de cuidado, actividades de esparcimiento y empleo doméstico.



## Sistema de **Cuidados**

de servicios, la regulación laboral y de los servicios, la formación, la comunicación y la gestión de la información y el conocimiento.

Asumir la perspectiva de los cuidados como sistema y superar la fragmentación de programas y servicios, requiere superar -no sólo en la gestión sino también en el diseño de la política- una lógica de implementación que se piensa desde los servicios, para pasar a una lógica que tome como punto de partida a las personas en tanto sujetos de la política.

Para alcanzar el aumento de la cobertura, el componente de los servicios de cuidado para la primera infancia y las personas dependiente es estratégico. Se promoverá el incremento del número de personas usuarias, en estos segmentos de población, a través de diferentes dispositivos o programas públicos, del mercado o de la sociedad civil organizada.

En la primera infancia el incremento de cobertura requiere de ampliar experiencias pre-existentes, así como la creación de servicios innovadores. Todo este proceso se realiza bajo estrictas normas que garanticen la calidad de la atención. Desde la política pública, la experiencia de atención de cuidado a la primera infancia es vasta y de amplia calidad, aunque insuficiente. Sin embargo, en las edades más pequeñas, especialmente en los y las niñas de un año y menos, es escasa.

En tal sentido, desde el Sistema se están generando propuestas y modelos de atención que promuevan el desarrollo integral de niños y niñas, considerando las necesidades específicas durante los primeros dos años de vida, así como la diversidad de las condiciones y necesidades familiares, implementar acciones que promuevan y faciliten el involucramiento del padre o varones sustitutos en las tareas vinculadas con la crianza e implementar acciones que faciliten la corresponsabilidad entre la vida reproductiva y el mundo del trabajo.

Por su parte, los servicios para la dependencia están directamente relacionados al nivel de dependencia y por lo tanto de sus necesidades. Una persona está en situación de dependencia cuando debe recibir asistencia -total o parcial- para poder realizar actividades de la vida diaria. Esta dependencia puede ser leve, moderada o severa, y ello se establece de acuerdo al “baremo de la dependencia” que es un instrumento que da cuenta de la dependencia de las personas, y sus características individuales y de entorno.

En suma, el desarrollo de nuevos servicios y la expansión de los ya existentes, va a cumplir con uno de los objetivos señalados que es aliviar la carga familiar y por lo tanto la carga de cuidados sobre las mujeres, pero esto no garantiza el cambio cultural al cual como política pública de género queremos lograr.



Sin embargo, otros componentes fundamentales en la creación del SNIC y en como son la regulación y la formación, apuntan a la valorización de la tarea, a la modificación de estereotipos de género, entre otros objetivos.

El marco regulatorio es el que determina los mecanismos de implementación de la política y 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. Esta regulación constituida por normas de diverso rango, impacta tanto en el ámbito público como en el privado, desde una perspectiva de derechos humanos, en la búsqueda de garantizar la calidad, eficacia y eficiencia del SNIC.

Un elemento importante de la regulación es la profesionalización del cuidado, es fundamental avanzar en la definición del perfil laboral de las personas que cuidan, las pautas de trabajo, la formalización del empleo, el reconocimiento de pares y la construcción, difusión y respeto de derechos laborales.

Esto último debe ser necesariamente acompañado por el componente de formación, el cual da sustento a uno cometidos fundamentales del SNIC que es la valorización y profesionalización de las tareas de cuidados a través de la promoción de la formación y capacitación de las personas que cuidan, tanto remuneradas como no remuneradas, así como de la generación de mecanismos para la validación y certificación de competencias laborales, reconociendo así los conocimientos de aquellas mujeres que han dedicado mucho tiempo a esta tarea.

Trabajar desde la visión sistémica en el diseño de una estrategia de formación, contribuye a brindar servicios de calidad y en consecuencia a mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentran en situación de dependencia. Esto se logra a través de personas especializadas en el fomento de la autonomía y el desarrollo infantil en el caso de la primera infancia.

Otro objetivo vinculado a la formación tiene que ver con la transversación de género en los diseños curriculares. En lo que hace a la primera infancia es necesario abordar las necesidades psicoafectivas y sanitarias de niñas y niños; la socialización temprana, entre otros temas, con el objetivo de erradicar los estereotipos de género y todo tipo de construcciones desiguales. Sólo así las próximas generaciones van a ir modificando pautas culturales que hoy en día aún se encuentran muy arraigadas.

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 SNIC orientado al cumplimiento de sus objetivos. Desde esta perspectiva,



la preocupación por la producción sistemática de información que alimente el desarrollo del SNIC, supone una mirada que si bien lo incluye, trasciende el mero control de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de un plan de actividades, para colocar, además del seguimiento del logro de los objetivos, el tema central, de la información para el ejercicio pleno de derechos.

Un ejemplo de ello son las encuestas de uso del tiempo (EUT), herramienta que nos demuestra las desigualdades de género al interior de los hogares. Si estas mediciones muestran cambios en el tiempo que dedican varones y mujeres al trabajo no remunerado, podremos tener muestras de un cambio cultural en la división sexual del trabajo, por tanto hoy en día esta información es una línea de base fundamental.

La comunicación por su parte, constituye un componente insoslayable en todo proceso de reconocimiento de derechos e implementación de política pública. En efecto, desde una perspectiva de derechos, el éxito de la política dependerá del grado de empoderamiento de la población no solo del abanico de servicios y prestaciones que le correspondiesen, sino también del reconocimiento de sus derechos y obligaciones, en definitiva, de la naturaleza de la política. Desde este punto de vista, la efectivización de una estrategia de comunicación integral, que agencie y garantice estos aspectos, es una condición para la construcción e implementación del Sistema de Cuidados.

El desafío es instalar públicamente una imagen de sistema; que permita el reconocimiento social del derecho de todos los uruguayos y las uruguayas a cuidar y ser cuidados en condiciones de calidad e igualdad; que generalice las nociones de dependencia y autonomía; que logre integrar con una lógica común tanto a los servicios existentes hoy dispersos, como aquellos a crearse; que facilite el trabajo conjunto de los distintos actores institucionales; y que impulse el compromiso con un nuevo modelo de corresponsabilidad social en materia de cuidados.

El Sistema de Cuidados -y la estrategia de comunicación en particular- tiene por eje la apuesta a una profunda transformación cultural, donde las acciones de política se orienten a la imperativa superación de la injusta y desigual naturalización de los roles de género. Asimismo, ello implicará también la promoción del valor social de las tareas de cuidados.

En síntesis, Uruguay habrá de avanzar hacia una sociedad que valore la autonomía desde un enfoque relacional y que comparta colectivamente la responsabilidad del cuidado de sus personas en situación de dependencia, para que desde una perspectiva de igualdad de género, los varones puedan apreciar y comprometerse con el cuidado cotidiano de sus familiares y las mujeres puedan recuperar tiempo personal y libertad en la realización de sus proyectos



Sistema  
de **Cuidados**

de vida. La estrategia de comunicación deberá coadyuvar en la generación de las condiciones subjetivas que permitan la progresiva conquista de este nuevo sentido común.

Por lo tanto, acá hay un fuerte componente de trabajo de sensibilización en torno a la corresponsabilidad entre varones y mujeres, a la cual el Sistema va a trabajar. Y que darán sustento al cambio cultural que queremos afrontar.

En estos sentidos desde el SNIC se está llevando adelante acciones concretas que apuestan a fortalecer estas ideas. La campaña pública “Importa que lo sepas”, la campaña de sensibilización en corresponsabilidad “Juntos cuidamos mejor”, los fondos de corresponsabilidad de género en cuidados, las muestras fotográficas en el territorio sobre corresponsabilidad y los fondos de iniciativas locales sobre corresponsabilidad social, son todas acciones que pretenden de manera descentralizada apuntar al cambio cultural desde y para la comunidad.

En suma, muchas de las acciones desarrolladas en el SNIC y planteadas en este documento se han centrado en visibilizar y jerarquizar a las personas que cuidan, dentro y fuera del hogar, como una población objetivo del SNIC señalando la dimensión relacional del cuidado. Esto quiere decir que no hay cuidado posible sin quien lo ejerza, colocando así la importancia de la profesionalización del sector cuidados, la valoración social de los cuidados, así como la inclusión de los varones en los procesos de cambios y transformaciones culturales.

Al mismo tiempo de esta forma es posible hacer visibles algunas cuestiones como el reconocimiento del uso desigual del tiempo a la interna de las familias en cuanto a las personas que realizan el trabajo de cuidar de manera no remunerada, afectando inevitablemente el acceso a otros derechos, situación especialmente visible en las mujeres.

La creación del SNIC en Uruguay es un esfuerzo interinstitucional que implica hacer con otros, que tiene un gran desafío en el diálogo con las demás políticas de la matriz de protección social y que tiene objetivos, como estos relacionados a la equidad de género, de gran envergadura.