



Reflexiones y aportes de la Red Pro-Cuidados a la implementación del Sistema.

Abril, 2019.

INFANCIA

Objetivo estratégico: Desarrollar una conceptualización del Cuidado contemplando simultáneamente las necesidades y los derechos de niños y niñas, la igualdad de género y la política social inclusiva, para las acciones a desarrollar para este tramo etario tal como se prevé en el marco legal del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

Requerimientos generales para el desarrollo de la política de cuidados en la infancia:

- Cobertura universal.
- Anclaje territorial.
- Considerar los aportes de la comunidad en el desarrollo de políticas inclusivas locales.
- Cercanía y coordinación con otros servicios en lo local.
- Considerar a las niñas y niños como personas, sujetas de derechos.
- Apuntar a una autonomía progresiva.
- Fomentar ambientes libres de violencia.
- Promover un vínculo afectivo de calidad con los adultos referentes.
- Apoyos a los entornos de niñas y niños (familias, centros educativos y recreativos) en sus condiciones materiales, emocionales y simbólicas.
- Formación de los RRHH, tanto de gestión como supervisión.
- Transversalización de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de los servicios.
- Promover la corresponsabilidad intra-familiar, del Estado y de las empresas.
- Fortalecimiento de los CAIF en estas líneas y que las incorporen todas las modalidades nuevas de servicios de cuidados que se implementen (Casas Comunitarias, cuidados a domicilio y otros).



Constataciones:

- Se han destinado montos presupuestales importantes específicamente en el tramo etario de la primera infancia (0 a 3 años). Al depender estas partidas de la voluntad política, del poder ejecutivo y el legislativo, pueden estar sujetas a disminuciones coyunturales. La Red Pro-Cuidados (RPC) insiste en la necesidad de planificar un mecanismo de financiamiento que garantice la sustentabilidad social y económica de la política. El sistema de cuidados debe constituirse en el cuarto pilar del régimen de bienestar social, junto con la salud, la educación y la seguridad social.
- La ejecución de las obras de infraestructura para la ampliación de los servicios ya existentes, se ha ido completando con relativa eficacia.
- Al continuar con la línea de crear servicios de interés público con el apoyo de las OSC, las dificultades ya analizadas previamente por la RPC en relación a la escasa oferta comunitaria para cumplir estas funciones, constituyen una barrera para la que se han debido crear formas de promoción específicas¹.
- La línea de trabajo de coordinación interinstitucional y soporte de otros servicios en el territorio es incipiente y la RPC prioriza esta área de concreción que fortalece la implementación de la política, colaborando con el cambio cultural hacia la corresponsabilidad parental, comunitaria, sectorial y estatal en los cuidados.
- Asimismo se ha comenzado una tendencia hacia la reducción en la edad de ingreso de niñas y niños en los CAIF, por ejemplo en los aspectos socioeconómicos y de entorno familiar, comenzando un camino concreto hacia una política de cobertura universal de la primera infancia. La cobertura de 3 años desde el sistema educativo se encuentra aún con retraso de acuerdo a las metas fijadas para el 2020² y sigue manteniendo el límite del escaso tiempo de presencia de las niñas y niños en los jardines.
- Dicha universalización requiere de inversiones edilicias, y aumento de personal docente calificado. Si no se realizan las inversiones correspondientes, se corre el riesgo de reforzar la segmentación educativa y residencial (ya que los sectores de mayores ingresos pueden acceder a un repertorio de actividades complementarias a las que brinda el sistema formal). Actualmente ya se verifica

¹ En este punto contamos con el aporte de las recomendaciones de El Abrojo, integrante de la Red Pro Cuidados, “Fortalecimiento de la Sociedad Civil para el desarrollo de programas de protección a la primera infancia en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados”.

² El déficit de cobertura previsto por las autoridades para el 2020 es de 4000 niños y niñas.



- una diversidad en la oferta educativa según la capacidad organizativa de las familias de sectores medios, en barrios integrados y con mayor capital cultural.
- La inclusión de niñas y niños con discapacidad sigue siendo incipiente y requiere un mayor compromiso del Estado para garantizar su inclusión en el sistema universal. Hay que incrementar el apoyo de Asistentes Personales (o Acompañantes Terapéuticos) para dicha inclusión ya que el propósito de los AP es reducir el tiempo de trabajo no remunerado de las familias. Si el sistema educativo precisa de dicho asistente para su inclusión educativa debería extenderse el tiempo asignado a las familias para que no sigan pagando las mujeres con su tiempo el déficit de la política pública.
 - Desarrollar formatos de abordaje integral en la atención de la infancia es imprescindible, pero implica la generación de respuestas complementarias. No basta con la escolarización para garantizar una buena educación. Un ejemplo positivo es la coordinación de los clubes de niños y niñas del INAU con algunas escuelas.
 - Se considera necesario sentar las bases de un sistema de cuidados territorializado, con participación del tercer nivel de gobierno que implique una articulación muy estrecha de cuidados, protección y educación, así como también otros soportes en políticas públicas que tengan como centro las familias y la comunidad. La consolidación de un sistema de cuidados debe ser una oportunidad para poder discutir profundamente procesos de verdadera descentralización.
 - La RPC analiza con cautela la línea definida como Casas Comunitarias de Cuidado por la complejidad que implica el control y seguimiento de la calidad de esos servicios. Principalmente, por lo que implican los cuidados en el propio domicilio de la cuidadora cuando ejerce esa tarea en forma individual. Esta modalidad de cuidados en domicilio ha generado problemas a la institución rectora (INAU) de las políticas de niñez en el pasado (sistema de cuidadoras de Tiempo Completo). Ello desafía al sistema en las formas de supervisión de la calidad de la atención.
 - La extensión de los servicios y las nuevas líneas de cobertura están relativamente adelantadas en relación a la planificación y creación de formas de supervisión de la calidad brindada. No se deberían consolidar ofertas que no mantengan la calidad ni los objetivos definidos por la política pública de cuidados de acuerdo a su reglamentación marco.



- La RPC insiste en la necesidad de profundizar en los procesos de selección y formación de la población cuidadora, en los aspectos referidos al cambio cultural en relación a la corresponsabilidad en la provisión de los cuidados y en la necesaria transformación de los estereotipos de género que mantiene la sociedad uruguaya al respecto.

PERSONAS MAYORES

Objetivo estratégico: La ley 19.353 que crea el SNIC define como Objeto de la Ley la promoción del desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia mediante un conjunto de políticas públicas.

Requerimientos generales para el desarrollo de la política de las Personas Mayores:

- Revisión de las normativas de atención a las personas dependientes desde un enfoque integral de la perspectiva de sus derechos humanos;
- Adecuación de los servicios que ya se brindan a las Personas Mayores adaptando sus prestaciones y atención a los principios establecidos en la ley de Cuidados y la Convención de las Personas Mayores suscrita por el país;
- Formación en estos principios al personal actualmente dedicado al cuidado de las Personas Mayores y al que se está formando para su asistencia;
- Regulación para los establecimientos tanto públicos como privados (existentes o a crearse) de acuerdo a los objetivos establecidos en la ley marco del SNIC.
- Debatir con los actores involucrados las nociones de dependencia, cuidados, autonomía, vulnerabilidad y fragilidad, a través de una lectura crítica de la constante evolución de estas nociones en la literatura internacional y de las experiencias acumuladas en este período.

Constataciones:

- El Decreto 445/16 que reglamenta los servicios, programas y prestaciones del Sistema acota el Objeto de la ley marco (ver ut supra) a la atención de las personas en situación de dependencia y a los subsidios necesarios para facilitar el acceso a los cuidados.



- La promoción del desarrollo de la autonomía prevista en la ley marco queda así muy desdibujada porque dentro del sistema se promueve la autonomía solo cuando ya está instalada la dependencia. La RPC ha insistido en la necesidad de incluir la prevención para evitar o posponer los períodos de dependencia.
- La RPC entiende que puede existir pérdida leve de funcionalidad con autonomía sin dependencia, sobre todo en las personas mayores, y que además, las personas evolucionan en su situación de dependencia, es decir que ésta puede aumentar o disminuir dependiendo del entorno psico-afectivo, sanitario, etc.
- La RPC ha realizado un estudio de la normativa relativa a las Personas Mayores dentro del marco del SNIC y señala varias contradicciones con los principios de integralidad de los derechos humanos y la promoción de la autonomía de las Personas Mayores establecidos por la ley marco. Las ordenanzas y decretos del MSP que se supone se enmarcan en la aplicación de su rol dentro del SNIC, mantienen una conceptualización solo sanitarista y refieren a leyes perimidas en su conceptualización de las responsabilidades del Estado en relación a las Personas Mayores. La capacitación de quienes aplican el Baremo definido, es de especial importancia para contemplar las distintas situaciones y entornos en los que se encuentra el usuario que demanda los servicios.
- Asimismo y como tema que pone en riesgo una adecuación a los principios suscritos por el país en relación a las garantías para ejercer sus derechos en el marco de los cuidados a las Personas Mayores, la no aprobación de una ley que actualice el Instituto especializado (INMAYORES) en la rectoría de las políticas públicas hacia este tramo etario tan determinante en la demografía del país, constituye un error estratégico que mantiene vicios y concepciones ya perimidas que el Uruguay debería rever urgentemente.
- Esta visión en la que subyace la aceptación de las responsabilidades en las instituciones que tradicionalmente han definido políticas para las personas mayores, se expresa en la gran limitación de la planificación del SNIC en relación a las poblaciones dependientes y en la promoción de creación de algunos servicios (Centros Diurnos) que se están definiendo en forma sumamente acotada en relación a las definiciones internacionales suscritas por las autoridades en relación a este tipo de prestaciones.



DISCAPACIDAD

- Los servicios para asistir a personas con discapacidades ya sean motrices, cognitivas o psíquicas son muy escasos: el tramo etario entre 30 y 80 años no tienen derecho a asistente personal, existen contados centros diurnos y con poco horario con apoyo estatal y centros de larga estadía que no cubren la demanda existente.
- Sería importante contar con información sobre la cobertura y la demanda no cubierta según tipo de discapacidades y edades.

FORMALIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL PERSONAL DE CUIDADOS

Objetivo estratégico: Objetivo D del SNIC en el art.9º de la ley marco N°19.353 "Promover la regulación de todos los aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos y privados del SNIC" y Objetivo D, "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".

Requerimientos generales para el desarrollo de la política:

- Identificación de las personas que cuidan en forma remunerada;
- Características del trabajo que realizan y población que atienden;
- Porcentaje formalidad-informalidad;
- Perfil de quienes cuidan;
- Remuneraciones promedio;
- Qué nuevas formas de trabajo de cuidados desde la creación de la política pública;
- Cuáles son los principales problemas de estos/as trabajadoras;
- Alternativas para una posible categorización.



Constataciones a agosto de 2018:

- Se ha realizado una estimación por parte de la Secretaría del SNIC que da elementos para encarar el debate de la formalización y regulación;
- Son casi 60.000 personas (96% mujeres) que cuidan niñas y niños y personas dependientes;
- Mayor juventud quienes atienden niñas y niños y mayor edad para dependientes;
- Importante nivel de informalidad en el trabajo a domicilio (70%);
- Bajas remuneraciones y bajo nivel educativo de quienes cuidan.
- De las postulaciones para llamados de Asistentes Personales, la mayoría son mujeres y del Interior (60%);
- La RPC debe sistematizar las denuncias puntuales recibidas para colaborar con las formas de implementar el seguimiento de la calidad de los servicios brindados;
- La RPC considera que los temas de debate para garantizar los derechos del personal del cuidado serían: necesidad o no de regulación legal, horarios y descansos mínimos, despidos, horas extras, servicios de salud, seguridad social, seguro desempleo, formas de inspección laboral;
- Búsqueda de acuerdos sobre las formas de encuadrar a estas trabajadoras en la negociación colectiva de los Consejos de Salarios que contemple la heterogeneidad de funciones de cuidado.

FORMACIÓN

Objetivo estratégico; El objetivo es formar en la atención en cuidados desde una perspectiva en derechos humanos, género, étnico-racial y generacional para el ejercicio del trabajo de los ocupados actuales y de quienes aspiren a trabajar en el sector, con la convicción de que la provisión de cuidados de calidad redundará en una mejora de la calidad de vida integral de las personas cuidadas y de quienes brindan cuidados



Requerimientos generales para el desarrollo de la política:

- Valorización y jerarquización del trabajo de cuidados. Esto implica que el ejercicio del rol, puede favorecer o interferir adecuadamente en el proceso de fomento de autonomía personal o desarrollo de destrezas y habilidades de vida dentro de sus circunstancias.
- La formación y profesionalización de los trabajadores del sector no debe comprender sólo a los cuidadores directos que atienden a las diferentes poblaciones dependientes cubiertas por la ley sino también a los gestores/operadores de los servicios institucionales y a domicilio.
- Elementos de la profesionalización: la capacitación obligatoria y adecuada de las/los trabajadoras/es del sector, la regulación laboral con categorizaciones apropiadas, remuneraciones en consonancia con la complejidad del trabajo que se desempeña y la formación específica, condiciones de trabajo dignas, estabilidad en el empleo.

Constataciones a agosto de 2018:

- En el mes de julio de 2017 se presentó un informe al Comité Consultivo sobre la estrategia de formación. Sus objetivos: ejes de formación, oferta a julio de 2017, instituciones habilitadas a esa fecha, cursos realizados en 2016-2017, problemas identificados y principales desafíos.
- No poseemos información sobre cómo se han encarado en el último años los y dos desafíos principales allí planteados: asistentes socioeducativos para la atención de los niños y niñas con discapacidad y la oferta de formación para cuidados en domicilio. Entendiendo que la formación de las/os AP, no capacita con los conocimientos necesarios para realizar Acompañamiento Terapéutico de niñas/os con TEA u otras dificultades que no les permita una inclusión adecuada en su contexto de pares. Deberían diseñarse currículos que incorporen especificidades.



SISTEMA TERRITORIALIZADO DE MONITOREO Y DE APOYO PARA LAS PERSONAS QUE EJERCEN TAREAS DE CUIDADO

Objetivo estratégico: Garantizar los derechos y responsabilidades de las personas que ejercen y reciben cuidados

Requerimientos generales para el desarrollo de la política:

- La RPC propone un sistema que complemente la supervisión técnica-administrativa ejercida por los responsables de políticas públicas.
- Para el caso de los cuidados ejercidos por personas en forma individual se debería contar con un sistema de monitoreo que garantice la calidad de los cuidados, tanto para las personas sujeto de cuidados como para quienes ejercen esa tarea.
- Para ello debería pensarse en el aprovechamiento de las capacidades locales presentes en un territorio, de modo de afianzar un modelo descentralizado donde las unidades territoriales tengan un rol protagónico en la detección oportuna y la activación de respuestas en los casos de situaciones de vulneración de derechos y/o satisfacción de necesidades que requieran de otros soportes.
- Se propone crear un espacio colectivo, territorializado, donde las personas que ejercen tareas de cuidado en forma individual puedan volcar sus inquietudes, de modo de garantizar una formación continua y ser apoyadas técnica y emocionalmente para desempeñar su tarea.
- Si se garantiza un monto de horas mensuales destinado a esta actividad y horarios no superpuestos con el servicio, se podría sumar a este espacio los y las funcionarias que ejercen tareas de cuidado en una institución de acuerdo a los ciclos de vida de las personas cuidadas (primera infancia, personas mayores)
- Este espacio sería llevado adelante por duplas técnicas circunscriptas en un territorio que son parte de los equipos técnicos de proyectos socioeducativos y/o sociales (SOCAT, Clubes de Niños, Centros Juveniles, CAIF) con una trayectoria en la zona de al menos un año. Su rol sería la habilitación de un espacio de escucha y de intercambio así como también la articulación a nivel territorial para satisfacer las demandas que surgen por parte de las personas



que ejercen tareas de cuidado, con la correspondiente activación de redes locales.

- Por último, esta dupla técnica que reportaría en forma semestral al SNIC un formulario con las principales demandas de formación y de problemáticas surgidas, de modo que el sistema pueda trazar una ruta de formación y actualización contextualizada y adaptada a las situaciones que surjan.

Constataciones a agosto 2018:

- Se continúa con una línea de supervisión y monitoreo en forma centralizada y sectorial, donde las figuras de supervisión (básicamente con un rol administrativo) son de carácter extra-territorial.
- Se desaprovecha así las capacidades presentes en los territorios, el conocimiento de las redes pre-existentes con funcionamiento estable.
- Las personas que ejercen tareas de cuidado en forma individual tienen una formación básica, insuficiente para abordar las situaciones complejas que pueden detectarse en oportunidad de ejercer su tarea.
- Necesidad de un soporte organizativo donde generar un sistema de respuestas oportuno para hacer frente a situaciones de vulneración de derechos y/o demandas de respuestas de carácter integral.

ALGUNAS REFLEXIONES EN BASE AL SEGUIMIENTO DE LA RED DEL COMIENZO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SNIC

- El primer desafío del SNIC ha sido instalar a los cuidados el problema de los cuidados como un aspecto importante de la protección social tanto a nivel político como social
- Destacar la complejidad de desarrollar una política pública nueva, basada en derechos, que incorpora la perspectiva de género y que integra servicios públicos y privados.
- Reconocer y legitimar el cuidado como un trabajo decente intentando superar las condiciones en que actualmente se realiza: tarea generizada, desvalorizada socialmente y tradicionalmente no remunerada o muy mal remunerada;



- Desafío de enmarcar dentro de un sistema todas las prestaciones anteriormente creadas por instituciones con responsabilidades preexistentes a la creación del SNIC;
- Dificultades de apropiación de las instituciones preexistentes en relación a sus responsabilidades en el marco de los principios definidos por la ley marco 19.353 y resistencias a resignar roles en la aplicación de una perspectiva de derechos y de género. Estas resistencias incluyen la definición de normativas confusas, la negación a sustituir normas anteriores, a encarar una formación que es compleja por integrar elementos éticos, a definir responsabilidades en relación a los conflictos, etc.
- Complejidad de la relación cuidador-cuidado de los AP como una relación privada pero que se sustenta en fondos públicos
- La inestabilidad que el SNIC conlleva desde su creación al depender de Rentas Generales y no de una financiación pública nacional de aporte universal de acuerdo a ingresos.
- La definición apresurada de dar algunas respuestas sin esperar a crear servicios pilotos estatales que sirvan como modelos de funcionamiento de acuerdo a los principios establecidos en la ley marco.
- La necesidad de profundizar la creación de servicios en coordinación con otras políticas de apoyo en los ámbitos locales, que involucren a la comunidad y a las autoridades del territorio.
- Avanzar en el diseño e implementación de la descentralización y las formas de participación de la población en los temas de cuidados y políticas sociales a nivel departamental y municipal.

Montevideo, febrero 2019