

# Informe final publicable de proyecto

## Cambios en las estrategias de cuidado en el interior del país e impactos en la inserción laboral femenina (2014-2018)

Código de proyecto ANII: FSPI\_X\_2020\_1\_161776

23/06/2022

**SALVADOR ALONSO, María Soledad** (Responsable Técnico - Científico)

**FERNÁNDEZ RIPA, Mayra** (Investigador)

**DE LOS SANTOS, Daniela** (Co-Responsable Técnico-Científico)

---

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO, URUGUAY (Institución Proponente)

## Resumen del proyecto

A partir de la creación del Sistema de Cuidados en 2015, la oferta de servicios de cuidado dirigida a infancias se amplía en todo el país en forma planificada y sistemática. Los impactos de esta expansión no se limitan a una mayor participación de los niños y niñas en centros de cuidado, sino que se extienden a los hogares y a las mujeres, que dedican gran parte de su tiempo al cuidado no remunerado.

Este proyecto se propone responder dos preguntas de investigación. Primero, ¿cómo han cambiado las estrategias de cuidado de los hogares con niños de 0 a 2 años en el interior del país entre 2014 y 2018? Segundo, ¿cómo han impactado los cambios en las estrategias de cuidado en la inserción laboral de las madres de niñas y niños de 0 a 2 años en esa región? Para esto, se adopta una metodología mixta, que combina un abordaje cuantitativo y georreferenciado, con un abordaje cualitativo de estudios de caso.

Se encuentra que la expansión del Sistema de Cuidados en el interior del país tiene múltiples impactos en los hogares y en la vida cotidiana de las mujeres, algo de especial importancia en localidades pequeñas. Las estrategias de cuidado se han transformado en el período, transitando de estrategias maternalistas a estrategias más corresponsables entre géneros y actores sociales. Por su parte, las mujeres madres con hijos/as de entre 0 y 2 años aumentan su participación laboral, incluso cuando la totalidad de las mujeres no. Esto es resultado de una ecuación compleja. Incluso cuando la cobertura horaria de los centros de cuidado es baja, su presencia en las localidades favorece la transformación de normas sociales de género, impacta en la organización intrafamiliar, y es generadora de empleo en zonas con pocas oportunidades laborales para las mujeres.

## Ciencias Sociales / Sociología / Sociología / Primera Infancia y Cuidados

**Palabras clave:** estrategias de cuidado / inserción laboral femenina / servicios públicos de cuidado /

## Introducción

A partir de la creación del Sistema de Cuidados en 2015, la oferta de servicios de cuidado se amplió en todo el país en forma planificada y sistemática. El Ministerio de Desarrollo Social llevó adelante estudios concretos y georreferenciados (MIDES, 2015; Dematosi y Botto, 2015), triangulando distintas fuentes de datos de manera de identificar poblaciones antes no cubiertas por estos servicios y planificar la expansión en función de las necesidades de los hogares. De esta manera, la oferta de servicios de cuidado para niñas y niños pequeños varió en forma relevante en los últimos años, expandiendo la cobertura pública de 33% a 52% entre 2015 y 2020 (Sistema Nacional de Cuidados, 2020). En consecuencia, es previsible que también hayan cambiado las necesidades insatisfechas de los hogares en términos de cuidado, así como las decisiones que estos toman y los recursos que movilizan para organizarlos.

A raíz de lo anterior, este trabajo se plantea estudiar la expansión de los servicios de cuidado en el interior del país y las implicancias para los hogares en esa región, por dos motivos principales. Por un lado, porque existen pocos antecedentes que estudien cuestiones de cuidado específicamente para esta región. Por otro lado, porque las tasas de actividad de las mujeres en el interior del país, especialmente en las localidades más pequeñas, son significativamente más bajas que en el resto del país, mientras que las brechas entre mujeres de distintos quintiles de ingreso en la inserción laboral son sistemáticamente más altas (CIEDUR, 2017). Es destacable que a lo largo del análisis se busca superar la simplicidad de la dicotomía Montevideo/Interior, reemplazándola por un análisis más sensible a las realidades heterogéneas de los departamentos externos a la capital.

En este marco, el trabajo busca responder dos preguntas de investigación. En primer lugar, se indaga sobre cómo han cambiado las estrategias de cuidado de los hogares con niños de 0 a 2 años en el interior del país entre 2014 y 2018. El período de análisis seleccionado responde, por una parte, a que durante este ocurre una ampliación significativa de la oferta pública de cuidados para niños y niñas de las edades mencionadas. Por otra parte, 2014 y 2018 son los dos puntos de relevamiento de las dos primeras cohortes de la Encuesta Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS), fuente de información clave para el trabajo. En segunda instancia, el trabajo también pretende profundizar en los potenciales impactos de los cambios en las estrategias de cuidado de los hogares con niños entre 0 y 2 años del interior del país, sobre la inserción laboral de las madres de esos niños.

De manera de responder estas preguntas, logrando dar cuenta de la complejidad y el dinamismo de los fenómenos analizados, es necesario acudir a un abanico amplio de fuentes de datos que permitan, por un lado, reconstruir el proceso de expansión de la oferta de servicios de cuidado en todo el país y, por otro, obtener información a nivel de localidad que permita desarrollar análisis novedosos, con perspectiva de desarrollo local. En este sentido, se adopta una metodología de métodos mixtos, que combina análisis cuantitativos de diferentes fuentes, con estudios de caso de corte cualitativo. Particularmente, se toman tres casos de estudio donde se profundiza en los efectos de la apertura de nuevos centros sobre las madres de las y los niños que acuden a los mismos.

A través de estos mecanismos, se observa si la expansión de servicios públicos de cuidado y la aplicación de modelos de cuidado socialmente corresponsables generaron cambios en el comportamiento de las mujeres en términos laborales, rompiendo con esquemas tradicionalistas de división sexual del trabajo fuertemente arraigados en muchos puntos del territorio. Así, se señala la importancia de profundizar en la relevancia que una mayor corresponsabilidad social y de género en los cuidados tiene para la inserción laboral, educativa y otras formas de participación social de las mujeres con hijos pequeños.

## Metodología/diseño del estudio

Esta investigación se propone estudiar los cambios en las estrategias de cuidado en el interior del país, durante un período particular en el que la oferta de servicios de cuidado varió significativamente. En esta línea, la hipótesis principal que guía el trabajo es que las estrategias de cuidado de los hogares con niños de 0 a 2 años en el interior del país han tendido a orientarse en mayor medida hacia arreglos de cuidado institucionales entre 2014 y 2018, a partir de la expansión de los servicios públicos de cuidado. En paralelo, es también un objetivo clave estudiar los impactos de esos cambios sobre la inserción laboral de las madres de los niños.

En ese sentido, el trabajo busca responder dos preguntas de investigación:

? ¿Cómo han cambiado las estrategias de cuidado de los hogares con niños de 0 a 2 años en el interior del país entre 2014 y 2018?

? ¿Cómo han impactado los cambios en las estrategias de cuidado en la inserción laboral de las madres de niñas y niños de 0 a 2 años en el interior del país?

De manera de responder estas preguntas, logrando dar cuenta de la complejidad y el dinamismo de los fenómenos analizados, es necesario acudir a un abanico amplio de fuentes de datos que permitan, por un lado, reconstruir el proceso de expansión de la oferta de servicios de cuidado en todo el país y, por otro, obtener información a nivel de localidad que permita desarrollar análisis novedosos, con perspectiva de desarrollo local.

En este sentido, se adopta una metodología de métodos mixtos, que combina análisis cuantitativos de diferentes fuentes, con estudios de caso de corte cualitativo. El trabajo se organiza en las cuatro etapas reflejadas a continuación.

### 3.1 Análisis de la expansión de la oferta de cuidados entre 2014 y 2018

La primera etapa de análisis profundiza en los cambios en la oferta de cuidados en el interior del país entre 2014 y 2018. Por un lado, se realiza una descripción de la ampliación de la oferta a partir de revisión documental y entrevistas a actores centrales de la política de cuidados. Por otra parte, se lleva adelante un análisis cuantitativo del cambio en la oferta pública de cuidados para niños y niñas entre 0 y 2 años, en base a registros administrativos<sup>8</sup> y datos abiertos de INAU, desagregando la información a nivel de departamento y de localidad.

Se consideran, para esto, indicadores como el cambio en la matrícula agregada a nivel de localidad y departamento en el período estudiado, así como el cambio en la cobertura de la oferta pública de cuidados, calculada como el cociente entre los cupos disponibles para centros de cuidado y la demanda potencial para el servicio. Por su parte, la demanda potencial es calculada en base a las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública, tomando en cuenta los nacimientos por año según departamento de residencia de la madre.

### 3.2 Análisis de los cambios en las estrategias de cuidado desplegadas por los hogares.

En segundo lugar, se exponen los hallazgos relativos a cambios en las estrategias de cuidado de los hogares para el agregado del interior del país, analizados en base a la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS), en su primera ola de las cohortes 2013/4 y 2018.

La ENDIS es una encuesta panel aplicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) que brinda información sobre niños y niñas en Uruguay, comenzando una primera etapa de relevamiento cuando estos tienen entre 0 y 3 años. Al momento, se han relevado dos cohortes: una primera en 2013/4 y otra en 2018.<sup>9</sup> Además de los datos relevados estrictamente sobre las niñas y niños, la ENDIS incluye varios módulos que son aplicados a la persona que brinda la información, que también siguen una lógica de panel, así como preguntas sobre el hogar y la familia. En este sentido, esta fuente de datos permite construir algunos indicadores sobre la organización del cuidado al interior de los hogares. Vale destacar que esta encuesta no tiene representatividad a nivel de localidad ni departamento, por lo que los análisis realizados solamente dan cuenta del clivaje Montevideo/Interior.<sup>10</sup>

En base a esta fuente de datos, se construye una tipología de estrategias de cuidado basada en un análisis de conglomerados utilizando la metodología de kmedias<sup>11</sup>. Los conglomerados se construyen tomando en cuenta la distribución de los cuidados de los niños y niñas entre 0 y 2 años entre distintos actores familiares, institucionales y comunitarios, en términos de horas semanales. Los actores cuidadores considerados son: madre, padre, familia extendida (abuela/os y otros familiares), trabajador/a doméstico/a, centro educativo o de cuidados, y otros miembros de la comunidad (vecinos/as y otros no parientes). En este sentido, se considera el porcentaje del tiempo total de cuidado del niño que cada actor dedica dentro de cada hogar, y se agrupan los hogares cuya organización del cuidado es similar mediante la técnica de conglomerados mencionada.

A partir de este análisis, se obtienen seis categorías de estrategias de cuidados, resumidas en la Tabla 2 de la sección de resultados: familista corresponsable; familista maternalista; familista, con apoyo de la familia extendida; familista, con apoyo de la comunidad; familista, con apoyo de trabajo doméstico, y mixta (familia + institución). Se pone especial énfasis en comparar las estrategias de cuidados que tienen más peso en 2014 y 2018, de manera de testear las hipótesis del trabajo. Además de comparar la distribución de estrategias entre Montevideo y el Interior entre ambos años, también se profundiza en los cambios experimentados en el interior del país según tercil de ingreso del hogar y edad del niño/a.

### 3.3 Cuidados e inserción laboral femenina

La segunda etapa de análisis también implica un abordaje cuantitativo, y busca poner el foco en los cambios en la inserción laboral que han experimentado las madres con hijos/as entre 0 y 2 años en el interior del país, en el período estudiado. La principal fuente de información para esta etapa es la Encuesta Continua de Hogares, por contar con representatividad a nivel de departamento. Sumado al análisis descriptivo, se busca trazar algunas relaciones primarias entre la inserción laboral de las madres, las estrategias de cuidados de los hogares y la ampliación de la oferta pública en el territorio. Para esto, existen severas limitaciones de las fuentes de datos disponibles, que son explicadas en detalle a lo largo de la sección 6.2, y que básicamente giran alrededor de la poca capacidad de desagregación de las encuestas realizadas a nivel nacional, las cuales no permiten una buena triangulación con los registros administrativos que dan cuenta de los cambios a nivel de localidad. En este sentido, aunque se presentan algunas correlaciones a nivel departamental para trazar primeras pinceladas, se complementa y complejiza el análisis a través de los estudios de caso propuestos en la tercera etapa de la estrategia metodológica.

### 3.4 Estudios de caso en tres localidades del interior del país

De manera de profundizar en las preguntas de investigación propuestas, se llevaron adelante tres estudios de caso, a nivel de tres centros de cuidado en diferentes localidades, para los cuales se relevó información a través de entrevistas en profundidad a informantes calificados/as.

La selección de los casos se basó en algunos criterios técnicos preestablecidos que buscaban asegurar cierta heterogeneidad en el relevamiento. Por ejemplo, se consideraron indicadores cuantitativos como las variaciones en la tasa de actividad femenina a nivel de departamento y el cambio en la cobertura de los centros de cuidado a nivel de localidad. Asimismo, se buscó que el tamaño de las localidades fuera variado, y se puso el foco en diferentes modalidades de cuidado. Por último, de manera de contar con la posibilidad de establecer conexiones entre esta sección y las anteriores, solamente se consideraron departamentos que fueran incluidos en el relevamiento de ambas cohortes de la ENDIS.

En esta línea, los casos seleccionados son los siguientes:

- CAIF Las Palmitas, Palmitas, Soriano, fundado en 2015.
- Centro SIEMPRE "Los Indiecitos", Colonia del Sacramento, Colonia, fundado en 2017.
- Casa Comunitaria de Cuidados "Pasitos", Cufre, Colonia, fundada en 2019.

A través de la realización de entrevistas con actores centrales de la política de cuidados, actores coordinadores a nivel regional, y actores locales (operadores de políticas nacionales y equipos coordinadores y técnicos de los centros de cuidado), se indaga sobre los mecanismos a través de los que la presencia de estos nuevos centros de cuidado ha impactado en las estrategias de cuidado de los hogares y la inserción laboral de las madres de los niños y niñas, entre otros aspectos.

## Resultados, análisis y discusión

Como se ha reseñado en la sección de antecedentes, algunos estudios ex-ante (Araya et al., 2011; Tenenbaum, 2011) y ex-post (Vairo, 2014; Failache, Katzkowitz y Querejeta, 2018) vinculados a la implementación y expansión del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) evidencian el potencial efecto positivo de la expansión de la oferta de servicios públicos de cuidado sobre la participación laboral de las mujeres con hijas/os pequeños en nuestro país.

El análisis cuantitativo llevado adelante en la sección 6 muestra, en primer lugar, que la inserción laboral de las madres con hijos entre 0 y 2 años aumentó en el período estudiado, incluso en el marco de una tendencia contraria para el total de la población en edad de trabajar. Esta tendencia no es homogénea en todos los departamentos, pero

resulta algo más fuerte en el interior urbano que en otras regiones del país, incluida la capital. Asimismo, se observa que la tendencia positiva se mantiene más allá de la edad del niño/a (0, 1 o 2 años).

Más allá de estos aspectos, como ha sido especificado, las limitaciones en los datos cuantitativos no permiten trazar relaciones claras entre la variación en la inserción laboral de las madres, y otros aspectos como los cambios en las estrategias de cuidado en los hogares, y la ampliación de la oferta pública de cuidados a nivel de departamento o localidad. Es posible, sí, obtener algunas primeras pistas. Por ejemplo, los hogares con estrategias de cuidado mixtas (con alta participación de un centro de cuidados en las horas totales de cuidado del niño) se relacionan positivamente con la inserción laboral de las madres; por el contrario, los hogares con estrategias familistas (maternalistas y corresponsables) registran guarismos menores de inserción entre estas.

Por otra parte, el análisis cuantitativo que conecta el cambio en la cobertura de la oferta pública de cuidados y la inserción de las madres en el mercado laboral es también limitado. A nivel departamental, se observa que la cobertura aumenta significativamente en todo el interior; sin embargo, las tendencias de la inserción laboral femenina varían en intensidad, e incluso en dirección para algunos departamentos.

En este marco, el relevamiento cualitativo permite añadir algunas capas de complejidad al análisis. En primer lugar, vale destacar que se ha encontrado que las hipótesis sostenidas al respecto son algo diferentes cuando son propuestas por actores de la política pública del nivel nacional, que cuando las postulan actores implementadores a nivel local.

Desde los actores entrevistados que trabajan a nivel nacional, se hace una distinción clara entre los efectos que puede tener la ampliación de la oferta de cuidados en el territorio en función del perfil y la modalidad de los proyectos. En este sentido, se hace énfasis en que las innovaciones del Sistema de Cuidados (como los centros SIEMPRE o las CCC) tienen un claro impacto positivo en promover la inserción laboral femenina. Por otra parte, se puntualiza que, por la baja incidencia de las modalidades innovadoras en el total de la oferta del SNIC, posiblemente “no muevan la aguja” en los indicadores globales de inserción laboral femenina.

Así, la creación de nuevos centros, y en especial de formatos adaptables a las necesidades familiares, parecería reforzar las oportunidades laborales de las mujeres, tanto de las madres de las y los niños que pasan a tener más disponibilidad horaria, como de las cuidadoras que son generalmente mujeres que ingresan al mercado laboral o mejoran su condición de trabajadoras. Por esta línea, uno de los representantes de UCC plantea:

“Tampoco es que nosotros tengamos posibilidad de resolver la problemática laboral de las mujeres, pero lo que muchas veces pasa es que nos plantean ‘che mirá me está por salir esta oferta’ entonces nosotros rápidamente articulamos con los centros de primera infancia, pero no necesariamente después se concreta la oferta laboral. Cuando ha dependido de nosotros eso ha sucedido”.

Por esta línea, uno de los aspectos que se destacan en las entrevistas es que la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios de cuidados abre la posibilidad de contar con un espectro de respuestas a brindar desde el Estado, que posibilitan la búsqueda de soluciones en función de las necesidades de las familias. Es así que se destaca:

“Lo súper novedoso del SNIC es no ser un único esquema y que las familias se adapten, sino que nosotros quienes trabajamos a nivel territorial, frente a determinadas demandas para dar respuesta cuentas con distintas herramientas, por eso me cuesta mucho poder priorizar una (...) Es la posibilidad de tener distintas estrategias que se adecuaran a las necesidades de cada uno de los hogares”.

Por el contrario, se considera que las modalidades tradicionales de CAIF, donde se ha focalizado la mayor parte de la expansión, no necesariamente tendrán este tipo de efectos, debido a que el rango horario en el que se trabaja es acotado (muy especialmente para niños y niñas menores de 24 meses) y no necesariamente es compatible con los horarios de trabajo de las personas.

No obstante, esta distinción, marcada de manera contundente desde el nivel nacional, se relativiza al bajar a pequeños territorios y localidades en el interior del país. Como se describe en las secciones anteriores, la llegada a pequeñas localidades de centros de cuidado que brindan servicios de alta calidad, y que se consolidan como actores relevantes en el entramado local, genera transformaciones que no necesariamente responden al corto plazo. Es decir, no se trata de un cambio automático en el que el tiempo de cuidados que brinda el centro pasa a reemplazar y liberar el tiempo de las mujeres madres, quienes luego comienzan a trabajar o buscar trabajo. Por otro lado, se identifican transformaciones más lentas y también más profundas, que pueden impactar en la organización social del cuidado en el mediano y largo plazo.

En este sentido, los actores implementadores en territorio observan de manera sistemática transformaciones de las normas sociales de género a nivel de las familias de la comunidad, así como cambios en sus actitudes y sus valoraciones hacia distintos tipos de estrategias de cuidado. Las estrategias de cuidado familistas maternalistas, antes altamente valoradas, comienzan a relativizarse al observar distintas posibilidades que aparecen, incluso con la llegada de centros sin modalidad de horario extendido (como CAIF en su modalidad tradicional). El trabajo de posicionamiento y construcción de credibilidad de los centros como actores clave del entramado local se resalta como elemento fundamental de estas transformaciones, pero no es el único factor en juego.

De hecho, algo subrayado en los tres territorios estudiados es la importancia del trabajo de seguimiento realizado a nivel de cada familia, el trabajo técnico, de sensibilización, y también apoyos prácticos casi de orientación e intermediación laboral, así como de orientación para la reinserción educativa en algunos casos. Este trabajo de seguimiento activo ha promovido la transformación de las actitudes hacia distintas formas de organizar el cuidado.

“Muchas mamás pudieron, nos costó, no fue sencillo porque es un cambio de cabeza muy importante que hay que hacer, pero podían ver que en algunos casos tenían tiempo para ellas, que lo necesitaban porque estaban 24 horas con sus hijos/as, y en otros casos esto de decir, ta, tengo que aprovechar este espacio donde mis hijos e hijas no están conmigo y conseguir un trabajo, porque lo necesito económicamente o porque lo necesito como mujer.”

“Las ayudamos a armar un currículum en la computadora, si no tienen foto se les saca la foto ahí mismo, hemos tenido casos que no tienen ni siquiera correo electrónico, entonces bueno, les mostramos como se arma el correo electrónico, cómo funciona, les enseñamos para que puedan enviarlo por mail y les hacemos las impresiones para cuando tienen que entregar en mano.”

A lo anterior se suman algunas otras buenas prácticas llevadas adelante. Entre ellas, en uno de los casos se señala la implementación de talleres sobre parentalidades comprometidas que surgen de INAU, los cuales parecerían tener un fuerte impacto y se menciona que a partir de allí más de una mujer:

“sintió la necesidad de ponerse las pilas y conseguirse un trabajo, en ese caso fue por ellas mismas no tanto por la situación económica, ‘es un espacio para mí, un ingreso para mí y lo necesito por mí’. Tenemos una mamá que era sumamente pegada a sus niñas, la dejaba a la más grandecita en la escuela porque es obligatorio y a la más chica que se supone que la tenía que llevar al centro era una lucha para que la llevara, y a raíz de ese taller empezó a ponerse las pilas y a buscar trabajo. Y así como ese caso unos cuantos más. Yo creo que sí que hemos logrado movilizar bastante.”

Otra buena práctica mencionada por el Centro SIEMPRE fue mantener una cartelera con ofertas laborales en el centro, aunque esto dejó de hacerse durante la pandemia a partir del gran aumento del desempleo y de la disminución de demanda laboral.

En esta línea, la cuestión de la demanda de trabajo es otro aspecto que aparece analizado con frecuencia en el discurso de los actores locales. Se señala, especialmente en las localidades pequeñas y rurales, que no puede esperarse que la instalación de centros de cuidado se traslade automáticamente en inserción laboral para las madres, debido a que no existen oportunidades de empleo para ellas, o estas son muy reducidas.

“Hubo mamás que no trabajaban y después de tener el servicio empezaron a buscar trabajo y consiguieron. (...) esta es una localidad que no hay mucho trabajo, y si no hay, tenés que ir a Nueva Helvecia. Entonces tenés que empezar a calibrar si el tema del transporte, de trasladarte porque hay pocos horarios de ómnibus, o sea que tenés que salir en moto o en auto, buscar a alguien para que te cuide a tu hijo, más todo lo que vos gastás (combustible, lo que se te rompa, pagar servicio) tenés que poner en la balanza si te sirve o no te sirve trabajar. Tener la posibilidad de tener este servicio gratuito y poder trabajar te favorece.”

En ese sentido, se menciona que, a pesar de las pocas oportunidades laborales, la valoración de las familias, y en particular de las madres, de estos centros es muy positiva. Por ejemplo, para el caso de los trabajadores y trabajadoras rurales, que experimentan jornadas largas fuera del hogar, contar con un centro de cuidados se tradujo en poder “trabajar tranquilos”, sin preocuparse porque sus hijos estén cuidados.

Como último punto, resulta relevante mencionar el papel de los nuevos centros de cuidado como generadores de empleo femenino en los territorios, especialmente para el caso de zonas rurales. Para el caso de la Casa Comunitaria de Cuidados entrevistada, se plantea que su instauración fue un evento revolucionario para la localidad, no solamente por lo que implicó en las estrategias de cuidado, sino también por su papel como empleadora y capacitadora de mujeres locales. En este caso, se han capacitado doce mujeres de la zona, de las cuales tres se desempeñan como cuidadoras recurrentes, una como suplente; además se contrata personal de limpieza de la localidad, entre otras oportunidades de inserción.

“Siempre se nos planteó en las reuniones que la idea era hacer las capacitaciones con gente de acá porque como es un pueblo chico y no hay muchas fuentes laborales, son cuatro familias que ahora con este centro tienen un trabajo acá en la localidad”

## Conclusiones y recomendaciones

La expansión del SNIC se dio fuertemente bajo la modalidad CAIF, pero las innovaciones del Sistema de Cuidados comienzan a tomar mayor importancia en los últimos años especialmente debido a su mayor nivel de adaptación a las necesidades de las familias. Todos los departamentos ampliaron la cobertura en el período, aunque en diferente medida. Mientras en algunos departamentos la cobertura hacia 2018 es alta (superior al 50%), en otros permanece por debajo de 30%.

Una de las reflexiones que se desprenden del presente estudio es la importancia de la llegada del SNIC a localidades pequeñas. Como pudo observarse en el análisis cuantitativo, los resultados para el interior del país muestran una disminución de la incidencia de estrategias de cuidado familistas maternalistas en los hogares que tienen a cargo niños y niñas entre 0 y 2 años, mientras que aparecen con más fuerza estrategias de cuidado mixtas (institución+familia) y corresponsables. Asimismo, se encuentra que las madres de estos niños aumentaron su tasa de actividad en el período, contradiciendo la tendencia del promedio de las mujeres. Alineado con esto, en los estudios de caso se encontró que las madres de las y los niños que asisten a centros de cuidado comenzaron en muchos casos a trabajar y/o estudiar, además de contar con más tiempo para sus actividades. Esto significa que en el período de estudio se registraron cambios en la organización de los cuidados que potencialmente habilitaron a las mujeres a salir de sus roles tradicionales de cuidadoras no remuneradas, al menos parcialmente.

En las localidades urbanas de menos de 5000 habitantes, así como en las zonas rurales, el aporte para las mujeres es aún mayor, ya que hasta el momento se encontraban desprovistas de servicios de cuidado, incluyendo servicios privados. Además, en estas áreas la división sexual del trabajo suele ser más fuerte y las madres muchas veces se ven obligadas a trabajar con las y los niños bajo su cuidado. En este sentido, los impactos de la llegada de oferta pública de cuidados de alta calidad son clave en la reorganización sostenible de la vida cotidiana.

Si bien a través de los estudios de caso se observaron reticencias por parte de las familias (y especialmente de las madres, que eran las principales encargadas del cuidado) con la apertura de centros y la posibilidad de desfamiliarizar el cuidado, con el tiempo parecen configurarse en experiencias positivas tanto para las y los niños, como para quienes cuidan y el resto de la comunidad. Este aspecto también se confirma en el estudio cuantitativo, donde se encuentra que en el interior del país, la estrategia de cuidados mixta crece significativamente para todos los terciles de ingresos. Es destacable que la estrategia mixta crece con más fuerza para el tercil medio de ingresos, lo que podría relacionarse con la estrategia de universalización de los servicios del SNIC.

Las interrelaciones observadas entre la expansión de la oferta del SNIC y la inserción laboral femenina en el interior del país cuentan con distintas capas de complejidad, algunas de las cuales resultan inobservables mediante estrategias cuantitativas a partir de las fuentes de datos existentes. Sin embargo, los estudios de caso ayudan a echar luz sobre estas relaciones.

En esa línea, se encuentra que la inserción laboral femenina no debe considerarse una función lineal de la cantidad de horas de cuidado que los centros brindan y “liberan” de las familias. En los territorios, los centros y el trabajo de sus equipos con las familias y la comunidad impactan en la transformación de las normas sociales de género, e indirectamente en las estrategias de cuidado que los hogares despliegan. Esto se da independientemente del perfil del centro y de si estos cuentan o no con un horario extendido o compatible con los horarios laborales de las familias. Por otra parte, es destacable que los equipos de los centros resultan articuladores claves entre las familias y proyectos y políticas de nivel local, regional y nacional, así como incluso con el propio mercado laboral local. Estas acciones a nivel micro en cada territorio pueden resultar potenciadoras de procesos de empoderamiento y autonomía de las mujeres en más de una dimensión, incluyendo la económica, pero también la física y la autonomía en la toma de decisiones. Además, especialmente en localidades rurales, no debe dejar de tomarse en cuenta al propio centro como generador de empleo como parte de la complejidad de la ecuación.

En este sentido, quedan planteadas algunas líneas de investigación claras. Por una parte, vale la pena profundizar con metodologías experimentales o cualitativas más abarcativas, qué ha sucedido con las transformaciones de las normas sociales de género en el interior del país, a partir de la expansión de la oferta pública de cuidados. Este trabajo da unas primeras pinceladas, que son prometedoras para avanzar hacia la igualdad de género. En segundo lugar, es necesario complejizar las metodologías que estudian las dinámicas de la inserción laboral femenina. Para esto, la utilización de métodos mixtos es una estrategia fundamental, que debe complementar los estudios econométricos tradicionales.

En tercer lugar, son necesarias evaluaciones profundas de los distintos tipos de centros del SNC y sus impactos sobre las localidades, ampliando el análisis al resto de departamentos y abarcando la heterogeneidad del interior del país. Asimismo, es clave trabajar en mejorar la disponibilidad de datos sean sensibles a las especificidades territoriales.

Por último, si bien excede el período comprendido para este trabajo, es importante mencionar que durante 2020 y 2021, con la llegada de la pandemia del COVID-19, y el cierre temporal de los espacios de cuidado extra-familiar, así como la imposibilidad del cuidado de niñas y niños por mayores de 65 años, las familias fueron forzadas a transformar rápidamente sus estrategias de cuidado. Lo anterior, sumado a la fuerte caída de la ocupación más acentuada entre las mujeres que entre los hombres (Espino et al., 2021) generó un aumento en la brecha de la carga de trabajo no remunerado, especialmente para los quintiles más pobres (ONU Mujeres, 2020). Durante la recuperación post-pandemia, el sector de los cuidados puede actuar como dinamizador de la economía, ya que tiene el potencial de generar empleo de calidad de manera directa e indirecta, así como de facilitar el buen funcionamiento de otros sectores de la economía.

## Referencias bibliográficas

- Araya, F., Colacce, M., y Vázquez, L. (2011) "Participación laboral femenina y cuidado infantil: destruyendo a la Mujer Maravilla". Trabajo monográfico para optar por el título de Licenciatura en Economía. Montevideo, FCEA-UdelaR.
- Arriagada, I. (2007) "Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Batthyány, K. (2004). "Cuidado infantil y trabajo ¿Un desafío exclusivamente femenino?" Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Batthyány, K., Cabrera, M., Scuro, L. (2007) "Perspectiva de género. Informe temático". Montevideo: UNFPA-UNDP-INE.
- Batthyány, K., Genta, N. y Perrotta, V. (2014). "Las representaciones sociales del cuidado infantil desde una perspectiva de género. Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Representaciones Sociales del Cuidado". *Papers* 2014, 99/3, 335-354.
- Batthyány, K., Genta, N. y Scavino, S. (2017) "Análisis de género en las estrategias de cuidado infantil en Uruguay". *Cadernos de Pesquisa*, 47(163), 292-319.
- Batthyány, K., Genta, N. y Scavino, S. (2017) "Análisis de género en las estrategias de cuidado infantil en Uruguay". *Cadernos de Pesquisa*, 47(163), 292-319.
- Batthyány, K., Genta, N. y Scavino, S. (2019) "Cambios y permanencias en las estrategias de cuidado infantil en el curso de vida: un análisis de género" *O Social em Questão*, Ano XXII, No. 43, pp 95-120.
- Batthyány, K. y Genta, N. (2020) "Estrategias de cuidado infantil y trabajo en Uruguay: desafíos para la perspectiva de género". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, pp. 115-147.
- Batthyány, K.; Genta, N.; Perrotta, V.; Scavino, S.; & Robello, M. (2021) "The Defamiliarization of Childcare in Uruguay: What Factors Contribute to the Use of Care Centers?". *Critical Sociology* 1–23.
- Baker, M.; Gruber, J. y Milligan, K. (2008) "Universal child care, maternal labor supply, and family well-being". *Journal of Political Economy* 116(4), 709–74.
- Blau, D. y Currie, J. (2003). "Preschool, Day Care, and After School Care: Who's Minding the Kids?" *Handbook of Education Economics*.
- Cabella, W. et al. (2015) "Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la ENDIS". Montevideo: Grupo de Estudios de Familia/ INE-UDELAR – OPP- MIDES- UCC.
- Carbajal, F. (2018) "Efectos sobre la oferta laboral femenina de la asistencia a centros educativos en la primera infancia". *INFANCIA, ADOLESCENCIA, FAMILIAS*. Aportes del Concurso de investigación Juan Pablo Terra 1.ª CEPAL, UNFPA, UNICEF.
- Carrasco, P., Cichevski, A. y Perazzo, I. (2018) *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Serie Documentos de Trabajo, DT 09/18. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay
- Casteluccio, A. (2017). "Estrategias de cuidado de los niños en los hogares montevidianos: una mirada cualitativa". Tesis de grado, FCS-UdelaR.
- CEPAL-ONU Mujeres (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47898-la-construccion-sistemas-integrales-cuidados-america-latina-caribe-elementos-su>
- CIEDUR (2017). *Mapa de género del mercado de trabajo uruguayo*. Disponible en: <https://mapadegenero.ciedur.org.uy/>
- Courtoisie, D., de León, A. y Dodel, M. (2010) "Estrategias familiares para el cuidado de niños/as menores de 2 años". *Infamilia*, MIDES.
- De los Santos, D. y Salvador, S. (2018) "Corresponsabilidad en los cuidados en la primera infancia y trayectorias laborales de las mujeres" N° 21106. Concurso de proyectos de investigación "Primera infancia: análisis comparado de la primera y segunda ola de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS)".
- Del Boca, D. (2015) "The impact of child care costs and availability on mothers' labour supply". University of Turin and Collegio Carlo Alberto, Carlo Alberto Notebooks, No. 399.
- Espino, A. (2003) "El aporte de las remuneraciones femeninas en los hogares y sus efectos en la distribución del ingreso", Serie de Documentos de Trabajo DT4/03, marzo, Instituto de Economía, FCEyA, Udelar.
- Espino, A. (2018). "Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza. El caso del Uruguay". Serie Asuntos de Género, CEPAL.
- Espino, A. Leites, M. y Machado, A. (2009). "Cambios en la conducta de la oferta laboral femenina: el incremento de la actividad de las mujeres casadas. Diagnóstico e implicancias". Uruguay: 1981-2006. Instituto de Economía, Serie Documento de trabajo DT03/09.
- Espino, A. y Salvador, S. (2013). "El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo". *Análisis* n°4, CIEDUR-FES.
- Espino, A., Galván, E. y Salvador, S. (2014). "Uruguay ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres". IDRC-CIEDUR-CEDLAS.
- Espino, A.; Isabella, F.; Leites, M. y Machado, A. (2016) "Do Women have Different Labor Supply Behaviors? Evidence based on Educational Groups in Uruguay". *Feminist Economics*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2016.1241415>
- Espino, A. y Sanchís, N. (2019) "El mercado laboral femenino en América Latina: Análisis de sus características por estrato social y desafíos en materia de política pública".

PNUD-OIT.

Failache, E., Katzkowicz, S. y Querejeta, M. (inédito). "Empleo femenino, juventud y políticas de cuidado". Evidencia para Uruguay. Montevideo: BID.

Failache, E.; Katzkowicz, S. y Querejeta, M. (2018) "Empleo femenino, juventud y políticas de cuidado. Evidencia para Uruguay". Una mirada joven a la juventud. Aportes para las políticas públicas en Uruguay. Montevideo: BID.

Genta, N. (2014) "El "deber ser" del cuidado: una tipología de cuidado ideal". Curso de Doctorado 2013. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Genta, N. (2019) "Representaciones sociales de cuidado infantil y género: una propuesta de tipología". *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, v.9, no 3, Ed. Especial, p.779-819.

Heckman, J.J. (1974). "Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort". *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 2, pp 136-163.

INMUJERES (2015) "Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013". MIDES.

Junta Nacional de Cuidados (2015) "Plan Nacional de Cuidados 2016-2020". Sistema de cuidados. Disponible en: [https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-01/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020\\_0.pdf](https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-01/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020_0.pdf)

Kaztman y Filgueira (2001) "Panorama de la infancia y la familia en Uruguay". Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación Universidad Católica del Uruguay. Disponible en: <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/libros/pdf/infancia.pdf>

Mascheroni, P. (2021) "Ruralidad, cuidados y políticas públicas. Reflexiones a partir del caso de Uruguay". *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, vol. 34, n.º 49, julio-diciembre 2021, pp. 35-62. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28635/1/RCS\\_Mascheroni\\_2021n49.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28635/1/RCS_Mascheroni_2021n49.pdf)

Nollenberger, N. y Perazzo, I. (2016). "Efectos de la provisión universal de educación preescolar sobre la asistencia y la participación laboral femenina. Evidencia para el caso uruguayo". Instituto de Economía, Serie Documento de trabajo DT04/2016.

Lefebvre, P. y Merrigan, P. (2008) "Child?Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada". *Journal of Labor Economics*, Vol. 26, No. 3, pp. 519-548.

Marchionni, M.; Gluzmann, P.; Serrano, J. & Bustelo, M. (2019) "Participación Laboral Femenina: ¿Qué explica las brechas entre países?". BID, CEDLAS. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Participaci%C3%B3n\\_Laboral\\_Femenina\\_Qu%C3%A9\\_explica\\_las\\_brechas\\_entre\\_pa%C3%ADses\\_Resumen\\_ejecutivo\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Participaci%C3%B3n_Laboral_Femenina_Qu%C3%A9_explica_las_brechas_entre_pa%C3%ADses_Resumen_ejecutivo_es_es.pdf)

Martínez Franzoni, J. y Filgueira, F. (2019) "Growth to Limits of Female Labor Participation in Latin America's Unequal Care Regime" *Social Politics 2019 Volume 26 Number 2*.

Mikucka, M. (2008). "Variation in Women's Employment across European Countries: The Impact of Child Care Policy Solutions". *International Journal of Sociology*, Vol. 38, No. 1, pp 12-37.

Nollenberger, N. y Perazzo, I. (2016). "Efectos de la provisión universal de educación preescolar sobre la asistencia y la participación laboral femenina. Evidencia para el caso uruguayo". Instituto de Economía, Serie Documento de trabajo DT04/2016.

ONU Mujeres y UNICEF (2020) "Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria. Uruguay".

Oyarzún, M. (2011) "Equilibrando familia y trabajo: estudio del efecto del aumento en la oferta de cuidado infantil sobre la participación laboral femenina en Chile a través de la implementación de la Jornada Escolar Completa, entre 2002 y 2009". Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Putnam, R. (1993). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect* 13.

Querejeta, M. (2020) "Impacto de la maternidad sobre el ingreso laboral en el Uruguay", serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 47 (LC/TS.2020/35; LC/MVD/TS.2020/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Salvador, S. (2009) "Necesidades de cuidados en los hogares. Aportes para la elaboración de Políticas Públicas de Igualdad de Género". Montevideo: Inmujeres- MIDES.

Sistema de Cuidados (2019a) Implementación de las casas comunitarias de cuidados. Una mirada de los servicios, las personas que cuidan, las familias, los niños y las niñas, y la comunidad. Montevideo: SNIC-INAU.

Sistema de Cuidados (2019b) Implementación de los centros de cuidados y educación con sindicatos y empresas. Una mirada de los servicios, las personas que cuidan, las familias, los niños y las niñas, y la comunidad. Montevideo: SNIC-INAU.

Sistema de Cuidados (2019c) Implementación de las Becas de Inclusión Socioeducativa. Una mirada de los servicios, las personas que cuidan, las familias, los niños y las niñas, y la comunidad. Montevideo: SNIC-INAU.

Sistema de Cuidados (2020) "Rendimos cuentas 2015-2020" Ministerio de Desarrollo Social, Administración Nacional de Educación Pública, Banco de Previsión Social, Congreso de Intendentes, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Tenenbaum, V. (2011) "Políticas orientadas a los hogares con niños. Una evaluación ex ante para el caso uruguayo". Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Barcelona, Setiembre 2011.

Tobío Soler, C. (2002) "Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras". REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, ISSN 0210-5233, N° 97, 2002, págs. 155-188.

UNDP (2020). *Tackling Social Norms. A game changer for gender inequalities. Human Development Perspectives*. Disponible en: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hd\\_perspectives\\_gsmi.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hd_perspectives_gsmi.pdf)

UNFPA (2021). "Cómo cambiar las normas sociales es crucial para lograr la igualdad de género". Resumen técnico basado en un compendio para apoyar la programación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos. Disponible en: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Social\\_Norms\\_UNFPA\\_style\\_II\\_07\\_SP.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Social_Norms_UNFPA_style_II_07_SP.pdf)

Vairo, M. (2014) "Efectos de la extensión de la jornada escolar sobre la participación laboral femenina: evidencia del programa de Escuelas de Tiempo Completo". Presentado en las Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, FCEA-UdelaR.

Wrohlich, K. (2011) "Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market". DIW Berlin, German Institute for Economic Research.

Zamora, C. (2014) "Efecto de la jornada escolar completa sobre la calidad laboral en Chile". Universidad Adolfo Ibáñez.

#### **Licenciamiento**

Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC)



