



Serie: SÍNTESIS METODOLÓGICA - URUGUAY INTEGRA

MUNICIPIOS QUE CUIDAN,  
PUEBLOS QUE CUIDAN.  
LLEGADA DEL SISTEMA NACIONAL  
DE CUIDADOS A PEQUEÑAS LOCALIDADES.



OFICINA DE  
PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO



Sistema  
de **Cuidados**

Serie: SÍNTESIS METODOLÓGICA - URUGUAY INTEGRA

MUNICIPIOS QUE CUIDAN,  
PUEBLOS QUE CUIDAN.  
LLEGADA DEL SISTEMA NACIONAL  
DE CUIDADOS A PEQUEÑAS  
LOCALIDADES.

**OFICINA DE PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO**

Director

**ÁLVARO GARCÍA**

Director de Descentralización e Inversión Pública

**PEDRO APEZTEGUÍA**

**SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS**

Secretario Nacional del Sistema de Cuidados

**JULIO BANGO**

**PROGRAMA URUGUAY INTEGRA**

Sistematización:

**“MUNICIPIOS QUE CUIDAN, PUEBLOS QUE  
CUIDAN. LLEGADA DEL SISTEMA NACIONAL  
DE CUIDADOS A PEQUEÑAS LOCALIDADES.”**

Fecha de publicación:

Febrero 2020

Edición y coordinación:

Nicolás Spinelli, Paula Vincent, Belén Martínez

Textos:

Lucía Caldes, Rosina De Mucio

Con la colaboración de Mariela Tapié.

Foto de portada:

SNIC / Pablo La Rosa

Diseño:

[bruster.com.uy](http://bruster.com.uy)

## ÍNDICE

1.	Presentación .....	05
2.	Antecedentes de la intervención .....	06
3.	Convenio marco y principales socios .....	08
4.	Objetivos y delimitación de localidades .....	09
	a. Objetivos .....	09
	b. Selección de localidades .....	09
5.	Descripción de la intervención .....	09
	a. Diagnóstico cuantitativo .....	10
	b. Diseño: Construcción participativa de soluciones .....	12
	c. Implementación de soluciones .....	16
	d. Modelo de gobernanza y monitoreo de los proyectos .....	19
6.	Conclusiones .....	23

## 1. Presentación.

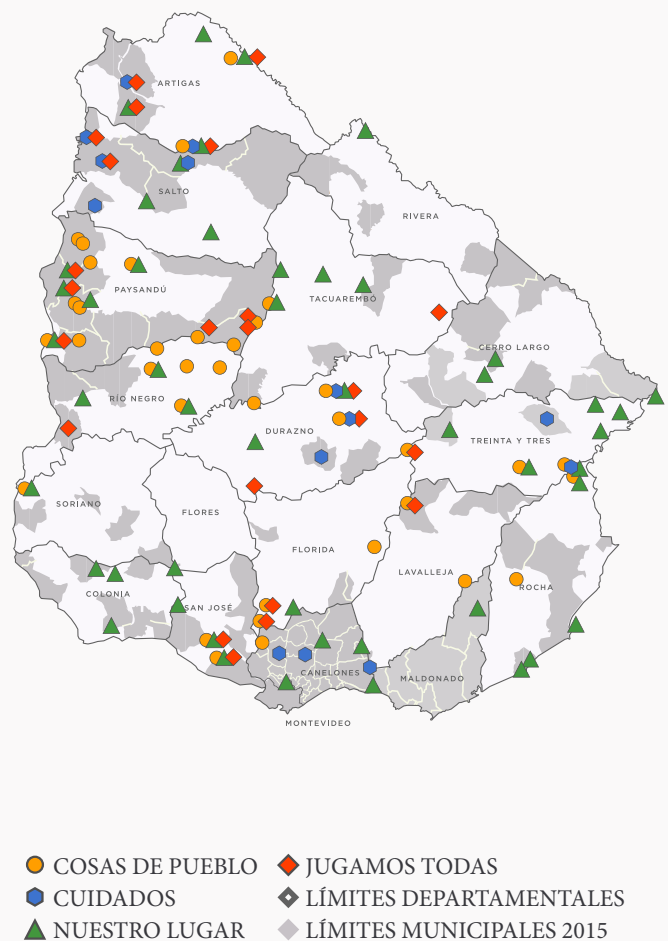
Uruguay Integra (UI), de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), tiene por objetivo promover desarrollo territorial con equidad, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo en los territorios más vulnerables del país.

El programa está organizado en tres componentes. El primero, destinado al desarrollo institucional municipal y a potenciar la capacidad de los municipios de implementar iniciativas de base territorial; el segundo, referido a la generación de información, investigación y evaluación como insumo para el diseño e implementación de políticas con mirada territorial; y el tercero, en el cual se enmarca la presente sistematización, orientado a generar acciones que potencien oportunidades de desarrollo y capital social en pequeñas localidades.

El componente de Equidad Territorial, responde al tercer objetivo presentado anteriormente. Su principal propósito consiste en generar acciones que contribuyan a reducir las disparidades territoriales potenciando las oportunidades de desarrollo y el capital social local. Con este objetivo, trabaja mayoritariamente en localidades pequeñas, generalmente de menos de 5.000 habitantes, del interior del país a través de distintos proyectos complementarios, entre los que se destacan herramientas tales como proyectos integrales con Intendencias, proyectos de cuidados en pequeñas localidades en conjunto con el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, Convocatoria Cosas de Pueblo, Fondo de Iniciativas Juveniles en conjunto con el Instituto Nacional de la Juventud y el proyecto Jugamos Todas con la Secretaría Nacional del Deporte. Todos estos proyectos, cada uno

desde su ángulo específico de intervención, buscan promover la equidad territorial en localidades pequeñas del país.

El trabajo que se desarrolla a continuación forma parte de la serie “Síntesis Metodológica” de Uruguay Integra, que tiene por objetivo sistematizar experiencias de las diferentes acciones territoriales que han sido implementadas por el programa durante estos años. Específicamente, en esta edición, se sintetiza el proceso de desarrollo de los proyectos “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan”, estrategia conjunta con la Secretaría Nacional de Cuidados.



La primera parte expone el marco de estos, el convenio en el que se inscribe y los socios institucionales involucrados. La segunda parte tiene que ver con el abordaje de la temática de los cuidados a nivel local, teniendo en cuenta las iniciativas que intendencias, municipios y juntas locales desarrollan. La tercera parte describe y analiza las distintas etapas por las que transcurrió la intervención: selección de localidades, diagnóstico cuantitativo, diagnóstico cualitativo, el diseño de los proyectos y la implementación. La cuarta parte contiene los principales aprendizajes y desafíos del proceso.

## 2. Antecedentes de la intervención.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene entre sus cometidos coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social, a la no discriminación y a los cuidados.

La Ley N° 19.353 de 27 de noviembre de 2015 crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) cuyo objetivo principal es garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad, promoviendo el desarrollo de la autonomía, la atención y asistencia a las personas en situación de dependencia, así como el desarrollo infantil, en el marco de un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, mercado y comunidad, así como entre varones y mujeres.

La Junta Nacional de Cuidados es el órgano de mayor jerarquía del SNIC. Es un ámbito colegiado, integra-

do por Ministerio de Desarrollo Social (que la preside), los/las titulares de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, el Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social, el Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y un representante del Congreso de Intendentes. La Junta Nacional de Cuidados es el ámbito donde se fijan los lineamientos estratégicos de la política, se plasman los acuerdos, se adjudican las responsabilidades y se acuerdan los plazos para el trabajo interinstitucional.

En el ámbito del MIDES funciona la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC) del SNIC, creada por la misma Ley de creación del SNIC y que tiene entre sus cometidos la formulación del Plan Nacional de Cuidados, el cual viene siendo ejecutado en el presente quinquenio.

La equidad territorial constituye uno de los lineamientos estratégicos del SNIC. En efecto, tal como se establece en el Plan Nacional de Cuidados (página 16), la SNC trabaja en conjunto con los organismos públicos que tienen enclaves territoriales (oficinas, servicios proyectos) para el trabajo cotidiano en las diferentes zonas del país. En los últimos años, tanto en el nivel nacional como en el departamental y/o municipal se han desarrollado importantes capacidades (de decisión y gestión local) con las que es clave trabajar coordinadamente para no redundar esfuerzos.

Por su parte, la OPP a través de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, y su Programa Uruguay Integra, busca promover el desarrollo con

equidad territorial, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo en los territorios más vulnerables del país. Desde sus inicios (2008) Uruguay Integra ha promovido el avance de la descentralización y el desarrollo con equidad a través del impulso a proyectos de cohesión social y territorial con los gobiernos departamentales y municipales, así como con ministerios, y actores de la sociedad civil, quienes han participado como socios activos de los proyectos ejecutados; a las que se agregan otras actividades de generación de información (Observatorio Territorio Uruguay), formación y sensibilización.

A partir del año 2015, Uruguay Integra lleva adelante el componente de Equidad Territorial de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública que plasma la ley de presupuesto nacional. Tiene entre sus objetivos potenciar el desarrollo institucional de los Municipios y su capacidad de implementar iniciativas de base territorial; contribuir a la reducción de disparidades territoriales en zonas urbano-rurales del Uruguay; generar información, investigación y evaluación como insumo para el diseño e implementación de políticas con mirada territorial.

En tal sentido, y atendiendo a que la OPP es uno de los organismos públicos involucrados en la Junta Nacional de Cuidados y que cuenta con proyectos y acciones específicas de *ciudadana*)”<sup>1</sup>.

Es así que las y los jóvenes son portadores de nuevas formas de participación que incluyen nuevas temáticas y modalidades de accionar que muchas veces no son legitimadas desde una perspectiva normalizada del mundo adulto. Según los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud

2013 sobre la participación de jóvenes en diferentes tipos de actividades e instituciones, un poco más de la mitad de la población joven de nuestro país participa en algún tipo de actividad (50,2%). A su vez, los varones tienen mayor actividad que las mujeres, un 56,5% frente a 43,7%. Las actividades que más convocan a los jóvenes en términos de participación son las recreativas, las deportivas y las estudiantiles.

---

1. Plan Nacional de Cuidados: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/61181/1/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020.pdf>

### 3. Convenio marco y principales socios.

En noviembre de 2018 se firman los contratos y acuerdos de trabajo entre municipios, intendencias y el programa Uruguay Integra de OPP, con el objetivo de potenciar la llegada del Sistema Integrado de Cuidados a pequeñas localidades como función clave para la promoción del desarrollo equitativo territorial. De este modo cada institución asume distintos compromisos en el desarrollo de los proyectos “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan”.



Actividades desarrolladas por La Mancha con escolares en el marco del proyecto “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan” en Aguas Corrientes, Canelones.

En primer lugar, todas las instituciones se comprometen a participar en los ámbitos de gestión y articulación en el marco de la estrategia. En segundo lugar, tanto las intendencias como los municipios destinatarios de los proyectos colaboran en la comunicación y sensibilización acerca del Sistema Nacional de Cuidados en sus territorios de trabajo, así como participan en los ciclos de capacitación previstos. También participan de los ámbitos de gestión y articulación de la estrategia, y realizan y presentan periódicamente los informes de seguimiento de los proyectos correspondientes. En tercer lugar, en lo que hace a las intendencias específicamente, estas asumen la

ejecución de los fondos transferidos por OPP para la instalación de los proyectos, así como facilitan condiciones para la ejecución de los proyectos (comodatos, adecuar instalaciones para brindar el servicio); disponen o gestionan otros requerimientos necesarios para el funcionamiento de los dispositivos previstos por los proyectos (equipamiento, mobiliario, alimentación, transporte, recursos humanos complementarios, etc.); presentar informes de rendición de cuentas de los gastos vinculados a la ejecución de los proyectos. En cuarto lugar, tanto SNC como Uruguay Integrase comprometen a desarrollar y ejecutar las distintas etapas del trabajo conjunto sobre las bases de la estrategia acordada: gestionar acuerdos interinstitucionales, diseñar e implementar el diagnóstico de capacidades y demandas en las localidades a intervenir, diseñar e implementar capacitaciones para representantes de direcciones departamentales de intendencias y municipios, e implementar instancias de trabajo en las localidades para la definición de los dispositivos de cuidados en forma participativa con la comunidad. En quinto lugar y con relación a los compromisos de la SNC, esta es responsable de articular con las instituciones rectoras para cada componente definido de los proyectos (INEFOP, INAU, INACOOOP, etc.); también pone a disposición su capacidad técnica y operativa a efectos de ejecutar las propuestas, y establecer las referencias interinstitucionales en cada municipio y localidad; asimismo integra a la lógica del SNIC los dispositivos previstos en cada municipio y localidad. Finalmente, Uruguay Integrase asume el apoyo a las instancias de trabajo con la comunidad para la definición de los dispositivos de cuidados en cada municipio y localidad, y una vez definidos estos, realiza las transferencias correspondientes para la ejecución de las soluciones previstas.



## 4. Objetivos y delimitación de localidades

### a. Objetivos

El objetivo principal de la intervención busca potenciar la llegada del Sistema de Cuidados a pequeñas localidades del país, como función social clave para la promoción del desarrollo territorial equitativo. Asimismo, se plantean los siguientes objetivos específicos asociados: 1) Identificar las necesidades de cuidados en localidades pequeñas del país, mediante la generación y gestión de diagnósticos que permitan conocer y estimar las demandas específicas asociadas a cuidados en cada localidad; 2) Identificar las posibilidades de generar o fortalecer las capacidades a nivel local que permitan contar con una oferta de cuidados propia de pequeñas localidades para atender total o parcialmente las necesidades identificadas; y 3) Potenciar y fortalecer el rol de los gobiernos subnacionales y municipales como actores relevantes para el despliegue territorial del Sistema de Cuidados.

### b. Selección de localidades

Entre la SNC - en conjunto con la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) - y Uruguay Integra se realiza una priorización de cinco departamentos donde se identifica menor desarrollo del Sistema de Cuidados y por otro lado potencialidad institucional tanto de Municipios como Intendencias para implementar iniciativas de cuidados.

Dentro de cada departamento se busca intervenir en localidades de menos de 5.000 habitantes y preferentemente con más de 2.000. Para la selección de las mismas se aplican los siguientes criterios:

- 1) priorización de localidades municipalizadas;
- 2) en caso de seleccionarse 2 o más localidades en un mismo departamento, las mismas deben encontrarse en un eje que cuente con medios de comunicación fluidos y estables entre ellas y que la distancia entre ellas no supere los 80 kilómetros;
- 3) considerar la presencia de personas formadas en cuidados, así como la existencia de cooperativas de trabajo o sociales cuyo giro incluya a los cuidados.

Se seleccionan 14 localidades entre las cuales hubo un caso para el que no se confirmaron los acuerdos requeridos para avanzar en el proceso.

Corresponde señalar que, durante la intervención, se sumaron dos nuevas localidades: Santa Lucía en Canelones y Quebracho en Paysandú. Estas dos localidades tienen como antecedente haber ejecutado previamente Iniciativas Locales de Cuidados financiadas por la SNC, con proyectos bien evaluados y con posibilidades de sostenibilidad con acuerdos locales y un apoyo económico. Por tratarse de localidades que se incluyeron luego, y que por ende siguen un cronograma diferente, estas no serán tratadas en la presente sistematización.

## 5. Descripción de la intervención

La intervención consiste en cuatro fases principales que se explicitan y definen a continuación. La primera fase implica la realización de un diagnóstico cuantitativo de caracterización de cada una de las localidades seleccionadas en relación a variables de interés en temas de cuidado y potenciales poblaciones beneficiarias. Esta fase es continuada por una aproximación de carácter cualitativo al tema de los cuidados en las localidades seleccionadas. En este sentido, la segunda fase consiste en la realización de talleres participativos con las comunidades y ac-

tores clave de las 13 localidades; se realizan aproximadamente tres talleres por localidad. Estos talleres habilitan la posibilidad de contrastar la información recabada en la fase de diagnóstico cuantitativo con la realidad percibida por los participantes, y permiten la construcción colectiva de soluciones a los problemas de cuidados identificados. La tercera fase refiere a la implementación efectiva de las soluciones una vez diseñados los proyectos. Por último, la cuarta fase descrita refiere al monitoreo de estos proyectos y explicita el modelo de gobernanza que los guía.

#### a. Diagnóstico cuantitativo

Los proyectos implican la realización de un estudio de caracterización de las localidades seleccionadas y diagnóstico cuantitativo de las necesidades y

demandas de cuidados existentes en esas localidades. Para ello se focaliza en la estimación de los siguientes segmentos de población: niños y niñas entre 0 a 3 años de edad y personas en situación de dependencia mayores de 70 años de edad o menores de 30 años, residentes en las zonas de intervención. Este diagnóstico oficia como marco general para el diseño de los proyectos.

Entre los principales hallazgos pueden destacarse los siguientes; primero en lo que refiere a la primera infancia (niños de 0 a 3 años), según cifras del Censo 2011, este grupo etario representa el 5,3% de la población total del país, lo que equivale a 174.899 personas, de las cuales el 51,2% son varones y el 48,8% son mujeres. La proporción de la población de 0 a 3 años varía de acuerdo a la zona de intervención.



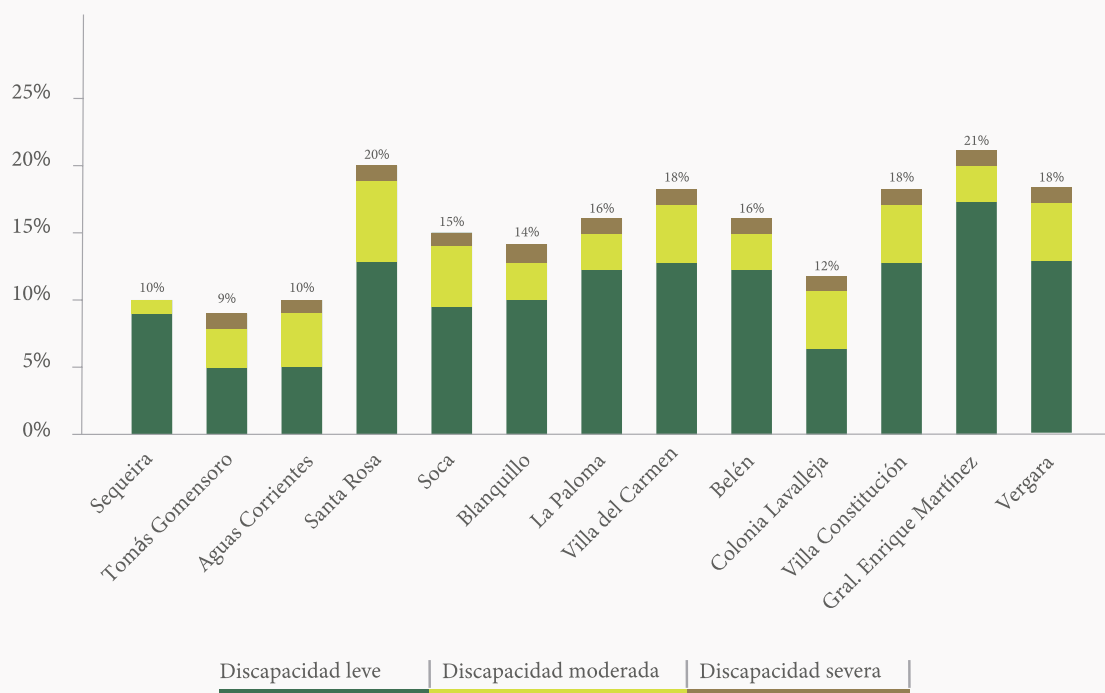
Muestra fotográfica instalada en el marco del proyecto “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan” en Villa Constitución, Salto.

Segundo, en relación a las personas en situación de dependencia (entendiendo dependencia como la necesidad que una persona tiene de la ayuda de una tercera para la realización de las actividades de la vida diaria) la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC) utiliza el Baremo de dependencia para establecer los distintos niveles de dependencia de las personas que postulan a las prestaciones del SNIC: severo, leve o moderado. Por el tamaño de la muestra, en este informe se recurre a datos de discapacidad del Censo 2011, donde se aborda la temática de discapacidad (la cual se utiliza como una medida de relevancia en este informe, aun admitiendo que la discapacidad no es lo mismo que la dependencia). “Los datos del Censo muestran que en Uruguay el 15,8% de la población tiene alguna discapacidad lo que equivale a un total

de 517.771 personas, de las cuales 9,4% son mujeres y 6,4% son hombres. La incidencia en las localidades o municipios donde se focalizarán las acciones varía según el departamento.

Por ejemplo, en Treinta y Tres hay una mayor incidencia de discapacidad leve que en el resto de los departamentos priorizados. Se destaca una fuerte heterogeneidad intradepartamental en Salto, donde el 18% y 15% de la población de los municipios de Belén y Villa Constitución (respectivamente) presenta alguna discapacidad, en tanto en Colonia Lavalleja las cifras bajan al 12% respectivamente.”<sup>2</sup>

### Incidencia de discapacidad por zona de intervención. Año 2011



Fuente: “Diagnóstico Necesidades y Cobertura de Cuidados en Pequeñas Localidades”. OTU, 2018.

2. Informe: “Diagnóstico Necesidades y Cobertura de Cuidados en Pequeñas Localidades”. OTU, 2018.

## **b. Diseño: Construcción participativa de soluciones**

El diagnóstico cuantitativo se discute y completa en base a talleres participativos que se llevan adelante en las localidades seleccionadas. En primera instancia, se mantienen reuniones técnicas con personas clave de la localidad junto con las que se avanza en un mapeo de actores relevantes. A continuación, se procede a convocar talleres participativos en cada una de las localidades convocando a organizaciones locales y vecinos, en general y a los actores relevantes, en particular, a participar de estos espacios para trabajar sobre las necesidades de las localidades en las

temáticas de cuidados y en sus posibles soluciones. Se realizan al menos tres talleres participativos por localidad, convocados por los municipios e intendencias y apoyados por el equipo local del proyecto. En estos talleres, participan vecinas, vecinos, instituciones locales, alcaldes, concejales y concejalas, referentes de MIDES, SNC Uruguay Integra. En total, se realizan 42 talleres entre los meses de setiembre y noviembre de 2018 con el objetivo de avanzar participativamente en el diseño del proyecto.

SISTEMATIZACIÓN “MUNICIPIOS QUE CUIDAN, PUEBLOS QUE CUIDAN.  
LLEGADA DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS A PEQUEÑAS LOCALIDADES.”

DEPARTAMENTOS	LOCALIDADES	TALLERES	FECHA 1º TALLER	FECHA 2º TALLER	FECHA 3º TALLER	FECHA 4º TALLER
ARTIGAS	Sequeira	4	10/09/2018	26/09/2018	17/10/2018	06/11/2018
	Tomás Gomensoro	4	07/09/2018	27/09/2018	16/10/2018	05/11/2018
CANELONES	Aguas Corrientes	3	17/09/2018	24/09/2018	01/10/2018	
	Santa Rosa	3	20/09/2018	27/09/2018	11/10/2018	
	Soca	3	18/09/2018	25/09/2018	09/10/2018	
DURAZNO	Villa del Carmen	3	06/09/2018	19/09/2018	08/10/2018	
	Blanquillo	3	11/09/2018	05/10/2018	22/10/2018	
	La Paloma	2	11/09/2018	01/10/2018		
SALTO	Belén	3	10/09/2018	24/09/2018	08/10/2018	
	Villa Constitución	3	12/09/2018	03/10/2018	08/10/2018	
	Colonia Lavalleja	5	12/09/2018 *	26/09/2018	10/10/2018 *	
TREINTA Y TRES	La Charqueada	3	06/09/2018	27/09/2018	01/11/2018	
	Vergara	3	12/09/2018	26/09/2018	31/10/2018	

\* Dos talleres en dos zonas.

En estas instancias se plantean los alcances de la propuesta, se busca sensibilizar a los participantes sobre el Sistema de Cuidados y sus prestaciones y se relevan necesidades a nivel local (contrastándolas con los hallazgos de la fase cuantitativa). Las dimensiones sobre las que se trabajan fueron primera infancia, personas en situación de discapacidad y personas mayores en situación de dependencia.

Estos talleres funcionan como base para el diseño de los proyectos. Estos se diseñan en torno a tres objetivos específicos: el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Municipio y de las

organizaciones locales, instalación de dispositivos, proyectos o acciones de cuidados y acciones que contribuyan a la sensibilización e información respecto al Sistema Nacional Integrado de Cuidados en pequeñas localidades.



Trabajo en un Jardín a través de becas de inclusión socioeducativa en Florida. SINC / Pablo La Rosa

El primer objetivo, responde a la necesidad de efectivizar la transferencia de capacidades a los espacios subnacionales, la conformación de equipos de trabajo, capacitación de equipos locales, la planificación de acciones, la incorporación de nuevas herramientas vinculadas a las políticas de cuidados. De este modo se conforman equipos locales integrados por representantes de las distintas instituciones involucradas en el desarrollo de los proyectos: Municipios, Juntas Locales, Intendencias, MIDES, SNC, UI - OPP y otras organizaciones locales clave, tanto estatales como de la sociedad civil. Estos equipos aportan al diseño del proyecto y lideran su ejecución. Asimismo, a nivel local se desarrollan instancias de formación tanto presencial como a distancia para personas involucradas en los proyectos, fundamentalmente recursos humanos de los niveles de gobierno subnacional. Específicamente se realiza un curso virtual sobre la temática de los cuidados desarrollado por el Aula de Capacitación Virtual de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP y una capacitación a cargo de “El Club. Gimnasio mental y club de ingenio”. También algunos proyectos desarrollan capacitaciones específicas orientadas a la implementación de sus dispositivos. Tales son los casos de los proyectos de Treinta y Tres, donde hubo una capacitación específica definida por el equipo local y encargada a una cooperativa técnica del departamento. A su vez, corresponde también destacar el caso de Aguas Corrientes donde se conforma una cooperativa de cuidadoras, quienes toman la capacitación de CENFORES para el cuidado de primera infancia.

El segundo objetivo se vincula al desarrollo de dispositivos y su instalación en el nivel local. De este modo los proyectos implican principalmente la instalación de Casas Comunitarias de Cuidados y de Espacios Multimodales de Cuidados (EMC).

Las primeras responden a un formato llevado adelante por INAU a partir del despliegue del SNIC. Mientras tanto el segundo dispositivo es creado a instancias de estos proyectos, como mecanismo para atender la demanda de cuidados de las personas mayores y de las personas en situación de discapacidad. Estos adoptan distintas características de acuerdo a la localidad y a la población con la que trabaja.

El tercer objetivo de los proyectos se orienta hacia la difusión del SNIC y la sensibilización sobre los cuidados, respecto a lo que se realizan diversas actividades. En primer lugar, los talleres participativos en los que se definen los proyectos se realizan presentaciones en las que se explica el alcance del SNIC y se atienden consultas específicas. Posteriormente todas las localidades destinatarias de estos proyectos cuentan con la intervención socio recreativa del colectivo La Mancha y la presencia de la muestra fotográfica “Historias de cuidados” de la SNC. La primera de las actividades es coordinada con las organizaciones locales (Municipio, Junta Local, instituciones educativas, etc.) y durante dos jornadas consecutivas el colectivo desarrolla su propuesta vinculada a las siguientes ideas: el cuidado como una constante a lo largo de la trayectoria vital, el derecho de las personas a cuidar y ser cuidadas, y la corresponsabilidad social en los cuidados.

El colectivo trabaja con grupos de niños y niñas, adolescentes, personas adultas y personas mayores. Coincidiendo con la intervención de La Mancha, la segunda de las actividades implica la instalación durante 15 días en cada localidad de la muestra fotográfica de SNC. Ambas actividades interactúan y se retroalimentan, de hecho, la intervención del colectivo se dirige también a promover la visita de la población a la muestra.

### c. Implementación de soluciones

A continuación, se presenta una reseña acerca de cada uno de los proyectos, que como se mencionó antes siguen los objetivos previamente descritos y fueron definidos de modo participativo a través de

talleres mantenidos con habitantes de las localidades, las distintas instancias de los gobiernos subnacionales, organizaciones locales tanto estatales como de la sociedad civil, y referentes de SNC y Uruguay Integra.



Actividades de cuidados desarrolladas en el marco del proyecto “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan” en Vergara, Treinta y Tres.

- **Artigas, Sequeira / Campamento:** Se propone la instalación de un EMC para personas mayores en Sequeira y de una Casa de Cuidados Comunitarios (extensión CAIF) en la localidad contigua de Campamento.
- **Artigas, Tomás Gomensoro:** El proyecto consiste en la instalación de un EMC para personas mayores en el Club Uruguay de la localidad.
- **Canelones, Aguas Corrientes:** El proyecto consiste en la instalación de una Casa Comunitaria de Cuidados en el predio donde se encuentra el Municipio. La inauguración se encuentra prevista para el primer trimestre.
- **Canelones, Santa Rosa:** El proyecto consiste en



la instalación de un EMC para personas mayores y personas en situación de discapacidad. Actualmente el equipo local trabaja en la generación de una grilla de actividades para su apertura. La inauguración se encuentra prevista para febrero 2020.

- **Canelones, Soca:** El proyecto implica la instalación de una Casa Comunitaria de Cuidados (extensión CAIF) en Empalme Maldonado. Esta se ubica en el predio de la escuela e implica la compra e instalación de un contenedor y el equipamiento necesario para su funcionamiento. La inauguración se encuentra prevista para febrero 2020.
- **Durazno, La Paloma:** En esta localidad se opta por desarrollar distintas actividades de sensibilización acerca de las temáticas asociadas a los cuidados. De este modo se trabaja en conjunto con instituciones educativas locales: CAIF, jardín de infantes, escuela y liceo. Dichas actividades se vinculan al teatro, música, expresión corporal y muralismo.
- **Durazno, Villa del Carmen:** Se instala un EMC orientado a adolescentes y jóvenes en situación de discapacidad. Este tiene lugar en un local del municipio donde se ofrece accesibilidad a la entrada a la vez que se construye un baño accesible.
- **Durazno, Blanquillo:** El proyecto implica el fortalecimiento del grupo “Amanecer” de personas mayores a través de la realización de obras de accesibilidad al espacio en el que el grupo realiza sus actividades, y la adquisición de equipamiento básico. Asimismo, se desarrollan actividades para personas mayores en el gimnasio local y para ello también se compra equipamiento.
- **Salto, Belén:** En el Municipio de Belén la propuesta de proyecto comprende la instalación de una Casa Comunitaria de Cuidados (extensión CAIF) de tipo territorial focalizada en la población de 0 a 3 años de edad. Se suma a la propuesta la inclusión de juegos para primera infancia

diseñados en el marco del Programa Uruguay Crece Contigo en el proyecto “Barrios para Crecer”.

- **Salto, Colonia Lavalleja:** El proyecto comprende la implementación de una zona de juegos y dispositivos que permitan realizar actividades de estimulación cognitiva y física para personas mayores, y la adecuación de la sede social del club local para el desarrollo de actividades de cuidados para distintas poblaciones en situación de dependencia.
- **Salto, Villa Constitución:** El proyecto implica la generación de un EMC con una agenda semanal de actividades físicas, recreativas y de desarrollo de competencias para jóvenes en situación de discapacidad. Este se desarrolla en conjunto con la asociación civil de Padres de jóvenes con discapacidad.
- **Treinta y Tres, Charqueada:** El proyecto implica el fortalecimiento del equipo local de cuidados a través de la adquisición de ayudas técnicas y la capacitación en cuidados, y la instalación de un EMC en el local del Club de Abuelos.
- **Treinta y Tres, Vergara:** El proyecto propone el fortalecimiento del equipo local de cuidados, a través de la adquisición de ayudas técnicas y la capacitación en cuidados, y la instalación de un EMC en el comedor municipal.

**SISTEMATIZACIÓN “MUNICIPIOS QUE CUIDAN, PUEBLOS QUE CUIDAN.  
LLEGADA DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS A PEQUEÑAS LOCALIDADES.”**

	CASA COMUNITARIA DE CUIDADOS	FORMACIÓN EN PRIMERA INFANCIA	FORMACIÓN ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	ESPACIO MULTIMODAL DE CUIDADOS	FORMACIÓN EN COOPERATIVISMO	CENTRO DE ATENCIÓN Y DERIVACIÓN	TOTAL
Sequeira	Sí		Sí	Sí	Sí		4
Tomás Gomensoro			Sí	Sí	Sí		3
Aguas Corrientes	Sí	Sí			Sí		3
Santa Rosa			Sí	Sí			2
Soca	Sí						1
Blanquillo				Sí			1
Villa del Carmen				Sí			1
Belén	Sí	Sí	Sí				3
Colonia Lavalleja			Sí	Sí			2
Villa Constitución			Sí	Sí	Sí		3
La Charqueada	Sí		Sí	Sí	Sí		4
Vergara			Sí		Sí	Sí	3
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>30</b>

Las Casas Comunitarias de Cuidados son un servicio de cuidados para primera infancia brindado por personas cuidadoras autorizadas, en su hogar o en un espacio físico comunitario autorizado. Dependen de INAU y fueron desarrolladas en 2015 por esta institución, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Cuidados. Estas se dirigen a niños/as a partir de los 45 días de edad y de hasta 12 meses, en casos excepcionales la prestación podrá ser otorgada hasta los 36 meses. Las personas cuidadoras son seleccionadas por INAU con el apoyo de SNC, y pueden cuidar hasta un máximo de dos niños/as en forma simultánea y un máximo de cuatro, con una carga que no puede superar las 40 horas semanales. El espacio debe ser autorizado por INAU también.

Por su parte, los espacios multimodales de cuidados se generan a partir de estos proyectos y se orientan a la atención de personas en situación de dependencia desarrollando actividades recreativas, de socialización, de estimulación física y cognitiva para la promoción de la autonomía y el retraso de la dependencia, así como para el apoyo y asesoramiento a familiares y personas cuidadoras de quienes asisten al EMC. De este modo sus líneas de acción tienen que ver con: la atención socio-sanitaria preventiva y de estimulación para las actividades de la vida diaria, el apoyo a familiares y personas cuidadoras de las personas usuarias, la integración comunitaria (SNC).

El equipo del EMC se conforma con una figura de coordinación encargada de la gestión y organización de las actividades, y docentes de distintas disciplinas con experiencia de trabajo con personas en situación de dependencia (SNC). Estos dispositivos se instalan en espacios accesibles, con el equipamiento adecuado para el trabajo con poblaciones en situación de dependencia. Su gestión cotidiana queda en manos

de los Municipios e Intendencias. A la vez, en torno a estos se generan equipos de seguimiento y fomento de estos integrados por habitantes de las localidades e instituciones tanto estatales como de la sociedad civil.

#### **d. Modelo de gobernanza y monitoreo de los proyectos**

La implementación de los proyectos tiene como principal característica la interinstitucionalidad, involucrando Municipios, Intendencias, SNC, Uruguay Integra, y otras organizaciones tanto estatales como de la sociedad civil. Específicamente, se destaca como particularidad de estos proyectos el modelo de gestión diseñado para estas intervenciones. Este incluyó distintos niveles de participación por parte de diferentes actores considerados clave, conformando un modelo complejo pero evaluado de manera muy positiva. Se destacan especialmente sus siguientes niveles e integrantes:

**i.** Equipo de Dirección y Conducción: constituye la máxima autoridad del proyecto. Toman definiciones sobre zonas a intervenir, institucionalidad, presupuesto. Reciben reportes mensuales de avance de la política y de las intervenciones. Está conformado por autoridades de la SNC y OPP.

**ii.** Coordinación Técnica: constituye el nivel operativo, de coordinación del proyecto y referentes para los representantes de las instituciones a nivel local. Está conformado por un referente técnico de la SNC y un referente técnico de Uruguay Integra. Reportan mensualmente al equipo de dirección.

iii. Comisión de Seguimiento Departamental: este espacio se compone por representantes de Uruguay Integra, Dirección Departamental del MIDES, Jefe Departamental INAU, representante de la Intendencia, Alcalde/Alcaldesa de los Municipios, un representante de la junta local donde no haya municipios. En cuanto a su funcionamiento, mantienen reuniones trimestrales convocadas por la Dirección Departamental del MIDES. Elabora acta que es luego elevada a la coordinación técnica. En este sentido, la coordinación participa en la reunión de instalación de la comisión de seguimiento y cuando se considera necesario. Entre las principales funciones de esta Comisión se destacan particularmente las siguientes:

- **Monitoreo del desarrollo de la implementación.**
- **Identificación de los obstáculos y fortalezas en el desarrollo del proyecto**
- **Revisión de lo ejecutado y previsión de próximas acciones**
- **Coordinación de las articulaciones a nivel local que son necesarias para optimizar el desarrollo del proyecto.**

iv. Equipo local de seguimiento del proyecto: en lo que respecta al seguimiento técnico del proyecto este está a cargo de Unidad Técnica de Prestaciones de la SNC que elabora, en conjunto con Uruguay Integra, los instrumentos de seguimiento. Los responsables del seguimiento técnico son los/as Referentes Técnicos de Gestión, Asistentes Técnicas de la Unidad Técnica

de Prestaciones y Referentes Territoriales de Uruguay Integra. Las tareas del responsable del seguimiento consisten en levantar información en territorio del desarrollo del proyecto con un instrumento (reporte/memo), realizar entrevistas periódicas a los alcaldes, realizar recorridas por la localidad y recabar la información que se le solicite. La frecuencia de visita a la localidad es mensual. La Unidad Técnica de Prestaciones de la SNC procesa la información y envía reporte mensual a la Coordinación técnica del proyecto y prepara los reportes bimestrales para las Comisiones de Seguimiento Local.

En forma adicional, el referente territorial de Uruguay Integra envía memos de visita según lo establecido en el sistema de monitoreo del Programa. Junto con los responsables del seguimiento técnico, los equipos locales de seguimiento también integran a diversos participantes considerados clave para el desarrollo y la ejecución de los proyectos. En este sentido, los participantes de estos equipos suelen ser representantes de municipios e intendencias, referentes de INAU, representantes de comisiones locales y asociaciones civiles, beneficiarios directos, entre otros. Estos equipos llevan adelante la ejecución conjunta de los proyectos teniendo en cuenta los objetivos propios de cada una de las instituciones y los compromisos asumidos en acuerdos de trabajo y contratos. Se mantienen instancias periódicas de reuniones, discusión y seguimiento, apoyando el desarrollo de los proyectos e involucrando a todas las instituciones relevantes.

Esto habilita una comunicación directa entre instituciones centrales e instituciones locales para la búsqueda de soluciones a problemas

locales. Asimismo, los equipos locales buscan la sustentabilidad de los proyectos, a través de la generación de opciones para la gestión de los dispositivos y actividades y se encargan del seguimiento de los aspectos formales de la ejecución, como las rendiciones de cuentas e informes de avances de actividades. Más aún, mantienen un vínculo activo con la población beneficiaria de los proyectos brindando información, atendiendo demandas, trasladando inquietudes, desarrollando de esta manera una tarea de permanente articulación, entre las instituciones, las demandas locales y los recursos disponibles, a la vez realizan acciones correctivas al encontrar desvíos en la evolución de los procesos. Otro aspecto que estos equipos abordan especialmente tienen que ver con la apropiación local de las iniciativas, de este modo se ocupan de la difusión y promoción de los proyectos, así como de la sensibilización sobre los cuidados.

v. Equipo de gestión directa del proyecto: en las localidades donde existen Municipios el equipo de gestión lo conforma el Municipio. Para las localidades donde no existen Municipios el equipo de gestión lo conforma la dirección designada dentro de la Intendencia. Son los responsables de la implementación directa y cotidiana del proyecto en su globalidad, tanto de la dimensión técnica como administrativa. Reportan en forma bimensual los avances de actividades y las rendiciones de cuentas, junto con el grado de avance financiero. Es el equipo de gestión directa del proyecto, con el apoyo del equipo local de seguimiento quienes tienen entre sus responsabilidades la implementación de soluciones de sostenibilidad.

Entre los elementos que diseñan y prevén se destacan especialmente aquellos tales como: reglamentos de uso, contratos, acuerdos interinstitucionales necesarios para el desarrollo del proyecto, acuerdos de gobernanza, proyección de presupuesto y estrategia de financiamiento a futuro, protocolo de supervisión de los servicios de cuidado, entre otros.

La intervención cuenta con un sistema de monitoreo y de seguimiento administrativo especialmente diseñado para la correcta gestión de los proyectos. Las tablas a continuación presentan las herramientas que se utilizan en este sentido con sus características particulares.

HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO DESDE LOS PROYECTOS		HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO DESDE SNC - OPP / UI	
<p><b>Procedimiento administrativo, de monitoreo y de comunicación</b></p>	<p><b>Responsable:</b> OPP/SNC</p> <p><b>Producto:</b> Procedimiento entregado al inicio del proyecto por OPP/UI al Municipio/Intendencia. Detalla los requerimientos de la Gestión Administrativa, el Monitoreo y la Comunicación del proyecto.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Se entrega al inicio del contrato.</p>	<p><b>Memos de visita territoriales</b></p>	<p><b>Responsable:</b> Equipo Local de Seguimiento (UTP + Territoriales OPP/UI).</p> <p><b>Producto:</b> Memo de visita, a partir de visitas en territorio, identificando dificultades y grado de avance de los proyectos. Se envía a través de Google Form a su correspondiente Coordinación Técnica.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Mensual.</p>
<p><b>Informe de avance de actividades</b></p>	<p><b>Responsable:</b> Municipio o Intendencia (localidades no municipalizadas).</p> <p><b>Producto:</b> Reporta un informe de avance de las actividades de los proyectos a la coordinación técnica. Se copia al Equipo local de Seguimiento.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Cuatrimestral.</p>	<p><b>Informe técnico de arquitectura</b></p>	<p><b>Responsable:</b> Arquitectas de OPP/UI.</p> <p><b>Producto:</b> Informe técnico, a partir de visitas en territorio, identificando dificultades y grado de avance de obras. Se envía a su correspondiente Coordinación Técnica.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Bimestral.</p>
<p><b>Avance presupuestal y de rendición de cuentas</b></p>	<p><b>Responsable:</b> Municipio e Intendencia.</p> <p><b>Producto:</b> Excel de avance presupuestal y documentos de rendiciones de cuentas (con timbre profesional y firma de contador de la intendencia). Se envía a la Coordinación Técnica y se comparte con Equipo de Local de Seguimiento.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Bimestral.</p>	<p><b>Reporte de avance de proyectos</b></p>	<p><b>Responsable:</b> Coordinación Técnica.</p> <p><b>Producto:</b> Informe que explicita el avance de todos los proyectos. Se eleva a Equipo de Conducción y Dirección. Se comparte con la Comisión de Seguimiento Departamental.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Bimestral.</p>
		<p><b>Acta</b></p>	<p><b>Responsable:</b> Comisión de Seguimiento Departamental.</p> <p><b>Producto:</b> Acta elaborada a partir de reuniones trimestrales sobre avance de los proyectos. Se eleva a Coordinación Técnica.</p> <p><b>Periodicidad:</b> Trimestral.</p>

Al momento de realizar este informe, todos los proyectos aún se encuentran en la fase de ejecución, con distintos grados de cumplimiento. En este sentido, no se podrá profundizar aquí en los resultados obtenidos tras la implementación por tratarse de una fase en curso.

## 6. Conclusiones

Si bien al momento de la realización de este informe de sistematización la ejecución de la intervención no ha finalizado, es posible realizar algunas reflexiones y sintetizar algunos aprendizajes sobre las diferentes fases de estos proyectos. En lo que respecta a la fase de diagnóstico, se encuentran limitaciones y desafíos. En cuanto al diagnóstico cuantitativo, operan limitaciones intrínsecas a las fuentes de datos primarias y secundarias. Por ejemplo, la utilización del Censo 2011 para caracterizar la demanda en relación a primera infancia se ve como necesaria –por tratarse de una herramienta con alcance a nivel de localidades pequeñas- pero se reconoce la limitación de esta en términos de antigüedad de los datos. Asimismo, se utiliza también el Censo 2011 para acercarse a la demanda en términos de dependencia cuando este sólo mide aspectos relacionados a la discapacidad, y no se basa en el Baremo de dependencia que desarrolla e implementa la Secretaría Nacional de Cuidados. Estas limitaciones se observan previo a la utilización de estos datos, pero la inexistencia de fuentes de datos más confiables o adecuadas resultó en la necesidad de utilizarlas. En este sentido, las instancias de talleres participativos son de suma importancia para poder contrastar la información cuantitativa. De todas maneras, aun durante esta fase se identifican limitaciones en la información manejada por las personas participantes de los talleres (especialmente en lo relativo a temas de discapacidad en la localidad, observándose grandes niveles de desinformación).

Más aún, las instancias de los talleres participativos permiten relevar el desconocimiento existente en estas localidades sobre el sistema de cuidados en particular y del cuidado en tanto derecho, en general. Adicionalmente, estos logran un alcance limitado en lo relativo a trabajar la corresponsabilidad de los cuidados ya que la mayor parte de quienes participan son mujeres (fenómeno que ocurre en prácticamente todas las localidades en las que se trabaja). Lo mismo sucede con aquellas personas interesadas en formarse en temas vinculados a los cuidados, la amplia mayoría son mujeres.



Actividades de capacitación y formación desarrolladas en el marco del proyecto “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan” en Vergara, Treinta y Tres.

En lo relativo al diseño de los proyectos también se identifican algunos obstáculos relacionados principalmente a las dificultades de elaborar ideas concretas y viables en las instancias participativas que puedan ser efectivamente financiadas desde los rubros que cubre el proyecto y que puedan ser apoyadas desde las instituciones centrales, ya que algunas de las propuestas resultaban inviables en términos de ejecución y/o de sostenibilidad. En este sentido, una de las lecciones obtenidas –y que de hecho se implementa para los posteriores proyectos de Santa Lucía y Quebracho- consiste en que el propio equipo local sea el encargado principal de diseñar el proyecto –apoyándose en el diagnóstico y las demandas comunitarias- pero definiéndose en una etapa de trabajo interinstitucional limitada exclusivamente a este, lo cual se evalúa de manera más positiva que la primera metodología utilizada.

En términos de la ejecución de los proyectos, como ya se mencionó, el análisis que se puede realizar en este sentido es limitado ya que todos los proyectos se encuentran en la fase de ejecución, con diversos grados de avance. Sin embargo, algunos de los obstáculos identificados refieren a las dificultades propias de la interinstitucionalidad en tanto formas de proceder y de trabajar diferentes, lo cual significó un aprendizaje a la hora de implementar la metodología de trabajo definida para esta intervención. Otro gran obstáculo identificado a la hora de la implementación de los proyectos refirió a la limitada disponibilidad de tiempo de recursos humanos clave para el desarrollo de los proyectos. En este sentido, se destaca especialmente el rol relevante que desempeñan arquitectos de las direcciones de obras de las intendencias, cuyo trabajo resulta clave para la ejecución de los proyectos y cuya limitada disposición horaria (por ser un recurso técnico escaso y ser responsables de la mayoría de los proyectos arquitectónicos de las

Intendencias) fue en detrimento de los procesos y el comienzo efectivo de la ejecución.

Finalmente, en lo relativo a la sustentabilidad de estos proyectos se observan situaciones disímiles dependiendo del tipo de proyecto implementado. Puntualmente las CCC son dispositivos que ya se encuentran en funcionamiento en algunos puntos del país y tienen una institucionalidad clara asociada a INAU y así al SNIC. Contrariamente, los EMC son una innovación producida a instancias de estos proyectos, una solución de cuidados para poblaciones en situación de dependencia variable diseñada a partir de las problemáticas y los recursos locales.

De este modo representan un desafío en términos de su construcción y sostenimiento que requerirá del apoyo de las instituciones involucradas en estos procesos. Tanto las intendencias como los municipios, sumados a la sociedad civil y al SNC. Asimismo, es fundamental el involucramiento comunitario en la implementación de estas iniciativas.



Actividades desarrolladas por La Mancha con escolares en el marco del proyecto “Municipios que cuidan. Pueblos que cuidan” en Aguas Corrientes, Canelones.



En síntesis, sobre la proyección de una política de cuidados de carácter universal, de cobertura nacional, que considere la dispersión territorial y la posibilidad efectiva de la implementación de sus diversos dispositivos e instrumentos, el diseño de futuras líneas de acción en Municipios y pequeñas localidades debe al menos considerar: la producción de información sistemática y desagregada a nivel de localidades sobre el análisis crítico de las dimensiones que son competencia del Sistema, profundizar los procesos de sensibilización e información con respecto a la política de Cuidados a nivel de todo el país, buscar estrategias que minimicen el sesgo por género en la participación de los procesos de diseño e implementación de la política, elaborar propuestas sobre la base de un diagnóstico que surja del ámbito local de gestión, establecer equipos locales multidisciplinarios con perfil adecuado para la instrumentación dependiendo de los dispositivos a desarrollar, elaborar una “caja de herramientas” disponible para las instituciones que a nivel local gestionen las iniciativas o alguno de sus componentes.

Serie:  
SÍNTESIS METODOLÓGICA  
URUGUAY INTEGRA

MUNICIPIOS QUE CUIDAN,  
PUEBLOS QUE CUIDAN.  
LLEGADA DEL SISTEMA NACIONAL  
DE CUIDADOS A PEQUEÑAS LOCALIDADES.