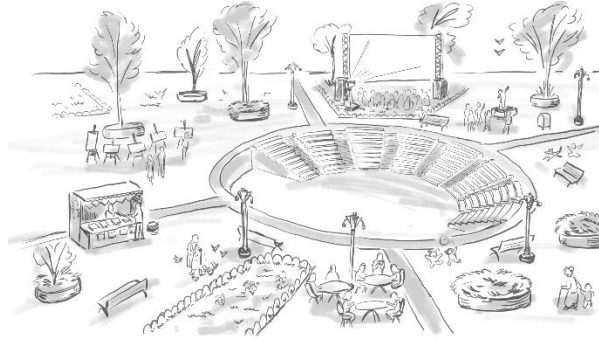


**Plaza de la innovación y la cohesión social.  
Las políticas sociales ante las transiciones globales**



**NOTA CONCEPTUAL**

**Los cuidados como cuarto pilar de los sistemas de bienestar social**  
*Diálogo eurolatinoamericano en torno a los desafíos para avanzar*

En los últimos años, en la región, se está consolidando la voluntad de implementar Sistemas Integrales de Cuidado, en tanto instrumentos para el ejercicio del derecho al cuidado de las personas dependientes y aspecto clave para la resolución del creciente déficit de servicios en este ámbito que acusan nuestras sociedades. Las y los usuarios/as de los servicios de cuidado son en su mayoría las personas con algún grado de dependencia, tanto por discapacidad como por la edad avanzada, así como niños, niñas y adolescentes, sobre todo en la etapa inicial de la vida. El derecho al cuidado se refiere a los servicios de apoyo y asistencia para garantizar la mayor autonomía posible de las personas dependientes, lo que equivale también a reconocerles dignidad y mejorar su calidad de vida. En el caso de la primera infancia, en cambio, el cuidado se relaciona con el derecho al desarrollo infantil. Desde luego las políticas de cuidado tienen una segunda e importante fundamentación en dos derechos de las personas que cuidan, que son casi exclusivamente mujeres: por un lado, la libertad de dedicarse al cuidado como opción, no por obligación, por otra, el reconocimiento y regulación de la actividad que desempeñan.

A los avances que se registran en la región concurren distintos factores, entre los que se destacan la identificación y el reconocimiento del problema por parte de los Estados; el esfuerzo de organizaciones sociales, entre ellas los movimientos feministas, que han puesto la cuestión de los cuidados en la agenda pública; las investigaciones académicas independientes que han permitido echar luz sobre una realidad hasta hace pocos años invisible; y los esfuerzos agregados de la cooperación internacional para ubicar la construcción de Sistemas de Cuidados en una perspectiva estratégica, como condición del desarrollo y el bienestar de nuestras sociedades. A estos esfuerzos viene contribuyendo, desde hace más de 10 años, también el Programa de la Unión Europea EUROSociAL+.

Es así como se observa, en la región, la instrumentación de Sistemas de Cuidados o el inicio de su construcción - con diferentes grados de desarrollo - en países tales como Uruguay, México, Argentina, Colombia, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, Costa Rica, Chile, Ecuador, entre otros. Esta fuerte impronta que tiene la inclusión de la agenda de los cuidados en la región está siendo abonada, además, por pronunciamientos institucionales<sup>1</sup>, que convergen en

<sup>1</sup>Por ejemplo, la “Recomendación sobre Sistemas de Cuidado del Consejo Mercado Común del MERCOSUR” del 13-12-21. 48° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos: Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos, a propuesta de Argentina y México, 22-9-21

configurar un escenario oportuno para reflexionar y generar un mayor conocimiento sobre la cuestión de los cuidados.

Los regímenes de bienestar o sistemas de protección social<sup>2</sup> de la región, aún con sus características propias y grados de desarrollo desigual en términos de cobertura y calidad de las prestaciones, se erigieron sobre la base de tres pilares: la salud, la educación y la seguridad social. Dichos sistemas, configurados en el correr del siglo XX, constituyen el intento de los Estados nacionales de propender, mediante políticas públicas, a la satisfacción de algunos derechos y de dar respuesta a un abanico de necesidades presentes durante toda la vida de las personas. Ahora bien, al lado de la salud, la educación y la seguridad social, entre los años noventa del siglo XX y la primera década del presente se han ido desarrollando y expandiendo programas de lucha contra la pobreza. Estos programas han sido a menudo la base de la ampliación de la protección social no contributiva, orientada sobre todo a aumentar la cobertura y asegurar mayor inclusión social. En estos años se han creado también ministerios 'especializados' en el desarrollo e inclusión social.

En el mismo período, y de manera más específica en los últimos 15 años, han emergido con fuerza la carencia o falta de preparación de los sistemas de bienestar social para atender nuevos requerimientos sociales, asociados al cuidado. Además de ser una función social relevante, el cuidado es un requerimiento que se presenta a lo largo de nuestras vidas: una persona requiere de cuidados para adquirir su autonomía cuando atraviesa su infancia, luego probablemente ya en la adultez deba cuidar de las nuevas generaciones y quizás, en su vejez, requiera nuevamente de cuidados. El cuidado acompaña pues el ciclo de vida de las personas, es un factor del desarrollo personal y un componente clave de la reproducción de la sociedad. Existen además situaciones de discapacidad y dependencia transitorias o permanentes que requieren de acciones de cuidado que faciliten la autonomía y el buen vivir de las personas.

La necesidad de reforma de los sistemas de bienestar social para instalar los cuidados como un 4º pilar parte de la explicitación y reconocimiento de los requerimientos recién apuntados, los que, a su vez, se entienden a la luz de algunas profundas transformaciones sociales que señalan la existencia de una transición hacia un nuevo tipo de sociedad. Estas transformaciones que, dicho de paso, cruzan tanto América Latina como Europa son, principalmente, las siguientes cuatro: (1) los procesos de transición demográfica en curso, que suponen el envejecimiento de la población (por el efecto combinado de la baja natalidad y la mayor esperanza de vida); (2) los cambios en los roles de las mujeres y su integración al mundo del trabajo, de la política y las otras esferas de la sociedad, como fruto de la lucha de los movimientos feministas; (3) los cambios radicales de la familia, cada vez más pequeña (con un aumento relevante del peso relativo de los hogares con jefatura femenina), con lazos intergeneracionales más débiles; (4) la mayor conciencia ciudadana de los derechos individuales y colectivos, lo que conlleva el surgimiento y diversificación de las demandas de servicio dirigidas a los poderes públicos, también por parte de las personas en situación de dependencia y sus familiares.

Estas transformaciones sociales han generado una creciente demanda por cuidados que ya no es posible satisfacer desde la esfera privada. Sin embargo – y a diferencia de la salud, la educación y la seguridad social - históricamente no se establecieron políticas públicas de cuidados. Ello se debe a que los sistemas de bienestar social heredados del siglo XX se cimentan en condiciones y supuestos anteriores a las 4 transformaciones anotadas, o sea en: (1) una población joven; (2) una división sexual del trabajo que, por una parte, encierra la mujer en roles domésticos, encargándose del cuidado de niñas, niños y personas que lo requieren en el hogar y, por otra,

<sup>2</sup> Aquí se utilizarán indistintamente las denominaciones “Régimen de Bienestar” y “Sistema de Protección Social” para denominar los sistemas de políticas sociales basados en 3 pilares: los sistemas de salud, de educación, y de seguridad social. Nótese que en otros casos la expresión “Sistema de Protección Social” alude al conjunto de políticas y programas sociales que tienen como destinatarios y/o beneficiarios a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

prescribe que el hombre trabaje para generar ingresos económicos para sí y sus familiares (el sistema *male bread winner*); (3) familias amplias y ampliadas; (4) preponderancia de la conciencia de clase, en el marco del conflicto capital-trabajo, y de los derechos de los trabajadores; con la consecuente tolerancia frente a la exclusión de las personas con dependencia. El modelo de Estado social (o sistema de bienestar social) que derivaba de estas condiciones preveía que algunas prestaciones sociales fueran brindadas por el sector público a través de los ingresos fiscales y los aportes a la seguridad social de los trabajadores hombres, mientras correspondía a la familia, y principalmente a su componente femenino, hacerse cargo de las necesidades no atendidas por el sistema público, como las del cuidado.

La crisis de la actual organización social de los cuidados se explica por la falta de adecuación de los sistemas de bienestar social a las características de las sociedades contemporáneas, una crisis, además, que se ha visto profundizada en el contexto de la pandemia provocada por el COVID-19. En todos los países se constata el impacto que ha provocado el cierre de los centros educativos y de servicios de cuidado. Las familias, y sobre todo las mujeres, han visto subir sobremanera su carga de cuidados en el hogar. Las mujeres que han logrado mantener sus puestos de trabajo han tenido que incrementar su jornada laboral con el trabajo de cuidados no remunerado, ya que no pueden resolver la ausencia de la asistencia a los servicios de cuidado de sus hijos por la vía del mercado. Asimismo, durante el confinamiento y en los períodos sin educación presencial se han puesto de relieve las desigualdades entre niñ@s con arreglo a la posibilidad de contar con apoyos familiares y/o privados. Por otra parte, se ha evidenciado también con especial intensidad y dramatismo el impacto de la pandemia entre las personas mayores y con discapacidad, a veces por las situaciones de abandono en que varias de ellas cayeron, otras veces por problemas de las residencias en que vivían, problemas asociados a la escasa regulación, el irrespeto de los estándares de servicio, el empleo precario del personal, el desbordamiento de la capacidad asistencial, según los casos.

Las dificultades de las residencias y de las familias con personas dependientes han colocado de nuevo en el punto de mira al escaso nivel de desarrollo de servicios de proximidad territorial y atención domiciliaria.

En términos más generales, la crisis del COVID-19 también ha generado una mayor visibilización del déficit de cuidados. Ha demostrado que todos dependemos de los cuidados y que, a pesar de su contribución vital al bienestar de la sociedad, el trabajo de cuidados sigue siendo muy infravalorado. Ha puesto de relieve también, una vez más la estrecha correlación entre carga desproporcionada del trabajo de cuidado que soportan las mujeres, la aún muy escasa corresponsabilización de los hombres y la ausencia o insuficiencia de alternativas públicas para el cuidado, lo que termina por afectar a las personas en situación de dependencia.

La mayor conciencia social de importancia de los cuidados y de su estado de crisis constituye una oportunidad para plantear la necesidad de avanzar en la definición de políticas públicas para la construcción de sistemas de cuidados<sup>3</sup>. No se trata de ajustes o de crear nuevos programas, sino de ampliar los regímenes de bienestar, incorporando a los pilares de la salud, educación y seguridad social un cuarto pilar: el de los cuidados. Su establecimiento como pilar alude a la importancia y al carácter estable y estructural que ha de tener la organización de los servicios de cuidado en el marco del sistema de bienestar social, incluyendo las articulaciones con servicios de otros pilares. En otras palabras, ello requiere que los Estados incorporen el desafío de garantizar el cuidado - en tanto derecho de todas las personas que lo requieren - mediante la implementación

<sup>3</sup> Para un mayor desarrollo sobre los impactos de la pandemia en la organización social de los cuidados, ver: ONU Mujeres/CEPAL (2020): Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid19 en: [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/08/final%20brief/es\\_cuidados%20covid.pdf?la=es&vs=2947](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/08/final%20brief/es_cuidados%20covid.pdf?la=es&vs=2947)

de políticas públicas que modifiquen la actual organización social de los cuidados y que articulen el esfuerzo del propio Estado, de la comunidad, de las familias y del mercado, mediante la conformación de Sistemas Integrales de Cuidados.

Las realidades de los países de la región muestran una importante heterogeneidad en relación a los cuidados. A efectos de caracterizarlas, es oportuna la distinción entre programas, políticas y sistemas de cuidados. Prácticamente todos los países de la región tienen programas que implementan servicios de cuidados. En particular, los mayoritarios son los servicios de cuidados dirigidos a la primera infancia y, dentro de ésta, a la infancia en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Con estos programas se atiende al objetivo de mejorar las condiciones de desarrollo psicofísico de niñas y niños, y también, en algunos casos, aparece como objetivo explícito la cuestión de la necesidad de liberar tiempo de cuidado de muchas mujeres, generando así las condiciones para abonar el ingreso al mercado de trabajo de miles de ellas. En cambio, la implementación de programas de cuidados para personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia está mucho menos generalizada en la región, y es prácticamente inexistente o testimonial en varios países.

Por otra parte, existen países que han conseguido un desarrollo importante de políticas dirigidas a algunos de los sujetos del cuidado - entendiendo por políticas la articulación de una serie de programas que intentan satisfacer las necesidades y asegurar el ejercicio de derechos de una población dada.

Nuevamente aquí destacan las políticas dirigidas a la primera infancia, y nuevamente se constata el déficit de políticas de cuidados para personas mayores y con discapacidad que se encuentran en situación de dependencia, es decir, que requieren de asistencia y apoyos para realizar actividades de su vida diaria.<sup>4</sup>

En cambio, la constitución de un Sistema de Cuidados requiere articular políticas orientadas a todas las poblaciones objetivo (niños y niñas, personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia, y personas que cuidan) en torno a cinco componentes: los servicios (públicos y/o privados) que se proveen; las regulaciones que se establecen (de servicios y laborales, incluyendo los aspectos de coordinación y colaboración entre servicios); la formación y formalización de las personas que cuidan; las acciones de generación y gestión de información y conocimiento público sobre los cuidados; las acciones de comunicación dirigidas a la difusión de los derechos y la promoción del cambio cultural. Dichas políticas deben ser diseñadas e implementadas de manera articulada con la finalidad de cuidar, asistir y apoyar a las personas que requieren de cuidados, garantizar sus derechos y fomentar su autonomía; y favorecer el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes con base en un modelo de corresponsabilidad entre Estado, sector empresarial, sociedad civil, comunidad y familias; y con corresponsabilidad de género<sup>5</sup>.

El desarrollo de un sistema de cuidados anclado al sistema de bienestar social, entonces, implica tanto el reordenamiento del sector (los servicios existentes) como nueva inversión pública, también en infraestructura, para ir cerrando la brecha entre demanda y oferta. Se trata de implementar simultáneamente - en el grado y ritmo que cada situación específica requiera - políticas que establezcan las reglas de juego para el sector privado y definan estándares de calidad comunes a los servicios públicos y privados, estableciendo asimismo las formas de integración con el sistema educativo (para los servicios dedicados a la infancia) y con el sistema de salud (para los servicios dedicados a personas en situación de dependencia); políticas de formación de los recursos

<sup>4</sup> Para una descripción de las situaciones de nuestros países respecto al cuidado, ver: Bango, Julio, "Las políticas de cuidados en la región y los desafíos para la construcción de un Sistema Integrado de Cuidados en Argentina". Programa EUROsociAL+.

<sup>5</sup> Hacia construcción de Sistema de Cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación. Bango, Julio – Cossani, Patricia. CEPAL/ONU Mujeres 2021.

humanos que aseguren la calidad de los servicios y contribuyan a la dignificación y profesionalización de las trabajadoras y trabajadores del cuidado; políticas de gestión de la información y gestión del conocimiento que aporten a una toma de decisiones debidamente informada y a la transparencia de la gestión pública; y políticas de comunicación que promuevan el derecho de las personas a recibir cuidados de calidad y una cultura en la que hombres y mujeres asuman corresponsablemente el cuidado de las personas a su cargo.

Ahora bien, para que las políticas de cuidados lleguen a edificar un sistema y para mantenerlo, es necesario avanzar en un modo de gobernanza que incluya la articulación interinstitucional a nivel nacional y territorial entre todos los organismos que desarrollan acciones tendientes a satisfacer el derecho al cuidado; una gobernanza que aproveche eficientemente la capacidad instalada - tanto a nivel estatal como de la sociedad - desarrollando un nuevo modelo de gestión que permita pasar “desde la lógica de los servicios a la lógica de las personas”.

Por otra parte, una cuestión a abordar tiene que ver con la prioridad que puede tener la construcción de sistemas de cuidados en países con grandes desafíos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Al respecto, es necesario concebir los sistemas de cuidados de forma tal que funcionen también como una herramienta de equiparación de oportunidades junto a las políticas de empleo, salud, educación y vivienda. De hecho, no será factible enfrentar con éxito la superación de pobreza si no se implementan políticas de cuidados, en una región donde una porción muy importante de los hogares en situación de pobreza es monoparental, de jefatura femenina, con hijas e hijos a cargo<sup>6</sup>.

Para finalizar, es importante reiterar que los países de la región no parten de cero a la hora de emprender el esfuerzo de construcción de sistemas de cuidados, requiriendo establecer - según la realidad de partida de cada país - una “hoja de ruta” que permita ir construyendo avances progresivos, teniendo como horizonte el Sistema de servicios centrados en las personas.

Se presentan a continuación algunas interrogantes, que de alguna manera plantean los retos y/o oportunidades que la construcción de sistemas de cuidados puede implicar:

¿Cuáles son las estrategias más viables para la ampliación de los regímenes de bienestar mediante la concreción de sistemas de cuidados en un contexto de restricciones económicas en nuestra región?

¿Puede la implementación de sistemas de cuidados constituir un vector de la recuperación económica post crisis del COVID 19?

¿Cómo avanzar hacia la profesionalización del sector de los cuidados?

¿Cómo desarrollar al mismo tiempo un sistema de servicios de cuidado que ‘libere’ a las mujeres de la obligación de dedicarse exclusivamente a estas tareas y genere medidas efectivas para su inclusión en el mercado laboral?

¿Cuáles pueden ser las externalidades positivas que la implementación de sistemas de cuidados puede reportar a la economía y los sistemas educativos, de salud y seguridad social?

---

<sup>6</sup>Según el Panorama Social 2020 de CEPAL, “en el caso de la tasa de pobreza extrema, el máximo valor se observa en los hogares monoparentales, que en su mayoría (85%) están encabezados por mujeres a cargo de niñas, niños y adolescentes. En 2019, uno de cada tres hogares monoparentales se encontraba en situación de pobreza, con casi la mitad de ellos en situación de pobreza extrema. Esto compromete las posibilidades de desarrollar una vida plena, tanto de los menores, como de los adultos encargados de ellos”.