

Seminario Seguridad social y protección integral para adultos mayores  
Lima, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009

---

# **La integración mercado-familia-estado, la dependencia y los modelos de oferta de servicios**

**Luciana Jaccoud  
Ipea- Brasil**

# Síntesis

---

- 1- La dependencia como un problema social;
- 2- La dependencia en los sistemas de protección social de países desarrollados;
- 3- La dependencia en los sistemas de protección social de América Latina;
- 4- La experiencia brasileña.

# 1- Envejecimiento

---

- Factores que transformaron la cuestión de la dependencia funcional en un relevante tema de la agenda pública de la protección social: cambios demográficos
  - a) aumento del número de personas mayores (con más de 60 años);
  - b) aumento del número de personas de edad muy avanzada (con más de 80 años);
  - c) aumento del riesgo de dependencia (estimado 3 a 5% para + 60 años, de 30 a 40% para + 80 años);

# Envejecimiento - 1950, 2000, 2050

Regiões	Participação das pessoas com 60 anos ou mais na população (em %)			Participação das pessoas com 80 anos ou mais no grupo de pessoas idosas (em %)		
	1950	2000	2050	1950	2000	2050
África	5,3	5,1	10,2	5,0	7,4	11,0
Ásia	6,8	8,8	22,6	4,6	9,1	18,4
Europa	12,1	20,3	36,6	9,1	14,6	27,1
América Latina e Caribe	5,9	8,0	22,5	6,5	11,1	18,1
Oceania	11,2	13,4	23,3	8,7	16,5	24,2
América do Norte	12,4	16,2	27,2	9,1	19,8	28,3

Fonte: *World population ageing 1950-2050. Resumen Ejecutivo. Population Division. DESA United Nations*, <http://www.un.org/esa/population/worldageing/19502050/pdf/6>

# Cambios en la familia

---

- Envejecimiento en contexto de cambios sociales:
  - a) cambio en la dinámica, en el tamaño y en el formato de las familias
  - b) cambio en el papel de la mujer y su inserción en el mercado de trabajo;
  - c) cambio en el modelo tradicional de convivencia y en la oferta de cuidado;
  - d) reducción de las posibilidades de cuidados en el ámbito familiar.

# La dependencia como un problema de la protección social

---

- **Situación de dependencia:** demanda por asistencia y/o ayuda de larga duración para la realización de las actividades diarias debido a la reducción de la capacidad física o mental.
  
- El creciente número de personas en situación de dependencia, representa:
  - a) aumento de riesgo de vulnerabilidad de la persona mayor;
  - b) aumento de riesgo de vulnerabilidad de su familia;
  - c) presión por ampliación de los cuidados familiares;
  - d) aumento de sobrecarga del trabajo de la mujer;
  - e) aumento en la demanda en aportes financieros (para servicios de cuidado, ayudas técnicas para la autonomía; accesibilidad del hogar, e también para servicios de salud).

# Impactos del envejecimiento y dependencia en las políticas de protección social

---

- 1-Seguro social: aumento de la demanda sobre los regímenes. están organizados :
  - (a) para responder la relativa brevedad del período de jubilación;
  - (b) para sustituir los ingresos teniendo en cuenta las necesidades habituales.
- 2- Salud: aumento de la demanda sobre servicios (prevención, rehabilitación, cuidados de enfermería, y tratamiento de las enfermedades crónicas).
- 3-Servicios sociales: aumento de la demanda (apoyo de las actividades diarias y la promoción de la autonomía de las personas mayores).

## 2- Régimen de Protección Social y oferta de servicios de cuidados

---

- ¿cómo apoyar el creciente número de personas en situación de dependencia?
- Distintas respuestas.
- Distintas trayectorias de organización de la intervención del Estado en el campo de la protección social. Diferencias en términos: (a) de los grupos cubiertos; (b) de la protección garantizada; (c) de los modos de financiación; (d) de la gestión; (e) de los objetivos pretendidos.

# Servicios de cuidados en los regímenes de Protección Social

---

- a) régimen social-demócrata: oferta amplia provisión de servicios; acceso universal; financiación por tributos generales y contribución del beneficiario en razón de su renta; poca oferta privada.
- b) régimen conservador : centralidad de la familia como cuidadora; oferta limitada de servicios, con presencia del sector privados sin fines lucrativos; financiación de por recursos públicos y privados de diferentes modalidades.
- c) régimen liberal: estímulo a los individuos y a las familias para asumir la responsabilidad de cuidado; atención pública priorizando a los grupos en situación de insuficiencia de recursos; participación de las organizaciones privadas de cuño lucrativo o no lucrativo.
- d) régimen mediterráneo: fuerte presencia de la familia y baja oferta de servicios, públicos o privados.

# Servicios para el enfrentamiento de las situaciones de dependencia

---

- a) institución del seguro social obligatorio para la dependencia : Alemania (1994), Japón (1997);
- b) garantía de servicios por oferta directa (o beneficios monetarios para acceso a servicios): Suecia, España, Reino Unido (2006).

# Características de la protección

---

## ■ Servicios de cuidados:

- a- de apoyo para la realización de las actividades básicas de cuidado personal: alimentarse, vestirse, moverse, bañarse, etc;
- b) de apoyo para la realización de actividades instrumentales: tareas habituales de la vida como la preparación de las comidas, la limpieza de la casa, el control de la medicación, la circulación por el barrio, etc.

## ■ **modalidades:**

- a) ayuda a domicilio;
- b) centros día;
- c) instituciones de corta duración;
- d) residencias colectivas;
- e) instituciones de larga permanencia

# Protección Social y dependencia en América Latina

---

- ¿Cómo implantar la protección social a personas mayores en situación de dependencia?
- Sabemos que el problema ya existe y será creciente en América Latina.
- Sin embargo, no existe una simple respuesta a quién será protegido; cómo será protegido, y cuánta protección se le garantizará.
- ¿Cuál es el papel de la familia, del Estado y del mercado?

# 3- Protección Social en América Latina

---

- En América Latina, los sistemas de protección social tienen formatos diferenciados.
- Sus características generales:
  - (a) protección social vinculada a empleo formal;
  - (b) centralidad en los beneficios monetarios (seguro social);
  - (c) cobertura parcial del seguro social;
  - (d) fortalecimiento de los programas de transferencia condicionada;
  - (e) restricta presencia del Estado en la oferta de servicios;
  - (f) centralidad de la familia en la oferta de cuidados;
  - (g) tendencia a transferir más riesgos a la esfera individual.

# Cómo no organizar

---

- Si no sabemos cómo organizar este ramo de la protección social, sabemos algunos riesgos se deben evitar:
  - el peso creciente de la protección familiar;
  - aumento del conflicto trabajo-familia;
  - aumento de la dualidad del sistema de protección social entre protegidos y desprotegidos;
  - sistemas de protección social con base únicamente contributiva;
  - sistemas de protección social con restringida oferta de servicios.

# 4- Protección para las personas mayores en Brasil

---

- La familia es la principal responsable por el cuidado de los mayores (Constitución Federal de 1988, Política Nacional de los Mayores de 1994 y en el Estatuto de los Mayores de 2003.
  - Ausencia de políticas públicas de cuidado para personas mayores;
  - Ausencia de protección de las actividades de cuidado y de políticas de conciliación;
  - El tema de dependencia es incipiente en la agenda pública
- No obstante, la frecuencia de casos de abandono, descuido, la presión sobre la familia y la mujer, y la agudización de vulnerabilidades, provocaron que se tomaran algunas medidas.**

# En el ámbito de la Asistencia Social:

---

- Creación del Sistema Único de Asistencia Social (2004) a la semejanza de Sistema Único de Salud (1988).
  
- Objetivos
  - 1 – Apoyo a la familia en su papel de protectora;
  - 2- Ampliar la provisión frente a la limitada oferta de servicios;
  - 3- Cobertura por territorios, con implantación de equipos públicos en cada territorio vulnerable;
  - 4- Acceso universal con prioridad en la situación de pobreza;
  - 5- Organización de una red de servicios por territorio de forma que integren el sector privado sin fines lucrativos en la oferta de servicios;
  - 6- Asegurar estándares de calidad en la oferta de servicios.
  - 7- Asegurar la participación ciudadana,

# Federalismo y política de asistencia social

---

- -¿cómo construir una política nacional de servicios sociales con los altos niveles de descentralización y autonomía de las esferas sub nacionales?
- Una política nacional pactada:
  - a) fortalecimiento de la oferta pública de servicios sociales
  - b) universalización de acceso e garantía del derecho al servicio;
  - c) oferta común de niveles de servicios y de calidad;
  - d) enfrentamiento de las desigualdades regionales y municipales (fiscales, técnicas y gerenciales);
  - e) integración de los beneficios monetarios(responsabilidad federal) con los servicios de cuidados y socialización.

# Iniciativas recientes

---

- Le Consejo Nacional de Asistencia Social aprobó (outubro 2009) la orientación sobre los tipos de servicios que serán ofrecidos por la política de la Asistencia Social.
- De los 12 tipos de servicios enumerados, 2 se dirigen a las personas con dependencia:
- 1) Servicio de Protección Social Básica.

Pretende promover:

- (a) la inclusión social,
- (b) desarrollar la convivencia y la socialización,
- (c) el acceso a otras políticas públicas (educación, salud, transporte, permisos, y rehabilitación, etc),
- (d) prevenir el refugio, la exclusión y el aislamiento.
- (e) acciones extensivas a los familiares: apoyo, información, orientación y dirección a otras políticas.

- 
- 2) Servicio de Protección Social para Personas en Situación de Dependencia y sus Familias.
  
  - Pretende promover:
    - (a) oferta de apoyo al cuidador familiar;
    - (b) oferta de cuidados temporales o permanentes a personas con limitaciones (especialmente ayuda a domicilio y centros día);
  
  - Cobertura: los dos tipos de servicios que serán ofrecidos a familias de territorios considerados vulnerables, con prioridad para los miembros de familias que reciben transferencias de rentas no contributivas;
  
  - Oferta: Los servicios serán ofertados por la esfera pública (municipalidades);
  
  - Financiación: pública (municipal y federal);

---

■ - En un contexto de:

- a) Limitada cobertura del seguro social;
- b) Sobrecarga de la familia y de las mujeres;
- c) Sociedad civil poco organizada para la oferta de servicios;
- d) Mercados de trabajos segmentados y con baja capacidad de incorporación.

■ - Podemos avanzar:

- a) apoyo a los cuidadores informales;
- b) ampliación de la oferta de servicios;
- c) oferta de servicios de calidad;

- 
- debate sobre beneficio (contributivo o no) básico por situación de dependencia;
  - estudiar las posibilidades de acceso subsidiado a la previdencia social por parte de los cuidadores informales;
  - incluir el tema de la dependencia en los instrumentos de obtención de informaciones sobre la salud y condiciones de vida de la población;
  - desarrollar indicadores sobre la dependencia;
  - identificar la población en situación de dependencia y sus distintas características;
  - conocer las características de la oferta de los servicios públicos y privados existentes;