

PRIMER REPORTE INVESTIGACIÓN

# EL CUIDADO COMO PROBLEMA SOCIAL Y JURÍDICO

## **Directores**

Mayra Feddersen  
Javier Wilenmann

## **Colaboradores**

Francisco Acosta  
Felipe Águila  
Valentina Canales  
Joaquín Magnata  
Max Quintana  
Andrea Sifaqui  
Daniela Toro

**DICIEMBRE 2022**

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta investigación se realiza en el marco de un convenio entre la municipalidad de Peñalolén y el Centro de Investigación en Derecho y Sociedad de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Queremos agradecer al equipo de la dirección de desarrollo comunitario de la municipalidad de Peñalolén, en particular, a Tania, Viviana, Carlos, Lukas y su equipo,

Extendemos los agradecimientos al equipo del CIDS que aportó y sigue contribuyendo en este proyecto de investigación.



# CONTENIDOS

- 5** CARGAS Y DERECHOS DE CUIDADO
- 7** FUENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO DE CUIDADO
- 8** FORMAS COMPARADAS DE PROVEER ASISTENCIA AL CUIDADO
- 9** ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN CHILE?
- 12** ¿QUÉ SISTEMAS DE BIENESTAR VINCULADOS AL CUIDADO  
EXISTEN EN CHILE?
- 14** DISEÑO INSTITUCIONAL
- 15** PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
- 16** REFERENCIAS



# 1 CARGAS Y DERECHO DE CUIDADO

Dependiendo de la configuración demográfica de la sociedad, de las trayectorias de vida de sus individuos y de sus expectativas de supervivencia, las sociedades deben dedicar una proporción más o menos significativa de su trabajo al cuidado de otros. En sociedades con alta prevalencia de individuos muy jóvenes o viejos, esas cargas son mayores. Como con otras cargas, en las sociedades se generan mecanismos de organización de la provisión de esa carga (Batthyány, 2015). Históricamente, el trabajo de cuidado ha tendido, sin embargo, a permanecer en la esfera de la responsabilidad familiar, a ser invisibilizado, y a ser distribuido de manera desigual, siendo las mujeres quienes cargan con él (Abelda & Hammonds, 2013; Himmelweit, 2017).

Abelda & Hammonds (2013) conceptualizan los cuidados a partir de cuatro criterios: 1) es una actividad que contribuye al bienestar físico, mental, social y/o emocional de las personas que lo reciben; 2) la actividad requiere de una relación interpersonal entre personas cuidadas y personas que cuidan; 3) las personas que reciben cuidados no tiene completa autonomía (situación de dependencia); y 4) el trabajo de cuidado constituye y mantiene una infraestructura humana. Se trata así de un conjunto de actividades, remuneradas o no, que sustentan el bienestar de personas en situación de dependencia y el mantenimiento de la vida cotidiana (Gonzalez, 2018).



En este contexto, durante las últimas décadas el debate académico, social y político ha evidenciado una serie de transformaciones sociales que han dado origen a lo que se denomina *crisis de los cuidados* (Betthyány, 2015): aumento de las personas que requieren de cuidados, al mismo tiempo que disminuyen las personas disponibles para entregarlos.

Las causas asociadas a las crisis son múltiples, entre ellas, el aumento en la esperanza de vida, los cambios demográficos, la inserción laboral de las mujeres, los cambios en la estructura familiar y los roles de género tradicionales. Todos ellos han contribuido al aumento de la población en situación de dependencia y la disminución de las personas que proveen trabajos de cuidado en las familias.

Al mismo tiempo, desde los '70' se ha impulsado un debate académico en torno al cuidado, promovido principalmente por los estudios de género. Las investigaciones se enmarcan en el estudio de la desigualdad de género y la división del trabajo (Muñoz, 2017). Políticamente, este enfoque intenta posicionar al cuidado como un elemento central de la *sostenibilidad de la vida* (Carrasco, 2017). Diversos movimientos han asimismo promovido al cuidado como un ámbito del cual los Estados deben responder en materia de bienestar y protección social y contribuir a una distribución igualitaria de la carga (Himmelwelt, 2017; Albelda & Hammonds, 2013; Batthyány, 2015; Muñoz, 2017).



## 2 FUENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO DE CUIDADO

### CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Alude a la responsabilidad de los padres y madres o representantes legales del cuidado de niños, niñas y adolescentes.

### CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Establece un compromiso de asegurar a las personas con discapacidad acceso a asistencia y apoyo.

### CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Se refiere al cuidado incentivando la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Además, promueve la existencia de una red de servicios de cuidados para niños y niñas.

### RECOMENDACIÓN SOBRE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL (OIT)

Promueve que se considere el acceso al cuidado como una prestación resguardada en los ingresos.

### CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Establece la obligación de los Estados de implementar un sistema integral de cuidados para adultos mayores, con perspectiva de género.

# 3

## FORMAS COMPARADAS DE PROVEER ASISTENCIA AL CUIDADO



Aunque se trate de una actividad que ha sido conceptualizada políticamente como un derecho de modo mucho más tardío que derechos sociales más tradicionales, el cuidado ha pasado a ser un ámbito relevante de las expectativas de bienestar provisto públicamente. Pese a ello, las experiencias políticas internacionales son variadas.

En el ámbito internacional es posible clasificar las distintas realidades dependiendo de la existencia de expectativas de asistencia pública al cuidado, respecto de aquellas, como los Estados Unidos, en que esa expectativa está ausente (Levitsky 2014).

En países en que el cuidado integra las expectativas de asistencia de bienestar, el modo en que se organiza la prestación de esa expectativa también varía intensamente (Carrera et al 2013). En general, se distinguen sistemas en que el Estado u organizaciones públicas *prestan directamente servicios de asistencia al cuidado* prolongado, de sistemas que *realizan transferencias en dinero*, dejando al cuidador principal la decisión sobre si usarlo para contratar servicios para satisfacer la necesidad de cuidado o utilizarlo como una especie de pago que permita compensar la pérdida de capacidad de trabajo del cuidado. En todos los casos, los sistemas tienden a intersectarse con expectativas de cuidado atribuidos a la familia, pero la distribución de responsabilidad y cargas entre familia, Estado y mercado varía.





# 3

## ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN CHILE?





La política de cuidado en Chile contemporáneo se ha tendido a vincular con el combate a la pobreza y el apoyo de población vulnerable. En el marco de este propósito, en el 2004 se promulgó y publicó la ley 19.949 que estableció un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”. Su objetivo era promover la incorporación de las familias a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida. En esta ley se consagró el acceso a subsidios, la pensión básica solidaria de invalidez, el acceso preferente a los servicios que se implementen por “Chile Solidario”, entre otros.

En 2009 se publicó y promulgó la ley 20.379, la cual creó el sistema intersectorial de protección social e institucionalizó el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”.

Este sistema surgió como un modelo de gestión pública, constituido por acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado. En el caso de de “Chile Crece Contigo”, su objeto fue sistematizar el apoyo estatal al desarrollo de los niños y niñas. A su vez, se mantuvo el subsistema establecido en la ley 19.949 denominado “Chile Solidario” y se dejó abierta la posibilidad de crear otros subsistemas mientras se cumpliera con los requisitos que señalare la ley.



Ninguno de las políticas referidas más arriba se refirió explícitamente al "cuidado". Recién en la Ley de Presupuestos del 2015 se consideró, por primera vez, destinar fondos al "Sistema Nacional de Cuidado". Con esto se dio lugar a la implementación, paulatina, del "Programa Red Local de Apoyos y Cuidados". En el año 2016, nuevamente, fue considerado en el presupuesto bajo la denominación de "Programa Pago Cuidadores de Personas con Discapacidad". En el año 2017, el presupuesto aumentó su monto bajo dos glosas: "Sistema Nacional de Cuidado" y "Programa Pago Cuidadores de Personas con Discapacidad".

Finalmente, en 2021 se publicó la ley 21.322 que creó un Sistema denominado "Red Integral de Protección Social", que consiste en un modelo de gestión intersectorial. Su propósito es coordinar intersectorialmente la oferta programática existente relacionada a eventos adversos que podrían conducir a personas, grupos o familias a una situación de vulnerabilidad, en los términos regulados en la ley 20.530, además, de entregar información clara, oportuna y personalizada sobre la misma, y simplificar el acceso a esta Red.

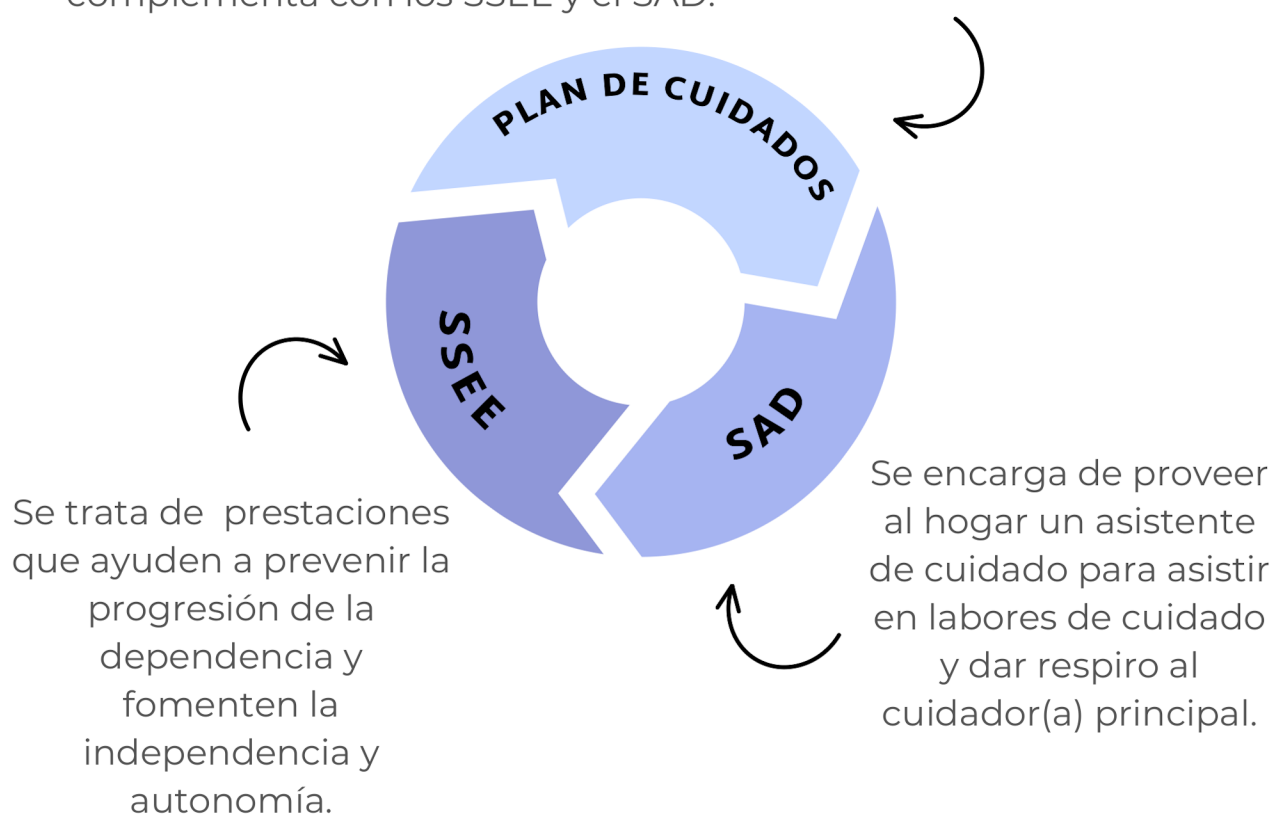
# 4 ¿QUÉ SISTEMAS DE BIENESTAR VINCULADOS AL CUIDADO EXISTEN EN CHILE?



El Programa Red Local de Apoyos y Cuidados (PRLAC) es un programa que tiene como objetivo acompañar, promover y apoyar a la personas en situación de dependencia, así como fortalecer redes de apoyo. Es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social e implementado por las Municipalidades. El PRLAC se inserta, así, en un paradigma de descentralización de la prestación de servicios a través de Convenios de Transferencia.

Se desarrolla a través de tres componentes: plan de cuidados, servicios especializados (SSEE) y servicio de atención domiciliaria (SAD).

Pretende intervenir en el hogar dando apoyo y ayuda a la Persona en situación de dependencia (PSD) y su cuidador(a). Se complementa con los SSEE y el SAD.





# SERVICIOS CONTEMPLADOS



ADAPTACIONES DEL HOGAR

CAPACITACIONES



ORIENTACIÓN

PROGRAMA DE  
ATENCIÓN  
DOMICILIARIA



AYUDAS TÉCNICAS

CENTROS DIURNOS DE  
PREVENCIÓN DE  
SEVERIDAD





# 5 DISEÑO INSTITUCIONAL





## 6 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

El Centro de Investigación en Derecho y Sociedad de la Universidad Adolfo Ibáñez, en colaboración con la Municipalidad de Peñalolén, impulsó durante el año 2022 un proyecto de investigación sobre política de cuidados y sobre la situación de derechos en que se encuentran las personas en estado de dependencia y sus cuidadores principales. El fin de esta investigación es responder qué y cómo las personas con dependencia, los cuidadores principales y los cuidadores oficiales entienden su situación y cómo activan los derechos que perciben a su respecto.

Anclada en un centro de investigación socio-legal, la investigación pretende ilustrar, asimismo, los mecanismos de funcionamiento del derecho administrativo contemporáneo en la provisión de servicios sociales.

Para esto se realizaron una serie de entrevistas a los y las beneficiarios/as en sus domicilios, así como a las asistentes de cuidado del programa y funcionarios municipales. El objetivo de las entrevistas fue conocer, a partir de las propias experiencias personales, las prácticas, visiones y desafíos que caracterizan la situación de cuidados dentro de la comuna.



## 8 REFERENCIAS

- Albelda, R. & Hammonds, C. (2013). Counting Care Work: The Empirical and Policy Applications of Care Theory. *Social Problems*, 60(2), pp. 145-167.
- Batthyány, K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. CEPAL - Serie Asuntos de Género 124(1).
- Carrasco, C. (2017). La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 91(1), pp. 52-77. ISSN 0213-3865.
- Carrera, F., Pavolini, E., Ranci, C., Sabbatini, A. (2013). Long-Term Care Systems in Comparative Perspective: Care Needs, Informal and Formal Coverage, and Social Impacts in European Countries. In: Ranci, C., Pavolini, E. (eds) *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*. Springer, New York, NY.
- Himmelweit, S (2007). Las perspectivas del cuidado: teoría económica y análisis político. *Cambridge Journal of Economics*, 31(4), pp. 581-599.
- Levitsky, S. (2014). *Caring for our own. Why there is no political demand for new American social welfare rights*. Oxford University Press.
- Martineau, K. (2017). *Manual Operativo Chile Cuida*. Elaborado por Coordinadora Cuidados Programa Chile Cuida. Código R-0004.
- Muñoz, C. (2017). El cuidado como objeto de políticas públicas inclusivas con enfoque de género y de derechos. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 30(1), pp. 15-43. ISSN: 0717-6759.
- Nieves, M. & Robles, C. (2016). Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad. Link: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40628/1/S1600887\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40628/1/S1600887_es.pdf).