

**Primer Foro Virtual**  
**“Las Organizaciones de la Sociedad Civil y Las Universidades:**  
**Miradas para su activa participación en la Planificación y Gestión de las Políticas**  
**Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia”**

**PONENCIA:**  
**“Primera Infancia y Sistema de Cuidados en el Uruguay:**  
**Aproximación a sus antecedentes y debate actual”**

**AUTORA:**  
**Lic. Ana Laura Cafaro Mango<sup>1</sup>**

*Organizado por:* Comisión de Niñez y Adolescencia del CCSC de la Cancillería Argentina del  
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Republica Argentina

*Lugar:* Salón Cedro del Palacio San Martín Arenales 761 Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires

*Fecha:* 27 de abril de 2012

---

<sup>1</sup> Integrante del Área de Infancia y Familia del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo-Uruguay (laurac@fcs.edu.uy)

*Hora de Argentina:* 15.00 a 18.00

Los cuidados históricamente y como consecuencia de estereotipos de género, han sido y son una actividad femenina, generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Los debates académicos sobre su contenido se remontan a los años setenta en los países anglosajones impulsados principalmente por las corrientes feministas, y más recientemente los encontramos en la literatura europea (Lewis, Jane, 1992; O'Connor, Julia, 1993; Orloff, Ann Shola, 1993). En nuestro país, el debate académico y político en torno a los cuidados también es reciente. La Red Género y Familia viene planteando – entre otros temas – la feminización de los cuidados desde los años '90 y por otra parte, existen numerosos estudios fundamentalmente de Rosario Aguirre (1998) y Karina Batthyány (2000) donde se señala a las mujeres como las principales cuidadoras tanto en el espacio privado de la familia como en el espacio público de los servicios, no sólo en los sectores más carenciados, lo cual estaría lesionando el desarrollo de su ciudadanía social.

El reconocimiento y la visibilidad de que las actividades domésticas y de los cuidados que llevan a cabo las mujeres también son trabajo, son un paso importante para comenzar a evaluar los efectos de las políticas de bienestar sobre la desigualdad de género.

Si bien en nuestro país, existe un marco normativo que atraviesa actualmente el análisis y creación de las políticas sociales que tiene que ver con el compromiso del Estado uruguayo de introducir en estos últimos años la perspectiva de género<sup>2</sup>, lejos estamos en este sentido de lograr una ruptura con los mecanismos de neutralización y naturalización de la historia, al decir de Bourdieu (2007), y lejos también de un cambio real en las relaciones de género en el ámbito público y privado, cambio también entendido en el sentido que lo menciona este autor, capaz de quebrantar las instituciones que contribuyen a eternizar la subordinación de las mujeres. Por otro lado, no se logrará superar las brechas culturales, económicas, sociales y políticas entre géneros, si en los estudios de género no se incluye el tema de las masculinidades y las políticas dirigidas hacia varones.

---

<sup>2</sup> Ley 18.104 Promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres, aprobada el 15 de marzo de 2007 y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007 – 2011, elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres y aprobado por Decreto 184/007 del Poder Ejecutivo el 15 de mayo de 2007

¿En este estrecho vínculo entre – Estado, Familia y Mercado - , cuánto pueden favorecer u obstaculizar las políticas de cuidado la participación de la mujer en el mercado laboral o bien su permanencia en el hogar? ¿Puede el Estado a través de este tipo de políticas públicas avanzar en la concepción del cuidado como una responsabilidad social y promover igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres?

La propuesta de la construcción de un sistema de cuidados que desmercantilice y defamiliarice los mismos, con el reclamo que desde una perspectiva de género se reconozca como un problema social y colectivo con un Estado garante de este derecho, encuentra terreno fértil para presentar la propuesta del Sistema de Cuidados en el año 2009<sup>3</sup> a través de la Red Género y Familia<sup>4</sup>. En mayo del 2010 por resolución presidencial se integra un Grupo de Trabajo para coordinar el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados integrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Banco de Previsión Social (BPS), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Se define como grupos dependientes a ser considerados en esta matriz de protección social: niños de 0 a 12 años (desagregando entre 0-3 y 4-12 años), adultos mayores de 65 años) y personas con discapacidad. En cuanto a la población infantil, el Sistema de Cuidados, realiza un énfasis en los niños/as de 0 a 3 años.

### BREVE APROXIMACION A SUS ANTECEDENTES

A partir del año 2005, las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) vienen impulsando el fortalecimiento de la articulación institucional en la atención de la Primera Infancia. Cabe destacar, p.ej. la elaboración de la primera propuesta de diseño curricular básico para niños de 0 a 36 meses; el fortalecimiento de los centros CAIF

---

<sup>3</sup> Fassler, C. (coordinadora), 2009, *Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*. Red Género y Familia, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas Uruguay), (Montevideo: Editorial Trilce)

<sup>4</sup> La Red Género y Familia es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil, surgida en 1994.

(Centros de Atención a la Infancia y Familia), la intención de reconversión de las modalidades de atención semanal a un funcionamiento diario en los centros CAIF, etc. Simultáneamente se crea un Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector. En ese contexto se crea la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010 – 2030 (ENIA) “...pretende arribar a la formulación de lineamientos estratégicos que contribuyan a acometer los principales retos que el país enfrenta en materia de infancia y adolescencia” (ENIA, 2008:2).

Otros elementos de relevancia en este recorrido, surgen también de dos aspectos centrales de la Ley de Educación (ley 18.437) promulgada en diciembre del 2008:

- 1) Definición de la educación en la Primera Infancia: “...comprenderá el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años, y constituirá la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida. Tendrá características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral. Promoverá la socialización y el desarrollo armónico de los aspectos intelectuales, socio-emocionales, y psicomotores en estrecha relación con la atención de la salud física y mental.” (Art. 38 de la ley 18.437)
- 2) Creación del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia (CCEPI) integrado por un representante del Ministerio de Educación y Cultura, representantes del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en Primera Infancia y de los centros de educación infantil privados. El CCEPI queda finalmente instalado en agosto del año 2009 siendo sus principales competencias:
  - A) Promover una educación de calidad en la Primera Infancia.
  - B) Articular y coordinar los programas y proyectos de educación en la Primera Infancia que se desarrollen en el país, en función de los principios, orientaciones y fines que determina la presente ley.

- C) Realizar propuestas relacionadas con la educación en la Primera Infancia a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública y a la Comisión Nacional de Educación.
- D) Promover la articulación de las políticas educativas con las políticas públicas para la Primera Infancia.
- E) Promover la profesionalización de los educadores en la Primera Infancia.

Por otra parte, resulta de relevancia cuando en mayo del 2011 se crea una Coordinación General de las Políticas de Primera Infancia INAU, designándose en dicho cargo a la Mag. Susana Mara. A través de dicha creación, se pretende iniciar un proceso de articulación de las dos modalidades de atención Plan CAIF y Centro de Primera Infancia, en la búsqueda de consolidar un Sistema Nacional de Primera Infancia.

#### PROPUESTAS EN DEBATE Y ALGUNOS NUDOS CRITICOS:

Para la mejor comprensión del Sistema de Cuidados con énfasis puesto en Primera Infancia, se recomienda la lectura del Documento de Trabajo presentado en setiembre del 2011<sup>5</sup>.

Para mencionar simplemente algunas de las propuestas que se encuentran actualmente en debate podemos decir que el Documento habla fundamentalmente de políticas de fortalecimiento a las familias en el cuidado de sus hijos/as: en este marco las familias tendrían la posibilidad de optar la modalidad de cuidado ya sea en el hogar (licencias parentales, extensión del medio horario laboral, plan piloto de cuidados domiciliarios, etc.) y/o en Centro de Atención a la Infancia de calidad (ampliación de la cobertura, subsidio estatal para el incremento de la cobertura en centros privados de calidad, incentivo a empresas que instalen centros para hijos de sus empleados/as, etc).

Teniendo en cuenta que actualmente están en pleno debate la conceptualización así como el diseño de este Sistema, se corre el riesgo de verter opinión sobre algo que aún no está en plena marcha. Igualmente se desea hacer el intento de poder conectar

<sup>5</sup> [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento\\_de\\_infancia\\_-\\_sistema\\_de\\_cuidados.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf)

aspectos teóricos con otros que vemos en la práctica profesional y sobre ello realizar algunas puntualizaciones:

1) El costo social de los cuidados: Este punto hace referencia a que hasta el momento los costos están sujetos fundamentalmente a la capacidad de compra de los servicios en el mercado, por lo cual el Sistema de Cuidados debería responsabilizarse por el déficit de los cuidados y la desigualdad existente con respecto al acceso a los escasos servicios públicos y a la sobrecarga femenina como principales proveedoras de cuidados que les implica períodos de exclusión del mercado de empleo. Este punto está ligado a la importancia de la redistribución de la responsabilidad del cuidado entre Estado, Familia, Comunidad y Mercado así como también a la corresponsabilidad de los cuidados entre hombres y mujeres apuntando a la equidad de género, lo cual nos conduce al siguiente punto.

2) Equidad de género: Al introducir el tema género, consideramos que no debe quedar asociado sólo a la mujer. Si bien sabemos que el concepto género es relacional, muchas veces cuando se habla de género se vincula con las mujeres (y por qué no decir, también heterosexuales). Al introducir la perspectiva de género, se trata de pensar en políticas que garanticen derechos y no cristalicen o refuercen estereotipos y roles culturales asignados a mujeres y varones reproduciendo así las desigualdades. La escasa reflexión sobre los varones y las distintas expresiones de masculinidades, no tienen sólo que ver con que los estudios en esa área son más recientes, sino que es evidente que para lograr la visibilidad de la mujer, el pleno ejercicio de sus derechos sociales, políticos, sexuales, reproductivos, etc. aún queda un largo camino por transitar. Si no fuera así, entre otras cosas, no nos estaríamos planteando hoy y en este trabajo el tema de los “cuidados”. Retomando el planteo de Güida et all. (2007) compartimos, sin embargo, plenamente las preguntas de estos autores *“Cómo viven ellos la idea del cuidado, cuánto lo han aprendido y se les ha habilitado a hacerlo? (...) ¿Cuánto es posible su adecuación a nuevos roles que suponen ensanchar y enriquecer el campo de sus afectos?”* (Güida y otros, 2007:7). En el tema de “cuidados” debemos apelar a incluir los estudios sobre masculinidades y políticas dirigidas hacia varones ya que de lo contrario no lograremos superar las brechas culturales, económicas, sociales y políticas entre géneros.

3) Formación de Recursos Humano: Otro tema que no es menor, es el de la formación de los/as cuidadores/as. Se plantea revisar el sistema de formación para Primera Infancia que está centrado en el sector privado, manteniéndose y reforzándose el que se brinda en forma gratuita en el Centro de Estudios y Formación de INAU (Formación Básica en Primera Infancia), pero que queda limitado para los/as que ya están insertos/as laboralmente en el sector de Primera Infancia, o sea, para aquellos/as educadores/as que trabajan en Centros de Primera Infancia de INAU, CAIF o Programa Nuestros Niños.

Para quienes estarían interesados en formarse en esta área, se estaría planteando una brecha en cuanto a quiénes pueden pagar una formación privada y quienes no. Por otro lado, en el sector privado se exige bachillerato completo, lo cual podría convertirse también un impedimento importante teniendo en cuenta que de acuerdo a los últimos estudios (De Armas, Retamoso, 2010<sup>6</sup>), de 100 que comienzan la escuela, sólo 39 estudiantes terminan el bachillerato.

Otro tema a considerar es que la falta de formación o el poco incentivo de formación específica, puede estar vinculado (no en forma lineal obviamente) a la baja valoración social que tienen los cuidados, y a los bajos salarios.

4) Regulación y calidad de los servicios: De la mano de la formación, va la supervisión de calidad tanto del personal como de los servicios que se brindarían para primera infancia. Un documento interesante en este sentido es el de “*Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados*”<sup>7</sup> que brinda una síntesis de los modelos existentes en materia de políticas de cuidado infantil externo. También describe un panorama internacional en relación a aspectos estructurales, de proceso y medición de calidad de los servicios de cuidado infantil y analiza la situación de la normativa y el debate sobre calidad en esta área en el Uruguay.

Por su parte, para el caso de los servicios de centros de educación y atención a la primera infancia, desde el CCEPI se viene regulando desde la definición del tipo de servicios, prestaciones mínimas, perfiles profesionales y técnicos, etc.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> De Armas, Gustavo y Retamoso, Alejandro “La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro.”, UNICEF Uruguay, Diciembre 2010

<sup>7</sup> Rossel, Cecilia, Courtoisie, Dense, Marturet, Mariana “Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados”, PNUD, Abril 2010

<sup>8</sup> Documento de Requisitos mínimos para acceder a la autorización para el funcionamiento de los Centros, CCEPI, 2011

Y para finalizar, me gustaría retomar a Fassler (2010) cuando dice que resulta claro que

“(…) no basta con hacer más de lo mismo multiplicando lo existente, sino que es preciso replantearse el tema de los Cuidados concibiéndolos como un derecho ciudadano: derecho de las personas dependientes a ser cuidadas y derechos de las personas cuidadoras a ser reconocidas por su tarea y a realizarlas en condiciones adecuadas. En la medida que entendemos el Cuidado como un derecho, necesariamente éste deja de ser una responsabilidad sólo de las familias (privado) y se transforma en un asunto público que debe ser abordado por diversos actores. Se requiere una redistribución de responsabilidades entre Estado, mercado, comunidad y familias debiendo asumir el Estado el papel rector de las políticas públicas y, en última, instancia, ser garante de dicho derecho.” (Fassler, 2010:9)

## BIBLIOGRAFIA

Aguirre, Rosario 1998 *Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Editorial Doble clic, Montevideo, Uruguay

Batthyány, Karina 2000 “Estado, familia y políticas sociales, ¿quién se hace cargo de los cuidados y las responsabilidades familiares?”. En: Revista de Ciencias Sociales Nro.18. Depto. de Sociología, FCU.

Bourdieu, Pierre 2007 (1998) *La dominación masculina*. (Editorial Anagrama, Barcelona, España)

*Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010 – 2030. Bases para su implementación*. Diciembre de 2008

Güida, C. y otros 2007 *De paternidad y exclusiones. El lugar de los varones en sectores de pobreza extrema*. Montevideo. ONU

Fassler, C. (editora), 2010, *Aportes para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados desde una perspectiva de género. Análisis de diversas experiencias latinoamericanas*. Red Género y Familia, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas Uruguay), UNIFEM, ONU MUJERES (Montevideo: Red Género y Familia)

Ley 18.104: *Promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres* (15 de marzo de 2007)

Ley de Educación 18.437 (2008)

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007 – 2011 (Instituto Nacional de las Mujeres, Decreto 184/007 del Poder Ejecutivo 15 de mayo de 2007)

*Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados*. Cooperazione Italiana, PNUD, 2010

“*Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay*”, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Instituto Nacional de Estadística, UNIFEM, INMUJERES, setiembre 2008