

Seminario internacional

«Los sistemas de cuidados.  
¿Una respuesta a los nuevos desafíos  
de la protección y el bienestar?  
Experiencia europea y perspectivas  
para Uruguay»

Fundación  
Pablo Iglesias



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

FESUR

Friedrich Ebert Stiftung  
Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
<http://www.fesur.org.uy>  
Tels.: [+598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [+598 2] 902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

## Índice

Introducción .....	7
La evolución de los sistemas de protección y bienestar social y el surgimiento de los sistemas de cuidados .....	12
El surgimiento de los sistemas de cuidados. El caso español .....	24
La gestión política de los sistemas de cuidados: aplicación y desarrollo de la ley de dependencia en las comunidades autónomas .....	35
Las perspectivas políticas para la discusión de un sistema de cuidados en Uruguay .....	56



En las páginas que siguen se presenta la relatoría del seminario «Los sistemas de cuidados: ¿Una respuesta a los nuevos desafíos de la protección y el bienestar social? Experiencias europeas y latinoamericanas», realizado en Montevideo los días 8 y 9 de mayo de 2009.

El seminario, en el que participaron más de 120 personas durante dos días de trabajo, se transformó en una instancia fecunda para profundizar en el conocimiento y el debate sobre los roles y la viabilidad de un sistema de cuidados para Uruguay. Auxiliado por la perspectiva de las experiencias europeas —en particular la española—, el encuentro sirvió para conocer los puntos de vista de actores gubernamentales, políticos y sociales, así como para contribuir a un proceso de reflexión que otras organizaciones locales vienen llevando a cabo sobre el tema.

Como suele ocurrir en actividades de este tipo, los materiales presentados solo dan cuenta de una parte de ese trabajo. Es por ese motivo que decidimos publicar esta relatoría. No es una desgrabación literal de las intervenciones, sino una narración que busca cumplir el papel de memoria de la actividad. Seguramente es parcial y contiene imperfecciones, por lo que de antemano pedimos disculpas a quienes participaron, si, en algún caso, no refleja de manera total y adecuada sus intervenciones. De todos modos, consideramos que su valor como instrumento supera esas limitaciones.

La relatoría fue realizada por Erika van Rompaey, quien se encuentra trabajando en España en una tesis doctoral sobre sistemas de cuidados, y fue editada por la Fundación Liber Seregni.

Es de rigor expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Pablo Iglesias, que organizó el seminario y posibilitó la presencia de participantes que compartieron la experiencia española, y a la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR), que colaboró financieramente y gracias a la cual es posible la publicación de esta relatoría.

El seminario dio cuenta de distintas perspectivas y abordajes, incluso de diferencias respecto a las prioridades y los tiempos. Pero mostró un acuerdo básico: un país como Uruguay, que se precia de su sistema de bienestar social, debe avanzar en la discusión del tema, y debe hacerlo ahora. Con sus alcances y limitaciones, esta relatoría aspira a ser un documento que sirva como insumo para ese proceso.

*Montevideo, diciembre de 2009.*



## Introducción

*Agustín Canzani (Fundación Liber Seregni)*

Canzani comenzó agradeciendo la participación en el seminario internacional sobre los sistemas de cuidados. Expresó que el propósito del seminario era conocer algunas experiencias y discutir de la forma más amplia posible el grado en que estos sistemas pueden dar una respuesta a los nuevos desafíos que presenta la protección social en Uruguay. Señaló que las expositoras y los expositores aportarían un panorama de los cambios que se están experimentando en Uruguay y en España, que tienen que ver con la composición demográfica, el incremento en la esperanza de vida y el aumento cada vez más acelerado de la cantidad de personas de más edad, modificaciones en las estructuras familiares y unidades familiares que dependen de mujeres solas. A su vez, señaló que Uruguay tiene una herencia vinculada a cambios en el sistema de bienestar en el que durante muchos años se privatizaron servicios o se focalizó la cobertura de diversas prestaciones, lo cual ha llevado a que en la actualidad se planteen desafíos cada vez mayores vinculados a los cuidados de las personas que son en algún sentido dependientes.

Sostuvo que es conocido que Uruguay tiene una larga tradición en el desarrollo de un sistema de protección social y que cree, desde la perspectiva de la Fundación Liber Seregni, que el gobierno ha hecho esfuerzos en varios sentidos, materializados por ejemplo en el Plan de Equidad, la reforma en extensión y monto de las asignaciones familiares, la mejora de los niveles de jubilaciones y pensiones y el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con cobertura universal para todos los menores de edad. Consideró que estas son solo algunas medidas que van en ese sentido, pero que falta mucho por avanzar en la formulación y articulación de una política de cuidados. Opinó que esa ausencia preocupa especialmente, porque, como lo han demostrado claramente algunos estudios desarrollados en los últimos tiempos, existe un trabajo que muchas veces es invisible y la mayoría de las veces poco reconocido ligado a los cuidados realizados en el marco del hogar y que descansa principalmente en las mujeres. Señaló que esto representa una situación injusta para madres e hijas, no solo por la carga desigual de tareas entre sexos, sino porque supone limitaciones muy importantes para el desarrollo del proyecto de vida de las mujeres. Así, planteó que se aspira a incorporar la dimensión de género como una cuestión clave a la que se debe dar respuesta desde un punto de vista social, porque es de estricta justicia ocuparse del tema de los cuidados, al menos difundiendo aspectos que pueden ser de interés para el debate público.

Señaló que también se sabe que, como ocurrió con la experiencia española, la institucionalización de un sistema de cuidados puede contribuir a generar valor económico o, al menos, a hacer visible un valor económico, y que puede tener importancia en la generación de empleo o cuanto menos en la mejora de algunos niveles de empleo en aspectos como la calidad en términos de salarios y de formalización.

Sostuvo que el seminario no era un punto de partida, sino que se encuadraba en una línea de trabajo en la que se registran aportes importantes y recientes tanto de la academia como de varias instituciones públicas. Explicó que la idea de organizarlo había tenido mucho que ver también con una iniciativa que en algún momento Jorge Papadópulos, del Banco de Previsión Social (BPS), había formulado, en la que la fundación ha trabajado de manera muy estrecha con él.

Más allá de los aportes existentes, Canzani planteó la necesidad de discutir sobre las perspectivas del tema con representantes de los partidos políticos, razón por la cual el seminario incluyó una mesa para discutir en torno a esas visiones. Explicó que esa necesidad se funda en la creencia de que la instalación de un sistema de este tipo, en caso de que ocurriera, ameritaría la discusión de una reforma que requeriría no solo consensos sociales amplios, sino un apoyo político muy extendido.

Expresó que no se esperaba que el seminario terminara con definiciones concretas ni con acuerdos muy elaborados, sino que básicamente el objetivo planteado era que contribuyera junto con otros esfuerzos a agendar el tema de los cuidados como una cuestión importante en el debate social y político en los próximos meses.

Por otra parte, agradeció muy especialmente a las instituciones y personas que apoyaron y que apoyan esta iniciativa, a las compañeras de la Fundación Pablo Iglesias, que se comprometieron con la iniciativa y brindaron su apoyo, y a los amigos de FESUR, que siempre han sido un pilar en la formación de la Fundación Liber Seregni y que han apoyado de muy diversas maneras los proyectos emprendidos. Asimismo, agradeció a las personas provenientes del gobierno, del sector público, de la academia, a las organizaciones sociales, a los grupos o partidos políticos y a ciudadanos y ciudadanas interesados en el tema.

Por último, mencionó que la Fundación Liber Seregni, como espacio de diálogo y debate, siempre ha tratado de promover la discusión sobre temas que se consideran importantes. Afirmó que el papel de la fundación no es el de tomar decisiones ni posiciones sobre temas políticos, sino llevar adelante actividades que aporten insumos para la discusión y la formulación de políticas, y manifestó su deseo de que el seminario permitiera avanzar en este camino en un tema que por las razones expresadas es especialmente relevante.

### *Ángeles Aparici (Fundación Pablo Iglesias)*

Aparici expresó la satisfacción de tener la posibilidad de debatir los dos días del seminario sobre un asunto que consideraba muy importante como lo eran las experiencias de España y su ley para la autonomía personal y apoyo a las personas en situación de dependencia, y Uruguay. Afirmó que en España esa ley cambió la vida



de las personas dependientes, en tanto lentamente se han ido satisfaciendo sus necesidades mediante la implantación de un cierto grado de bienestar, no en el nivel del que tienen algunos países del norte de Europa, pero que garantiza una sanidad de calidad, gratuita y universal, una educación de calidad, pública, obligatoria y universal, una cobertura para las inclemencias e incertidumbres de la vida a partir de una seguridad social bastante avanzada que cubre las pensiones y los riesgos ante la pérdida del trabajo o de la salud y un cuarto pilar del Estado de bienestar. Afirmó que la ley cambia la vida de muchas personas que hoy son dependientes y de las que algún día podrían serlo.

Reflexionó que la dependencia es visualizada como una situación que puede afectar a todos en algún momento de la vida y que en España la cuestión pudo ser debatida y aprobada. La nueva normativa es aplicada con un gran consenso, con la aprobación de casi todos los diputados del Parlamento. Asimismo, señaló que en España la aplicación de la ley de dependencia corresponde a las comunidades autónomas; explicó que las comunidades tienen una gran autonomía y que están dotadas de un gobierno y un Parlamento y poseen amplísimas competencias. Por esta razón, en el seminario estaban presentes dos personas españolas, Marisol Pérez, que fue ponente de la ley en el Congreso de los Diputados y es responsable de la Secretaría de Sanidad y Bienestar Social en la Dirección de España del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y Micaela Navarro, consejera de Igualdad y Bienestar Social del Gobierno de Andalucía, que tiene más de ocho millones de personas.

Para finalizar expresó su deseo de que el intercambio de experiencias fuera fructífero, eficaz e interesante, y que el debate de ideas fuera bueno para el conjunto de hombres y mujeres de Uruguay, es decir, los ciudadanos.

### *Ana Olivera (subsecretaria de Desarrollo Social)*

Olivera consideró más que oportuno tener estos espacios de reflexión en un año en que simultáneamente se está realizando un balance y se está trabajando en temas de perspectiva.

Recordó que en Uruguay este tema se viene abordando desde 1996, razón por la cual cree que desde la perspectiva de la construcción de política es muy importante tener la posibilidad de escuchar experiencias y escucharse respecto a los procesos de elaboración que se han ido llevando a cabo.

En segundo lugar, compartió con Canzani que el seminario no era un punto de inicio, y agregó que muchas veces hay dificultades para ver lo que se está elaborando y ejecutando simultáneamente como procesos. Consideró que lo anterior es un aspecto sustantivo, ya que en Uruguay se han tomado grandes definiciones en cuanto al desarrollo de las políticas sociales como políticas públicas.

Afirmó que no se partía de cero, ya que en Uruguay han tenido lugar nueve meses de diálogo en torno a la protección social y la seguridad social, durante los cuales el tema del sistema de cuidados tuvo un espacio especial en el debate. Explicó que la instancia incluyó el tema del sistema de cuidados y comprendió jornadas completas de trabajo

y reflexión para todos aquellos que están vinculados a la construcción de las políticas en Uruguay. Sugirió que el debate permitió echar luz sobre cuáles eran las medidas de corto, mediano y largo plazo que se debían llevar adelante en materia de seguridad social, que implicaron aspectos vinculados con el sistema de cuidados tales como las transferencias monetarias. Expresó que en la actualidad las asignaciones familiares son bastante más universales que en el resto del continente, pero consideró que todavía había mucho para caminar en esa dirección, así como en términos de definir cómo universalizar las prestaciones no contributivas en el sector de adultos mayores.

Consideró que hay un reconocimiento a la política de cuidados en la flexibilización del sistema jubilatorio, así como en el reconocimiento del momento de la interrupción de la historia laboral de las mujeres, que es la maternidad.

Por otra parte, sostuvo que es fundamental ser capaces de analizar en toda su complejidad el Plan de Equidad, que para el imaginario colectivo suele ser un plan asociado al nuevo régimen de asignaciones familiares o a la asistencia a la vejez, pero que cuando se analiza se aprecia que en el centro está el tema educativo. Vinculó lo anterior con que las políticas tienen que transversalizar las definiciones que se toman, que están absolutamente entrelazadas con la ampliación de la educación inicial, la obligatoriedad de la educación a partir de los 4 años y las posibilidades reales de incorporación de la mujer al mundo del trabajo.

Afirmó que esto está íntimamente relacionado con el derecho que tiene la mujer a trabajar y, por lo tanto, con el derecho a tener acceso a un servicio público que le permita desarrollar sus capacidades. Señaló que estos temas fueron analizados con bastante profundidad, y se materializaron, entre otros aspectos, en la extensión de los 0 a los 3 años del plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), que en Montevideo se asocia con los sectores más pobres de la población, aunque todavía no cubre todo el país.

Hizo mención a dos aspectos sustanciales en este debate, que han preocupado en múltiples aspectos porque implican una responsabilidad de lo público. Señaló que durante décadas ha existido un importante rol de lo privado, por diferentes motivos, en todo lo que tiene que ver con el sistema de cuidados, si es que es posible hablar de un sistema. Opinó que esto es parte del debate, porque se necesitan políticas claras para definir los sistemas. Consideró que en la actualidad Uruguay no tiene un sistema de seguridad social claro, y que por esa razón cuando se planteó el diálogo sobre la seguridad social se apuntaba a avanzar en la construcción de un sistema.

Consideró muy importante un aspecto que puede ser programático pero que es de fondo, es decir, de concepción, que se plantea a partir de la llamada ley de dependencia y está vinculado con el tema de la universalidad, la calidad y la sostenibilidad del sistema de cuidados. Sobre el tema de la calidad opinó que falta mucho por avanzar respecto a la relación público-privado. Señaló que se ha dado un plazo de dos años para trabajar en torno a las organizaciones subvencionadas por el Estado y pensar mejor cuál debería ser el relacionamiento. Para Olivera esto es importante porque tiene que ver con la vida de las personas, de aquellos que cuidan y de las personas cuidadas, por lo tanto se está hablando de sujetos de derechos, y al respecto el rol del Estado es fundamental.

En una última reflexión, indicó que cuando hizo mención al Estado se refería a lo nacional y a lo departamental, al rol del gobierno nacional y al de los municipios en el desarrollo de políticas sociales, y consideró oportuno tener en cuenta la experiencia asociada a la Intendencia de Montevideo, que fue precursora en el tema de la política de cuidados o de los programas de cuidados.



## La evolución de los sistemas de protección y bienestar social y el surgimiento de los sistemas de cuidados

Rodrigo Arim (Instituto de Economía, Universidad de la República [UDELAR])

Arim prefirió priorizar algunos enfoques y perspectivas que considera importante debatir en el contexto particular de Uruguay. Así, indicó que el Uruguay de los últimos cinco años se ha caracterizado por intentar construir un Estado de bienestar basado en una red de protección. Es decir que se ha trabajado en la redefinición amplia del conjunto de intervenciones que hacen a la protección social y de algunas normas que ya existían. En tal sentido, planteó que se ha producido una serie de modificaciones vinculadas al sistema de jubilaciones, al sistema contributivo y a la incorporación de una malla de intervenciones que permite abarcar una proporción muy importante de la población. Remarcó la importancia de contextualizar el debate sobre el sistema de cuidados para evitar el usual error de las políticas públicas asociado al aislamiento y la fragmentación de la discusión. Si la discusión en torno a los sistemas de cuidados queda aislada y fragmentada —dijo—, se pierde la perspectiva de cuál es el rol específico que debería cumplir el conjunto de intervenciones que suelen abarcarse bajo el denominativo de *sistema de cuidados*, que refiere a una malla más amplia de protección social o del Estado de bienestar.

Expuso entonces en primer lugar sobre aspectos de la contextualización del debate sobre algunos objetivos básicos vinculados al Estado de bienestar. En segundo lugar, analizó cuáles son los mecanismos de provisión que toda sociedad tiene en materia de bienestar, para en tercer lugar plantear cuáles son los desafíos actuales para los sistemas de bienestar en Uruguay. En cuarto lugar, presentó el núcleo problemático actual de los sistemas de bienestar, es decir, cobertura, calidad y financiamiento. Agregó la cuestión de la pertinencia de algunas intervenciones, y en último lugar se abocó a presentar la agenda a futuro, en particular el rol que deberían cumplir los sistemas de cuidados.

Al abordar la primera línea sostuvo que en términos de objetivos básicos durante los años noventa primó una visión bastante generalizada a partir del Consenso de Washington y de una visión a la que refirió como el *mainstream* de políticas sociales que visualizaba la protección social y el Estado de bienestar como un mecanismo que en primer lugar enlentecía el crecimiento económico, y en segundo lugar era tomado como un conjunto de instrumentos subsidiarios que deberían cumplir un rol estricto en cuanto a sostener a la población que no lograba beneficiarse del proceso de crecimiento económico. Así, resumió, era concebido más como un instrumento que como un dispositivo en el marco de una estrategia más general de desarrollo.

Estimó que durante la última década se ha logrado recuperar algunas discusiones que venían de antes vinculadas a replantear que los estados de bienestar y la red de

protección social tienen variadas justificaciones. En primer lugar, tienen una justificación normativa o ideológica que consiste en asegurar que los individuos alcancen el estándar de vida considerado básico en esa sociedad, y evitar situaciones de privación extrema, implementar un mecanismo de sostén que evite situaciones de privación con consecuencias en el largo plazo que no fueron visualizadas con claridad durante buena parte del debate de los noventa.

En segundo lugar, los estados de bienestar tienen como rol específico y normativo cubrir ciertos riesgos contingentes que enfrentan las personas a lo largo de la vida. Esos riesgos contingentes son de distinta naturaleza y se dan en función del lugar específico donde las personas ubican su trayectoria vital, y pueden vincularse al desempleo, la enfermedad, la discapacidad, o asociarse al derecho a tener un retiro pago una vez alcanzada cierta edad.

En tercer lugar —aquí entra en escena el tema sistema de cuidados en forma muy clara—, construir un marco para el desarrollo de las potencialidades personales, es decir, potenciar la trayectoria vital de las personas, asegurando siempre el acceso al bienestar.

En cuarto lugar, sostuvo que existen razones económicas para afirmar que los estados de bienestar y los sistemas de protección social son necesarios. Esas razones están vinculadas a la eficiencia y al hecho de que los mercados no funcionan perfectamente. Planteó que existen varias razones por las cuales los mercados no funcionan perfectamente, pero que con relación a la seguridad social y en las discusiones de Estado y bienestar en particular se señala la miopía de los agentes. Reflexionó que muchas veces la gente no toma previsiones de largo plazo porque está acuciada por las necesidades de corto plazo. De esta forma, la posibilidad de asignar recursos en un horizonte temporal de largo alcance está limitada para algunas porciones de la población, sobre todo en una sociedad en la que el nivel de ingreso es relativamente bajo —si se la compara con países desarrollados—, como la uruguaya.

Asimismo, sostuvo que existe un segundo elemento que empezó a primar en torno al debate, que tiene que ver con las personas: no pensar como si todos fuéramos accionistas de la bolsa, ya que carecemos de sofisticación financiera como para hacer previsiones razonables. A modo de ejemplo, indicó que las personas pueden ahorrar en activos de mala calidad que se expresan más adelante en problemas como la inflación. Por tal razón, consideró que el Estado debe proveer mecanismos de conservación del valor de los activos que permitan traspasar recursos intergeneracionalmente y a lo largo de la trayectoria vital de los individuos. Esto supone un sistema de cuidados, que es la provisión de un recurso específico como el derecho a acceder a este tipo de prestaciones.

Por último, sostuvo que en economías que no funcionan bajo el paradigma competitivo tradicional, donde hay problemas de información asimétrica, de información imperfecta, problemas asociados con los mercados de los factores de trabajo y de capital, la intervención del Estado en la provisión de cierto bienestar es un instrumento clave. Desde el punto de vista de fomentar el crecimiento económico, la construcción de estados de bienestar y sistemas de protección sólidos es funcional a los procesos de desarrollo, y la incorporación de sistemas de cuidados amplios y de amplia cobertura no solamente es reivindicable en una perspectiva normativa, sino también en una perspectiva de eficiencia económica y funcional a un proceso de desarrollo económico de largo plazo.

Por otra parte, señaló que el primer ámbito donde los hogares o las personas se nutren de los recursos necesarios para alcanzar cierto nivel de bienestar son los mercados de trabajo, ya que el 70% de los ingresos de los uruguayos proviene del mercado de trabajo. Asimismo, están los mercados de capitales y los mercados de bienes y servicios, que al determinar ciertos niveles de precios determinan el poder adquisitivo de la persona, por lo tanto el funcionamiento de los mercados en tanto proveedores de recursos y de determinados precios incide en el nivel de bienestar.

Explicó que el nivel de bienestar depende de las características de la persona. Así, las personas con distinto nivel de acumulación, de capital humano, de educación o salud, están en condiciones distintas de acceder a los recursos mediante estos mecanismos que permiten cierto nivel de bienestar. En las sociedades más desarrolladas —en Uruguay también, pero fundamentalmente en las sociedades anglosajonas— hay espacios de bienestar ocupacional en los que las propias empresas proveen ciertos tipos de prestaciones. Hay empresas que, una vez que el trabajador se retira, le complementan hasta el día de la muerte la jubilación; es un esquema que usan grandes compañías. En la actualidad ese esquema está siendo cuestionado, pero en las grandes compañías estadounidenses es relativamente común, existe y además tiene cierta importancia a la hora de analizar la provisión de las prestaciones vinculadas a la tercera edad.

En tercer lugar, explicó, la propia comunidad provee el bienestar a través de distintos mecanismos; la familia es la principal proveedora de bienestar. Señaló que el punto es que muchas veces es prioritario pensar qué tipo de relaciones deben existir, por ejemplo, entre las generaciones. En este sentido es interesante pensar el rol del sistema de cuidados en la provisión de cierto tipo de elementos que hacen al bienestar como es el cuidado en sociedades donde no existen un sistema de seguridad social y un sistema de protección social relativamente amplios, ya que son las familias las que tienen que hacerse cargo de forma sistemática del cuidado de las personas dependientes.

Esto, agregó, tiene que ver con la distribución de roles: es claro que en la segmentación de roles entre hombres y mujeres las mujeres se han encargado fundamentalmente del cuidado. Esto las ha subordinado a los efectos de otro tipo de relaciones, por lo cual desde el punto de vista normativo existe la necesidad de defender que el ámbito de la provisión privada, vía comunidad y familia, no suplante al ámbito de la provisión de las políticas públicas, porque esto genera problemas patológicos en los roles según género en el interior de la comunidad.

Por último, sostuvo que hasta hoy el Estado sigue siendo un elemento central en la provisión de bienestar, vía la política de sostén de ingresos. En Uruguay hay una experiencia relativamente amplia en este sentido, y el componente de sostén de ingresos de la red de protección uruguaya es importante —aun cuando se ha desintensificado mucho en los últimos años—, mediante la provisión de seguros del sistema contributivo, y de bienes públicos tales como educación, salud y cuidados.

Planteó que la pregunta que se debería hacer cuando se analizan los estados de bienestar y su evolución es cuál debería ser el norte en la construcción de este tipo de políticas o cuál debería ser el rol específico de cada uno de los ámbitos. Esto, dijo, implica tener una evaluación clara de cuál es la evolución, por ejemplo, de los mercados y su capacidad para generar y distribuir bienestar en forma equitativa en la sociedad, cuál es la

evolución presente y esperada del bienestar ocupacional, de la provisión privada (qué es lo deseable desde el punto de vista de la provisión privada), y cuál debería ser el rol específico del Estado en este marco.

Opinó que si hay algo que el Estado no debería hacer es tener un rol exclusivamente subsidiario vinculado a cubrir todo aquello que los otros espacios no cubren. Uruguay dista de tener un sistema de protección social con el nivel de cobertura que tienen muchos países europeos, especialmente los nórdicos, que se caracterizan por el universalismo, pero tampoco se plantea el modelo de los países de Europa continental donde muchas veces la provisión está más vinculada a un sistema bismarckiano en que las transferencias contributivas son un aporte central. Sostuvo que de todas maneras Uruguay se enfrenta a algunos problemas que enfrentan los regímenes maduros, a una situación de desarrollo desigual y combinado. Llegamos a una sociedad envejecida con un nivel de desarrollo relativo mucho menor que el que tienen los países de Europa continental. Y ese es un problema, sostuvo, que se debe enfrentar preguntándonos qué tipos de dispositivos de seguridad social son los más aptos para enfrentar esta realidad.

Por otra parte, afirmó que los sistemas bismarckianos y el sistema de seguridad social uruguayo en tanto contributivo tienen un supuesto intrínseco, que es la familia tradicional o estable en el tiempo. El problema es que con el avance de la sociedad y los cambios en los arreglos familiares muchos de ellos dejaron de ser permanentes y típicos. El proceso de recomposición familiar a lo largo de la trayectoria vital de los individuos es parte de la historia que estamos viviendo desde el punto de vista de la recomposición demográfica. En la medida en que la lógica de la familia tradicional (hombre ganador de pan y mujer cuidadora) se rompe, en el futuro se van a enfrentar serios problemas de cobertura. Esos sistemas de seguridad social están montados en función de supuestos (el aporte al sistema a lo largo de toda la vida laboral y el arreglo familiar tradicional estable) fuertemente cuestionados en la actualidad. Tener sistemas muy amplios de naturaleza contributiva en el marco del envejecimiento de la población es complejo o al menos plantea desafíos complejos.

Señaló que una respuesta típica en estos modelos ha sido aumentar el nivel de aportes. Sin embargo, Uruguay tiene un nivel de aportes relativamente alto si se lo compara con países de igual nivel de desarrollo relativo. Esto tiene consecuencias desde el punto de vista de la estructura de incentivos que se generan para aportar al sistema. Así, una persona que tiene 45 años y que aportó tres o cuatro años al sistema de seguridad social lo mejor que puede hacer es no aportar, porque dadas su esperanza de vida y la perspectiva de que se pueda jubilar, obtendría una prestación del sistema contributivo baja, ya que tendría que aportar, por ejemplo, 25 años más de corrido para acreditar un derecho. De esta forma, el tipo de estructura de incentivos en sociedades como la nuestra, en que la gente entra y sale, no solamente con altas tasas de desempleo, sino con situaciones de formalidad e informalidad, genera un problema de dependencia temporal. Eso es complicado desde el punto de vista del sistema de protección social, porque se generan incentivos para que la gente no utilice las herramientas de protección, que dejan de ser funcionales para las edades intermedias cuando la densidad de cotizaciones no es suficientemente alta.

Por otra parte, señaló que durante los noventa hubo reformas y que el problema radica en el objetivo que tuvieron. El norte de esas reformas fue esencialmente fiscal, con

algunas promesas de mayor formalidad que no se cumplieron. Era fiscal porque había un problema fiscal, pero no hubo una reflexión en términos de cuáles eran la cobertura y la funcionalidad del sistema de protección social para un proceso de desarrollo económico. Entonces, las reformas que se incorporaron en los sistemas de protección social en general estuvieron ligadas a un criterio de fiscalidad, y no está claro cuáles han sido los resultados.

Opinó que la década de los noventa en términos de protección social fue una década perdida, porque no se analizó sistemáticamente cuál era la brecha de cobertura que se tenía, el tipo de instrumento que se quería diseñar, el tipo de medidas que se debía abordar, es decir que no existieron avances en esos planos. Con una mirada de concepción global del sistema de protección social, Arim entiende que fue un momento bastante negativo para el régimen de bienestar.

Consideró que en Uruguay se sigue teniendo un problema de falta de cobertura, y a veces no solamente es falta de cobertura sino una escasa densidad de cobertura. Cuando comparó a los aportantes, observó que en los tramos superiores de la distribución del ingreso los hogares tienen más personas aportando al sistema de seguridad social y la cobertura es casi universal, pero existe un espacio de falta de cobertura en los tramos inferiores de ingresos; sin embargo, los datos indican que la introducción del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional (PANES, previo a la implementación del Plan de Equidad) implicó un avance importante en términos de cobertura. Asimismo, el régimen de asignaciones familiares está condicionado a la concurrencia al sistema educativo, por lo cual se elaboraron hipótesis distintas sobre cómo responden los hogares en términos de concurrencia al sistema educativo.

Así, independientemente de cualquier hipótesis, Arim visualizó una situación de cobertura que, aunque no es universal, es mucho más amplia que la que se tenía al comienzo del primer gobierno del Frente Amplio. Esto indica que en cinco años Uruguay logró avanzar 15 puntos porcentuales respecto a la cobertura en el primer decil, pasó de una cobertura del 80% a otra del 95% de la red de protección social. Los que están quedando fuera son fundamentalmente los hogares que están en el primer decil con cierto nivel de pobreza importante pero que no tienen niños. Así, lo que explica el aumento de la cobertura son las asignaciones familiares en los primeros deciles. Si se traslada a los deciles más altos de distribución, los activos cubiertos por la seguridad social comienzan a ser la mayoría, ya que constituye el principal instrumento de cobertura. Es entonces la combinación de estos instrumentos contributivos y no contributivos lo que está asegurando avances, pero se mantiene una fragmentación en la sociedad respecto al tipo de instrumentos que permiten el acceso a la cobertura.

A su entender, el problema que enfrenta Uruguay es que los instrumentos para avanzar son cada vez más complejos de desplegar y más caros, porque son prestaciones de naturaleza distinta de las transferencias monetarias. Además consideró que hay que discutir la dirección a seguir, ya que existen algunos avances importantes vinculados a los centros CAIF, la incorporación de escuelas de tiempo completo, etcétera.

Por otra parte, afirmó que un punto fundamental de los sistemas de cuidados radica en que la discusión en los países desarrollados está muy centrada en la vejez. Opinó que en el caso de Uruguay el avance inmediato que se debería lograr está vinculado



al cuidado de la infancia. Es necesario instrumentar lo que se tiene, dijo, en lo cual ha habido avances importantes aunque sigue siendo muy poco denso, ya que el alcance del sistema de cuidados vinculados a las edades preescolares (antes de los 4 años) es limitado. Además, en el sistema de cuidados vinculados a las edades escolares, cuando el/la niño/a todavía no tiene un nivel de autonomía como para cuidarse por sus propios medios se tiene el problema de que las escuelas son mayoritariamente de tiempo parcial. Si una mujer cuida a su hijo y tiene que hacer otro tipo de actividad laboral o no laboral tiene solo cuatro horas libres, sin tomar en cuenta los traslados. Así, la potencialidad de los sistemas institucionalizados en Uruguay para proveer este tipo de cuidados es bastante limitada todavía.

Arim relató que en un estudio que realizó el Instituto de Economía con Andrea Vigorito, Verónica Amarante y otros sobre desarrollo humano y juventud en el Mercosur, financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se observa, a partir de los datos analizados y por razones que están bastante bien establecidas tanto en la teoría como en la evidencia empírica, que el ingreso de las personas crece con la edad y está vinculado a la acumulación de experiencia laboral. Así, con los años se logra una inserción más fuerte en el mercado de trabajo debida a la densificación de las redes laborales y otros factores. Los datos indican que el ingreso de las mujeres desde los 24 años va aumentando en forma casi monótona hasta los 44 años. Pero la situación es distinta si se incorpora la presencia de hijos. La condición de madre determina menores ingresos en el mercado de trabajo, es decir, el ingreso esperado de una mujer, por el simple hecho de ser madre, disminuye en la trayectoria vital. La autonomía económica de las mujeres se ve nítidamente afectada por la presencia de los hijos. Asimismo, las mujeres con idéntico nivel educativo e idénticas características que los hombres ganan menos, entonces la ausencia de sistemas de cuidados cuando se da un proceso de asignación de roles asociados al sexo genera que el hombre tenga una posición de negociación mejor que la de la mujer, porque, entre otras cosas, su salario potencial en el mercado de trabajo es más alto. Ante la ausencia de sistemas de cuidados y el hecho de que alguien tiene que cuidar a los niños, la solución por la cual se suele optar es que ese alguien sea la mujer. Por tal razón, la mujer está más ausente del mercado de trabajo, lo cual retroalimenta el proceso, ya que el retiro del mercado provoca la depreciación de las redes laborales.

La provisión de sistemas de cuidados vinculados a la infancia es clave para combatir la privación en los sectores hoy más perjudicados en Uruguay. Arim señaló que no es de extrañar que la tasa de actividad de las mujeres en los hogares de los primeros percentiles de ingreso sea mucho menor que la de los hombres. En la parte superior de la distribución de ingresos las mujeres no llegan a tener la tasa de actividad de los hombres pero son muy similares. En cambio en el segundo decil la tasa de actividad es mucho menor, lo cual sugiere la necesidad de avanzar sistemáticamente en la construcción de un sistema de protección social que habilite, institucionalice y brinde elementos para que todos los miembros activos del hogar se desarrollen y puedan optar libremente por una trayectoria laboral y familiar. En la actualidad las políticas públicas y los marcos institucionales no lo permiten.

También visualizó el problema de que las mujeres se emplean en puestos de trabajo más flexibles (menos horas) y en general más informales, salvo en los centros públicos, donde hay otros marcos de regulación.

Por último, expresó que el sistema de cuidados tiene una funcionalidad, y es exclusivamente en los aspectos de más deficiencia del mercado de empleo, en tanto incrementa la tasa de actividad de los sectores, lo cual tiene impactos positivos en el funcionamiento de todo el Estado de bienestar, porque el incremento de la tasa de actividad aumenta la densidad de cotizaciones y la capacidad de acreditar derechos en el sistema contributivo. Sugirió avanzar en la integración de un sistema contributivo y no contributivo y evitar la fragmentación que puede surgir de la situación en que aquellos que tienen cierto nivel o capacidad de insertarse en el mercado de trabajo acceden al sistema contributivo y otros no lo pueden hacer.

Opinó que el sistema de cuidados es un componente central de la estrategia de desarrollo del país. Por tanto se debe avanzar en su institucionalización, ya que como son sistemas caros no son de fácil implementación e implican construir un conjunto de prioridades respecto a las políticas públicas. Sugirió avanzar en la institucionalización de sistemas de cuidados de la infancia, que concibe como el primer ámbito en el que se debe trabajar, ya que es donde se tienen necesidades emergentes más claras y urgentes. Consideró que hay que profundizar, ampliar y quizás universalizar otro tipo de instrumentos más complejos en términos de diseño y que hacen a la sustentabilidad de los procesos de salida de los niveles de privación. Sin sistemas amplios de cuidados vinculados a la infancia, un porcentaje de la población muy importante no va a tener las condiciones indispensables para salir de la pobreza por sus propios medios, es decir, a través de su trabajo, concluyó.



## Comentarios

*Christian Mirza*

Mirza sostuvo que es necesario contextualizar el debate en la realidad uruguaya, debido a que Uruguay se encuentra en un momento de transición vinculado a una posible reconstrucción del Estado de bienestar. Estos temas fueron expresamente planteados en el Plan de Equidad, que es la etapa actual, y a partir del que se reconfiguran y vertebran las políticas sociales en Uruguay. Existe una intencionalidad clara de transformar la matriz o el modelo de bienestar del país. En un contexto de transición, los cambios introducidos en materia de política pública social tienen que ver con respuestas inmediatas a partir del PANES y la generación de respuestas más o menos articuladas e integradas entre sí, orientadas a revertir las tendencias de pobreza y extrema pobreza, y que, a la par, posibiliten los cambios estructurales. Así, las reformas sociales de largo plazo y de hondo calado, al tiempo que apuntaban y apuntan a reconstruir la malla de protección social, introducen la idea de ampliar los campos de bienestar de la población uruguaya no solamente para aquellos sectores sociales en situación de extrema vulnerabilidad social.

Afirmó que esto es una tendencia más que evidente que tiene que ver con los cambios sociodemográficos y en los arreglos familiares. Las proyecciones para 2025 indican que los mayores de 65 años serán más del 17% del total de la población en Uruguay. Asimismo, en los arreglos familiares se evidencia una reestructuración de los roles y se subraya el papel de la mujer como principal proveedora de cuidados. Cuidadora no solamente de niños y segunda infancia, sino también de colectivos

como adultos mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad. Independientemente de su naturaleza, cuando se habla de sistemas de cuidado es preciso asociarlos a la promoción e instrumentación de políticas claramente dirigidas a la emancipación y dotación de mayor autonomía de las mujeres. Mirza sugirió hacer hincapié en la primera infancia, pero no regirse por el falso dilema de si apoyar y extender servicios vinculados a la primera infancia o a los colectivos de adultos mayores y discapacitados.

Sostuvo que cuando se habla de sistemas de cuidados se tiene que identificar claramente cuáles son los colectivos dependientes en Uruguay. Hoy no existe en el país un sistema de cuidados, lo que existe es parcial y fragmentado, y parte de la provisión de cuidados se vincula al mercado.

Entre los colectivos de dependientes está la primera infancia, para la cual están los centros de atención CAIF (0 a 3 años), y a partir de los 4 años —desde 2009— es obligatoria la asistencia al sistema educativo institucionalizado. Está planteado en el horizonte mediano ampliar, extender y mejorar las prestaciones y los servicios educativos que prestan los centros de educación en el tramo de 0 a 3 años.

Por otra parte, está el colectivo de adultos mayores para el cual los servicios públicos todavía son insuficientes —básicamente por problemas de cobertura—, y existe una oferta en el mercado privado que hace depender de los ingresos del dependiente su capacidad de compra de los servicios de cuidados.

Mirza señaló que en términos de discapacidad en el actual gobierno se han hecho esfuerzos y se viene desarrollando la transición del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del Ministerio de Salud Pública (MSP) al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En este colectivo la mujer tiene un papel muy importante en el cuidado; en la actualidad se tienen muy pocos servicios de atención, aunque las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro procuran con mucho esfuerzo dar respuesta a los cuidados a personas con discapacidad, destacándose la tarea de PRONADIS en esta dirección.

Se planteaban, entre las cuestiones en torno al bienestar, temas vinculados a la eficiencia abordados en la literatura de las ciencias económicas relativos a la miopía de los agentes. Al respecto, Mirza consideró que no se trata solamente de miopía, sino de diversas condiciones y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas en cualquier sociedad para encontrar los mecanismos, estímulos e incentivos efectivos para el logro del bienestar propio y de la familia.

Destacó que el cuidado y la atención sociosanitaria constituyen un derecho social de ciudadanos y ciudadanas, y por tanto el primer y último garante de la provisión de los servicios y de los bienes relacionados con este derecho es el Estado. En segundo lugar consideró fundamental identificar con precisión los colectivos dependientes y necesidades y demandas. En tercer lugar, sostuvo que asegurar la protección y promoción implica lograr la cobertura necesaria con calidad para el ejercicio del derecho. En cuarto lugar garantizar la calidad y el control, en lo que el Estado tiene que asumir un papel regulador, de proveedor de servicios públicos, sin olvidar que existe una extensa red de organizaciones no gubernamentales —es decir, sin fines lucrativos— que tie-

nen y pueden tener un papel fundamental en la provisión de servicios de calidad en el sistema de cuidados.

Sugirió no pensar que el Estado se haga cargo y brinde por su cuenta todos los servicios de cuidados que sean necesarios, y que es fundamental considerar el sistema de cuidados con un doble propósito: cómo contribuye a la construcción de un itinerario de autonomía y emancipación de la mujer, y cómo contribuye a generar una estrategia de integración social de los colectivos dependientes.

Finalmente, coincidió en que la infancia es un colectivo fundamental, habida cuenta del peso que tienen los hogares con pobreza en Uruguay.

Remarcó que el papel del Estado debe ser sustantivo y central en la orientación de los procesos, no solamente con diagnósticos sino en la implementación, y que tiene que ver tanto con el cuadro normativo como con la implantación de los propios servicios de cuidados.

## Debate

*Álvaro Portillo (director del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura)*

Portillo realizó tres comentarios. El primero de tipo conceptual: señaló que el conjunto de problemas planteados en la reflexión sobre los sistemas de cuidados está presente no solo por imperfecciones del mercado circunstanciales o desde la década de los noventa, sino que son inherentes al advenimiento del capitalismo y han estado planteados siempre, con respuestas oscilatorias en función de distintas correlaciones de fuerzas, de distintas circunstancias históricas que cada sociedad ha vivido. Esto sería muy importante porque remite a la reflexión de fondo del problema, al modelo de país, al proyecto nacional y a consideraciones mucho más globales acerca de estos aspectos.

En segundo término, expresó que estaba correctamente señalado el tema de la sustentabilidad y consideró importante avanzar en los aspectos de ingeniería organizacional que hagan posible una mayor eficiencia y eficacia de la sustentabilidad de los sistemas de cuidados. Respecto a la sustentabilidad, sostuvo que Uruguay tiene experiencias históricas muy interesantes, desde el sistema mutual en los servicios médicos hasta el sistema CAIF. Desde allí planteó pensar que la sustentabilidad de los esquemas de cuidados pasa indefectiblemente por darle un enorme énfasis a la participación de los actores de la economía social y solidaria (cooperativas, asociaciones civiles, distintas modalidades de asociacionismo) que se ofrece como una muy buena alternativa tanto en términos normativos, de objetivos de política y de eficiencia y eficacia para dar respuestas. Economía social y solidaria no solamente pensada como tal, sino también en un esquema de profunda descentralización que rompa, si se quiere, con cierto verticalismo centralista que estuvo presente en el Estado de bienestar uruguayo. Hoy es muy importante redefinirlo y garantizar, a la luz de una visión descentralizada del sistema de cuidados, el protagonismo no solamente de agentes de la economía social y solidaria sino también de los agentes locales propiamente dichos, respetando con ellos todas las especificidades, todas las distintas características de la sociedad.

Y en tercer término suscribió plenamente todo lo dicho acerca de la atención de la infancia, que se presenta como reto, pero señaló que no hay que olvidar la importancia similar de la atención y continentación de la adolescencia y la juventud, que son los sectores con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Por todas estas razones debería insistirse más, además de en las escuelas de tiempo completo, en los liceos de tiempo completo, y para ambos —escuela y liceo— la ley de educación recientemente aprobada es un gran avance, ya que define el concepto de centro educativo con una enorme potencialidad autonómica para dar respuestas específicas y comunitarias a realidades específicas, lo que hace posible que esos centros constituyan un efectivo continentador de estos sectores de edad.

*Clara Fassler (coordinadora de la Red de Género y Familia [RGF])*

Afirmó que existen estudios que comprueban aquella sensación arrastrada durante años de que el trabajo no remunerado aporta a la economía nacional, a pesar de que no tiene reconocimiento ni valoración, y ancla a la mujer en una situación de subordinación que le resta capacidad para ejercer derechos y ser ciudadana de primera categoría. Preguntó a Arim cuál colectivo escoger y, en un mar de necesidades del dependiente, cómo establecer con claridad criterios para hacer una priorización lo más justa posible.

*Pablo Martínez (consultor del MIDES)*

Consideró que Uruguay está enfrentado a administrar una tensión entre las transferencias monetarias y la provisión de bienes públicos, lo cual será un tema presente en los próximos años. Opinó que Uruguay ha avanzado mucho en cuanto a los mecanismos de transferencias monetarias contributivas o no contributivas, como la reforma constitucional que intensificó las jubilaciones, y la ampliación del sistema de asignaciones familiares. Consideró que en particular existe una carencia importante en la provisión de bienes públicos, sean estos ofertados directamente por el Estado, por la sociedad con financiamiento del Estado (como el plan CAIF) o directamente por el mercado mediante actores privados. El país va a tener que enfrentar esa tensión, es decir, dónde se asignan los recursos: o bien a mejorar el sistema de provisión de bienes públicos, o bien a continuar expandiendo los mecanismos de transferencias monetarias.

*Milton Silveira (MIDES)*

Pidió que Arim mencionara cuáles son los grupos prioritarios a los que hay que atender en el país como parte de una primera discusión, y cuáles son los criterios de orientación que tiene que seguir el sistema de protección social en la actualidad. En segundo lugar, no compartió la consideración de la tensión entre las transferencias monetarias y en especies. Consideró que el 65% del gasto público social es rígido porque es una transferencia que reemplaza ingresos, y que el problema no está en el mecanismo de asignación sino en la estratificación existente y en el mercado de trabajo, que generan un mecanismo en la seguridad social en el que según la contribución es el retorno que se tiene como jubilación. Por tal razón, señaló que la discusión pasa por la estructura del sistema, que requiere una reforma.

Señaló que el gasto público en salud es el que más ha crecido en el último período de gobierno, más que el vinculado a la educación, que son los que más se han incrementado, por tanto no es cierto que las preferencias estén dadas por los sistemas de transferencia monetaria.

Como tercer punto señaló que Uruguay se aproxima al tema de sistemas de cuidados como si se tratara de algo nuevo, pero que en realidad cuenta con un conjunto de servicios que se pueden clasificar como servicios de cuidados. Sugirió determinar y discutir su orientación, articulación y procesos de reforma sobre la base del primer punto, esto es, cuáles son los criterios de orientación de un sistema de protección en su conjunto.

Finalmente se preguntó cuál es la demanda de otros grupos que requieren servicios de cuidados, personas dependientes fundamentalmente por discapacidad, ya que de hecho hay un gran solapamiento entre esas situaciones y tercera edad o personas en edad avanzada.

*Carmen Beramendi (Instituto Nacional de la Mujer [INAMU], MIDES)*

Intervino para sugerir algunas cuestiones vinculadas a la pregunta de si existe o no un sistema de cuidados en Uruguay. Sostuvo que en Uruguay ha existido un sistema de cuidados sostenido —sobre lo que planteaba Fassler— como una especie de subsidio que han hecho las mujeres tanto a las empresas como a las instituciones públicas, vinculado a un trabajo no remunerado que muestra una distribución desigual del trabajo doméstico en el interior de los hogares. Como señalaron varios expositores, la división sexual del trabajo doméstico existe y se ha ido construyendo una idea del cuidado como un bien que tiene que ver fundamentalmente con la vida privada. Consideró que el gran desafío está ligado al gran déficit en términos de construcción de sistemas de cuidados en un sentido más amplio, concebidos como un bien de carácter público con responsabilidades públicas que tienen que ser cubiertas de manera más integral.

Sostuvo que la discusión tiende a plantearse en un sistema de cuidados sostenido sobre la base del trabajo invisible y vinculado al bienestar social. Mencionó un trabajo de Rosario Aguirre que hace referencia a cómo se ha ido construyendo en Uruguay una forma de pensar el cuidado caracterizada por la invisibilidad. Consideró importante colocarle valor a lo invisible, y afirmó que cuando se reconocen los roles de género y su injusticia, el gran desafío a nivel del conjunto de políticas que se planteen en términos de transferencias o de cómo mejorar los bienes públicos es alentar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres respecto al cuidado, políticas pensadas sobre la base de un modelo de sociedad en que hombres y mujeres comparten corresponsablemente en la vida doméstica las tareas que incumben a todos. Por último, consideró necesario colocar la dimensión de la corresponsabilidad en la vida familiar, en la redistribución de tareas como un componente imprescindible en la constitución de un sistema de cuidados en que el rol de lo público también es clave.

*Rodrigo Arim*

Con relación a lo planteado por Portillo, señaló que se encuentra lejos de pensar que el problema de los cuidados es una falla de mercado que apareció en los noventa, sino

que es un problema normativo; planteó que en todo caso hay muy buenas razones económicas para abordarlo. Asimismo, no consideró que sea un problema solamente de capitalismo, sino que en todo caso el capitalismo hizo emerger el debate sobre cómo se estructuran los cuidados de las dependencias. Estuvo de acuerdo con Portillo en que no es un problema ni de falla de mercado ni de los noventa, en todo caso en los noventa hubo ausencia de discusión sobre esto, desapareció del *mainstream* —o corriente principal de pensamiento económico— la noción de intervención pública como elemento articulador de políticas de desarrollo. También estuvo de acuerdo con la propuesta de Portillo sobre adolescencia y juventud.

Compartió en términos generales lo dicho por Fassler y subrayó que el hecho de que las políticas hayan sido subsidiarias en buena parte de los debates de los noventa se debió a la ausencia de una noción de desarrollo como algo distinto de crecimiento. Señaló que es difícil contestar la pregunta de Fassler, dados los instrumentos estadísticos que se tienen, que hacen imposible realizar tal ejercicio.

Estuvo totalmente de acuerdo con Beramendi y remarcó que el cuerpo normativo debería reconocer la corresponsabilidad, pero que para construir y para que en el plano normativo-cultural e ideológico de una sociedad se acepte la corresponsabilidad se deberían socavar las bases económicas que hoy sustentan la no corresponsabilidad. Así, sostuvo que las bases económicas no permiten construir elementos para que la discriminación de género no siga operando en el mercado de trabajo. Por último expresó que los sistemas de cuidados tienen clara justificación normativa pero también de eficiencia, y que se deben atender para que lo normativo se pueda cumplir. Planteó que el sistema de cuidados cumple un rol normativo, pero asimismo cumple el rol de retroalimentar y socavar las bases que sustentan la división de trabajo intrahogar.

### *Christian Mirza*

Consideró que en la actualidad no hay un sistema de cuidados, sino un conjunto fragmentado y desarticulado de cuidados que se reparten entre el sector institucionalizado público, el sector informal doméstico privado y el mercado privado. En segundo lugar, consideró que las prioridades y las discusiones son políticas, y que por tanto son los técnicos los que tienen que proveer información e insumos que contribuyan a la dilucidación de algunas cuestiones. Sin embargo, como el tema tiene que ver con el bienestar de la comunidad, es de debate público y requiere una discusión pública.

Por otra parte, sostuvo que debe consagrarse el derecho social, es decir que se debe internalizar el cuidado como un derecho social, y por lo tanto se deben generar políticas a partir de ese reconocimiento. El sistema de cuidados institucionalizados podría implicar capacitación y generación de puestos de trabajo y llevar a que el 60-70% sea personal calificado, bien remunerado y femenino. Esto se liga a que el trabajo social históricamente ha sido característico de las mujeres, pero consideró que se trata de que existan posibilidades de elegir, esto es, posibilidades reales de optar y, por tanto, de tener las condiciones básicas cubiertas para un desarrollo y un ejercicio más plenos de todos los derechos sin distinción alguna.

## El surgimiento de los sistemas de cuidados. El caso español

*Marisol Pérez (secretaria de Bienestar Social, Salud y Consumo de la Comisión Ejecutiva Federal, y diputada del PSOE, portavoz de Política Social del Grupo Parlamentario Socialista)*

Pérez sostuvo que en España la ley de dependencias fue una auténtica revolución debido a que supuso completar el Estado de bienestar. Asimismo, señaló que durante prácticamente toda la legislatura inicial del gobierno socialista de Zapatero fue objeto de discusión y debate para llegar finalmente a la concreción.

Consideró que la atención a la infancia, a la juventud y a las personas mayores no son excluyentes entre sí, que es necesario hacer un trabajo para todos los colectivos de forma paralela. La ley de la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia es tan importante como la ley de igualdad, que recoge los permisos de paternidad para los hombres y las mujeres. Sostuvo que a nivel de los sistemas de educación y de cuidados infantiles en España se está dando un gran impulso a la educación entre 0 y 3 años.

Respecto de por qué hicieron la ley de la dependencia en España, planteó que había que dar una respuesta política a las necesidades sociales. La dependencia, como es entendida en España, refiere a una situación personal ligada a la falta de autonomía física o intelectual que se caracteriza por una necesidad importante y prolongada de ayuda o de asistencia para realizar los actos corrientes de la vida cotidiana, de modo particular lo referente al cuidado personal para desplazarse, vestirse, etcétera. Es una respuesta política a necesidades sociales vinculadas al envejecimiento de la población, la discapacidad y los cambios en las familias.

La atención a la dependencia no era un problema nuevo en España en 2004, cuando el tema se llevó al Parlamento y a la agenda política. Lo nuevo era la dimensión que había adquirido como consecuencia del envejecimiento de la población y las transformaciones de la familia. Otra característica fue la aceleración en el tiempo y la intensidad del fenómeno. En España los mayores de 65 años en 2004 ya representaban el 17% de la población, casi 7,5 millones de personas; en las últimas décadas esa población se había duplicado y las previsiones para 2050 sugerían que se triplicaría. El progresivo envejecimiento en España no es concebido como un hecho negativo sino como algo muy positivo, ya que es consecuencia de mayores niveles de bienestar.

Pérez señaló que cuando se habla de dependencia, no se piensa solamente en personas mayores sino que la dependencia afecta a todas las edades. Según la Encuesta de Discapacidad, Deficiencia y Estado de Salud (1999), existía en España un total de 2.215.000 personas de más de 6 años que presentaban alguna discapacidad respecto de las actividades de la vida diaria, es decir, estaban en distintas situaciones de dependencia. De



este colectivo la población de 65 años y más era de casi un millón y medio de personas. Asimismo, la tendencia a una mayor demanda de cuidados se contraponía a la mayor dificultad de las familias para prestar esos cuidados, lo que en España es denominado *apoyo informal*. La familia española estaba cambiando y sigue cambiando, el modelo de solidaridad familiar estaba entrando en un proceso de transformación debido a la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo que reducía la población cuidadora y sobre todo la intensidad de los horarios de atención. A esta nueva realidad social había que darle una respuesta política, y el gobierno estaba plenamente decidido a darla porque el problema afectaba no solo a las personas dependientes sino también a las familias. Así, el objetivo fue impulsar mediante una ley del Estado un sistema de autonomía y atención de la dependencia que los acercara a los niveles que existían en esos momentos en la mayoría de los países europeos, y configurar de esa manera el cuarto elemento del Estado de bienestar (sanidad, educación, pensiones contributivas y no contributivas y el nuevo sistema de atención a la dependencia).

La atención a la dependencia se prestaba en España por el sistema sanitario y en el ámbito de los servicios sociales. Los últimos estaban muy poco desarrollados y dependían de las características de los distintos territorios o comunidades autónomas, ya que estas llevaban la gestión y tenían las competencias de los servicios sociales y sanitarios. No contaban con un sistema, sino que tenían servicios sociales que ofrecían servicios insuficientes y de manera desigual. Los servicios sociales no estaban garantizados como derechos, sino que eran sometidos a las pruebas de renta. En vistas de este panorama se decidieron por una estrategia para poner en marcha la ley de dependencia.

La idea surgió del presidente Rodríguez Zapatero, quien el 30 de junio de 2004, cuando tomó posesión en el Congreso de los Diputados, comunicó que el gobierno quería adoptar el diálogo y la colaboración con todos los actores implicados, sociales, políticos y económicos, como método de trabajo para elaborar el proyecto de ley. En diálogo con los agentes sociales, los representantes de las organizaciones no gubernamentales, el tercer sector —que hacía un trabajo muy importante, sobre todo con los dependientes con discapacidad, y estaba muy organizado— y el sector empresarial sociosanitario, que también estaba haciendo un trabajo importante en la comunidad.

Para implantar el nuevo sistema, la coordinación entre los actores implicó un compromiso total para la elaboración del denominado *Libro blanco de la dependencia*. El libro se diseñó como instrumento para hacer compatible el rigor de la propuesta en la que trabajaron expertos, instituciones, comunidades autónomas y los distintos gobiernos con el principio de transparencia en la toma de decisiones. El documento ofreció un diagnóstico veraz y riguroso de la situación en la cual se pretendía actuar y constituyó la guía para llevar a cabo el proceso de participación y consulta en el que el propio *Libro blanco* se convirtió en el referente del diálogo social y político. El libro contenía aspectos demográficos, características y perfiles de la dependencia, el régimen jurídico de protección de las personas dependientes que existía en ese momento en el país, los procedimientos de valoración de la dependencia, el tipo de cobertura de la red de servicios y centros sociales, teleasistencia, servicio de ayuda al domicilio, centros de día y residencias y la cobertura de la red sanitaria. También recogía los presupuestos y recursos económicos que destinaban las distintas administraciones a la financiación, y avanzaba una propuesta de modelo para la implantación de un sistema nacional de atención a la dependencia.

Al compararse con los países del entorno, se encontraron con situaciones protectoras diferentes, que se podían agrupar en tres modelos: modelo de protección universal al que pertenecían los países escandinavos y Holanda, modelo de protección por medio de la seguridad social que existía fundamentalmente en Austria, Alemania y Luxemburgo, y modelo asistencial, que deriva de la famosa *charity* inglesa, dirigido solamente a la protección de las personas con insuficiencia de recursos.

Mediante la estrategia de participación de todos los colectivos y del diálogo promovido por el gobierno y el Parlamento, tenían que encontrar su propio modelo, para lo cual empezaron a hablar y a llegar a acuerdos, crearon mesas de diálogo con sindicatos, empresarios, organizaciones no gubernamentales y el tercer sector. Venían de una época en la que España había crecido mucho, pero el crecimiento no se había repartido en la sociedad. La política que desarrolló el gobierno de Zapatero se encaminó a corregir las desigualdades y a consolidar y ampliar el Estado de bienestar que garantizaría los derechos. Por esta razón, se quiso fortalecer y asegurar un modelo social inclusivo, integrador, en el que la igualdad de todos los ciudadanos fuera una realidad de hecho. La prosperidad, la igualdad y la solidaridad fueron tres objetivos que se marcaron los socialistas en su tarea de gobierno para salvaguardar los valores de una sociedad plural e integradora en la que los derechos sociales, la inclusión y la protección social son los pilares que le dan sustento.

La ley de dependencia fue aprobada por amplia mayoría en abril de 2006, fruto de un amplio consenso político y social.

Se desarrolló un servicio nuevo, de promoción de la autonomía personal para aquellas personas que tienen sus capacidades intelectuales plenas, que pueden hacer un trabajo, que pueden formarse, que pueden ser parte activa de la sociedad, que tienen que tener reconocidos sus derechos como seres humanos. Para estas personas se implementó una prestación distinta, que es un asistente personal que las acompaña a realizar sus estudios, al trabajo, lo que les permite tener una vida autónoma. Se pasó de un sistema de protección bismarckiano a un sistema de protección basado en la ciudadanía, al garantizarse los derechos mediante la creación de un sistema de apoyo y atención a la dependencia que incluye servicios y prestaciones con el fin de promover la autonomía y protección de las personas en todo el territorio nacional.

A nivel de los servicios se elaboró un catálogo que incluye teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día, centros de noche y centros residenciales, diferenciados entre centros residenciales para personas mayores (geriátricos) y centros residenciales para personas con discapacidad de determinadas edades. Asimismo, se excluyó la prestación económica vinculada a la contratación de un servicio cuando no fuera posible ofrecerlo desde la red pública. Se señaló que era importante que dispusieran de una prestación económica en tanto y en cuanto el sistema público no pudiera facilitar todos los servicios a los ciudadanos en situación de dependencia. La ayuda económica se ofrecía a los cuidadores familiares, y se establecía la obligación de que recibieran una formación para evitar, entre otras cosas, problemas tales como la depresión, problemas físicos, y que tuvieran derecho a la seguridad social.

El principal avance que ha supuesto la ley de dependencia es que a partir de 2007, cuando entró en vigor, las personas acreditadas como dependientes tienen un derecho

real a recibir cuidados y atención mediante servicios adecuados a su grado y nivel de dependencia (se establecieron tres grados de dependencia). A su vez, se entiende que llevará un tiempo largo —hasta 2015— desarrollar la ley, ya que primero se atenderá a los grandes dependientes y luego a aquellos con una dependencia moderada. Esperan que en 2015 estén incorporadas al sistema todas las personas. Otro dato importante es que la responsabilidad de esta ley es del Estado y de las comunidades autónomas, que son parte del Estado.

Por otra parte, se señaló que cuando se hizo la ley, la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) hizo un estudio que demostró que su implementación podía generar de 300.000 a 500.000 empleos directos a lo largo de los ocho. En Europa ACCENTURE hizo otro estudio muy interesante, según el cual las únicas posibilidades que tenía Europa de crecimiento serio de empleo estaban en el sector sanitario y en el sector de los servicios sociales. Por lo tanto se concebía como una oportunidad para el empleo muy importante, además de que la mayoría de estos empleos beneficiaría a colectivos con especiales dificultades a la hora de encontrar un puesto en el mercado de trabajo.

Se considera que en el marco de la nueva ley no está bien hablar de *gasto social*, sino que es más adecuado hablar de *inversión social*. Inversión no solo en calidad de vida para las familias, sino inversión porque al generar empleo, se genera riqueza.

Otro elemento importante en la singularidad de la atención a cada persona en situación de dependencia es que todos los servicios se pueden complementar y variar en función de la necesidad de la persona dependiente, ya que existe el llamado Plan Individual de Atención (PIA) en el que cada persona recibe los servicios que mejor le vienen, que más le convienen, sea quedarse en su propio domicilio y ser atendido allí o institucionalizarse en una residencia, etcétera.

Por otra parte, la financiación es compartida entre la administración nacional del Estado, las comunidades autónomas y los beneficiarios que participan económicamente de manera progresiva y en función de su capacidad personal.

Por último, se señaló que la ley está dando coherencia a la diversidad que había, garantizando el acceso de todos los ciudadanos que lo necesitan al sistema. Se pretende asegurar la calidad de los servicios prestados tanto por los agentes públicos como por los privados. La ley establece un sistema que corresponde primero a las demandas de los ciudadanos, dando una respuesta política que ofrece mayor protección social, más creación de empleo y riqueza.

## Comentarios

*Jorge Papadópulos (director del BPS)*

Papadópulos sostuvo que en Uruguay, más allá del conjunto de los trabajos académicos y de algunas iniciativas en materia de política social, en el tema de la dependencia invisible así como en el de cuidados en cierta medida el país está matizado en un modelo familiar de cuidados. Se considera natural que la carga de los cuidados recaiga

en las familias, por lo que se toma como un dato de la realidad, lo que hace que no sea visto. Por esa razón da mucho trabajo incorporarlo a la agenda pública y política y, como consecuencia, generar políticas públicas que ayuden no solamente a resolver los problemas concretos de las poblaciones con las cuales se quiere trabajar y a las que se quiere beneficiar, sino también políticas públicas que generen oportunidades de empleo, oportunidades de inversión en infraestructura, tecnología adecuada, trabajo calificado, semicalificado y no calificado. Muchas veces se asume que una política de cuidados, en la medida en que los cuidados han sido tradicionalmente femeninos y de baja calidad, reproduciría el esquema y generaría más trabajo de mala calidad para las mujeres, lo cual no necesariamente sería así.

Papadópulos señaló que había tenido la oportunidad de estar en España, visitar servicios y ver cómo, por ejemplo, la teleasistencia está tan desarrollada que permite el trabajo de asistentes sociales, psicólogos, sociólogos, etcétera.

Confió en que el seminario hiciera más visible el tema de los cuidados y sostuvo que el país ya tiene experiencias de debate —por ejemplo la del diálogo nacional por la seguridad social— que permiten el desarrollo de una política al respecto. Asimismo, planteó que a comienzos del actual gobierno se estableció la necesidad de crear un sistema nacional de atención al adulto mayor, para lo cual trabajaron en conjunto el BPS, el MSP y el MIDES, y se elaboró un documento provisorio sobre el cual se debe seguir avanzando. A su vez, en 2009 se llevó a cabo un encuentro en el que participaron esas instituciones y organizaciones de la sociedad civil, organizado por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y el EuroSocial, en el que se trató el tema de la salud y el adulto mayor.

Papadópulos señaló que siempre se ha focalizado en los adultos mayores. Sin embargo, afirmó que en el transcurso del seminario se señalaron otras problemáticas y se habló de los cuidados y no necesariamente de la dependencia, más allá de que fuera posible considerar que la dependencia en sentido genérico es la situación de aquellos que no pueden valerse por sí mismos por razones de edad. Así, no se logra dar la cobertura necesaria a los niños de 0 a 3 años, no existe una política ni educativa ni de cuidados —a pesar de los CAIF, que son un programa que se desarrolla y fortalece— que permita resolver los problemas que señalara Arim.

Afirmó que hay suficiente evidencia empírica de que la existencia de servicios de cuidados para niños de 0 a 3 años y para niños en general no solo aumenta la tasa de actividad y empleo de la mujer, sino que incrementa la tasa de natalidad. En los países nórdicos, donde los servicios de atención a los niños menores están más desarrollados, se da este fenómeno que no se produce en Europa del sur, donde se están dando procesos inversos de descenso de la natalidad y envejecimiento.

En Uruguay, si bien para los niños a partir de los 4 años el problema estaría parcialmente resuelto a través del sistema educativo —a pesar de que no se hayan universalizado las escuelas de horario completo—, el acceso a la escuela no supone necesariamente acceso a los cuidados.

Consideró necesario trabajar con la población objetivo de 0 a 3 años y con la población en situación de discapacidad, para lo cual existen programas pero no existen

políticas. Existen programas e iniciativas (muchas de ellas surgidas de la sociedad civil, del tercer sector) que constituyen partes o piezas de un edificio que está en proceso de construcción.

El tercer aspecto que hace a la política de promoción de la autonomía y la protección de las personas en situación de dependencia sería una política social vinculada a la toma de decisiones acerca del modelo de justicia social que se quiere alcanzar. España sigue cierto modelo de justicia social que se expresa en decisiones de naturaleza técnica y política que tienen que ver con el modelo de financiamiento, el modelo de gestión y el modelo asistencial. En el caso uruguayo es posible hablar de un modelo de justicia redistributiva en el cual el que paga más es el que tiene más, lo que supone un modelo de justicia conmutativa en el cual se recibe en función de lo que se aporta. El sistema bismarckiano de seguridad social está basado en esto, en la capacidad contributiva. Por otra parte, los modelos de política social basados en la universalidad y el financiamiento según rentas generales son mucho más equitativos que el modelo de justicia de naturaleza bismarckiana, debido a que este último está fuertemente asociado al lugar que ocupan las personas en el mercado de trabajo, y si estas están en el mundo informal no tienen acceso a las prestaciones.

Papadópulos planteó que el problema ético tiene que ver con la equidad vertical y horizontal. La equidad vertical se liga a la redistribución general de los ingresos en la sociedad entre grupos y clases, y la equidad horizontal a la distribución en el territorio. Señaló que Uruguay tiene un problema con la infancia, ya que la mitad de los niños nace por debajo de la línea de pobreza. Este problema, que hace al modelo de sociedad que se quiere, hace a la equidad y al modelo de justicia social al que se aspira.

Opinó que se deben plantear políticas que requieran procesos de inclusión paulatinos, pero que es necesario tomar decisiones al respecto.

Valoró positivamente del modelo español lo que tiene que ver con el modelo de gestión en el que se optó por asumir un tiempo para la incorporación de todos los dependientes e incluir a los grupos de mayor riesgo en primer lugar, para luego incorporar paulatinamente al resto. Recomendó la gradualidad planificada y tener un plan estratégico antes de diseñar una política, o hacer parte de la política en el plan estratégico.

Consideró que en la actualidad se tienen recursos muy importantes en las transferencias monetarias, las dirigidas a la infancia a través de asignaciones familiares y las jubilaciones y pensiones. Las transferencias monetarias por incapacidad son de naturaleza contributiva, ya que las personas tienen que haber trabajado para poder recibirlas. Asimismo, se dan pensiones no contributivas por discapacidad a todos aquellos que estén incapacitados en forma absoluta y permanente para trabajar. Existen además las pensiones por vejez no contributivas. Esas transferencias representan alrededor del 12% del producto bruto interno (PBI) del país y son un gasto rígido que ha permitido abatir seriamente los niveles de pobreza entre los adultos mayores. Por otra parte, existe un 30-40% de transferencias de rentas generales para financiar el conjunto del sistema, que también es una base para avanzar hacia un modelo de seguridad social de naturaleza no contributiva con sistemas complementarios.

Informó que el BPS tiene un programa de fortalecimiento de la sociedad civil organizada que apunta a fortalecer a las organizaciones del tercer sector, con un presupuesto aproximado de un millón de dólares, a partir del cual se transfiere dinero a las organizaciones de jubilados y pensionistas y a organizaciones que se dedican a los cuidados, clubes de abuelos y hogares y residencias administrados por el tercer sector, que tienen que estar registrados en el BPS como instituciones, para lo cual deben cumplir con ciertos requisitos de habilitación establecidos por el MSP y acompañados por el BPS. A su vez, el BPS administra un fondo de viviendas para jubilados que ha construido alrededor de 160 complejos habitacionales. Sin embargo, es un programa dirigido a personas autoválidas, es decir que no ha sido pensado para personas en situación de dependencia o que necesitan servicios.

Por otra parte, explicó que el BPS ha avanzado hacia un sistema de cupo-cama por el cual convenia con los hogares del tercer sector el apoyo en capacitación e inversión en infraestructura. Se convenia un cupo-cama para aquellas personas que quedan en situación de dependencia o discapacitadas que pasan a vivir en estos hogares. Además, existe un conjunto de programas para la discapacidad con un monto fijo de dinero que se transfiere a instituciones del tercer sector que se ocupan de la rehabilitación. Estas prestaciones se encuentran en proceso de reorganización en coordinación con otras instituciones que también dan este tipo de prestación. Así, si bien hay muchos programas, están descoordinados, lo que produce deficiencias de funcionamiento. Existen 220 institutos de rehabilitación a los cuales el BPS apoya, y apoya además el transporte para niños con algún tipo de discapacidad. De esta forma, la inversión que actualmente se realiza es de 17.000.000 anuales.

En la actualidad el MIDES tiene un repertorio amplio de políticas sociales que permite saber que existen 149 programas en el país para personas mayores de 64 años. Los programas están distribuidos en todo el territorio y muchos de ellos están a cargo de intendencias. De los 12 programas de naturaleza territorial, 4 están en Canelones, 2 en Montevideo y el resto en Salto, Cerro Largo, Maldonado Paysandú, Rivera y Soriano. Además las intendencias colaboran, en algunos lugares dan apoyo sobre todo a los trabajadores de los hogares que convenian con el BPS.

Por otro lado, Papadópolos señaló que hay una inversión que no es solamente pública en la medida que el Estado no se hace cargo de la totalidad del problema, sino que también está el mercado. En este caso, el mercado es el que *resuelve* el problema, pero mediante el gasto del bolsillo de las personas.

Se preguntó hacia qué modelo de financiamiento debería ir el país. Según la literatura, existen por lo menos tres modelos: uno universal financiado por rentas generales, uno corporativo financiado por trabajadores y empleados, y el modelo de protección social nórdico. Si se toma el ejemplo de España, es un modelo mixto porque está financiado por el Estado y las comunidades autónomas y tiene el copago de las personas que acceden según su capacidad contributiva, aunque si no tienen capacidad contributiva tienen garantizado el acceso.

Señaló que en Uruguay los servicios están concentrados en Montevideo, y en el interior existen muy pocos de naturaleza pública. Sin embargo, mencionó que se está iniciando un proceso de descentralización que incluye la creación de alcaldías.

Consideró relevante que el modelo al cual ha apuntado España se base en la ciudadanía y cuente con un sistema de financiamiento mixto que reconozca las desigualdades de capacidad contributiva pero brinde servicios iguales para los desiguales.

Sostuvo que en la línea del trabajo en torno al llamado universalismo básico se debería avanzar hacia un modelo que recoja las capacidades instaladas en la sociedad en el sector público, el sector privado y el tercer sector como ejecutores y proveedores de servicios.

Aclaró que una cosa es garantizar el servicio y otra regularlo. Al respecto, la provisión no necesariamente tiene que ser realizada por el Estado, y la realidad evidencia que los servicios de cuidados que se prestan en Uruguay no son públicos sino privados, que es preciso tener en cuenta esa realidad institucional de la cual se parte y pensar que hay que mejorarla pero no tirarla: regularla y acompasar el crecimiento, el desarrollo y el fortalecimiento de ese tipo de servicios. Opinó que lo importante es que el modelo garantice una calidad homogénea para todos los ciudadanos.

Finalmente, mencionó que en la actualidad se tienen diagnósticos e información fragmentados, pero no acuerdos sobre la información y las alternativas a seguir: lograr acuerdos que contemplen las necesidades, los objetivos y los intereses de los actores involucrados, como la propia población objetivo de la política y los actores que van a prestar los servicios: el sector privado, el tercer sector y el Estado. Consideró extremadamente importante visualizar las oportunidades de inversión que existen en cuanto al desarrollo de servicios.

## Debate

*Clara Fassler*

Señaló que la revisión del caso español da la posibilidad de avanzar en la construcción de un derecho universal en Uruguay y que es necesario pensar en la posibilidad de financiarlo mediante impuestos. Opinó que en el modelo español si bien es cierto que las mujeres que en este momento están cuidando son de edad media, más bien mayores y con poca educación, su reconocimiento en términos sociales y a nivel de la seguridad social es bastante pobre. Comentó que le contaron que lo que esas mujeres reciben por el cuidado ronda los 500 euros, monto que no equivale siquiera a un salario mínimo. Por esa razón sostuvo que el reconocimiento de su participación en los cuidados y la valoración de ese trabajo son bajos, de manera tal que a las cuidadoras se las coloca en un nivel de subordinación porque tienen que seguir metidas en la casa. El reconocimiento es bajo, y si bien es mejor que si no existiera, no equivale a transformarlas en trabajadoras formales.

Le preocupa cómo esto podría metabolizarse y aplicarse a la realidad uruguaya. Sostuvo que se están gastando muchos recursos, algunos de los cuales son invisibles, y que afortunadamente se empieza a medir el trabajo que las mujeres realizan en torno al cuidado y lo doméstico, que debe hacerse visible. Afirmó que es mucho el trabajo no remunerado que aportan las mujeres y que debería tener una traducción en reconocimiento monetario, seguridad social y demás aspectos, porque están contribuyendo al

cuidado de las distintas generaciones. Pensando en la sociedad progresista que tiene como horizonte la equidad y el respeto de los derechos humanos, las mujeres son tan humanas como el resto, concluyó.

*Carmen Midaglia (Instituto de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República [FCS-UDELAR])*

Midaglia preguntó cuáles serían los mecanismos de regulación para asegurar homogeneidad territorial en términos de los agentes proveedores. Asimismo cuáles serían la regulación y la formación de estos cuidadores con toda su especificidad y cómo combinar la calidad general en la provisión y la calidad general del cuidado —que en el caso español se planteó que está relativamente personalizado—, es decir, cómo generar la calidad de servicio y cómo traducirlo en la heterogeneidad o el abanico de posibilidades y su vinculación con la formación. ¿Cómo lo han resuelto? Supuso que existen dilemas debido a que seguramente no es un aspecto fácil de resolver.

*Milton Silveira (MIDES)*

Respecto a la forma de financiación del sistema, según entendió, en el caso español es del Estado central y de las comunidades, e imaginó que eso plantea una serie de problemas o da lugar a unas cuantas reuniones y llamadas telefónicas para negociar quién pone qué y cuánto. Cuánto de eso plantea un problema no solo desde el punto de vista de la sustentabilidad sino de la economía política y pragmática, teniendo en cuenta el tema de la distribución. Y, vinculado a lo anterior, si no es un factor de riesgo de fragmentación, es decir que aquellas comunidades con más recursos pueden invertir más y obtener mejores resultados.

*Rodrigo Arim*

Preguntó sobre los aspectos procedimentales para discutir y elaborar un proyecto de esta naturaleza en Uruguay. Si bien consideró que la experiencia del diálogo social es válida y puede conducir al establecimiento de un conjunto de medidas, estarían fundamentalmente centradas en el componente bismarckiano o contributivo del sistema. El propio proceso de diálogo se daría entre agentes involucrados, y estos, tanto los empresarios como los sindicatos, provienen fundamentalmente del sector formal, con una alta adscripción al mercado formal, y así generan derechos a la protección social. Para Arim, este es uno de los riesgos que se corren, porque cuando se empieza a analizar cómo se financiaría y qué tipo de prestaciones se brindarían, aparece el tema de los cuidados vinculado a aquellos que tienen derechos acreditados en el BPS.

Consideró que en el caso de Uruguay habría que empezar por el cuidado vinculado a la infancia, lo que no implica contraponer universos sino asumir velocidades distintas en la lógica del plan de estrategia planteado por Papadópulos. La lógica de cómo proceder para que en ese proceso y como resultado sean beneficiados aquellos que tienen más dificultades para acreditar cuidados en el sistema. Afirmó que quienes



tienen más dificultades hoy en Uruguay son los sectores que no están adscritos al sistema contributivo.

*Erika van Rompaey (investigadora de la Universidad Autónoma de Barcelona)*

En el marco de su tesis doctoral orientada al análisis de las políticas de cuidados mediante una investigación comparada entre Barcelona y Montevideo, focalizó en las trabajadoras del cuidado directo en domicilio. Comentó que el año anterior estuvo en un congreso en Barcelona organizado por Comisiones Obreras en el cual se debatió fundamentalmente el tema de los cuidadores informales, con la figura creada por la ley de *cuidador informal*, que viene a suplir los servicios en domicilio, es decir, a las trabajadoras familiares que tienen mucha tradición en Barcelona. A su vez, las trabajadoras familiares tienen unos niveles de formación importantes en temas de cuidados, se considera una profesión que requiere formación.

Durante el congreso observó que las trabajadoras familiares estaban muy preocupadas porque la ley pone en cuestionamiento su trabajo a través de la figura del cuidador informal. La ley indica que tanto un familiar como una persona allegada pueden recibir la prestación económica, que es muy modesta si se piensa que el salario mínimo en España es de 650 euros, y esa prestación es de 500 euros y no hay obligatoriedad de aporte a la seguridad social. Por tal razón no es posible hablar de un empleo de calidad, es decir, el cuidador informal no es un empleado. A nivel de los datos españoles sobre la dependencia, las prestaciones otorgadas actualmente, la mayoría de las prestaciones vinculadas al domicilio que se han otorgado por la ley, están vinculadas a una prestación económica para el pago de un cuidador informal muy por encima de las prestaciones en servicios de ayuda en domicilio. En términos de creación de empleos, que es un objetivo europeo, en España se corre el riesgo de avanzar hacia un modelo de cuidado mediante el pago del cuidador informal que no representaría un modelo de carácter profesionalizador, al que se apuntó originalmente. Van Rompaey entiende que debe de ser complicado implementar el sistema, pero preguntó si los datos tienen que ver con las dificultades de implementación del servicio o con una estrategia más a largo plazo, en el sentido de que quizás sea menos costoso, o menos difícil de implementar, el pago a cuidadores informales. Preguntó cómo lo evalúan y en función de qué criterios proponen lo que proponen.

## Respuestas

*Marisol Pérez*

Pérez señaló que se les da poco dinero a los cuidadores o cuidadoras informales familiares, ya que se quiere que sean profesionales. Señala que si le pagaran lo mismo a un cuidador informal que a un cuidador formal con una formación, se estaría apartando del mercado a los profesionales y manteniendo un trabajo de baja calidad. Asimismo, sostuvo que en España un 13% de cuidadoras que habían abandonado su trabajo gracias a la ley han vuelto porque no les conviene ser cuidadoras informales por 500 euros. Por otra parte, hay un grupo de mujeres muy mayores sin ninguna formación y

que no podían alimentar con unas prestaciones económicas altísimas que desplazaran a los trabajadores formados. Por esa razón es una prestación inferior.

Cuando empezaron a elaborar la ley no tenían ni las infraestructuras en residencias, ni los centros de día, ni siquiera las empresas, las organizaciones y los mecanismos para la atención en domicilio suficientes. Han empezado a formar en atención en domicilio y a crear las infraestructuras de centros de día y residencias.

Pérez explicó que debido a que no tenían ni las infraestructuras humanas ni materiales tuvieron que dar ese paso intermedio, vía las prestaciones económicas vinculadas también a la contratación. Establecieron un período transitorio de un año para que quienes realizan la valoración de dependientes (es decir, los equipos que aplican los baremos) pudieran contratar a la gente o subcontratar a empresas o mediante un colegio profesional de trabajadores sociales, ya que tampoco existían los equipos.

Señaló que cuando tengan todos los servicios creados estos se podrán compatibilizar con el cuidador familiar informal o puede haber cuidador familiar y teleasistencia.

Se tiene una financiación definida y de momento las comunidades autónomas desean más recursos, y los presupuestos generales del Estado han aumentado. A modo de ejemplo, señaló que este año la previsión de la memoria económica de la ley fue aumentada en 79%. Asimismo, sostuvo que existen tensiones pero que hay un sistema de coordinación, que es el Consejo Interterritorial, donde se toman las decisiones por acuerdo y por mayoría de las comunidades autónomas con relación a los mínimos y los servicios básicos. Planteó que en su opinión el sistema está bien montado.

# La gestión política de los sistemas de cuidados: aplicación y desarrollo de la ley de dependencia en las comunidades autónomas

*Micaela Navarro (consejera de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía)*

Navarro consideró que Uruguay y España tienen muchas similitudes, aunque están lejos geográficamente hablando. Muchas características que tiene Uruguay están vinculadas de manera muy directa no solo con España, sino de manera muy concreta con Andalucía. También en cuanto a la situación demográfica, al envejecimiento de la población, con relación a esa doble o triple responsabilidad que a veces tienen las mujeres con respecto a los varones. Señaló que hay dificultades y tensiones, como es propio de las cuestiones que son absolutamente trascendentales para las personas y de cara al futuro.

Expresó que cuando se habla del reconocimiento de un derecho mediante la aprobación de una ley se asiste a una oportunidad única respecto de la garantía de los derechos de atención de las personas en función de sus circunstancias y también de la aportación o no en función de su capacidad económica. Afirmó que lo que hay que tener en cuenta cuando la ley se desarrolla es que a la persona se la atiende por la necesidad, por la circunstancia en la que se encuentra, y que luego se le pregunte si tiene o no recursos económicos.

Navarro entiende que se está ante una oportunidad única de generación de empleo, y aclaró que cuando se habla de los cuidados familiares no se hace referencia a un empleo. Se habla de empleo o yacimiento de empleo más importante que puede haber en este momento cuando se hace referencia a la oportunidad vinculada a la participación y el desarrollo de infraestructura, a la participación directa de las empresas privadas en la creación de esas infraestructuras. Compartió plenamente la idea de que el control y la garantía de calidad de la atención tienen que ser públicos siempre, pero entendió que a cualquier ciudadano o ciudadana que necesite atención lo que menos le importa es quién puso los ladrillos para construir el recurso que lo va a atender. Lo que importa es que ese ladrillo se pueda amortizar, que la empresa que ha puesto el ladrillo lo pueda amortizar mediante el compromiso del Estado de estar detrás de esa financiación y garantizar en todo momento que la ratio de personal que va a trabajar sea la adecuada en cuanto a la formación, la cualificación profesional y el número de personas residentes o atendidas. Ese es el papel del Estado o ese es el papel que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se está llevando a cabo cuando se desarrollan algunos de estos recursos.

Afirmó que se habla de oportunidades para generar empleos que van a permitir la inversión en esas infraestructuras de muchas empresas. Se genera empleo y se genera

bienestar, y al mismo tiempo se genera bienestar para la persona a la que se atiende, porque la atención se realiza de forma profesionalizada. Es decir, se le brinda la atención que precisa en cada momento, pero al mismo tiempo se libera a las familias, y dentro de las familias el 86% de las personas que cuidan son mujeres. Además, señaló que cuando se habla de cuidadoras no se tiene que decir *cuidadoras* y *cuidadores*, porque los cuidadores brillan por su ausencia, ha sido un trabajo absolutamente asumido por las mujeres dentro de la familia, tarea que nadie reconoce y que nadie se atreve a cuantificar económicamente. Cuando se empieza a cuantificar económicamente, se dan cuenta de las circunstancias que hacen que a veces las mujeres no puedan tomar decisiones, ya que la responsabilidad del cuidado condiciona el desarrollo profesional.

Señaló que hay que ser consciente de que en una sociedad compuesta por hombres y mujeres, si solo el 50% se desarrolla plenamente en el ámbito profesional se desperdicia la mitad de la energía, capacidad y posibilidades de desarrollar a la población entera. En España la tasa de natalidad es bastante baja, está empezado a aumentar de manera lenta, ha repuntado un poco y se vincula en la mayoría de los casos a los inmigrantes. Señaló que tradicionalmente se ha intentado ligar la baja tasa de natalidad a la incorporación de las mujeres al empleo, lo que considera un error. Sostuvo que cuando las mujeres tienen un empleo digno, reglado, remunerado, se plantean tener un hijo, y no al revés. Así, lo que dificulta que las mujeres tengan más hijos no es el empleo sino el excesivo trabajo doméstico no remunerado que no tiene reconocimiento ni económico ni social.

Por otra parte, afirmó que el desarrollo de la ley —que es corto todavía— camina en la línea de que el trabajo empiece a ser empleo y tenga un reconocimiento económico y social. Empieza a estar ocupado por mujeres pero también por varones. Consideró que está fuera de toda duda que el desarrollo de la ley genera ese reconocimiento y sobre todo permite la liberación de las mujeres del cuidado para dedicarse a otros sectores.

Asimismo, sostuvo que se debe cambiar el concepto de *gasto social* por el de *inversión social*, que no hay en este momento ninguna otra inversión, ya que este ámbito genera más retornos económicos.

Señaló que es importante, cuando se tiene una responsabilidad de gobierno y se tiene como prioridad el bienestar y el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, buscar el consenso político y social, pero con una decisión clara de salir adelante. Cuando se hace mención al desarrollo de políticas sociales, cuando se piensa en convertir en derechos la necesidad de atención de una persona más allá de cuál sea su situación económica, se favorece a las clases medias, que en la mayoría de los sitios son las que soportan el coste del sistema de pensión, el sistema sanitario, etcétera. Actualmente, las clases más necesitadas o más marginales ya están atendidas por distintos programas, las clases altas se atienden solas, pero la clase media no reúne los requisitos o el perfil de una clase baja y tampoco llega a cubrir por sí misma sus necesidades.

Navarro planteó que la ley debe ser políticamente viable y económicamente sostenible, y que se tiene que tener conciencia de la complejidad de una ley como esta que requiere tanto de tantas voluntades y recursos materiales que no se pueden inventar ni construir de la noche a la mañana. El horizonte temporal para esa construcción en

España era de 2007 a 2015, y el propio desarrollo de la ley exigirá el desarrollo de otra serie de recursos que atiendan, por ejemplo, a los menores. Para Navarro la conciliación de la vida familiar y laboral no puede depender exclusivamente de las mujeres, pero la realidad indica que en el 90% de los casos depende de ellas, lo cual condiciona que puedan hacer otras cosas.

Aclaró que cuando se habla de un yacimiento de empleo no se refiere al trabajo del cuidador informal sino al empleo en ayuda en domicilio, en centros de día, en residencias.

Asimismo, afirmó que el desarrollo de la ley tiene más dificultades en España, ya que se tiene que desarrollar a nivel de tres administraciones distintas: el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Así, necesita la colaboración institucional o interinstitucional. Al respecto, consideró que la ley se empieza a desarrollar en las comunidades autónomas con una filosofía bastante clara, y que su desarrollo está condicionado por los recursos que se deben poner en marcha. La ley contempla que la familia tiene que ser informada y de esta forma participa en el recurso que se le va a asignar a la persona. A veces la trabajadora social que elabora el PIA tiene que consensuar primero con cada uno de la familia qué recurso es el más adecuado. Así, el primer paso es que la persona —o su representante legal, en caso de incapacidad— llene una ficha en los servicios sociales comunitarios para pedir un informe a la Consejería de Salud. Cada ficha y cada valoración van acompañadas de un informe médico. Una vez que ha venido el informe de salud, un equipo de profesionales (en Andalucía hay más de 1.400 personas contratadas exclusivamente para desarrollar la estructura de la ley) recibe las solicitudes y elabora el PIA aplicando el baremo.

El baremo es igual en todo el territorio nacional, hay una serie de profesionales que lo aplican, y es a partir de él que se determinan el grado y nivel de dependencia que tiene la persona. Cuando a la persona se le comunican el grado y nivel de dependencia que tiene, si no está conforme puede recurrir y pedir una nueva valoración. Cualquier persona puede hacer la solicitud y tiene derecho a ser valorada aunque no tenga ningún tipo de dependencia. A partir de que la persona recibe esa primera visita en su casa —porque se tiene que tener en cuenta el entorno en el que vive para la elaboración del PIA— se pueden conocer el grado y nivel de dependencia que tiene. Hay una segunda visita, en este caso de una trabajadora social que elabora el PIA, que ya tiene la información no solo del grado y nivel de dependencia, sino de cuáles son las circunstancias del entorno.

En Andalucía han optado principalmente por la prestación de servicios. El límite que han puesto para que la persona pueda permanecer en su entorno es el momento en que eso tiene consecuencias para el resto de la familia.

Una vez que la trabajadora social elabora el PIA, se determina qué tipo de prestación le corresponde a la persona, y es posible compatibilizar o no determinados servicios con la prestación económica.

La ayuda económica se plantea como excepcional, pero la misma ley que prevé que las familias formen parte de la decisión del recurso que se le asigna al dependiente, lo que hace que a veces las familias planteen que quieren la ayuda económica por encima de

cualquier otro servicio. Asimismo, Navarro afirmó que hay que tener en cuenta que la aplicación de la ley tan solo tiene dos años y que irá encauzándose progresivamente. Señaló que habrá que ir revisando determinadas cuestiones, evaluar los pros y contras para llegar a cumplir el objetivo que se planteó, que es garantizar la calidad en la atención y la generación de empleo y retornos a la seguridad social que hagan posible mantener el Estado de bienestar.

Respecto a cómo se garantiza que en todo el territorio estén todas las personas atendidas, respondió que se logra con un baremo, es decir, un documento —que es igual en todo el territorio nacional, independientemente de que gobierne el PSOE o el Partido Popular— mediante el cual se le hace al dependiente una serie de preguntas y se determinan el grado y nivel de dependencia. Así, son los equipos de profesionales los que aplican ese baremo, y si bien se pueden equivocar, es necesario confiar en que van a trabajar y medir exactamente el grado y nivel de esas personas en todo el territorio.

Por otra parte, respecto a la financiación señaló que el Estado tiene la obligación de garantizar que cualquier persona que viva en el territorio tenga un mínimo de derechos básicos. A partir de eso, cada comunidad autónoma tiene competencias para hacer lo que desee en materia de servicios sociales: el Estado debe garantizar un mínimo igual para todos.

Algunos problemas de financiación están ligados a que existió una diferencia entre la estimación que hizo el *Libro blanco de la dependencia* de la cantidad de personas que podrían ser dependientes y la cifra real una vez que se aplicó el baremo —a favor de la cifra real—. La ley tenía en la memoria económica 900.000.000 euros para el año 2009 y terminó teniendo 1.158.000.000 euros, es decir, 400.000.000 extraordinarios para la extensión de residencias, estancia diurna, etcétera. El propio gobierno era consciente de que se necesitaba más dinero y, a pesar de la crisis económica, aumentó el presupuesto. Sin embargo, señaló que hace falta más dinero, ya que cuanto más dinero se tenga, mejor.

## Comentarios

*Mariana González*

González señaló que los sistemas de cuidado hacen parte del bienestar social y desafían al sistema de bienestar social. La experiencia de España con la ley de dependencia puede ser de gran utilidad para Uruguay, sobre todo para pensar cómo empezar a transitar hacia un sistema de cuidados. Sostuvo que hay muchos elementos similares entre la sociedad española y la realidad uruguaya, así como también existen diferencias importantes entre ambos países. El tema del ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo es clave y hace parte del debate sobre los cuidados, así como los cambios que están procesando las familias y que se están dando a nivel demográfico en las poblaciones, que plantean múltiples desafíos. Afirmó que el tema antes no era visible porque estaba resuelto vía las familias, y que es importante destacar los aportes que viene haciendo la teoría feminista. Uno de ellos fue el echar luz sobre lo que se ha llamado la *economía de cuidado*.

Afirmó que luego de escuchar las características de la ley española y cómo se ha ido implementando en estos años, se deben tener en cuenta algunas características de la sociedad uruguaya, para lo cual utilizó estudios en los que la FCU ha tenido un papel clave y de equipos de gente que vienen trabajando desde hace varios años en estas temáticas y han aportado muchos datos, iniciativas que el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) ha apoyado.

Planteó que hubo un seminario en el cual se aportaron datos empíricos sobre esta realidad, que es bastante desconocida y en la que se empieza a abrir luz que permite generar políticas adecuadas.

Sostuvo que, como en el caso español, en Uruguay se están procesando cambios demográficos importantes que llevan a un incremento de personas en situación de dependencia o personas que requieren determinados tipos de cuidados, fundamentalmente los adultos mayores. Señaló que la sociedad uruguaya se caracteriza por una inserción de las mujeres en el mercado de trabajo que no es reciente sino que tiene varias décadas, pero que sigue en crecimiento, mientras que entre los hombres la tasa se ha mantenido estable desde los noventa. El aumento de la tasa de actividad femenina esconde un aspecto que tiene que ver con el tipo de empleo al que las mujeres acceden y con la mayor desocupación femenina, las brechas salariales según género, etcétera. Si bien hay una creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, las condiciones no son las mismas que las de los varones. Por otro lado, la evolución de las tasas de actividad económica según años de instrucción indica que a mayor nivel educativo de la mujer, mayor inserción en el mercado de trabajo, mientras que en los hombres el nivel educativo no tiene tanto impacto. Asimismo, señaló que se sabe que la educación en las mujeres incide no solo en su inserción en el mercado de trabajo sino en la tasa de fecundidad, ya que a mayor nivel educativo, menor número de hijos concebidos. Planteó que lo anterior se retroalimenta y que la educación, la actividad y la fecundidad funcionan de manera asociada en las mujeres pero no en los varones.

Asimismo, sostuvo que en el caso uruguayo se está dando un aumento de los hogares unipersonales que se explica en parte por la existencia de mujeres solas adultas. Señaló que en el horizonte previsible no va a haber un gran crecimiento en lo que tiene que ver con la fecundidad, y que la baja de las tasas de fecundidad no es un fenómeno aislado de los cambios sociales y de las opciones que hacen las mujeres con relación a qué hacer con su tiempo. Invertir en hijos resta posibilidades en el mercado de trabajo, cuidar a los adultos también. Allí existe una serie de opciones que cada persona toma en la vida privada, en las que los costos de oportunidad son importantes: si hay mayores posibilidades de que el cuidado de los niños no recaiga tanto sobre las mujeres, si existen nuevos servicios, ayudas o incentivos para la corresponsabilidad entre géneros vía licencias paternas, etcétera, quizás la huelga de vientres cese.

Ante estos cambios, se planteó cómo pensar los sistemas de cuidados y qué sistemas serían los mejores. En esta línea, sostuvo que en Uruguay como en España han sido las familias en general, pero las mujeres en particular, las principales responsables de las tareas de cuidados a partir de un trabajo que era invisible y que estaba tan naturalizado que parecía no existir a nivel social. Es además un trabajo no remunerado puertas adentro. Obviamente, tanto en España como en Uruguay se está ante regímenes en

los que el Estado participa y participan el mercado y la comunidad, pero las familias han tenido un peso muy importante en el sistema de bienestar.

En el caso de Uruguay las familias han tenido un peso muy importante y dentro de las familias sobre todo las mujeres han tenido el papel fundamental en términos de cuidados. Este sistema de cuidados con tanto peso en las familias y en las mujeres está sustentado en la división sexual del trabajo. Por tanto, es necesario caracterizar esa división sexual del trabajo para definir cuáles pueden ser las mejores herramientas para formular políticas adecuadas que apunten tanto a mejorar los cuidados como a revertir esa división del trabajo que ha resultado hasta ahora injusta. Injusta con las mujeres porque ha implicado una sobrecarga de trabajo, e injusta con los hombres porque les ha sacado un pedazo de vida que vale la pena vivir.

Según los datos que se recabaron mediante la Encuesta de Hogares de 2007 del Instituto Nacional de Estadística (INE) con el apoyo de UNIFEM, es posible cuantificar la carga global de trabajo y dejar de pensar en *trabajo* como igual a *trabajo remunerado*. González sostuvo que las horas de trabajo no remunerado son tan indispensables para vivir que si no se hacen hay que pagarlas o comprarlas en el mercado. Son tareas vinculadas a la reproducción física, anímica, espiritual, y se necesitan horas para realizarlas, que significan trabajo y constituyen un trabajo invisible que en general no es remunerado. Si se mira el total de hombres y mujeres, se observa que en la distribución porcentual de la carga de trabajo no remunerado y remunerado en la población mayor de 14 años en Uruguay es notablemente mayor el trabajo no remunerado realizado por las mujeres que el realizado por los hombres. Asimismo, la diferencia en trabajo remunerado y trabajo no remunerado entre varones y mujeres es mayor en el interior del país que en Montevideo.

Señaló que vale la pena destacar que en esta realidad signada por el sistema de género, el Estado cumple un rol muy importante como garante de derechos, de cuidados, etcétera. Es importante cómo el Estado regule los cuidados, cómo distribuya los roles, las responsabilidades, porque es una oportunidad para pensar en políticas públicas que aseguren la calidad de los cuidados, el respeto al derecho de las personas que son cuidadas, pero también que promuevan cambios en esta realidad de varones y mujeres en la sociedad. Así, sugirió que desde la política pública se pueden propiciar escenarios que ayuden a construir una ciudadanía más plena, tanto para las mujeres como para los varones.

Afirmó que el tema anterior está presente en dos de las líneas estratégicas del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Una de ellas se refiere a la promoción de la distribución equitativa de las responsabilidades familiares, que tiene que ver con cuántas horas dedican varones y mujeres a las tareas dentro del hogar, y la otra apunta a la eliminación de las discriminaciones de género, porque esta carga de horas de trabajo no remunerado se refleja en el sistema de seguridad social.

Asimismo, planteó que Soledad Salvador hizo el cálculo de cuánto representa en el PBI este trabajo invisible no remunerado, según se comparara con trabajo especializado o en función del costo de oportunidad, etcétera, y llegó a la conclusión de que el trabajo no remunerado representa entre el 26,6 y el 30,6% del PBI, según el criterio aplicado.



Por último, señaló que en Uruguay ha surgido una gran cantidad de prestaciones de servicio provistas por el sector privado, como los servicios de acompañantes, servicios de cuidados, etcétera. El 13% de la población montevideana cuenta con un servicio de compañía y atención de enfermos, y entre los mayores de 65 años el porcentaje asciende al 60%. Esto indica que más de la mitad de los mayores de 60 años están afiliados a algún servicio de cuidados y compañía. En la situación actual, con los servicios públicos limitados a algunos sectores claves de la población, y cuando una parte de los servicios se obtiene en el mercado, el riesgo es que la calidad de esos servicios deba ser pagada más cara, lo cual profundiza las desigualdades de la población en términos de acceso.

González opinó que hay un camino a transitar relacionado con lo que se puede hacer en el mercado de trabajo hacia las familias en términos de licencias parentales, sistemas de incentivos y promoción de la corresponsabilidad dentro de los hogares en todo lo que hace a los cuidados. Respecto al tema de los servicios de proximidad, si bien existen experiencias en Uruguay —por ejemplo en los hogares diurnos—, en el caso de la tercera edad habría que explorarlos, además de lograr el reconocimiento y la valoración del trabajo de cuidados. González consideró que tal reconocimiento y valoración de un trabajo hasta ahora invisible, no remunerado, etcétera, es esencial para lograr que este tipo de ocupación valga, sea atractiva para los varones y tenga contenidos profesionales.

## Debate

*Jorge Papadópulos*

Papadópulos concordó que es necesario tener un sistema de licencias parentales y demás, pero dijo que esto no garantiza que el tiempo liberado del hombre vaya al cuidado o las tareas domésticas. Planteó que hay que construir un conjunto de servicios que implican cambios institucionales que conllevarían comportamientos distintos de las familias en el cuidado de los hijos. Esos cambios son las normas que determinan el comportamiento de las personas, y al respecto entiende importante que se desarrollen servicios en primer lugar. Consideró que la conciliación es el resultado de arreglos institucionales que generen estímulos para que las personas actúen de forma diferente.

Afirmó que es importante la construcción de una política de cuidados y que hay que crear coaliciones, ya que las políticas son resultados de coaliciones y una política universal tiene la posibilidad de incorporar a las clases medias, cosa que no ocurre con políticas segmentadas. Si se incorpora a la clase media, se legitiman los recursos y se tiene una voz más potente, con mayor capacidad de hacerse oír para presionar por la calidad de los servicios.

*Marcelo Castillón (Instituto de Ciencia Política, FCS)*

Castillón consideró que los estudios sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado sirven para visibilizar aspectos de la vida de los ciudadanos y las ciudadanas uruguayos que cuando se diseñan políticas se tienden a obviar. Reclamó a este tipo

de estudios una mirada global al sistema de protección, esto es, que no se queden en el análisis de cifras reales y concretas que, si bien arrojan una fotografía útil y clave, ayudan poco a la construcción del mapa. Asimismo, afirmó que prefiere la categoría *empleo y trabajo* como término dicotómico, y no *trabajo remunerado y trabajo no remunerado*.

Finalmente, sostuvo que la construcción de un sistema de cuidados debería tomar en cuenta el adecuado ensamblaje de dos aspectos: el polo de la protección y el polo de la asistencia, y entre las personas, si están contenidas y reciben protección social por uno u otro de estos polos. Señaló que una segunda articulación que también es clave cuando se están dando los pasajes necesarios hacia la universalidad es entre las políticas universales y las políticas parciales o focalizadas que atienden situaciones específicas. Sugirió evitar el riesgo de solapamiento de programas y políticas implementados por múltiples instituciones que se presenta a menudo en la institucionalidad de las políticas sociales uruguayas.

#### *Micaela Navarro*

Navarro señaló que el solapamiento es más fácil de evitar ahora que antes de la existencia de la ley. Sin embargo, afirmó que durante mucho tiempo más tendrán que seguir conviviendo los dos sistemas, uno más formal y otro menos formal. Asimismo, opinó que la ley de dependencia es una ley muy feminizada, en primer lugar porque son en su mayoría cuidadoras y en segundo lugar porque son fundamentalmente las mujeres las que terminan siendo cuidadas, debido a su mayor esperanza de vida.

#### *Mariana González*

González consideró que el tema de los cambios institucionales es fundamental, así como el de la corresponsabilidad dentro de la casa. Señaló que los datos son necesarios para ayudar a entender los mecanismos que producen o reproducen las desigualdades de género y la pobreza, y los consideró fundamentales para argumentar y pensar en políticas públicas.

## Las perspectivas de un sistema de cuidados

*Agustín Canzani*

Canzani presentó la mesa redonda como una instancia con breves participaciones de representantes de organizaciones que, por las características de los públicos que atienden, sus papeles en la formulación de políticas o eventualmente su tradición de trabajo en el área, estarían potencialmente vinculadas a los sistemas de cuidados y su desarrollo. Destacó que esas visiones permitirían avanzar en la construcción del *puzzle* de los sistemas de cuidados.

*Alberto della Gatta (director del Programa Nacional de Discapacidad, MIDES)*

Della Gatta comenzó con algunos comentarios y dio algunas cifras para entender una temática tan compleja como la de la discapacidad. En Uruguay no existieron datos estadísticos sobre discapacidad hasta el año 2005. Ese año estuvieron los resultados de la primera Encuesta Nacional de Hogares sobre la Discapacidad (planificada y ejecutada por la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado y el INE). De la encuesta surgió que la prevalencia de la discapacidad alcanzaba el 7,6% de la población total residente en conurbanos de localidades de 5.000 habitantes o más. La encuesta se realizó en el 82% de los hogares; no se tomaron en cuenta personas que residen en poblados chicos ni en zonas rurales.

La prevalencia de la discapacidad de mujeres en la población es superior a la de hombres (8,2% frente a 7%, respectivamente). Sin embargo, la población masculina menor de 30 años presenta mayor incidencia de discapacidad que la femenina de esas mismas edades, situación que se equilibra entre los 30 y 49 años para luego revertirse en los adultos mayores.

El aumento de la discapacidad con el avance de la edad, y en particular a partir de los 65 años, muestra la incidencia del envejecimiento demográfico. La cuarta parte de la población adulta mayor padece al menos de una discapacidad, y de esta más del 50% tiene 65 años o más. Le sigue la población de 50 a 64 años con un 18,4%, luego los adultos de 30 a 49 años con un 12,9%, en tanto que niños, adolescentes y jóvenes representan el 17,9% de la población con discapacidad.

Respecto a la discapacidad declarada como principal (31,3%), en primer lugar se encuentran las dificultades en la marcha (no caminar o tener limitaciones para moverse), luego la ceguera o baja visión (25%), luego la discapacidad auditiva (13,6%) y finalmente las discapacidades mentales (tanto la discapacidad intelectual como las alteraciones mentales) con un 17,1% del total.

Con relación a la cobertura de necesidades de asistencia o ayuda que las personas con discapacidad demandan para desarrollar algunas actividades funcionales del diario vivir,

el desplazarse fuera del hogar representa el mayor porcentaje (40%), y le sigue la ayuda de otra persona tanto para cuidarse a sí mismas como para integrarse al aprendizaje (20%). De las personas que declaran necesitar ayuda y no recibirla lo mencionan respecto a la integración al aprendizaje 15,1%, al relacionamiento con los demás 9,6%, a desplazarse fuera del hogar 8%, a desplazarse dentro del hogar 5,2% y a cuidarse a sí mismas 5,1%.

Della Gatta mencionó conocer las bondades de la ley de promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia, y consideró que ante todo significaba un inmenso avance social que fortalece la cohesión social en España y apunta a la igualdad de los ciudadanos. Mencionó que el presidente Zapatero suele decir que la ley significa el desarrollo del cuarto pilar del Estado de bienestar en España, tras el sistema nacional de salud, el de educación y el sistema de pensiones, declaración que comparte y con la que está de acuerdo.

Señaló que el PRONADIS ha trabajado con técnicos del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y con equipos técnicos de algunas regiones de Cataluña, y que sabe que se presentan algunas dificultades importantes relativas a la aplicación de la ley, a pesar del presupuesto que se le ha destinado. Asimismo, consideró importante tener en cuenta que se piensa que para que el sistema funcione plenamente en España se van a requerir aproximadamente seis años más, es decir que en 2015 podrá estar desplegada en su totalidad la ley. Della Gatta estimó que así como los españoles fueron lo suficientemente inteligentes como para no intentar clonar experiencias de los países escandinavos, Uruguay tampoco se debe entusiasmar e intentar replicar el modelo español. Sostuvo que este sería inaplicable en el caso uruguayo, entre otras cuestiones debido a lo elevado de sus costos, aspecto que consideró que hay que tener claro y señalar desde un principio.

Así, propuso tomar del modelo español el desarrollo de los servicios de ayuda a domicilio y de los centros diurnos, que a su entender concentran el gran esfuerzo de España en la actualidad. Consideró que esto tiene sentido, porque las personas discapacitadas y mayores prefieren vivir junto a sus seres queridos y en su hogar. Della Gatta opinó que más temprano o más tarde la seguridad social en Uruguay deberá abordar el apoyo a las personas con discapacidad y dependencia severa que necesitan los servicios de un asistente.

Para quienes trabajan en la órbita del PRONADIS se debe implementar rápidamente un servicio de ayuda a domicilio, en el que ya se está trabajando. El servicio deberá plantearse como objetivo general la prevención de situaciones de desintegración del núcleo familiar y posibles internaciones y situaciones de deterioro personal progresivo. A su vez, se deberá educar en la adquisición o mejora de los hábitos domésticos y personales para que la persona mantenga un grado de autonomía que le permita continuar en su domicilio y ayudar en las tareas más inmediatas de atención personal de su vida cotidiana. Como objetivos específicos, un servicio de ayuda a domicilio deberá brindar apoyo en las gestiones de la vida diaria, fomentar la comunicación de la familia, estimular la sociabilidad y dar apoyo efectivo en el restablecimiento de la autonomía personal del dependiente. Además de las tareas de acompañamiento, el servicio puede en ciertos casos realizar una función educativa con las familias que prestan una atención deficitaria a su familiar por falta de los conocimientos necesarios. En cualquier caso, corresponderá

a los equipos técnicos la tarea de supervisar y evaluar los resultados del servicio junto con el voluntariado responsable.

Della Gatta planteó que en todos los casos es ideal que el servicio sea prestado por voluntarios de la misma zona o comunidad, ya que es importante que sea la propia comunidad la que preste, gestione y se dote de servicios sociales. Señaló que esta propuesta apunta a desarrollar un espíritu de solidaridad, es decir, de crear y fortalecer los vínculos comunitarios, promover la participación e integración de sus miembros y respetar la idiosincrasia de cada barrio y las formas culturales que lo sustentan.

Finalizó su exposición con algunos comentarios, por ejemplo que para la instrumentación a gran escala de un servicio voluntario de cuidadores es importante tener en cuenta el papel que han desempeñado y desempeñan los servicios de acompañantes en Uruguay, más allá de la calidad de una u otra compañía. Sostuvo que se tendría que trabajar en la elaboración de normas, protocolos y reglamentaciones para regularizar esos servicios. Por otra parte, afirmó que para la implementación de los centros diurnos, una gran cantidad de organizaciones de personas con discapacidad y la nutrida red de los denominados *clubes de abuelos* están llamados a jugar un papel importante.

Por último, afirmó que la ley de equiparación de oportunidades y protección integral para personas con discapacidad fue sancionada en el año 1989 y recién en el actual gobierno fue reglamentada en sus aspectos más importantes. Fue también en este gobierno que por primera vez un ministerio (el MIDES) destinó un presupuesto importante al desarrollo de políticas para la discapacidad.

### *Miguel Fernández Galeano (subsecretario de Salud Pública)*

En primer lugar Fernández Galeano señaló que prefiere hablar de *seguridad social* en vez de de *protección social* en torno al tema de los cuidados. Hizo referencia a algunas de las reflexiones que sobre el tema se plantearon en la convocatoria realizada por la RGF para discutir en dos mesas de diálogo, que dieron lugar a dos publicaciones. En las reflexiones se colocó el tema de los cuidados con un enfoque situacional, es decir, si bien es bueno discutir las tipologías del cuidado en Europa, es importante que se genere una discusión en el marco de la práctica y una mirada estratégica sobre la realidad del país.

Esto es, discutir combinando valores, principios y conceptos políticos sobre política social con la realidad social económica, es decir, la posibilidad de financiar sustentablemente una política de cuidados. Asimismo, discutir a partir de lo que hay construido, de los resortes que la sociedad ha generado. Por otra parte, hizo referencia a lo último debatido en las mesas de diálogo citadas, señaló que no hay ninguna política social que pueda prescindir de lo ya existente, destacando en particular la libertad de las personas en cuanto a elegir quién las cuide. Enfatizó en que este es un aspecto especialmente importante en los temas de cuidados, con mucha complejidad asociada a la intersectorialidad, a la tradición y a quiénes queremos que nos cuiden; consideró que bien se podría hacer un diseño de política social amplio pero sin contemplar a quién se quiere cerca cuando se requieren los cuidados, pero que esto último debe formar parte del diseño de una política, que cualquier política pública debe tener en cuenta los elementos culturales.

Señalados estos puntos, planteó que existen cinco ejes fundamentales en torno al cuidado desde la perspectiva de salud, que son los puntos en los que se reflejan la jerarquía, vigencia e importancia de la temática en la actualidad. En primer lugar, señaló la invisibilidad (aunque es cada vez menor) y la falta de valoración social de los cuidados en nuestra sociedad. Consideró que no es un tema menor, ya que algunos de los problemas que hoy se han incrementado están vinculados a la invisibilización de los cuidados de la familia, y no solo de aquellos relativos a la salud, sino por ejemplo el cuidado de los niños.

En segundo lugar, indicó la creciente demanda de cuidados en sociedades cada vez más envejecidas y ante los nuevos arreglos familiares que generan a su vez cambios en las relaciones de las familias con estos problemas.

En tercer lugar, señaló que respecto al cuidado es necesario pensar no solo en la equidad en el acceso, sino en la calidad y sustentabilidad económica, social y organizacional en clave de derechos ciudadanos y universalidad. Consideró que un sistema que no esté diseñado sobre la articulación entre esos tres factores está condenado a fracasar.

En cuarto lugar, mencionó que un tema central es la relación entre el tema cuidados, la desigualdad de género y la distribución desigual a la hora de llevar adelante los cuidados. Expresó que la feminización informal de los cuidados puede dar paso a la feminización formal de los cuidados y que se mantengan las inequidades de género puede dar lugar a que se mantenga este rasgo en el sistema formal de cuidados.

En quinto lugar, mencionó la importancia de establecer relaciones profundas entre el sistema de salud y las familias y los procesos que se han venido produciendo. Afirmó que ha habido una tendencia, no solo en Europa sino en todo el mundo, a la desfamiliarización de los cuidados y a una correlativa absorción de estos por el sistema de salud. Asimismo, se ha producido el efecto contrario en el marco de las políticas de reducción del Estado, que han conducido en muchos casos a un retorno a la familiarización y mercantilización de los cuidados, lo cual agrega complejidad al tema.

Consideró que el tema del cuidado debe estar enmarcado en una perspectiva más amplia del derecho de cuidados y en una perspectiva más amplia que la del derecho para transversalizar esta política, a partir de la cual se pueda cruzar la perspectiva de derechos con la de valores, la visión de género y los proyectos intergeneracionales, así como también la perspectiva de clase social. Es decir, que no les va igual respecto al cuidado a los sectores más vulnerables que a aquellos que tienen mejores posibilidades económicas. Por tal razón, sostuvo que es necesario trabajar más por aquellos sectores con menos recursos, a la par que pensar en términos de género, de generaciones o de un proyecto intergeneracional y de la perspectiva de clase social. Resaltó la idea de que todos son o serán cuidados y cuidadores, y que por tanto saben cuánto impacta el cuidado, cuáles son los costos (tanto emocionales como financieros). Sostuvo que para la política social es importante ver y avanzar con un enfoque estratégico y evaluar las respuestas a tomar en el futuro, de cara a la construcción de una política pública de cuidado.

Por otra parte, hizo mención al sistema de salud en su conjunto y a los cuidados. En esta línea propuso superar el paradigma hegemónico que hace una reducción del concepto de salud al de atención médica, sin tomar en cuenta la concepción teórico-práctica que

refiere a la salud no solo como atención médica sino como algo más amplio. A su vez, señaló la necesidad de romper otro paradigma a partir del cual se mira a la salud como igual a curar. Esto en la línea de romper con la idea de que «como pago exijo, y por ello me deben cuidar», idea muy vinculada a la mercantilización del tema de salud.

Finalmente, señaló que no se puede hablar de un sistema de cuidados si antes no se resuelve el tema de los cuidados en el propio sistema de salud. Propuso avanzar en un modelo más humanizado de cuidados de la salud y de cuidados en el sentido más amplio, los llamados diseños desinstitucionalizados, que se vinculan al cuidado paliativo, tales como las residencias de mediano plazo y los servicios de ayuda en domicilio. Señaló que se hace necesario establecer relaciones armónicas entre el Estado, el mercado y la familia. Finalmente consideró importante avanzar hacia la construcción de un sistema de cuidados que contemple la perspectiva de género, de clase social, que sea equitativo y que apunte a lograr la justicia social.

### *Jorge Papadópulos*

Papadópulos sostuvo que cuando se habla de cuidados como un conjunto de instituciones se hace referencia a los cuidados dirigidos a la infancia, en particular a la infancia que tiene menos oferta de cuidado que son los niños de 0 a 3 años, y menos oferta de escolarización, o si existe es privada o brindada por programas como los que están en la órbita de Infamilia. Que en segundo lugar se hace referencia a los temas de discapacidad y en tercer lugar a los temas del adulto mayor dependiente. Señaló que se centraría en los temas vinculados al adulto mayor dependiente.

Opinó que todos los temas mencionados hacen a la salud, la educación y los servicios sociales. Consideró que los servicios sociales son el tema tal vez menos desarrollado en el país, en particular los referidos al adulto mayor. Allí existen varias debilidades, si bien se está trabajando en ello. Consideró que es importante remarcar el esfuerzo realizado en el punto anterior. El primer esfuerzo es el diálogo nacional por la seguridad social, que además de haber introducido un conjunto de reformas dirigidas a la flexibilización de las jubilaciones y las pensiones y el seguro de desempleo, también introdujo un capítulo dedicado a la política de cuidados. El segundo esfuerzo es el trabajo conjunto entre el BPS, el MIDES y el MSP para la creación del sistema nacional del adulto mayor, que elaboró un documento que analiza comparativamente los modelos existentes en el mundo y termina con un conjunto de propuestas centradas en el modelo de gestión y no en el modelo de financiación ni en el desarrollo de servicios. Por esta razón consideró relevante seguir trabajando en el tema de los cuidados.

Asimismo, planteó que valía la pena mencionar —en el marco liderado por el MIDES— el diálogo por políticas sociales, el territorio y el envejecimiento que se está llevando a cabo en la actualidad. Afirmó que tampoco se puede dejar pasar el esfuerzo que realizan la academia (la UDELAR ha tenido un importante papel en el debate en torno al uso del tiempo, los cuidados y la atención a la infancia) y diversas organizaciones sociales (tales como las acciones que ha realizado la RGF).

Al centrarse en el tema del adulto mayor, señaló que en el año 2005 había unas 200.000 personas mayores de 65 años y se estima que en el año 2050 se va a llegar a

una población de 1.100.000 personas en esa franja etaria. A lo anterior hay que agregarle que del conjunto de la discapacidad, el 65% se concentra en esa franja etaria. Esto se traducirá en una presión sobre el sistema de cuidados, porque hay un conjunto de patologías de naturaleza degenerativa para las que, si se tuviera un buen modelo, podrían hacerse propuestas preventivas. Señaló que esto se ha empezado a hacer con los niños, estimulando a las instituciones al desarrollo de programas y el control y monitoreo del trabajo con niños, adolescentes y madres.

Papadópulos se preguntó qué tiene Uruguay en términos de servicios. Y contestó que el BPS realiza una inversión de 120 millones anuales en pensiones a la discapacidad. Asimismo, señaló que el BPS invierte en términos de servicios un millón de dólares anuales. Por tal razón, sostuvo que existe un desequilibrio importante entre prestaciones monetarias y servicios directos. Con relación a ello, planteó que estos últimos generan empleo, inversión, ayuda a la conciliación entre el empleo y otras actividades de la vida familiar, y liberan fuerza de trabajo del núcleo de la familia para que esta se oriente hacia el mercado de trabajo y/o al sistema educativo. Por tales razones, consideró que con una buena red de servicios socioasistenciales que dé contención a los adultos mayores y también a los niños y discapacitados se estaría en condiciones de, además de equilibrar la carga de trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, fomentar una mayor productividad en el país en la medida que se tendría más trabajo productivo de mujeres que hoy tienen que dedicarse a los cuidados. La inversión en servicios realizada por el BPS se destina a apoyar a las asociaciones de jubilados, los clubes de abuelos y hogares de ancianos. Señaló que el BPS tiene convenios con 93 hogares de ancianos a los que se les brindan capacitación y apoyo en desarrollo de infraestructura. Por otro lado, cuenta con un programa de viviendas para jubilados autoválidos.

Informó que los servicios que presta o el grueso de la inversión realizada por el BPS están orientados a personas autoválidas. También mencionó que esos beneficios son dirigidos a personas que están afiliadas a la seguridad social, lo cual significa que Uruguay tiene una política fuertemente contributiva que limita la universalidad. De esta forma, expresó que en términos de cuidados es necesario comenzar a pensar en un modelo de financiamiento de otra naturaleza, ya que si se quiere la universalidad no se puede ir a un modelo de naturaleza corporativa o laboral (o de aporte según el lugar en la estructura del mercado de trabajo). Sostuvo que si se quiere avanzar hacia la universalidad se tiene que pensar en un modelo de financiamiento basado fundamentalmente en rentas generales. Ese modelo deberá asegurar ciertos mínimos básicos en términos de servicios, accesibilidad y calidad. La universalización no puede hacerse a expensas de la calidad, por lo cual sugirió buscar un equilibrio entre cobertura y calidad.

Todo esto significa inversión, que como tal no existe si no hay dinero, esto es, no se puede hacer más con el mismo dinero, de allí la necesidad de inversión. Además de apuntar a dar beneficios a los que son cuidados, se procura dar un beneficio directo a los cuidadores y desarrollar empleo decente. La política social se pensaría como algo que permitiera la generación de empleo así como la generación de infraestructura adecuada y fundamentalmente la inversión en capital humano, esto es, en personal calificado.

Por otra parte, sostuvo que en la actualidad existe el gasto en cuidados, aunque es un gasto que realiza el individuo. El resultado de esto es una profunda inequidad en el servicio de los dependientes. Señaló que el gasto medio por hogar en cuidados en un



adulto especializado en domicilio gira alrededor de los 2.900 pesos mensuales, gasto que aumenta a medida que se avanza en los quintiles superiores de ingresos (además hay que tener en cuenta que en el quintil de ingresos más bajo no existe el gasto). Lo anterior tiene repercusiones en la pobreza, constituye un círculo vicioso, porque en general la mujer debe quedarse en casa, no puede salir y acceder a un empleo y generar ingresos para salir de la situación de pobreza. Además, el 90% del gasto de bolsillo en servicios residenciales que realizan las familias se concentra en el quintil superior de ingresos. El 9% del gasto privado lo realiza el cuarto quintil más elevado de ingresos. Esto se traduce en que las familias o personas acuden al mercado para comprar los servicios de cuidado en condiciones de extrema desigualdad. Por tal razón, considero necesaria la vuelta al Estado de las políticas de cuidados.

En la actualidad se evidencia una carencia enorme de servicios de cuidados, por lo que es necesario asumir que se requieren inversiones, teniendo en cuenta que pueden cuidar tanto el Estado, como el tercer sector o el sector privado. Es más, Fernández Galeano señaló que se requiere del sector privado para brindar los servicios de cuidados. Esto está vinculado a que se requieren inversiones en residencias, infraestructura, etcétera. El Estado debería asegurar financiamiento para la accesibilidad de todas las personas al servicio. Por tal razón, el modelo de financiamiento que se implemente es extremadamente importante, pero en una política nueva como la de cuidados el debate será entre dos modelos: el modelo de justicia redistributivo y el conmutativo (ligado a la capacidad de consumo privado, a la capacidad de pago).

Finalmente, planteó que el principio vinculado al primer modelo apunta a que la justicia redistributiva garantice el acceso al servicio y a los cuidados para todos los ciudadanos, independientemente de su clase social de pertenencia.

### *Soledad Salvador (Instituto Nacional de las Mujeres)*

Salvador consideró importante que el tema de los cuidados se ponga sobre la mesa y que su tratamiento tenga continuidad en el tiempo. Señaló que cada vez se es más consciente de esta temática y de lo que demanda la sociedad. Asimismo, sostuvo que las voces que deberían estar clamando por este cuidado son las de quienes están acostumbrados en general a no reclamar, porque son mujeres que están en la casa totalmente agobiadas o agotadas por la tarea diaria y no tienen siquiera tiempo para pensar que alguien más podría actuar y brindar algún tipo de colaboración. Y mucho menos tiempo seguramente tienen para conocer los cambios que se están dando en países de Europa en donde hay instrumentos para mejorar la calidad de vida de las personas y que esto contribuye a la calidad de vida de quienes tradicionalmente hacen el trabajo de cuidados, que es generalmente no remunerado y que hacen las mujeres en mayor proporción. Estos instrumentos podrían contribuir a la mejora de la calidad de vida de los niños y de los adultos, y muchas veces a la propia salud de los cuidadores.

Por otra parte, señaló que ha existido una tradicional contraposición respecto a quién priorizar en las políticas públicas en torno al cuidado: si a los niños, a los discapacitados o a los adultos mayores. Opinó que tal contraposición no debería existir, y a continuación mencionó que en primer lugar nunca habría que dejar a los niños de lado, no solo cuando se piensa en políticas antipobreza y se contempla a los niños más pobres,

sino también tener en cuenta a todos los niños con capacidades diferentes (independientemente de su clase social de pertenencia). Pensar en esos niños y sus familias, sin dejar de lado a los adultos mayores. Es posible empezar por todos los colectivos a la vez y que las cargas de financiamiento sean distintas para cada colectivo.

La exposición de Salvador se centró en explicar por qué la equidad de género es una perspectiva ineludible en la construcción de un sistema de cuidados. En primer lugar, dijo, porque la carga más importante de trabajo no remunerado recae en las mujeres, no solo en el rol de la mujer como madre e hija, sino como esposa y abuela. La Encuesta sobre Uso del Tiempo elaborada por el INE muestra cómo el solo hecho de vivir en pareja genera para la mujer una carga adicional, porque la forma en que el mercado de trabajo induce a la inserción laboral implica cargas de trabajo remunerado muy altas para algunos sectores de la población (el masculino se adapta mejor a las exigencias del tiempo completo) que llevan a que se generen problemas de redistribución de tiempos y tareas. Esto no se resuelve con campañas publicitarias, está vinculado a las características del mercado laboral, sus exigencias y los tradicionales roles asociados al género.

Otra de las razones por las cuales la inclusión de la perspectiva de equidad de género es relevante tiene que ver con el peso de la carga asociada al trabajo no remunerado. A partir de la Encuesta de Uso del Tiempo se estima que el peso de los trabajos no remunerados ascendería a 23,5% del PBI. Este elevado porcentaje ha llamado la atención a algunos economistas que se han preguntado si la cifra no será exagerada. Según Salvador, la pregunta es interesante, ya que indica qué poca conciencia existe respecto al peso del trabajo no remunerado. Asimismo, sostuvo —basándose en Antonella Picchio— que el trabajo no remunerado realizado en el entorno familiar es el núcleo de la reproducción social. Señaló que cuando a nivel institucional (sector público o privado) no se establecen mecanismos para suplir las ineficiencias o insuficiencias derivadas de las dificultades del núcleo familiar (en especial de las mujeres) para cuidar y llevar a cabo todas las tareas vinculadas a la reproducción social, las familias se ven recargadas y son necesarias la atención y las políticas públicas orientadas a aliviar la sobrecarga familiar y femenina.

Por otra parte, expresó que cuando se habla de sistema de cuidados se hace alusión a las esferas constituidas por las familias, el Estado, el mercado y el sector voluntario. Por tanto habría que evaluar cómo coordinar mejor esas esferas. Así, afirmó que la idea de las políticas de corresponsabilidad significa pensar cómo redistribuir cargas y responsabilidades entre esferas (familia, Estado, mercado y tercer sector) y entre agentes.

Planteó que la economía feminista ha intentado mostrar que el trabajo no remunerado realizado en el ámbito doméstico contribuye a generar valor y en cierta forma es lo que le da sostén al resto de la economía, a lo que se produce en el ámbito remunerado y público. De esta forma, no considerar la perspectiva de la equidad de género en el diseño, la instrumentación y la evaluación de los sistemas de cuidados reforzaría la situación preexistente, como ha pasado en algunos países de Europa. Por ejemplo, las políticas de conciliación entre el trabajo remunerado y el no remunerado han contribuido a una mejor conciliación de ambos términos fundamentalmente en el caso de las mujeres, pero no han contribuido a una mejor redistribución de las cargas y tareas entre los géneros. Salvador sostuvo que para cuidar se requiere tiempo, dinero

y/o servicios, y que cuando se habla de trabajo no remunerado se alude al tiempo no remunerado de esas mujeres que se quedan en la casa en vez de buscar un empleo fuera del hogar.

Las políticas de conciliación tienen que ver con las licencias parentales, la exención de carga horaria de trabajo, los subsidios monetarios (exención de impuestos, por ejemplo) y los servicios (de cuidado infantil, residencias, hogares diurnos y de cuidado en domicilio). Las analistas que han estudiado el impacto de estas políticas en Europa entienden que si bien los derechos no se individualizan para cada sexo, las licencias tienden a ser tomadas por las mujeres, lo que ha llevado a los países escandinavos a definir cuotas de licencia según sexo, y el que no la toma la pierde. Otro aspecto es que a la hora de definir los estímulos económicos, es decir, cuando se le paga a una persona por retirarse del mercado laboral para asumir tareas de cuidado, las que tienden a hacerlo son las mujeres, ya que el porcentaje de lo que se perdería de ingreso remunerado en el mercado laboral sería mayor si se retiraran los hombres.

Ante los distintos modelos, en el modelo que aspira a que todos trabajen, encontrar quien se dedicara a cuidar sería un desafío, y en el modelo que piensa en darles los mismos beneficios a los que cuidan y a los que trabajan se tendería a mantener la distribución y quien cuidaría sería principalmente la mujer. En definitiva, se debería tender a un modelo que concibiera que todos somos cuidadores y percibidores de ingresos, lo que implicaría que en el mercado laboral se reconocieran las necesidades de cuidado y que a quienes cuidan se les reconocieran los mismos derechos que a quienes trabajan en el mercado laboral.

Finalmente, Salvador planteó que las desigualdades de género y clase social se retroalimentan, lo cual está vinculado a cómo se accede (en cuanto a posibilidades de acceso) a los sistemas de cuidados, y destacó que, independientemente de la clase social del hogar analizado, la carga de trabajo no remunerado es ampliamente más alta para las mujeres que para los hombres.

### *Jorge Ferrando (director general del INAU)*

Ferrando comenzó comentando que si bien el instituto nació en 2005, heredó más de 75 años de una visión asistencial o tutelar de los cuidados de la infancia más bien como objeto de derecho, por la que hay que velar en determinadas situaciones particulares como el abandono o la falta de respuesta de las familias. Es decir, una visión que se enmarcaba en la doctrina de la atención del Estado cuando hay una desviación o una situación irregular.

Señaló que a partir de la aprobación del Código del Niño en 2004 se está intentando construir una mirada diferente sobre el niño y la adolescencia y un nuevo paradigma en el cual se trata de desarrollar capacidades que posiblemente no han podido emerger aún en los niños, niñas y adolescentes atendidos por el INAU. Este nuevo abordaje se sitúa en la doctrina de la protección integral, con los niños como sujetos de derecho.

Según Ferrando se trata más bien de avanzar hacia un sistema de protección integral en perspectiva de derechos. Desde esa óptica la misión del INAU aparece como garante

del ejercicio de los derechos de ciudadanía, la institución se sitúa como promotora, restituidora y protectora de derechos de niños y adolescentes como ciudadanos. Sostuvo que, entre otros cambios, el INAU ha ampliado la cobertura de niños, niñas y adolescentes, y tiene como prioridad la atención a la primera infancia (prioridad que no es exclusiva del INAU sino del gobierno).

Asimismo, explicó que el INAU plantea ocho derechos básicos a partir de lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño: a la identidad, a la familia, a la no discriminación, a la participación, a la no violencia, a la salud, a la seguridad social y a las capacidades diferentes, a la educación, al juego y a la recreación. Explicó que con este nuevo enfoque se trata de hacer prevalecer el interés superior de los niños, y que se concibe la existencia de tres tipos de arreglos familiares: las familias estables, las familias en situación de crisis y la no existencia de familia. Donde hay familia con vínculos estables las propuestas se desarrollan a través de los CAIF, los centros diurnos, los clubes de niños y los programas específicos.

Para que los derechos de los niños, niñas y adolescentes puedan hacerse efectivos, se procura trabajar desde la gestación, lo cual implica una política muy activa hacia las madres y los padres, no solo en términos de cuidados sino con relación a la formación de quienes trabajan directamente en la atención de estos niños y niñas, de los padres y madres y de la comunidad e instituciones.

Consideró que aún está pendiente la batalla importante en el plano de la cultura y de los valores que se transmiten en los medios de comunicación basados en modelos patriarcales. Sostuvo que esos modelos moldean también las prácticas institucionales y los programas específicos.

Planteó que en la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) y la mirada hacia 2030 se aspira a superar la fragmentación social, y apuntó al rol del Estado como promotor del bienestar, corrector de desigualdades y posibilitador de la apertura de oportunidades, cambios en su propio interior y garante del ejercicio de ciudadanía, con el sistema educativo como factor que permita la inclusión social.

Por último, consideró que se debe pensar en políticas de cuidados que apunten a una mejor distribución de tareas entre los sexos.

## Comentarios

*Julio Bango (Infamilia, MIDES)*

Bango señaló que Della Gatta concentró su exposición en brindar datos para contextualizar la situación de las personas discapacitadas. Sostuvo la necesidad de estudiar los diferentes modelos y desarrollar políticas o propuestas para una mejora de la situación.

Sostuvo que el hilo conductor del resto de las exposiciones estaba vinculado a las cuestiones de cómo cuidar, qué cuidar, cómo sustentar lo que se cuida y por qué se cuida.

El cómo cuidar remite al presente, a las políticas de cuidados que se están desarrollando.

El qué cuidar supone pensar en las políticas públicas del país, para lo cual sugirió realizar una proyección estratégica vinculada a los desafíos de Uruguay para los próximos 20 o 30 años y así lograr desatarse de los feudos institucionales que actualmente obligan a pujar por presupuestos dirigidos a cada institución en particular. Planteó que si se quiere avanzar se debe invertir más en estudios que permitan hacer una correcta proyección del crecimiento del país para brindar una verdadera educación a las nuevas generaciones y políticas que apunten a lograr cobertura y calidad de servicios.

Respecto a cómo se está cuidando, señaló que en 1989 la sociedad uruguaya tomó una decisión vinculada a cuidar desde el punto de vista de capacidad de ingresos, es decir, cuidar a los adultos mayores. Hoy la población mayor de 65 años tiene los menores niveles de pobreza del mundo, por tanto la pregunta sería qué hacer en el futuro para mantener las conquistas que la sociedad alcanzó para sus adultos mayores.

Asimismo, afirmó que se están tratando de resolver los problemas de la equidad intergeneracional (cobertura y calidad), empezando con el Plan de Equidad en infancia y adolescencia con el plan CAIF, los centros diurnos del INAU y los jardines de educación primaria, para llegar al 70% de los niños de 0 a 3 años. En la actualidad, para el 38% de hogares pobres el plan de cobertura es fundamental para que las mujeres jefas de hogar puedan salir a trabajar.

Por otra parte, recordó que Papadópulos había planteado que había que invertir más si se quiere avanzar en las prestaciones universales básicas en términos de cuidados. A lo que agregó que es necesario discutir la eficiencia del uso de los recursos actuales. Bango entiende que hay que invertir para mejorar la productividad del país (vinculada a mejorar la calidad de la educación). En este sentido se requieren estudios prospectivos para hacer posible la discusión cultural y de la opinión pública para conocer qué se generaría en términos de creación de puestos de trabajo y de ahorro vinculados con la posible creación de un sistema de cuidados. Existe en la actualidad un problema de flujos de caja que se debería resolver analizando la sustentabilidad a futuro de un sistema de cuidados.

Sugirió que en el plano del diseño de políticas públicas la unidad de implementación debe ser la familia, que esta sería la única manera de superar la fragmentación actual. Afirmó que no se pueden superar los problemas de inequidad si no se toman en cuenta los problemas que hacen a la vida de las familias, por lo cual las familias tienen que ser el criterio orientador en términos de implementación para plantear los problemas y articular las políticas. Señaló que esto se ha empezado a realizar: pensar en los problemas primero y luego en los planes o programas que articulen las respuestas sobre el cuidado.

### *Clara Fassler*

Fassler comentó que desde hace tiempo ha venido trabajando en la RGF en el tema de la salud y los cuidados con énfasis en la mirada de género, que hace parte de la identidad de la red en su búsqueda de lograr una mayor equidad entre géneros y generaciones. Consideró importante mencionar que a partir de la última mesa de diálogo se elaboró una carta dirigida al Parlamento para que asumiera la temática de cuidados como tema a estudiar y promover. Asimismo, señaló que la red ha intentado articular la producción de conocimiento con una incidencia política lo más incisiva posible.

Planteó que en el transcurso del seminario quedó claro que existen diversas lógicas de abordaje y aproximación al cuidado, que no son ni mejores ni peores pero que tienen intereses diferentes y por lo tanto priorizan aspectos diferenciales de la problemática. Sugirió que si se aspira a que una política de cuidados funcione es importante tener en cuenta un consenso muy amplio en el que las mujeres deben tener voz y voto, no solo porque históricamente se han encargado del cuidado sino porque son las que más saben sobre el cuidado.

Consideró importante que el cuidado sea visibilizado y deje de quedar oculto en el interior de los hogares, ya que al transformar este problema en un tema de orden colectivo se altera también la modalidad en que las acciones se llevan a cabo, teniendo en cuenta el *know-how* de las propias mujeres no solo en temas financieros o de orden productivista sino también el rasgo distintivo respecto a su saber cuidar mejor. Señaló que el problema del cuidado está vinculado al bienestar. El cuidado implica no solo ayudar a contener sino también ayudar a desarrollar y promover bienestar y sobre todo constituir un sostén de orden afectivo.

Expresó que con relación al déficit de cuidado constatado, hay que entender que el cuidado no puede seguir siendo realizado solo por las mujeres porque estas han entrado al ámbito productivo y por tanto su tiempo disponible y energía física son limitados. Afirmó que la aparición de servicios de calidad es algo muy importante, pero que el meollo de la situación tiene que ver con una distribución distinta entre hombres y mujeres. Al respecto consideró que si no se tiene en mente como proyecto de transformación social mejorar tal distribución de tareas con relación a los sexos, no se logrará avanzar hacia una sociedad más equitativa. Afirmó que las mujeres que llegan al ámbito público son solteras, divorciadas o viejas.

Expresó que en la medida en que se reconoce el déficit de cuidado, se reconoce también la necesidad de ser cuidado como un derecho. Consideró que esto es un cambio sustantivo, básico y fundamental, porque la actividad de cuidado deja de ser filantrópica y caritativa para transformarse en un derecho sustantivo del ciudadano. Aspirar a esto implica pensar en universalidad, equidad, etcétera. Sin embargo, se preguntó, ¿cómo se pasa de una necesidad a una acción colectiva o a una ley? ¿Cómo se pasa de la fragmentación de programas y las diferencias ideológicas importantes en cada institución o programa? La sociedad debe ponerse de acuerdo en espacios de discusión y participación a partir de la responsabilidad política de un gobierno y un Estado. ¿Qué sociedad se quiere para 2030?

Para ello, reflexionó, pensar cómo queremos cuidarnos, quiénes nos cuidarán, etcétera, implica pensar en un sistema de cuidados no solo en términos de números sino del conjunto de cuestiones asociadas al cuidado. Afirmó que la responsabilidad primordial es del Estado, que tiene que definir cuál es la política, consensuarla en la medida de lo posible y habilitar las modalidades de implementación. Con relación al sistema de cuidados o servicios ofrecidos en el mercado, consideró que su calidad es dudosa y que nadie controla, regula o evalúa. Entiende que se está dejando en manos del mercado, sin control social alguno, aquello que se concibe como más valioso, que es la vida de las personas que no pueden cuidarse a sí mismas. Para Fassler esto debe ser un deber del Estado.

Por último sugirió, ante un eventual armado de un sistema de cuidados, atender las cuestiones culturales a la hora de definir en qué, quién y cómo se cuidará, cómo contemplar las diferencias territoriales, y apuntar a la participación local para lograr una homogeneidad relativa en el sistema y los servicios que garantice la existencia de verdaderos derechos de los dependientes.

## Las perspectivas políticas para la discusión de un sistema de cuidados en Uruguay

*Mónica Xavier (Frente Amplio)*

Xavier opinó que es necesario reflexionar sobre el tema de los cuidados en clave de derechos. Señaló que en este período de gobierno ha habido importantes reformas estructurales, y que es importante colocar en la agenda el tema de los cuidados debido a que se está dando en el país un claro envejecimiento poblacional y es necesario poner especial atención a las personas más necesitadas de cuidados que están en los extremos de la vida, como los niños y los adultos mayores, y aquellos que tienen cualquier discapacidad. Señaló que el Frente Amplio en su último congreso incorporó en el capítulo 3, «Uruguay social, ejes transversales», el tema de un sistema integral de cuidados familiares. Explicó que no se trata de un programa acabado, sino de grandes líneas estratégicas que implican un compromiso político con el tema que se suma a las diferentes instancias de diálogo que surgieron en esta administración en la línea de colocar en la agenda los temas de la tercera edad, la infancia y la adolescencia.

Planteó que desde el punto de vista del deber político y ético, la atención debe orientarse a quienes están en peores condiciones, y que desde el punto de vista de la pobreza y la indigencia se evidencia que cuanto más joven es la persona más chance de ser pobre o indigente tiene. Expresó que en cuanto a niños, niñas y adolescentes el país trae una deuda que viene de tiempos anteriores y que sus ventanas o posibilidades se cierran definitivamente para el resto de la vida si se atienden sus necesidades a tiempo. Opinó que en el plano demográfico hay una realidad que desafía a dar la mejor solución con relación a los cuidados, y que no existe una solución buena si solo uno tira del carro. Xavier enfatizó en que la ventaja de que en el seminario se haya generado un debate plural debe ser acompañada de un debate en todo el espectro del sistema político, porque una política pública requiere compromiso y voluntad política de sustentarla.

Planteó que para esto se necesitan políticas integrales que suponen abordar el tema de manera transversal cuyo diseño no debe ser de arriba abajo, sino que debe contemplar el nivel local para ir aproximándose a las necesidades reales de las personas. Señaló que las poblaciones objetivo son claras pero que hay que saber jerarquizarlas. Planteó que es difícil de administrar el tema laboral con equidad de género, pero que es fundamental para el futuro del trabajo femenino y de la comunidad en general. Opinó que son necesarias varias etapas de maduración para llegar a buen puerto. Consideró que hay que lograrlo para el futuro de la comunidad, porque son cuidados que todos necesitan en diferentes etapas de la vida.

Consideró que el tema debía echar sus bases más sólidas en la campaña electoral para que el que triunfara pudiera llevar adelante una política de sistema de cuidados con



el sustento social de las diferentes expresiones. Si bien consideró que la discusión es necesaria, expresó que esta debe dar paso también a la acción, y que esa sería una instancia decisiva al inicio del próximo período de gobierno.

Señaló que se habían mencionado los esfuerzos realizados para sortear las dificultades asociadas a la fragmentación del país a nivel de quiénes están cuidando y en qué ámbitos (Estado, mercado, familia, etc.). Al respecto afirmó que es importante saber cuánto se gasta pero también cómo se gasta, que Uruguay necesita seguir avanzando en esa línea de identificar en qué derivan los gastos. Asimismo, opinó que se debe pensar en la política de cuidados como una política transversal, en la línea de procurar superar la fragmentación, más allá de que se debata dónde debe estar la rectoría de este tipo de política. Señaló que la concepción transversal apunta a políticas integrales que permitan concebir a todos como seres complejos y que tengan en cuenta lo local y la participación en ese nivel. Afirmó que ha quedado claro el tema de las poblaciones objetivo y que el punto a discutir es cómo jerarquizarlas; que resta ponerse de acuerdo en muchas cuestiones pero que es necesario seguir avanzando. Consideró que el tema de los cuidados no es exclusivo del ámbito doméstico-familiar, sino que es propio del conjunto de la sociedad.

Por último, señaló que los cuatro ámbitos deben estar interrelacionados (Estado, mercado, comunidad y familia) y que puede haber etapas en la rectoría de un sistema de esta naturaleza, pero que se deben definir prestaciones, accesibilidad y calidad. Accesibilidad y calidad como principios básicos del sistema, teniendo en cuenta la existencia de necesidades diferentes y de posibilidades de acceso desiguales. A su vez, se debe tener en cuenta la dimensión de género y apuntar a que las mujeres sean cada vez más autónomas respecto a las cargas y responsabilidades familiares para posibilitar la reconciliación entre vida familiar y vida laboral.

### *Pablo Abdala (Partido Nacional)*

Abdala opinó que el tema de los cuidados amerita consensos de carácter político. Compartió el diagnóstico de que el país se encuentra ante un desafío, con independencia de quién gobierne y quién esté en la oposición.

Afirmó que es bueno tomar el modelo español no como una solución extrapolable sino como referencia para advertir que los procesos demográficos de países europeos que están en un contexto y una coyuntura económica y social totalmente distintos tienen similitud con lo que ocurre en Uruguay. Consideró que en Uruguay la solución está pendiente porque los procesos de envejecimiento están en marcha y la demanda de los sistemas de cuidados como complemento o en adición a las prestaciones clásicas de la seguridad social es un desafío que está planteado. Estimó que Uruguay es un país con tradición en la universalización de las prestaciones de la seguridad social y que además destina una importante porción de su presupuesto al gasto social.

Planteó que se reconocen y asumen el desafío y la necesidad de aportar respuestas, pero que antes de definir las es preciso plantear algunas interrogantes a la luz de las posibilidades del país, ya que todos querrían la mayor y mejor cobertura, pero que es un proceso largo y sacrificado que hay que llevar a cabo y que se caracteriza por necesidades ilimitadas y recursos limitados. Expresó que la ley de dependencia de España

consagró en el artículo 15 el núcleo de servicios y su variedad, y al respecto señaló que ojalá el país pudiera plantearse tales objetivos, pero se preguntó si está en condiciones de hacerlo. Planteó algunas preguntas, porque para dar este tipo de respuestas se requieren un gran esfuerzo de la sociedad en su conjunto y una gran inversión del Estado. Respecto a la financiación de estos sistemas en los países europeos, señaló que el modelo de financiación nórdico, vía impuestos, es impensable para Uruguay debido a la carga que ya tienen las personas.

Se planteó qué sectores se deberían privilegiar: menores, adultos mayores, etcétera.

Consideró fundamental definir las prioridades y los objetivos de gobierno; puntualizó que entre los temas pendientes están los jubilados —el 50% de ellos gana menos de 6.000 pesos y tiene problemas de vivienda—, los niños en situación de calle, etcétera.

Se preguntó si se debe avanzar hacia la creación de un sistema de cuidados (con relación al adulto mayor) o resolver los aspectos pendientes, es decir, mejorar las pasividades por debajo de los 6.000 pesos y la situación de vivienda.

Manifestó conocer el proyecto CIAS para abordar el tema de la superposición y fragmentación de políticas y programas orientados a cubrir las necesidades de los colectivos dependientes. Afirmó que es necesario saber cómo se está gastando y cuáles son las implicancias de esos programas o políticas para mejorar su eficiencia. Respecto al PANES, opinó que es necesario conocer el retorno de un programa que supuso un gran esfuerzo a la sociedad.

Finalmente, planteó que el Partido Nacional ha propuesto la creación del Instituto del Adulto Mayor para empezar a dar respuesta a las interrogantes planteadas y coordinar y definir objetivos y posibilidades en torno a la dependencia. Señaló que Uruguay está frente a un desafío que hay que asumir en clave de política pública desde el Estado, y que hay que promover distintas medidas como la capacitación y formación del adulto mayor, instancias de recreación, etcétera.

#### *Pablo Rodríguez (Partido Independiente)*

Consideró saludable generar ámbitos de debate, porque entiende que el país no ha debatido seriamente estos temas. Se preguntó si este tema está planteado en la sociedad de esta manera y en el debate político. Consideró que se deberá debatir sobre estos temas según cómo la sociedad se formule estas cuestiones. Afirmó que el desafío en la campaña electoral sería provocar un debate profundo sobre estos temas.

Recordó que estos problemas no son nuevos, que Uruguay tuvo un sistema de protección social temprano que fue modelo en América Latina pero que se ha venido deteriorando debido a causas estructurales como los cambios en los mercados —en particular en el mercado de trabajo—, los cambios en las estructuras familiares y cómo se han concebido e instrumentado las reformas.

Señaló que en el debate político se dice que ese deterioro ha tenido efectos en la pobreza estructural y se asocia a falta de crecimiento y dinamismo económico y a in-

eficiencia del Estado. Enfatizó que en la mirada de un partido como el que representa, con perspectiva progresista, se señala que hacen falta políticas de redistribución.

También señaló la inercia del sistema político, la incapacidad para llegar a acuerdos, y que pese al importante crecimiento de la economía no se logró hacer las reformas que se necesitaban. Para Rodríguez, en el futuro hay tres palabras claves para resolver estos temas. La primera es corresponsabilidad, ya que los problemas de cuidado recaen en las mujeres y es necesario avanzar hacia la equidad en el cuidado, pero también reclamó corresponsabilidad de los actores e instituciones. La segunda es calidad y gestión de los servicios públicos como uno de los desafíos más importantes en el corto plazo.

Por otra parte, planteó que si la pobreza se concentra en los niños, es un tema que hay que atender porque la reproducción de la sociedad se concentra en las capas más pobres de la sociedad.

Asimismo, mencionó la inercia vinculada a la inequidad intergeneracional, ya que de cada diez personas pobres, seis son niños. De forma paralela, la inequidad también es de corte territorial, ya que determinadas zonas concentran mayores niveles de pobreza. Y finalmente está la inequidad de género, que permea todos los niveles.

Rodríguez entiende que se requiere un esfuerzo importante para cambiar las políticas públicas vinculadas a la infancia, transversalizar el género en serio y mejorar el acceso a las prestaciones sociales y los bienes públicos. Opinó que una política urgente debe apuntar a la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres, traducida por ejemplo en licencias parentales. Consideró necesario incorporar en forma urgente al debate a las empresas y los trabajadores y que se avance en la corresponsabilidad del cuidado de los dependientes. Entiende que se debe hacer un esfuerzo por acompasar los ciclos productivos con los reproductivos. Se preguntó si el país está en condiciones de avanzar en acuerdos de tal tipo. Consideró que en la campaña se debería priorizar una serie de acuerdos con relación a los temas mencionados. Entiende que se debería aumentar la inversión para lograr la cobertura de tales fenómenos.

Manifestó que le importa poco quién ejecute la política, aunque considera imprescindible la existencia de un Estado fuerte que evalúe y se responsabilice de los temas. Es decir, que ejecute el que lo haga mejor, pero el Estado tiene la responsabilidad de la rectoría y la financiación. Por último, señaló que el objetivo más importante en adelante es generar acuerdos sobre estos temas.

## Comentario

*Agustín Canzani*

Canzani hizo notar que existen acuerdos relativamente extendidos respecto a que hay razones como para pensar en un sistema de cuidados en Uruguay. Consideró que hay elementos que pueden ser la base del acuerdo:

- *Razones de tipo demográfico.* El aumento de población en edades más avanzadas y las consecuencias en términos de dificultades para la autonomía personal,

la huelga de vientres y la reproducción selectiva, ya que la natalidad se concentra en los sectores pobres de la población y, si bien se considera una responsabilidad social, es una responsabilidad individual de las mujeres.

- *Razones sociales.* La enorme injusticia que supone la disparidad de responsabilidades de los cuidados en términos de género y el hecho de que los cuidados sean asumidos de forma personal en el contexto familiar y no sean respaldados por el Estado limitan la ciudadanía de la sociedad.
- *Razones económicas.* Detrás de un sistema de cuidados habría un hacer invisible, una parte del trabajo que no es remunerado, que mediante un sistema de cuidados podría transformarse en empleo (servicios de cuidados formalizados) y de ese modo darle una valoración económica a la cuestión y estar frente a un yacimiento de empleos, lo que permitiría tomar esto como un elemento importante para estimular cierto tipo de inversión en el área de los servicios sociales, inversión que puede ser privada si está basada en una expectativa razonable de lucro.

Subrayó que al menos por estos motivos vale la pena pensar en el tema. Y que un punto central es cómo y desde dónde se lo empieza a pensar. Se podría empezar desde perspectivas más generales y específicas, pero los estudiosos de los estados de bienestar como Esping-Andersen indican que tiene que ver con una pregunta básica que un país tiene que responder, que es cuál es el grado de desigualdad que está dispuesto a tolerar. De allí parten las decisiones respecto de hacia dónde orientar los recursos.

El modelo europeo, recordó, emparentado con la socialdemocracia, tiene una preocupación fuerte por la cohesión social. El concepto alude a la reducción de las distancias entre las personas (de todo tipo) y apunta a lograr sociedades lo más cohesionadas posibles, respetando y reconociendo las diferencias.

Remarcó la importancia de mostrar con argumentos empíricos fuertes —como los presentados en buena parte del debate— las desigualdades que se generan por el hecho de no tener un sistema de cuidados, ya que ello podría servir como elemento para buscar un consenso político.

Concluyó que un sistema de este tipo es necesario y que requiere inversión, en competencia con otras prioridades sociales y políticas. Destacó la importancia de armar una coalición social y político-partidaria, ya que las coaliciones suponen entender que existen intereses diversos, por lo cual hay que sacarse de la cabeza la idea de que se logrará un sistema óptimo de cuidados. Subrayó que no va a ser un sistema ideal, y que el país está en un contexto de mayor restricción de recursos en comparación, por ejemplo, con España.

Afirmó que se debería hablar de eficacia y eficiencia de los recursos que se invierten en el área social. Si se piensa en un sistema focalizado en los niños o en la infancia, es imposible plantear el tema sin rediscutir el sistema educativo; y si se piensa focalizar en los adultos mayores, es imposible hacerlo sin repensar el modelo de salud y seguridad social. Por eso es imprescindible pensar cómo vincular y articular este sistema con el modelo de bienestar social.

Sugirió no pensar que agregar partes supone mejorar el sistema, ya que quizás ello implique agregar problemas, porque se corre el riesgo de superponer temas y generar un funcionamiento subóptimo.

Por último, señaló que el país se debería comprometer a profundizar esta discusión con un criterio de diseño de un futuro sistema, pero hacer este debate en el marco más general de las discusiones sobre la estructura de bienestar social.

## Debate

*Mariela Mazzotti (MIDES)*

Mazzotti planteó dos reflexiones. La primera —que señaló que es un tema que está en el Frente Amplio, como comentara Xavier— fue que los sistemas de cuidados tienen que ver con una cuestión global de la sociedad, no solo con cuánta desigualdad podemos tolerar sino con qué tipo de integración queremos tener. Apuntó a pensar en un sistema de diversidad de dispositivos de amplia cobertura pero que contemple la diversidad y la personalización de la atención, centrada en los sujetos cuidados. Y contemplar la capacitación de las tareas de cuidados que en toda instancia son cualificadas; las tareas feminizadas están vinculadas a la desvalorización de los trabajos y su respectiva remuneración.

Subrayó el tema de la integración social: en presencia de un proceso de exclusión social no alcanza con un sistema de cuidados, hay que pensar en un debate más profundo sobre integración social.

*Ivón Pandiani (Dirección de Política y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)*

Pandiani resaltó la importancia de visualizar que existen dos tipos de personas que son centrales en el tema de cuidados: las personas cuidadas y las personas que cuidan, y que se debe pensar en estas últimas también como sujetos de derechos. Concluyó que todas las tareas de cuidados convergen en una cuidadora, y que este es un ángulo interesante para ver el tema. Destacó la importancia de que el sistema se base en el trabajo formal y señaló que existen grandes dificultades para formalizar todas las tareas que se realizan en Uruguay.

*Jorge Papadópulos*

Papadópulos consideró que para desarrollar políticas se requieren tres cosas: capacidad y viabilidad política, capacidad y viabilidad institucional y capacidad y viabilidad financiera. Entiende que se ha empezado a construir la capacidad y viabilidad política, que las diferencias no son sustantivas sino de matices. Se requiere generar más información, estudiar más el tema, comenzar a realizar proyecciones y generar acuerdos al menos sobre las líneas.

Planteó la necesidad de tener un modelo diferente en términos de política social: que el Estado juegue un papel de garante de derechos y crear una regulación que

reconozca el territorio, con capacidad de planificación estratégica, y que contemple el monitoreo y la evaluación de resultados, planteados desde el inicio.

Sostuvo que para crecer es necesario en primer lugar invertir (inversión que puede ser pública o privada), que las inversiones significan retornos, y que se requiere apelar a diversos sectores. Planteó que hay que tener en cuenta que lo que se realice en un sector poblacional específico tendrá repercusión en el resto de los sectores. Respecto al debate prestaciones monetarias *versus* inversión en servicios, mencionó que elegiría inversión en servicios, porque estos generan empleo y valor.

### *Erika van Rompaey*

Van Rompaey consideró que se ha hablado de cuidado social, que engloba a los colectivos de niños y adolescentes y dependientes en tanto adultos mayores y discapacitados. Sobre esto último legisla la ley de dependencia española.

Consideró importante pensar en el debate normativo o vinculado a los aspectos que hacen a la justicia social. Las autoras Knijn y Kremer desde la perspectiva de la ciudadanía social que apunta a la inclusión social contemplan dos derechos: el derecho a ser cuidado y el derecho a dar cuidado o derecho al tiempo para cuidar. Si ambos derechos no son garantizados por el Estado, no se puede hablar de una ciudadanía inclusiva. Destacó que el trabajo de cuidado es calificación no solo porque implica un nivel muy elevado de responsabilidad en el sentido de que la persona es responsable de la vida del dependiente, sino porque asociarlo a la idea de trabajo descalificado está ligado a la naturalidad con la cual se concibe que las mujeres por serlo saben cuidar. Por tanto, la implementación de políticas de formación en el cuidado de dependientes es importante.

### *Álvaro Díaz (Partido Socialista, Área de las Comunicaciones)*

Díaz señaló que valora el proceso de elaboración de una política pública como se está haciendo con este tema. Recordó que en las últimas dos décadas Uruguay ha asistido a un descaecimiento cultural importante, a una caída de la solidaridad, y que esto está vinculado a pensar cuánto está dispuesta a tolerar la sociedad en materia de desigualdades. Consideró que se tolera mucho más en la práctica que en el discurso, como se materializó en el caso de la reforma tributaria. Mencionó la necesidad de instalar el debate en los medios de comunicación y en la opinión pública en general, explicar de qué se trata esto de los cuidados.

### *Mario Mora (Frente Amplio, Comisión de Programa)*

Mora opinó que si bien falta, se está más cerca de comenzar el diseño de una política hacia un sistema de cuidados e implementar un nuevo paradigma que supone que la política económica uruguaya se instrumente en función de las políticas sociales. De ese modo, entendió, se promueve la posibilidad de pensar en una política de cuidados.

*Micaela Navarro*

Navarro afirmó que los derechos y los deberes deben ir de la mano y que el nivel de compromiso en España no es el mismo que en los países nórdicos. Explicó que no se puede plantear un sistema como el nórdico en España, debido a que el reconocimiento de los derechos va de la mano con el nivel de compromisos y deberes de los ciudadanos, y en ese sentido, la universalización de la política social es fundamental. Explicó que el sistema español beneficia a las clases sociales medias y a las mujeres, ya que ahora el trabajo de cuidador informal, que antes era gratuito, se convierte en un empleo, el de cuidador formal. Señaló que el tema de los tiempos y la planificación de la implementación es importante, y que el rol del Estado es fundamental como rector y garante de la calidad de los servicios, pero que es importante la participación del sector privado para generar la inversión en infraestructuras.

*Carmen Beramendi*

Para Beramendi Uruguay está en un momento importante del proceso de debate y se tiene que pensar en cómo llevar adelante el desafío. Destacó la importancia de construir la unión de lógicas distintas que hacen a la integralidad de las políticas, que se está logrando en la materialización de proyectos y políticas concretas con miradas y perspectiva de género. Afirmó que las cláusulas de igualdad colocadas en los consejos de salarios han permitido incluir el tema de la corresponsabilidad y avances de cara a una mayor articulación entre el mundo del trabajo y el mundo privado. Consideró importante de cara al debate a futuro contemplar quién cuida a las que cuidan y, por tanto, discutir los presupuestos que contemplen tales cuestiones.

63

63

## Clausura

*Ángeles Aparici*

Aparici expresó su agradecimiento a todos los participantes y ponentes por el nivel y grado del debate, y a la Fundación Liber Seregni y a FESUR por el apoyo.

Expresó una perplejidad —que la remitía a antiguas cuestiones— relativa a algunas referencias a *gasto* en vez de a *inversión* social. Reflexionó que en sociedades patriarcales como la española hace 30 años se hacían políticas de discriminación positiva para que la mujer accediera a los espacios públicos. Hubo que escuchar entonces que las mujeres eran las culpables de que los niños y ancianos se quedaran sin cuidado, sin contemplar que habían trabajado sin ser remuneradas, en silencio, etcétera. Las mujeres eran las culpables de tales rupturas y descuidos. Luego, al adjudicarse la responsabilidad de restaurar la subjetividad del varón y del niño para que no se desarticularan, eran las responsables de los problemas psicológicos de estos. Nadie hablaba de que hasta entonces esa mitad de la población había hecho un trabajo imprescindible y necesario, hasta que las investigadoras se pusieron a calcular y mostraron el valor de ese trabajo. ¿Por qué —se preguntó— no se pone el foco en la injusticia y en que no se puede continuar así? Manifestó haber percibido eso al escuchar hablar de *gasto*. Al

menos hablemos de inversión, dijo, de hasta dónde se tienen recursos y hasta dónde se cubren los derechos, evaluando los recursos y las prioridades en Uruguay. Afirmó que la ley de dependencia de España implicó que la inversión realizada diera lugar a la creación de puestos de trabajo, tan relevantes en un contexto de crisis económica mundial.

Afirmó que esa ley es un pilar del Estado de bienestar, y afecta a todos los ciudadanos que alguna vez requerirán de cuidados y tendrán que cuidar. Hasta que alguien no use su liderazgo, voluntad y capacidad política para valorar, hacer este foco e intentar combatir la desigualdad, no se podrá seguir avanzando, dijo. Y consideró que se vive un momento histórico muy importante que será valorado como el punto de partida para corregir injusticias y desigualdades tan significativas.