Sistema de Cuidados

Seminario “Políticas de cuidados en el marco de los sistemas de protección social: aprendizajes y desafíos en la construcción de políticas nacionales de cuidados en Chile y en la región”

Organizan:
Comisión Económica para América Latina y el Caribe / CEPAL
Mnisterio de Desarrollo Social y Familia de Chile
Cooperación Alemana Deutsche Zusammenarbeit

Panel IV: El financiamiento de las políticas de cuidado al interior de los sistemas de protección social.

Aprendizajes y desafíos en el financiamiento del Sistema Nacional Integrado de Cuidados y el Plan Nacional de Cuidados en el Uruguay.

15 de julio 2025

Patricia Cossani Padilla, Adjunta a la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

Sistema de Cuidados

Bienestar social universal y de larga data

- **Fundamentos históricos**
Desde principios del siglo XX, con legislación pionera en jubilaciones, salud pública y derechos laborales. El reformismo impulsado por Batlle y Ordóñez consolidó pilares como la educación gratuita, la salud pública y el empleo protegido.

- **Nuevo pilar del bienestar social**
En 2015 Uruguay consagra el derecho al cuidado a través de la ley 19.353

- **Gratuidad y presencia estatal**
El Estado cumple un rol protagónico como proveedor directo se servicios (ANEP, UdelaR, ASSE, BPS, INAU).

- **Impactos**
Alta cohesión social, fuerte legitimidad del modelo y logros sostenidos en reducción de pobreza y desigualdad.

Mercado laboral y acceso al bienestar social

El mercado laboral formal se estructura como eje central de la matriz de protección social de Uruguay.

Al ser de carácter tendiente a la universalidad, los niveles de informalidad condicionan el acceso de sectores de la población a los servicios de *acceso contributivo*. Los gobiernos de izquierda promovieron el acceso *no contributivo* a través de prestaciones y políiticas sociales.

Si bien los últimos 20 años han reportado mejoras considerables en el descenso de la informalidad, en 2024 este fenómeno alcanzó al 22,7% de las personas empleadas y con sesgos de género y afro.

Fuente: Instituto Nacional de Estadistica, Encuesta Continua de Hogares.

Sistema de Cuidados

Seguridad Social

Se estima que en 2023 el 95,7% de las personas de 65 años y más perciben alguna prestación de la seguridad social, sea ésta contributiva o no contributiva.

El organismo central y más tradicional de la seguridad social (Banco de Previsión Social - BPS) se constituye como el principal prestador, con 9 de cada 10 de las prestaciones (90,7%) identificadas.

A raíz de las diferencias en el número de contribuciones que realizan hombres y mujeres a lo largo de su vida, 85% de los varones logran jubilarse, mientras que sólo 65% de las mujeres lo consigue. En el caso de las pensiones la relación es al revés: un poco más de 50% son mujeres, mientras que los varones no llegan a 10%, siendo además el monto de las pensiones considerablemente más bajo.

Fuente: Datos administrativos del BPS y Cajas paraestateles.
Instituto Nacional de Estadistica,.

Sistema de Cuidados

Educación

La educación es prácticamente universal entre las edades comprendidas entre los 4 y los 14 años, baja al 92% entre 15 y 17 años.

El sistema público es el que recibe a la enorme mayoría del estudiantado (78,7% de quienes asisten a educación inicial; 83% de quienes asisten a educación primaria; y 85,1% de los estudiantes de educación media).

Desde los actores sociales se ha instalado que Uruguay tiene como meta alcanzar el 6% del PBI de inversión en educación + 1% en ciencia, tecnología e innovación.

Fuente: Observatorio de la Educación de ANEP (https://observatorio.anep.edu.uy/)

Sistema de Cuidados

Salud (SNIS)

En Uruguay existe el Sistema Nacional Integrado de Salud que reglamenta el derecho a la protección a la salud de todos los habitantes del país, a través de un Seguro Nacional de Salud (SNS), financiado por el Fondo Nacional de la Salud (Fonasa), extendiendo obligatoriamente la cobertura médica de los y las trabajadores a su núcleo familiar.

La cobertura en Uruguay es universal, y la cobertura a través de la participación del mercado laboral formal es amplia, al tiempo que existe la cobertura de salud pública gratuita para los sectores no integrados al mercado laboral formal.

Fuente: Minitsterio de Salud.

Sistema de Cuidados

Salud (SNIS)

Si se considera el total de afiliaciones a los distintos sectores/actores prestadores de salud, se obtiene la siguiente distribución: El sector público de la salud (ASSE, sanidad policial y sanidad militar) reúne al 40,9% de las afiliaciones, mientras que el sector privado (IAMC y seguros privados) reúne al 59,1%.

Hijos a cargo menores de 18 años o mayores con discapacidad, propios así como los del cónyuge o concubino cuando no estén amparados por sus padres biológicos o adoptivos cónyuge o concubino que no posea por sí mismo la cobertura médica del SNS.

El Fonasa se financia con los aportes de las y los trabajadores activos, de sus empleadores y del Estado.

A diciembre de 2023, el 69% de las afiliaciones a los distintos prestadores de salud tenían lugar a través del Fonasa. Fuente: Minitsterio de Salud.

Sistema de Cuidados

Esquema del universalismo progresivo en Uruguay

Tipo de política	Acceso	Ejemplos en Uruguay	Función dentro del modelo
Universales no contributivas	Toda la población, sin requisitos de aportes	Educación pública, ASSE.	Base del universalismo básico. Garantía mínima de derechos.
Universales contributivas	Requieren aportes formales (trabajo, cotización)	FONASA (trabajadores y jubilados), BPS (jubilaciones y pensiones contributivas)	Sostienen el sistema para quienes pueden contribuir. Refuerzan cobertura.
No universales, focalizadas	Dirigidas a grupos vulnerables o excluidos	Asignaciones del Plan de Equidad, pensiones no contributivas, tarjeta Uruguay Social	Instrumentos de redistribución progresiva dentro del universalismo.

"El universalismo progresivo implica asegurar un conjunto de bienes y servicios básicos como derecho de ciudadanía, complementado con transferencias y programas que permitan igualar el punto de partida de quienes parten en situación de desventaja."
Filgueira, F. "El desarrollo social en Uruguay: Avances, riesgos y desafíos", (PNUD, 2013)

Fuente: Elaboración propia.

Sistema de Cuidados

Todos los y las uruguayas tienen derecho a cuidar y recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad.

Comunidades y Estado hacia la Sociedad del Cuidado*.

Mes de los Cuidados 2025

EL CUIDADO ES UN DERECHO

En 2015 el Sistema de Cuidados es definido como política prioritaria.

- Ley 19353 crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados
- Planes Nacionales de Cuidados 2016-2020 y 2021-2025
- Programa Presupuestal: Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Ley N° 19353

CREACION DEL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS (SNIC)

Documento Actualizado

Promulgación: 27/11/2015

Publicación: 08/12/2015

El Registro Nacional de Leyes y Decretos del presente semestre aún no fue editado.

*CEPAL (2022). Hacia una sociedad del cuidado: el aporte de los Sistemas de Cuidado a la sostenibilidad de la vida y al desarrollo con igualdad.

Sistema de Cuidados

Principios del Sistema de Cuidados

- Corresponsabilidad social y de género.
- Solidaridad en el financimiento.
- Autonomia y autodeterminación.
- Universalidad en el acceso y la calidad.

Corresponsabilidad Social entre Estado, comunidades, familias y mercado.

Componentes del Sistema de Cuidados

- Servicios y prestaciones
- Formación
- Regulación
- Gestión de la Información y el conocimiento
- Cambio Cultural

Institucionalidad del Sistema de Cuidados

- Junta Nacional de Cuidados
- Comité Consultivo de Cuidados
- Secretaria Nacional de Cuidados*

*A través de la Ley N.º 19.924 Presupuesto Nacional 2020-2024 del 2020 se modifica la Secretaria a Secretaria Nacional de Cuidados y Discapacidad.

Junta Nacional de Cuidados

Ministro de Desarrollo Social (Preside)
- Secretaria Nacional de Cuidados
- Directora Nacional de Inmujeres

Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
Ministro de Educación y Cultura.
Ministro de Economía y Finanzas.
Ministra de Salud Pública.
Presidente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
Presidente de la Administración Nacional de Educación Pública.
Presidenta del Banco de Previsión Social.
Presidenta del Instituto del niño, niña y adolescentes.
Representante del Congreso de Intendentes.

Despliegue Territorial del Sistema de Cuidados con enfoque comunitario

- **Atención Ciudadana** – Portal del Cuidados, línea telefónica, sitio web y atención en oficinas del Ministerio. A personas usuarias, otros organismos del Sistema y provedores.
- **Articulación institucional** – Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales con todos los organismos que son parte de la Junta de Cuidados en cada territorio.
- **Participación Social** – Espacios territoriales de participación, nodos de cuidados, comisiones de seguimiento de servicios comunitarios, entre otros.

Comité Consultivo de Cuidados

Trabajadores y trabajadoras

- PIT- CNT (2)

Organizaciones sociales

- Red Pro Cuidados (1)
- Organizacion Nacional Jubilados y Pensionistas del Uruguay - ONAJPU (1)
- Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG) (1)
- Comisión Honoraria Nacional de Discapacidad (CHND) (1)
- Movimiento de familiares y residentes de ELEPEM (1)
- Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (REDAM) (1)

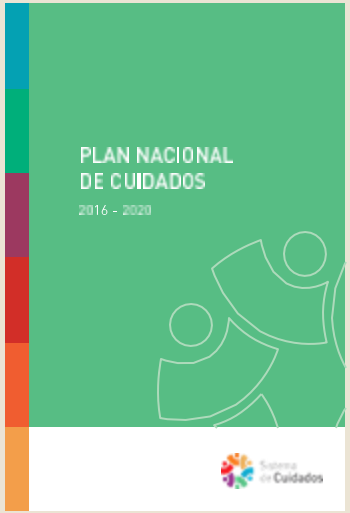
Academia

- Universidad de la República (2)
- Universidades privadas (1)
- Centros privados de investigación (1)

Prestadores privados de servicios de cuidado

- Federación de cooperativas de producción del Uruguay (FCPU) (1)
- Cámara Uruguaya de Empresas y Servicios de Acompañantes (CUESA) (1)
- Gestión de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (1)
- Empresas de Teleasistencia habilitadas por el SNIC (1)
- Residencials de personas mayores (1)

Planes Nacionales de Cuidados



Presupuesto incremental rentas generales 2016 - 2020

		2016	2017	2018	2019	2020
SNIC PRESUPUESTO TOTAL INCREMENTAL	% del total Anual	100%	100%	100%	100%	100%
	Millones de USD	34,1	70,2	67,7	89,9	111,6
Aumento de Cobertura de Servicios de Cuidado	% del total Anual	82%	90%	87%	90%	92%
	Millones de USD	28,0	63,4	59,2	81,0	102,7
Subtotal Primera Infancia	% del total Anual	**64%**	58%	55%	53%	**57%**
	Millones de USD	21,8	41	37	47	63
Expansión de Servicios Existentes para la Primera Infancia		18,7	34,5	30,8	39,9	55,9
Creación de Servicios Innovadores		3,1	6,1	6,1	7,5	7,5
Subtotal Dependencia	% del total Anual	**18%**	32%	33%	37%	**35%**
	Millones de USD	6,2	23	22	34	39
Servicios para Personas con Dependencia Severa		4,9	19,5	19,5	30,8	36,5
Servicios para Personas con Dependencia Leve - Moderada		1,3	3,3	2,8	2,8	2,8
Formación de Personas que Cuidan	% del total Anual	3%	2%	4%	3%	3%
	Millones de USD	0,9	1,5	2,5	2,9	2,9
Atención a la Primera Infancia		0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Atención de la Dependencia		0,5	1,0	2,0	2,4	2,4
Regulación, I+D, Comunicación y Gestión	% del total Anual	15%	8%	9%	7%	5%
	Millones de USD	5,2	5,3	6,0	6,0	6,0
INCREMENTAL COMO % del PIB		**0,06%**	0,13%	0,13%	0,17%	**0,21%**

* Este presupuesto se visualiza en varios organismos
** Es en millones de dólares americanos del 2015.
*** Valores de 2019 y 2020 son estimados con base a la Ley de Presupuesto y proyecciones de cobertura.

Sistema de Cuidados

Objetivos específicos del nuevo Plan Nacional de Cuidados

- Avanzar en el Derecho Universal al Cuidado. Servicios, subsidios y programas de cuidados a lo largo del curso de vida y regulación de su calidad.
- Promover trabajo y formación de calidad garantizando las condiciones laborales dignas para el sector cuidados.
- Generar y disponibilizar información y conocimiento de calidad y oportunos para la toma de decisiones y la reflexión acerca de una política pública de cuidados.
- Promover el cambio cultural para transformar la actual organización social de los cuidados.

Desafíos de esta nueva etapa

Separación Institucional de la Secretaria de Cuidados de la rectoria de Discapacidad y fortalecimiento de ambas.

Perspectiva de curso de vida, cuidado como derecho.

Diversificación, ampliación y mejora de la calidad de los servicios.

Fortalecimiento del resto de los componentes programáticos del Sistema.

Fortalecimiento de la visión comunitaria, integral y sistémica.

Desafíos en el despliegue territorial

A través del **Portal nacional de cuidados** trabajar coordinadamente la **atención** ciudadana, la atención a las insituciones del Sistema, y a los proveedores de servicios.

Restituir los ambitos de **articulación** y **participación social** con arraigo comunitario para coodinar a nivel local la implementación de todos los componentes del Sistema. Esto implica la articulación de los actores politicos, insitucionales y sociales en cada territorio, y entre los tres niveles de gobierno.

Comunicar acerca del Sistema de Cuidados y sus avances en cada territorio.

Diseñar Planes Departamentales de Cuidados contituidos por "Municipios que Cuidan".

Diálogo Social:
Hacia una nueva matriz de protección social

Objetivo: El Diálogo Social se concibe como un ámbito para alcanzar los acuerdos más amplios posibles entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y los actores sociales más representativos sobre la protección social del mañana.

Resultado esperado: al finalizar el proceso se espera contar con un documento que sistematice los acuerdos alcanzados y eventualmente los matices y diferencias que pudieran existir. Los acuerdos deberán ser lo más concretos posibles, de tal forma que se constituyan en directrices claras para los poderes Ejecutivo y Legislativo al momento de transformarlos en Leyes y/o acciones de política pública.

¿Quiénes participan?

Participación

Comisión Ejecutiva de 22 integrantes:

- 6 representantes de organismos estatales (OPP, MEF, MIDES, MSP, MTSS y BPS);
- 8 de partidos políticos con representación parlamentaria;
- 8 representantes de actores sociales (central sindical, cámaras empresariales y OSC vinculadas a los cuidados y los derechos de jubilados y pensionistas, infancias, personas con discapacidad).

Sistema de Cuidados

El Sistema de Cuidados en los ejes del Diálogo Social

PROTECCIÓN A LA INFANCIA

- Seguridad económica para la infancia
- **Ampliación de la oferta de servicios y prestaciones de educación y cuidados**

SISTEMA DE CUIDADOS

- **Servicios de cuidados para personas mayores.**
- **Servicios de cuidados – atención y apoyos - a personas con discapacidad.**
- **Tiempo para cuidar/Licencias: cuidado parental con corresponsabilidad y nuevas licencias para el cuidado**
- **Fondo Nacional de Cuidados**

PROTECCIÓN A PERSONAS ACTIVAS

- Seguridad económica para personas activas
- Seguridad económica para personas pasivas (piso de bienestar)

JUBILACIONES Y PENSIONES

- Régimen de reparto intergeneracional: edad de retiro, tasas de reemplazo, subsidios Régimen de capitalización individual (Pilar 2)
- Equidad al interior del sistema previsional

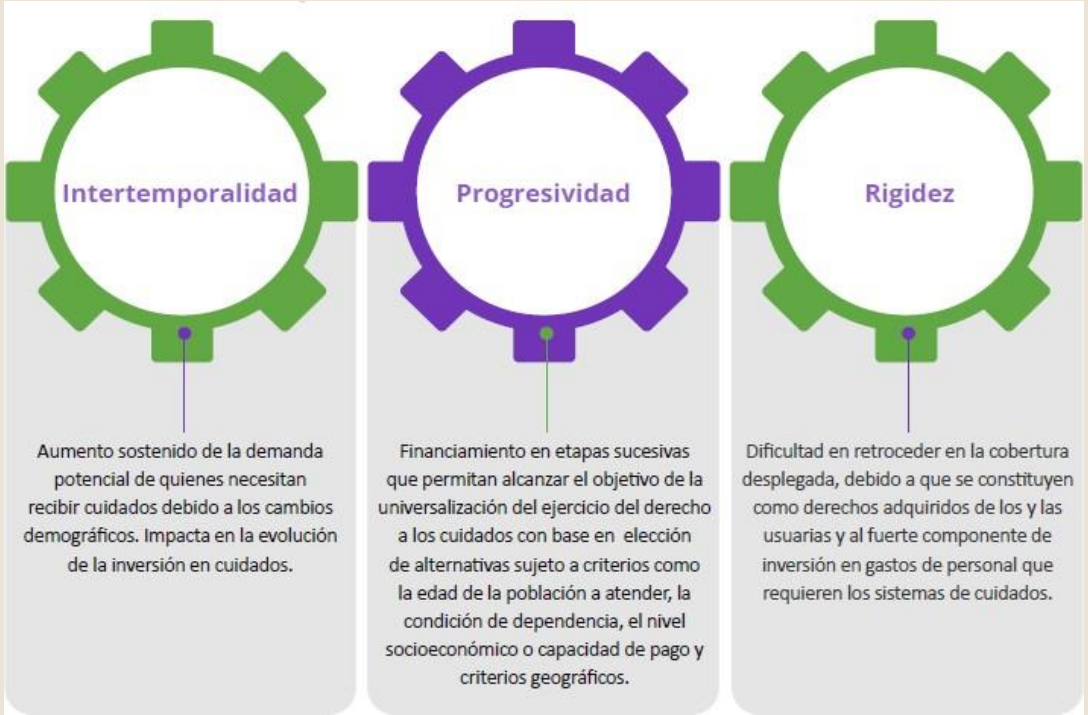
COBERTURA

SUFICIENCIA

EQUIDAD

SOSTENIBILIDAD Y FINANCIAMIENTO

Características de las políticas de cuidados para su financiamiento



Fuente: ONU Mujeres (2022). *Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe.*

Fondo Nacional de Cuidados

- Identificar e integrar recursos que ya se estén invirtiendo en cuidados
- Dimensionar la incorporación de nuevos colectivos que estén por fuera de los servicios de cuidados de atención y los apoyos.
- Generar condiciones para la mejora en la calidad de la prestación y la eficiencia en el uso de los recursos.
- Identificar fuentes de recursos públicos que garanticen una base mínima de inversión y sostenibilidad.
- Establecer los aportes directos de las personas en función de su capacidad contributiva.
- Generar mecanismos para que los gastos de bolsillo no actúen como barrera de acceso.
- Asegurar un vínculo estrecho entre la ampliación de la cobertura del sistema y la expansión del fondo.

Fuente: ONU Mujeres (2022). Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe.

Reflexiones finales

- Los cuidados deben constituirse como un nuevo pilar del bienestar social, junto a la salud, la educación y la seguridad social y tener una fuerte impronta redistributiva en particular con las mujeres.
- La implementación de sistemas de cuidados universales serán posibles cuando se aborde de manera profunda la cuestión de su financiamiento.
- El financiamiento requiere identificar múltiples fuentes y promover medidas que amplíen el espacio fiscal y lo hagan más eficiente en términos de recaudación y redistribución.
- Un fondo de cuidados se propone como una iniciativa que permita asegurar ingresos de múltiples fuentes y etapas en la progresividad del acceso.
- Es necesario fortalecer y ordenas los espacios de articulación en el Estado, generando “marcadres” del gasto por pilar y por población, ejemplo género, infancias, personas mayores, con discapacidad y personas afro, entre otros.

Sistema
de Cuidados

Gracias por la atención!