

# Resumen Ejecutivo

## Documento de Bases por **Los Cuidados**



**Mesa asesora  
por los cuidados**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE IGUALDAD



U  
23



**Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado** <https://cpage.mpr.gob.es>

**Edita:** Instituto de las Mujeres.  
C/ Pechuán, 1.  
28002 Madrid.  
Correo electrónico: [inmujer@inmujeres.es](mailto:inmujer@inmujeres.es).

**Autora:** Elaboración propia del Instituto de las Mujeres sobre la base del resumen, realizado por Magdalena Díaz Gorfinkiel de la Universidad Carlos III de Madrid, del Documento de Bases por los Cuidados (con NIPO: 050-23-028-1.).

Acceso al documento de Bases por los Cuidados en: <https://cpage.mpr.gob.es/producto/documento-de-bases-por-los-cuidados/>

**Dirección, revisión y maquetación:**

Begoña Suárez Suárez y Ana Lite Mateo. Subdirección General para el Emprendimiento, la Igualdad en la Empresa y la Negociación Colectiva de Mujeres. Instituto de las Mujeres.

Virginia Olivera Aranda, Aída Sanz Bravo y Elena Cerracín Domínguez. Asistencia Técnica TRAGSATEC.

---

*Este resumen ejecutivo no refleja necesariamente la opinión ni postura de la autora, del Instituto de las Mujeres ni del Ministerio de Igualdad.*

---

Agosto 2023.

NIPO: : 050-23-040-1



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. En su condición de organismo público, el Instituto de las Mujeres se alinea con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos por la Organización de Naciones Unidas en su Agenda 2030 cuyo objetivo es lograr un verdadero desarrollo sostenible a nivel mundial y combatir el cambio climático, la desigualdad y la pobreza. Concretamente, en la presente publicación, el Instituto de las Mujeres pretende contribuir a la consecución de los objetivos: 1. Fin de la pobreza, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de Calidad, 5. Igualdad de Género y 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles.



QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA PUBLICACIÓN, POR CUALQUIER MEDIO FÍSICO O ELECTRÓNICO, SIN CITAR LA PROCEDENCIA.

## Contenido del resumen ejecutivo

INTRODUCCIÓN .....	7
I. CUIDADOS. CONCEPTO Y CONTEXTUALIZACIÓN .....	9
II. AMPLIAR LA MIRADA Y ACOMPAÑAR EL CAMBIO CULTURAL .....	11
III. USOS DEL TIEMPO Y MEDIDAS EN EL ÁMBITO LABORAL .....	13
IV. SISTEMA INTEGRADO DE CUIDADO Y EDUCACIÓN INFANTIL .....	15
V. SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A SITUACIONES DE DEPENDENCIA .....	17
VI. ESTRATEGIA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADOS .....	19
VII. MODELO DE GOBERNANZA Y FINANCIACIÓN DEL SISTEMA .....	21



---

## INTRODUCCIÓN

---

El Documento de Bases por los Cuidados que aquí se sintetiza constituye el texto de referencia para establecer las bases de una sociedad basada en la organización de los cuidados, que ponga a las personas en el centro y cuyo objetivo es inspirar un Sistema Estatal Público de cuidados. La perspectiva que ofrece se encuentra alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con la Estrategia Europea de Cuidados, instrumentos ambos que intentan mejorar las perspectivas de vida de las personas y del planeta en su conjunto.

---

*El Documento contiene un marco teórico-conceptual de los cuidados, un diagnóstico de situación, así como retos y propuestas, basados y fundamentados, con carácter general, en extensas fuentes y referencias bibliográficas, que son un excelente punto de partida para informar y orientar propuestas de políticas públicas en materia de cuidados.*

---

Las aportaciones que desarrolla el documento son el resultado del trabajo de la **Mesa Asesora por los Cuidados**, que comenzó su andadura en septiembre de 2021 y se constituyó con el fin de poner en marcha un mecanismo participativo de carácter estable que acompañase al Ministerio de Igualdad y al Instituto de las Mujeres en su agenda sobre políticas públicas de cuidados. La Mesa se encuentra constituida por diversas asociaciones representativas de la sociedad civil, actores de la negociación colectiva, académicas e investigadoras de los ámbitos concernidos, representantes de las comunidades autónomas, la FEMP y seis ministerios, con competencias en materia de cuidados. Se inserta, así mismo, en una línea de trabajo del Gobierno de España que apuesta por priorizar las políticas públicas de cuidados desde una perspectiva feminista y de derechos humanos y que se encuentra desarrollada en diversos mecanismos, como III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025, el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de Economía Social y los Cuidados o el documento “España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo del Gobierno de España”.

---

*En cuanto al marco teórico, éste parte de la idea de que los cuidados son trabajos esenciales que sostienen nuestras vidas, así como el sistema social y económico, con un alto impacto en el bienestar de personas cuidadas y cuidadoras. Los cuidados son un derecho de ciudadanía fundamental y universal y, por ende, es imposible mantener una sociedad democrática sin una construcción pública con perspectiva de*

*género de sus actividades. Señala la necesidad de garantizar los servicios de atención a las personas por parte de las administraciones públicas, especialmente en situación de mayor vulnerabilidad, así como trabajar por la protección de los derechos de las personas cuidadoras, la profesionalización de los cuidados y un procedimiento de gobernanza y financiación para garantizar la sostenibilidad del sistema. Así mismo, hace hincapié en la histórica feminización de las actividades de cuidados y sus negativas repercusiones, con la consecuente necesidad de eliminar las brechas de género ocasionadas, así como revertir su escaso reconocimiento y remuneración.*

---

El Documento se organiza en ocho capítulos, el primero de conceptualización y contextualización, que abarcan las esferas de análisis fundamentales en relación a la articulación de un derecho a los cuidados y a un sistema a él asociado. El segundo de estos capítulos aborda el necesario cambio cultural que debe producirse, el tercero realiza una revisión de los usos del tiempo en los distintos ámbitos sociales, el cuarto se centra en un análisis del sistema de cuidado y la educación Infantil, el quinto desarrolla los elementos fundamentales de un sistema de promoción de la autonomía y atención a situaciones de dependencia, mientras que el sexto reflexiona sobre los procesos de profesionalización y dignificación de los trabajos de cuidado, el séptimo alude al desarrollo de un modelo de gobernanza y de una financiación pública para el sistema. Incluyendo también un último capítulo dedicado a entresacar aquellas conclusiones sobre las que ha habido mayor grado de consenso.

---

## I. CUIDADOS. CONCEPTO Y CONTEXTUALIZACIÓN

---

La **conceptualización de los cuidados** que presenta el documento parte de la idea de que la vida **constituye una realidad de interdependencia y de eco-dependencia** que escapa a la falacia de los modelos de autosuficiencia que implican una ciudadanía y unas personas trabajadoras libres de cuidados. El desarrollo actual de las actividades de cuidados se caracteriza por tres elementos que recalcan su subordinación social y su individualización, siendo éstos: la **gestión reprivatizada** (ya que se consideran una responsabilidad privado-doméstica), la **feminización** (tanto desde el punto de vista simbólico como material, siendo además una de las principales causas de las brechas de género en el empleo) y la **invisibilización** (reflejada en la falta de reconocimientos múltiples). Además, debe apuntarse que las relaciones de cuidados se producen dentro de un contexto de conflicto, debido a que la falta de consideración de su esencialidad lleva a que estas relaciones se resuelvan en torno a flujos desiguales que circulan en múltiples direcciones: de mujeres a hombres, de clases populares a clases pudientes, de población migrante a población autóctona, de población racializada a población blanca y del sur global al norte global.

---

*Los cuidados han de entenderse como un derecho, facilitador además del acceso a otros derechos como la salud o la educación, y como una forma de promoción de la autonomía y la corresponsabilidad.*

---

De esta concepción se deriva la **responsabilidad del Estado en la provisión de los cuidados**, y de dicha responsabilidad emana la necesidad de crear un Sistema Estatal Público de cuidados. Las características que dibujan este sistema deben encontrarse acordes a los objetivos planteados y, por ende, se señalan **la universalidad, la singularidad, lo colectivo, lo público-comunitario y la multidimensionalidad como los ejes principales**. El primer elemento, la universalidad, se refiere a que la base de acceso a este derecho debe ser la ciudadanía, mientras que el segundo alude al hecho de que deben tenerse en cuenta las particularidades y las necesidades reales de las personas en cada momento de su ciclo vital. Los otros tres elementos hacen referencia a la consideración de los cuidados desde la globalidad, con el fin de no conculcar los derechos de ningún colectivo y no identificar a ciertas poblaciones como meros dadores o receptores de cuidados.

---

*Todas las personas deben tener garantizado el derecho a los cuidados bajo criterios universales, sociales y de calidad.*

---

Avanzar hacia esta idea implica la construcción de una **corresponsabilidad en sentido fuerte**, es decir un tipo de organización en donde todos los actores sociales participen bajo

una cultura de cuidado mutuo. Los tres principales agentes sociales que forman parte de la espiral de provisión de cuidados son los hogares, la comunidad y lo público. Los hogares se entienden de manera amplia como familias de elección diversas, mientras que la comunidad incluye variadas formas de organización, desde redes vecinales u hogares conectados hasta asociaciones o viviendas colaborativas, y lo público se identifica como el ente garante de todas estas relaciones (frente a la lógica del ánimo de lucro) y se entiende enfocado, primordialmente, desde el ámbito local.

En definitiva, y como ya se ha señalado previamente, el establecimiento de un Sistema Estatal Público de cuidados podría definirse como un sistema público con un **conjunto coherente de políticas encaminadas a concretar una nueva organización social y una nueva cultura de los cuidados, con el objetivo de avanzar en la materialización de un derecho al cuidado universal, multidimensional, colectivo y singular basado en una corresponsabilidad en sentido fuerte**. Se asentaría, además, en cuatro pilares: cuidado y educación infantil, promoción de la autonomía y atención a la dependencia, profesionalización y dignificación de los trabajos de cuidados y ampliación cultural de la mirada. Debería dotarse, así mismo, de un sistema de gobernanza multinivel y multisectorial, que preste especial atención a la generación de estructuras de participación real e integrando propuestas en torno a los usos del tiempo y medidas en el ámbito laboral, siempre desde la **perspectiva de género**. **Este sistema, además, debería formar parte de la considerada 'política dura', dotando a los cuidados de un sentido político fuerte y de una mirada integral**. Además, el sistema debería integrarse dentro de una dinámica en permanente revisión y construcción que asuma la creatividad, el ensayo-error y la incertidumbre como parte integrante del mismo.

---

## II. AMPLIAR LA MIRADA Y ACOMPAÑAR EL CAMBIO CULTURAL

---

Se denomina organización social de los cuidados a la manera en la que se organiza, distribuye y valoran los trabajos de cuidados en nuestras sociedades. En este sentido, un Sistema Estatal de cuidado tiene que abordar la dimensión de cambio social y cultural con el fin de lograr transformaciones que permitan impactar de manera efectiva en la injusta distribución actual de las actividades de cuidados en sentido amplio. Los dos imaginarios sociales más generalizados y necesarios de modificar son los que apuntalan los cuidados como responsabilidad innata de las mujeres y su infravaloración social y económica. Se produce, por tanto, la **paradoja** de que **las actividades de cuidado se conforman como esenciales para el bienestar colectivo de las sociedades, pero su propia existencia se encuentra minimizada y precarizada.**

Una nueva formulación de políticas públicas de cuidados exige la modificación de las construcciones sociales previamente mencionadas, no solo en relación a la población en general sino también en relación a las profesionales que proveen cuidados, de manera directa o indirecta, y a las personas encargadas de la toma de decisiones políticas y del diseño e implementación de políticas públicas. Se identifican tres ejes fundamentales de incidencia cultural para el despliegue de un futuro pilar del Sistema Estatal Público de cuidados: el reconocimiento del valor intrínseco, económico y social del trabajo doméstico y de cuidados, la coeducación en las instituciones, entornos laborales y sociedad para el fomento de la corresponsabilidad en los cuidados y la transversalización de los cuidados como principio rector de las políticas.

---

*Las mujeres no pueden seguir siendo el sostén del Estado de Bienestar a costa del ejercicio de sus derechos.*

---

Comenzando con el eje de **reconocimiento del valor de los cuidados**, se propone como medida fundamental **recoger datos y evidencias de manera periódica, multidimensional y con perspectiva de género sobre los usos del tiempo y sobre el trabajo del hogar y de cuidados no remunerado, así como rendir cuentas del bienestar de las sociedades con medidas alternativas al PIB que permitan ampliar los sistemas de contabilidad nacional tradicionales y visibilizar las ganancias sociales y económicas que se podrían derivar de la instauración de una nueva organización social de los cuidados.** El objetivo final de este conocimiento reside en ampliar la demanda social del derecho a los cuidados con el fin de **transitar desde la percepción mayoritaria del cuidado como obligación en el seno de las estructuras familiares a una del cuidado como derecho social fundamental.** Como propuestas concretas se puede señalar la **producción de datos estadísticos con perspectiva**

de género que permitan identificar las principales brechas de desigualdad en torno a las actividades de cuidado, el impulso de una **cuenta satélite estatal del trabajo de cuidados y doméstico no remunerado**, y la realización de estudios sobre las representaciones sociales que sustentan la actual organización social del cuidado y las subjetividades, expectativas y obligaciones que de ellas emanan.

En relación al segundo eje, se resalta la **necesidad de reconocer los cuidados en el ámbito educativo reforzando la coeducación y las pedagogías feministas que contribuyan a generar perspectivas sociales críticas**. Para esto se debe incidir también en la **formación del profesorado y en su acompañamiento formativo a lo largo de la vida**. Esta formación continua no debe permear únicamente este sector económico, sino que debe impactar también en otros sectores productivos, con el fin de promover liderazgos feministas, flexibilidad en las modalidades de trabajo y una mayor presencia de la economía de los cuidados con perspectiva de género. **Estas acciones para colectivos concretos deberían acompañarse de campañas de sensibilización generalistas referidas a la importancia de la corresponsabilidad, que fomenten narrativas transformadoras y foros de deliberación pública sostenidos en el tiempo**. En relación a esto último se propone recuperar y fomentar maneras de redistribuir los cuidados que no forzosamente pasen por ámbitos formales o institucionales, sino que difundan experiencias alternativas de apoyo mutuo en los cuidados. Todo esto serviría para dotar al Sistema Estatal Público de cuidados de una perspectiva integral y de anticipación de tendencias a través de la transversalización y/o creación de espacios intersectoriales.

El tercer y último eje se refiere a la **transversalización de los cuidados para conformarse como eje de las políticas públicas** con el fin de fomentar una revisión de las asunciones que sustentan las actuales políticas y avanzar hacia un marco de corresponsabilidad que reconozca a todas las personas adultas como potenciales cuidadoras a lo largo de todo el ciclo vital. Esta perspectiva incide en todas las cuestiones mencionadas previamente y estimula la transformación del paradigma actual mediante una mirada interseccional y con representación de todas y todos los sujetos políticos. Se propone también **potenciar el rol de las y los agentes comunitarios** y promover la creación de nuevas asociaciones, colectivos y conexiones entre personas, organizaciones comunitarias, e instituciones formales e informales relacionadas con los cuidados.

---

### III. USOS DEL TIEMPO Y MEDIDAS EN EL ÁMBITO LABORAL

---

La dimensión temporal atraviesa la vida cotidiana de la ciudadanía configurando distintas condiciones materiales en torno a los derechos vinculados al cuidado. A nivel español, y europeo, **los datos reflejan que las mujeres siguen asumiendo mayor responsabilidad que los hombres en el trabajo de cuidados, y que estos últimos no adaptan su tiempo de trabajo remunerado a las responsabilidades de cuidados.** La feminización también se percibe en la composición de las personas cuidadoras informales, siendo su porcentaje especialmente notorio en el este y sur de Europa. A pesar de esta prevalencia femenina, se puede señalar la tendencia general a la disminución del tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico y el aumento del tiempo que mujeres y hombres dedican al cuidado de las criaturas.

---

*Para las tareas no vinculadas al cuidado de menores los datos señalan que las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres a las mismas.*

---

**Las responsabilidades de cuidados se encuentran, por tanto, íntimamente relacionadas con las tasas de ocupación, y condicionan el tiempo de trabajo remunerado y la disponibilidad laboral de las mujeres.** Un ejemplo de esta situación reside en el hecho de que **la mayor parte de las personas que afirman trabajar a tiempo parcial para cuidar de personas dependientes son mujeres** (el 95% para el caso español) o que las tasas de ocupación disminuyen entre las cuidadoras informales (en el caso español del 60 al 50%). Esta desigual distribución de los tiempos y responsabilidades de cuidados se traslada con la misma lógica al segmento de las personas ocupadas: las mujeres acumulan una carga total de trabajo superior a los hombres y se encuentran en un permanente **régimen de doble presencia.** Esta desigual distribución de los tiempos por género reduce el tiempo de libre disposición personal de las mujeres y les provoca una consecuente mayor pobreza de tiempo que supone claros costes para la salud (tal como se evidenció durante la pandemia, especialmente en lo relacionado con la modalidad del teletrabajo).

---

*Los datos evidencian, además, que la mayoría de las medidas de conciliación no son neutras al género y que se piensan única y exclusivamente para las mujeres, reforzando así su doble presencia y penalizando laboralmente las ausencias que se producen.*

---

El marco normativo y las políticas relacionadas con los usos del tiempo y los cuidados se han desarrollado, mayoritariamente, en relación al trabajo remunerado dada su centralidad en la organización social. Se debe señalar, sin embargo, que tanto a nivel europeo como español la normativa ha experimentado múltiples avances relativos, entre otras cosas, a la transparencia de las condiciones laborales, al envejecimiento de la población como uno de los retos sociales fundamentales o a la flexibilidad de tiempo para los cuidados, pero que **se han asumido pocas reformas importantes en relación a la centralidad de los tiempos de producción sobre los de reproducción social**. No obstante, dicha regulación ha estado más centrada en el cuidado de menores que en el de personas dependientes adultas. Y teniendo en cuenta que los cambios demográficos apuntan a un fuerte envejecimiento de la población, deviene urgente redoblar los esfuerzos en adoptar políticas de atención a la dependencia de personas adultas suficientes y adecuadas.

---

*El principal reto que se plantea en relación a los usos del tiempo reside en hacer compatibles los tiempos del empleo con los de los cuidados, sin que las responsabilidades asumidas individualmente en uno de estos dos ámbitos actúen en detrimento del otro.*

---

Este objetivo exige fomentar la ya mencionada corresponsabilidad en sentido fuerte, es decir ampliar el sujeto o ámbito de intervención de las medidas más allá de a las mujeres para reconocer a todas las personas adultas como cuidadoras, a todas las instituciones sociales como responsables (administración pública, empresas privadas, agentes sociales y comunidad) y a todas las estructuras familiares como ámbitos de actuación (tradicional, monoparental, reconstituida). Algunas propuestas concretas que se pueden señalar en relación a este objetivo de redistribuir los tiempos de trabajo son: **avanzar progresivamente hacia una reducción de la jornada laboral hasta las 30 horas** y realizar una contabilidad anual de la jornada laboral para poder adaptarla según los períodos con más necesidades de cuidados en función de cuentas o bolsas de horas. Así mismo se propone la **inclusión de los usos del tiempo en la agenda de la negociación colectiva y la aplicación de todas las medidas como derechos de todas las personas empleadas independientemente de su forma de contrato o situación laboral**. Por último, se puede mencionar la necesidad de **desarrollar servicios de apoyo que contribuyan a una justa reorganización de los tiempos y las responsabilidades de cuidado** a través de la fuerte presencia de una red pública de centros de día y residencias, así como con la ampliación de la oferta de servicios y prestaciones de atención a la dependencia (SAD), promoviendo y regulando al asistencia personal, la mejora de la calidad del servicio y la garantía de empleo digno y de calidad en el sector.

---

## IV. SISTEMA INTEGRADO DE CUIDADO Y EDUCACIÓN INFANTIL

---

La forma en que las sociedades estructuran el cuidado y la educación infantil a través de sus políticas públicas determina el grado de cumplimiento de los derechos y el bienestar de la infancia, de manera que ésta se desarrolle independientemente de las condiciones demográficas y socioeconómicas de sus progenitores. La infancia constituye una etapa esencial del desarrollo vital que es especialmente sensible al progreso y evolución de todas las capacidades de las personas, por lo que parece necesario apostar por una intervención temprana en la cobertura de estas necesidades. En el contexto europeo, España se caracteriza por tener un bajo nivel de inversión en políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas dentro de un contexto de escaso impacto redistributivo del Estado del Bienestar.

Las actuales líneas de actuación para la infancia señalan la idoneidad de **abordar la cuestión de los cuidados infantiles a través de un enfoque de derechos, considerando a las niñas, niños y adolescente como sujetos activos frente a la concepción de receptores pasivos de programas**. Este enfoque implica concebir las dotaciones presupuestarias a la infancia como una **inversión en vez de como un gasto**, ayudando indirectamente también a otros procesos sociales como la reducción en la brecha entre expectativas y realidad en relación a las tasas de fecundidad. La literatura evidencia que las situaciones laborales precarias, las dificultades de acceso a la vivienda, el contexto de incertidumbre económica y la falta de medidas de apoyo a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral unidas a la falta de corresponsabilidad de los hombres conducen a posponer y reducir el número de hijos e hijas, a pesar de los deseos que se tenga sobre ello. Las intervenciones y programas de actuación se deben realizar, por tanto, considerando tres premisas fundamentales: impulsar que los hombres participen en mayor medida en el cuidado y educación infantil, garantizar que mujeres y hombres puedan participar en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones, de forma que los permisos y otras políticas de conciliación y cuidado no perpetúen estereotipos de género y perjudiquen a las mujeres, para lograr entre otras cosas una reducción del riesgo de pobreza, e incorporar una mirada interseccional que admita otras desigualdades más allá del género.

---

*A partir de las cuestiones anteriores se propone atender a tres dimensiones esenciales: tiempo para criar, servicios universales y gratuitos de educación y cuidado, y unos recursos materiales para hacer todo ello posible.*

---

Algunas medidas concretas que se proponen en relación a estas cuestiones se refieren al **funcionamiento de los permisos por nacimiento y cuidados, la universalización de la**

**educación pública y gratuita de calidad en la primera etapa de infantil y el acceso a prestaciones económicas universales para la infancia.** En cuanto al primer elemento, el objetivo fundamental de la existencia de estos permisos, además del bienestar de los bebés, reside en el fomento de la corresponsabilidad de madres y padres desde los inicios de las demandas intensivas de cuidados. Estos cuidados compartidos en los primeros meses de vida permitirían generar responsabilidades y lazos afectivos con los niños y niñas de manera autónoma. En esta línea, en la actualidad aunque existen distintos modelos de crianza y algunas divergencias en el formato más idóneo de estos permisos en cuanto a su disfrute y transferibilidad entre ambos progenitores (en caso de haberlos), sí hay consenso en solicitar una **ampliación de los permisos, tanto de los permisos por nacimiento y cuidado del menor como otros permisos de cuidado ante situaciones sobrevenidas y permisos parentales retribuidos**<sup>1</sup>. También se considera **fundamental la reducción de la jornada máxima de trabajo y la posibilidad de reducciones de jornada sin reducción salarial.** En relación a los permisos también se señala, con un alto grado de consenso, la necesidad de **atender a las particularidades de las familias monomarentales,** teniendo en cuenta el contexto de profunda transformación de las estructuras familiares y las relaciones intra-familiares. En cualquier caso, **todas las medidas deben incorporar la perspectiva de género y asegurar que no penalizan a las mujeres ni perpetúan estereotipos.**

En relación al segundo elemento, la **universalización del cuidado y la educación,** se apunta la necesidad de **augmentar la inversión en la etapa de 0 a 3 años,** no solo por el impacto positivo en la mejora de la empleabilidad de las mujeres y su promoción profesional, sino por los enormes beneficios cognitivos, sociales, económicos que estos servicios suponen tanto para los niños y niñas como para sus familias, siendo especialmente importantes para la infancia en situación de mayor vulnerabilidad. Como se ha dicho, el acceso a estos servicios también contribuye a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el corto y en el largo plazo. Para esta etapa etaria también se propone la **creación de servicios sociosanitarios integrales de atención al embarazo y la crianza,** con servicios de asesoramiento y acompañamiento gratuito y universal, atención en los centros públicos y visitas domiciliarias.

El desarrollo del último elemento, **el acceso a prestaciones gratuitas para la infancia,** garantizaría una reducción de las altas tasas de pobreza infantil asegurando unos recursos mínimos a cada menor.

---

<sup>1</sup> Tras la publicación del “Documento de Bases por los Cuidados” se publicó el RD Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, procede a la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que establece nuevos permisos y otorga una relevancia especial a la adaptación de condiciones de trabajo, introduciendo la dimensión de la corresponsabilidad.

---

## V. SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A SITUACIONES DE DEPENDENCIA

---

El avance progresivo en los derechos sociales y la toma de conciencia de que todas las personas tienen capacidad para vivir una vida digna y plena ha llevado a cuestionar los modelos de atención que se basaban en principios segregadores y limitantes de las libertades fundamentales. En los últimos años **se ha avanzado en el planteamiento de unos cuidados de larga duración que pongan en el centro tanto los derechos de las personas cuidadas como de las personas que cuidan**. La pandemia del Covid-19, además, intensificó esta consideración al poner de manifiesto que España, al igual que la mayoría de los países de nuestro entorno, llevaba décadas sumida en una crisis estructural de los cuidados que demandaba transformaciones en su propio planteamiento.

**La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada por España en 2007, se posiciona, precisamente, en este modelo social de mejora de la autonomía personal y vida independiente.** Así entiende que la raíz de la discapacidad no está en las limitaciones o deficiencias de las personas sino en la interacción de estos rasgos con una sociedad que presenta barreras en distintos campos (arquitectónico, institucional) y que no cuenta con los servicios apropiados para atender dichas características. De esta forma se desplaza el tratamiento de los procesos de discapacidad desde cada uno de los individuos hacia la sociedad en su conjunto. Varias herramientas desarrolladas a nivel europeo, por sus distintos organismos como el Comité Europeo de las regiones o el Comité Económico y Social Europeo, inciden en esta línea de **desarrollar una transición desde una asistencia institucional a otra de cuidados más abierta, flexible y de proximidad con la adopción de un proceso denominado de desinstitucionalización**. Este proceso pretende contrarrestar los impactos negativos de la institucionalización en la vida de las personas y sus entornos promoviendo las relaciones sociales de las personas en situación de dependencia y, en general, la autonomía y la capacidad de gobernarse.

Para el caso español, el punto de inflexión se produce con la aprobación de la **Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**, la cual constituyó un hito en el desarrollo de nuestro Estado de Bienestar y un avance en la protección social de las personas. Esta normativa, así mismo, implica la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que sirve como cauce de colaboración y participación de las distintas administraciones públicas con el objetivo de optimizar los recursos públicos y privados disponibles y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. En el año 2021, con el fin de paliar las deficiencias detectadas en el sistema, se aprueba el **Plan de choque en Dependencia** que señala los principales retos en los que se debe incidir con el fin de mejorarlo, siendo las cuestiones de procedimiento relacionadas con la disminución de la carga burocrática, la

flexibilización del sistema, el ajuste de la cartera de servicios a las demandas y necesidades reales y una mayor inversión los principales elementos detectados.

Por otra parte, el Plan señala la necesidad de hacer frente a la precarización del trabajo en el sector a través de variadas medidas, como la creación de un sistema de formación inicial y continua de alta calidad. El acceso a una red de apoyo psicológico para afrontar los cuidados a personas en la fase final de la vida y en situación de gestión de conductas que suponen un desafío también se detecta como un elemento fundamental para, además de mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas cuidadoras, atraer más personal a este sector necesitado de profesionales capacitados. El Plan también apunta la **importancia de mejorar la gobernanza impulsando innovaciones institucionales que combinen acuerdos conjuntos y reforzando la coordinación entre la atención a la salud, los servicios sociales y los cuidados de larga duración**. Por último, se apunta la necesidad de la incorporación plena del paradigma de la autonomía personal frente al binomio autonomía-dependencia.

---

*Esto último implica, como ya se ha mencionado, reorientar los modelos de intervención de los cuidados de larga duración hacia un enfoque de cuidados de proximidad centrados en la persona y en la comunidad que permitan mejorar los recursos existentes y abordar una reforma de los recursos residenciales y de día actuales, tanto en lo relativo a su estructura como a los modelos de intervención que desarrollan.*

---

Otras propuestas concretas que se deberían tener en cuenta se refieren a la idoneidad de desarrollar un **sistema común de evaluación de la calidad de los servicios y prestaciones del SAAD** en términos de su impacto en la dignidad y calidad de vida de las personas (tal como señala el reciente Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del SAAD). También sería recomendable **elaborar un mapa de la infraestructura y servicios de los cuidados para conocer los recursos existentes**, así como **reforzar los multiservicios en las zonas rurales**, las cuales presentan características particulares y diferenciadas, promover **la figura de la asistencia personal y del gestor o gestora de casos como nuevas profesiones que faciliten el funcionamiento del sistema y la vida independiente**, así como favorecer el desarrollo de una red asociativa de personas mayores para la defensa de sus derechos y de su dignidad de vida.

---

## VI. ESTRATEGIA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADOS

---

El histórico desequilibrio en la distribución de las tareas de cuidados se ha constituido como un factor determinante para la desigualdad social y para la limitación de los derechos en el acceso y ejercicio de las mismas. Se presenta necesario, por ende, un reconocimiento de todas estas actividades para superar esta situación y abordar de manera eficaz la forma en que se enfrentan los retos de las sociedades actuales. Este reconocimiento entraña una enorme complejidad debido a la amplitud en la consideración de las actividades de cuidados y a la enorme variedad de situaciones que abarca. Como principio rector general de análisis se debe asumir la combinación de una visión holística de los cuidados junto a la detección de las particularidades entre las distintas esferas, así como una perspectiva interseccional que además del género como variable explicativa primordial incorpore también la etnicidad, la extranjería, la clase social o el ámbito geográfico de actuación.

Antes de adentrarse en el abordaje de las aristas temáticas de los ámbitos de cuidados, se deben apuntar tres cuestiones que impactan tanto en la dignificación y profesionalización de los cuidados como en la perspectiva de análisis general sobre estas actividades. La primera de ellas alude a la **necesidad de realizar diagnósticos con el fin de identificar saberes ya existentes y elementos disfuncionales**, la segunda refiere la **necesidad de medir la contribución de las actividades de cuidados al progreso económico y el bienestar social con el fin de transmitir la importancia de las mismas y la ganancia de invertir en la economía de los cuidados**, la tercera hace alusión a la **relevancia del sector público como garante de la provisión de un recurso asumido como una responsabilidad social y colectiva**, y la última señala la **necesidad de que la consecución de derechos se acompañe de la evolución de los marcos normativos pertinentes**. No se debe olvidar, además, la cuestión señalada en secciones previas respecto a la asunción de la corresponsabilidad en sentido fuerte.

---

*Con el fin de ordenar el amplio abanico referido a la dignificación y profesionalización de los trabajos de cuidados se han identificado cuatro grandes ámbitos de actuación: el de las condiciones laborales, el de las formas de gestión y evaluación, el relacionado con la formación e información y el del reconocimiento de los cuidados no remunerados.*

---

Empezando por el primero de ellos, las **condiciones laborales**, se puede señalar la imposibilidad de reconocer el sector en su conjunto sin la mejora de las condiciones que lo estructuran. El reconocimiento profesional parte de varios ejes de acción, entre los que se

puede destacar la gestión de un sistema de **certificados de profesionalidad** que, además, se encuentre homogeneizado en el territorio nacional, así como el **establecimiento de categorías profesionales** que permita la definición de las cualificaciones de las distintas profesionales y el reconocimiento económico correspondiente a cada una de ellas. Desde el punto de vista de la situación normativa, se deben **revisar tanto los convenios colectivos como las legislaciones que generen discriminación en relación a otros sectores laborales** (incluyendo en esta consideración también aquellas que atraviesan de manera transversal al sector, como la relativa a la situación de extranjería). Por último, se deben generar sistemas de inspección innovadores, asociados a la **implementación de protocolos específicos, y de sistemas de denuncia y protección.**

En relación al segundo de los ejes, la **gestión y financiación**, se señala el interés de anclar la provisión de cuidados en el territorio y en las relaciones sociales de cercanía. Esto plantea un debate respecto a las **formas de cooperación público-privada** y al **fomento de las empresas de economía social y solidaria como actores participantes clave en este sector.**

El tercer eje, por su parte, se refiere a los **planes de formación** como manera de ofrecer herramientas a las cuidadoras para la consecución de su propio bienestar laboral, mental y físico y para la mejora de las condiciones del servicio en su conjunto. Se relaciona esta cuestión con la difusión y conocimiento de los derechos y obligaciones entre todos los actores sociales como forma de garantizar el respeto a los elementos que constituyen la relación laboral y como cauce para fomentar las alianzas entre ellos con el fin de conseguir estándares de calidad y cantidad que beneficien a todas las partes involucradas en la relación de cuidados. En relación a las condiciones del servicio también se debe señalar la necesidad de reflexionar sobre la **incorporación de la tecnología**, tanto como forma de comunicación entre las trabajadoras como para la mejora de las prestaciones y de la seguridad en el trabajo.

El último eje mencionado corresponde al reconocimiento de los cuidados no remunerados, cuestión ya señalada en epígrafes anteriores. En este momento se señala la necesidad de definir las situaciones prioritarias de actuación, es decir cuáles exigen una intervención preferente, y la ordenación de los vínculos de cuidados, es decir a qué lazos afectivos se le reconoce el derecho de cuidar. Además, se incide en la necesidad de idear herramientas de acompañamiento, presenciales y online, para eludir la soledad no deseada y la desinformación que, en numerosas ocasiones, rodean las actividades de cuidados y la crianza.

---

## VII. MODELO DE GOBERNANZA Y FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

---

La propuesta de creación de un Sistema Estatal Público de cuidados, con todas las cuestiones a él relacionadas, debe insertarse en un modelo de gobernanza que incluya la **coordinación interinstitucional** entre todos los entes que implementan acciones orientadas al cuidado de distintas poblaciones, así como un marco de financiación pública sólido y estable. Se trata, en definitiva, de **decidir y definir una arquitectura institucional y un modelo de gobernanza** que tanto en el plano interno (funcionamiento de los diferentes pilares y elementos del propio sistema) como en el externo (relación con la ciudadanía en general y con todos los actores implicados en el desarrollo de esa política) centre sus esfuerzos en el **desarrollo de un modelo de gestión que permita evolucionar desde la lógica de los servicios a la lógica de las personas, con un enfoque de género e interseccional**. Se deben tomar decisiones sobre la ubicación orgánica de este sistema, el refuerzo del diálogo social, las distintas políticas a las que interpela directamente y el ámbito competencial de los distintos niveles administrativos implicados.

Partiendo de lo analizado en las experiencias internacionales, siguiendo las recomendaciones de ONU-Mujeres y CEPAL y teniendo en cuenta el propio contexto y desarrollo de la institucionalidad del Estado, se propone para España el siguiente modelo de gobernanza y mecanismo de financiación. En lo relativo al **modelo de gobernanza institucional**, se propone la constitución de un conjunto de organismos relacionados que incluya diversos niveles, y que para España debería incluir: **un mecanismo institucional para la articulación de la decisión política, otro para la gestión intersectorial de los componentes del Sistema, un espacio de participación social entre los actores integrantes del sistema en el marco del principio de corresponsabilidad social** que permita el intercambio de experiencias y conocimiento, y la elaboración de propuestas a semejanza de la Mesa Asesora por los Cuidados creada en 2021 por el Ministerio de Igualdad, y finalmente, una **Conferencia Intersectorial de Cuidados**, como espacio para la concertación y el acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas.

Respecto a los **mecanismos de financiación**, se propone la posibilidad de **crear un fondo específico para los cuidados, destinado a cubrir el funcionamiento de la gobernanza del Sistema, además de financiar o cofinanciar la ampliación de la cobertura de servicios y prestaciones existentes** y de poner en marcha iniciativas que permitan avanzar en la mayor coordinación con las comunidades autónomas y corporaciones locales, en los distintos pilares del sistema, en línea con los planes quinquenales de actuación y de los planes operativos anuales. Se trataría de un mecanismo de financiación que debería contar con un **programa presupuestal propio, integrado en los Presupuestos Generales del Estado, sin**

que en ningún caso vaya en detrimento de la financiación de otras políticas públicas, como los programas presupuestarios de dependencia, servicios sociales, o de igualdad.

---

*Este fondo podría nutrirse de ingresos tributarios y de la seguridad social, y de recursos procedentes de fuentes de financiación europea.*

---

Junto a esta posible fuente de financiación, cabría generar un instrumento que permita identificar los recursos actualmente destinados a prestaciones y servicios de cuidados ya existentes (como por ejemplo la financiación de las escuelas infantiles o la atención a la dependencia), para lo cual se propone el **desarrollo de un marcador presupuestario de cuidados que permita a cada organismo etiquetar y marcar los gastos e inversiones** destinados a las intervenciones que formen parte del catálogo del sistema. Paralelamente a la identificación y definición de fuentes de recursos, la estrategia de financiación del Sistema Estatal de cuidados requiere establecer una ruta crítica para dimensionar económicamente la inversión a realizar a través de las metodologías de costeo y cálculo de impactos y retornos de la inversión. También se deben adoptar herramientas de presupuestación con perspectiva de género.

Todas estas propuestas requieren atender al carácter temporal, en el sentido de que más allá de establecer metas presentes para el corto y mediano plazo, **también es necesario prever necesidades futuras de largo alcance que tengan en cuenta factores como el cambio demográfico**. Por ello, la evaluación de necesidades y el dimensionamiento económico de la inversión a realizar en materia de cuidados, **debería desarrollarse de manera periódica de forma conjunta con todos los agentes implicados**, con el fin de actualizar objetivos y necesidades de financiación.



