



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN E  
INNOVACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

DETECCIÓN DE DEMANDAS DE  
CONOCIMIENTO PARA EL  
SISTEMA NACIONAL INTEGRADO  
DE CUIDADOS

**RELATORIA**  
**MESA 1: SOSTENIBILIDAD FUTURA DEL SNIC**

UNIDAD ACADÉMICA  
CSIC-UDELAR

María Goñi  
Matías Rodales  
Judith Sutz  
Cecilia Tomassini  
Camila Zeballos



<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>PARTICIPANTES DEL TALLER.....</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN: SOSTENIBILIDAD FUTURA DEL SNIC Y OPCIONES DE FINANCIAMIENTO.....</b>	<b>6</b>
<b>INTERCAMBIO ENTRE LOS PARTICIPANTES DEL TALLER.....</b>	<b>9</b>

## Introducción

Desde el año 2008 la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) lleva adelante la implementación del Programa de Investigación e Innovación Orientadas a la Inclusión Social (IIIS) con el objetivo de promover la formulación y realización de proyectos de investigación, en todas las áreas de conocimiento, orientados a colaborar con la resolución de problemas que dificultan la inclusión social de algún sector de la población uruguaya. En las diferentes ediciones se ha buscado orientar las agendas de investigación para atender problemáticas de diversos actores sociales y productivos en áreas como: salud, nutrición, vivienda, educación, entre otras.

Para la edición del programa en 2019 se propone trabajar en torno a las demandas de conocimiento relevadas por el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). El SNIC constituye una política innovadora en el contexto Latinoamericano en términos de integrar desafíos de protección social, igualdad de género, inclusión social y mejoras en la salud de poblaciones dependientes. Su implementación y diseño es un desafío que viene siendo explorado desde ángulos diversos, sin embargo, menor atención se ha prestado a los aportes de la investigación académica y del desarrollo tecnológico a los objetivos del SNIC.

Buscando conectar las demandas de conocimiento, en este caso por parte de la política pública y de actores sociales que integran el SNIC, con las capacidades de investigación desde la UdelaR, se diseñó una estrategia metodológica en tres fases. La primera fase trabajó con los actores de política para hacer emerger las demandas prioritarias mediante la aplicación de un formulario electrónico de consulta y entrevistas cualitativas. La segunda fase supone la traducción de las demandas en problemas de investigación a partir de talleres de debate con investigadores de la UdelaR seleccionados como especialistas. Finalmente, la tercera fase procura someter los problemas de investigación al juicio y discusión de actores de la sociedad civil, el sector productivo u otros actores estatales con experiencia en las temáticas y que puedan actuar como posibles contrapartes. A partir de esta estrategia se espera, por un lado, avanzar en la consolidación de una metodología de detección de demandas sociales para aportar al desarrollo del Programa en

sus futuras ediciones, y por otro lado elaborar una agenda concreta de problemas en relación al SNIC a ser incluidos en una nueva convocatoria del Programa prevista para marzo de 2019.

Los resultados de la fase I (detección de demandas de conocimiento) arrojaron la sistematización de cuatro grandes bloques de demandas de conocimiento:

1. Sostenibilidad futura del SNIC y opciones de financiamiento
2. La dependencia desde la integralidad: medición e impactos
3. Generación de contenidos y formación para cuidadores
4. Accesibilidad, Adaptación y Diseño de Ayudas Técnicas y Tecnológicas

A partir de estos bloques de demandas, se organizaron durante la Fase II cuatro talleres donde se buscó promover el diálogo entre los técnicos del SNIC e investigadores de diversas disciplinas. Específicamente, durante estas reuniones se procuró: (i). Socializar las problemáticas de investigación detectadas en conjunto con el SNIC, (ii). Identificar capacidades para su abordaje dentro de la UdelaR (iii). Definir posibles líneas a priorizar en el próximo llamado a proyectos del Programa.

Esta relatoría sintetiza el primer taller realizado el día 12 de octubre de 2018 entre investigadores y profesionales del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en torno la problemática de “Sostenibilidad futura del SNIC y opciones de financiamiento”.

## Participantes del taller

<b>Nombre</b>	<b>Facultad/Departamento/Instituto/Unidad</b>
Ernesto Cairoli	Facultad de Medicina. Hospital de Clínicas.
Ignacio Pardo	Facultad de Ciencias Sociales. Unidad Multidisciplinaria.
Verónica Amarante	CEPAL; IECON
Ivone Perazzo	Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Instituto de Economía.
Maira Colacce	Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Instituto de Economía.
Victoria Tenenbaum	CEPAL; IECON
Carmen Midaglia	Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencias Políticas.
María Carbajal	Centro Interdisciplinario de Envejecimiento y Vejez.
Alicia Echeverrigaray	BPS
Mariella Lazo	BPS
Nathalia Balmelli	SNIC
Mariana Campanella	SNIC
Marco Colafranceschi	SNIC
Sharon Katzkowicz	SNIC
Marcelo Castillo	SNIC
Camila Zeballos	UA-CSIC
María Goñi Mazzitelli	UA-CSIC
Matías Rodales	UA-CSIC
Judith Sutz	UA-CSIC
Cecilia Tomassini	UA-CSIC

## **Presentación: “Sostenibilidad futura del SNIC y opciones de financiamiento”.<sup>1</sup>**

**PRESENTADOR: Marcelo Castillo**, Área de Planificación y Seguimiento, Secretaría Nacional de Cuidados, Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Discutir la sostenibilidad financiera del SNIC implica abordar múltiples dimensiones: si bien muchas de las líneas de investigación pueden ser de corte disciplinar, este es un tema que necesariamente requerirá un abordaje interdisciplinario. Buscando delimitar el tema, que es muy amplio y tiene diversas aristas (salud, social/cultural, económica, laboral, etc.), se identificaron dos líneas, como forma de estructurar la discusión:

- a. Sostenibilidad financiera de las políticas de cuidado de corta y larga duración dirigidas a la infancia.
- b. Sostenibilidad financiera de las políticas de cuidado de corta y larga duración dirigidas a la población en situación de dependencia.

Ambas problemáticas requieren de una mirada integral sobre ambos tipos de atención, que contextualice el análisis en la “crisis global del cuidado” y su concomitante afectación sobre otras arenas de políticas, por ejemplo las laborales y las de salud. Si bien ambas líneas pueden abordarse de manera independiente, es necesario encontrar ejes de estudio transversal disminuyendo posibles tensiones.

La presentación enfatizó que una consecuencia observada del cambio demográfico es la disminución sistemática de la demanda de cuidados dirigidas a niños (20%) y un aumento sostenido de las necesidades de cuidados de las personas mayores, mientras la demanda de cuidados de personas con discapacidad se mantiene constante. En este sentido, se requieren ajustes a las proyecciones de mediano y largo plazo así como también las concomitantes modificaciones en materia de políticas (bienes y servicios ofrecidos).

---

<sup>1</sup> En anexo se adjunta presentación.

Asimismo, se señaló que las proyecciones sobre la cobertura (ya sea partiendo de escenarios conservadores o ambiciosos) suponen modificaciones hacia la demanda de trabajadores (mayor demanda de asistentes personales en tiempo parciales) lo que afectaría la estructura del mercado de trabajo asociado a cuidados. En forma paralela, se indicó que la estructuración actual de los servicios de cuidado, para la población infantil y otra población dependiente, se relaciona con las tasas de actividades de hombres y mujeres y ésta varía en función de las personas dependientes que tienen a cargo (edad o discapacidad). En el caso de las mujeres, la presencia de hijos impacta en su vinculación con el mercado de trabajo. Incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, lleva a una discusión sobre uso del tiempo, políticas de uso de licencias, parentalidad, etc. Todos estos aspectos influyen en la forma en que se brindan los servicios y la cobertura a la población objetivo.

Particularmente para el caso de la infancia se sostuvo que la ampliación de servicios públicos requiere de abordajes distintos a los que se hacen para la dependencia. En esta materia, el Estado no ha ampliado compromisos en cuidados referidos a la dependencia. Ha habido pocos avances en relación al conocimiento de estimaciones de costos, la ampliación de la cobertura asociada a las presiones demográficas y las presiones que implica sobre la política fiscal. Se cuenta únicamente con estimaciones sobre dependencia para países europeos que brindan informaciones parciales.

Nudos problemáticos y preguntas señalados por el SNIC:

- La demanda de cuidados recae principalmente sobre la infancia, al tiempo que aumenta la necesidad de atención de las personas mayores y con discapacidad. Sin embargo, esta apreciación se basa en una serie de supuestos sobre los que no hay plena certeza. Hace falta mayores estimaciones de demanda de cobertura y proyecciones de costos de la política para ambas poblaciones objetivo.

- No hay formas validadas de medir las tasas de morbilidad dependiendo de calidades de vida diferenciales. Se toman como referencias mediciones internacionales, que no toman en cuenta nuestro contexto particular. Hace falta realizar estimaciones -a partir

de medidas adecuadas- para establecer escenarios de financiamiento.

-La perspectiva de una ampliación de la cobertura de la política, acompañada de mayor gasto, implica también una mayor demanda de trabajadores y una ampliación del mercado laboral asociado con el sector. Se plantea entonces como desafío no solo aumentar la cantidad de cuidadores sino desarrollar una estrategia de formación, con especial atención a sus contenidos.

Posibles preguntas/ejes:

¿Cómo quieren atender los cuidados de la primera infancia los hogares? (¿a través de más servicios externos, como los centros CAIF, con más cuidados en los hogares?)

¿Cómo se financian los costos incrementales de la ampliación de la política? (continuar con la actual opción de rentas generales? ¿otras opciones?). Análisis integrados sobre opciones globales de financiamiento.

-En el caso de las políticas de cuidado de larga duración, apreciación sobre formas alternativas de financiamiento, particularmente ex ante y ex post. Actualmente el modelo es de financiamiento ex post: se toma a la población con dependencia y se la ubica en los diferentes servicios. Se requiere estudiar la generación de opciones de aseguramiento/co-pagos por parte de la población. Considerando las ventajas y limitantes de sistemas de financiación *ex post* y *ex ante* como forma de no limitar el acceso a servicios dependiendo de las situaciones socio-económicas de individuos y hogares.

-¿Cómo se pueden redefinir los esquemas de protección social? Interesa tomar en cuenta las características específicas de los sistemas de protección social y los legados de bienestar de diferentes países como antecedentes para generar modelos, con atención a las reestructuras de los sistemas de protección social y en particular a las reformas de las políticas laborales, educativas y de las salud. En ese marco, importa conocer y analizar las coaliciones pro/contra de la

reestructuración de los servicios de bienestar y los varios nudos de política involucrados.

## **Intercambio entre participantes del taller**

En el intercambio se discutieron algunas posibles sub-líneas de investigación, asociadas a las áreas de conocimiento de quienes participaron en función de las interrogantes que surgieron de la presentación. El desafío en este tema es tomar en cuenta no sólo la dimensión económica sino la articulación con otras dimensiones para lograr un abordaje multidimensional e interdisciplinario de los problemas planteados. Se trata de definir en conjunto, entre los actores de la política y de la academia, cuales son las líneas que se priorizarán y para el abordaje de cuáles problemas se utilizará el conocimiento generado.

Ordenamos el intercambio en torno a algunas sub-líneas, varias de ellas retomadas en diversas intervenciones de quienes participaron:

### **a.) *Re-diseño institucional y modelos de financiamiento***

Estudio sobre posibles alternativas de rediseño institucional (de la política, en diferentes niveles y espacios ), a efectos de mejorar eficacia y eficiencia. Por ejemplo, mejoras en los sistemas de información dado que los servicios tienen criterios y formas diversas de categorizar la dependencia. Se mencionan antecedentes del equipo de Carmen Midaglia: “construcción de nuevas estructuras institucionales”. Estos antecedentes sirven para evidenciar la reiteración de costos, laxitud institucional y los impactos que genera. Se enfatiza la necesidad de generar un nuevo paradigma que no implique seguir creando instituciones superpuestas junto a sus respectivos gastos de coordinación. Este nuevo paradigma debe implicar un mejor financiamiento desde el ahorro y la coordinación.

Asimismo, se discutió si el modelo de seguros de cuidados, aplicado por ejemplo en Alemania e Israel, asociados al seguro de vejez, sería deseable para Uruguay. Es necesario una revisión internacional de cuáles son los modelos, sus efectos, evaluaciones y la aplicabilidad de cada uno a la realidad local, para poder evaluar la sostenibilidad relacionada al modelo de financiamiento.

## **b.) Proyecciones de dependencia en la vejez y demanda de servicios**

Hay información agregada sobre dependencia en la tercera edad pero es necesario pensar en clave de epidemiología y cómo impactará en los servicios a brindar. Es muy difícil pensar de un modelo de sostenibilidad financiera si no hay información sobre este aspecto.

Las proyecciones de poblaciones son claves para entender el tiempo que se vive libre de discapacidad y libre de dependencia. Es necesaria una mayor comprensión sobre la morbilidad, ¿qué pasa en Uruguay y a nivel mundial?. A medida que ganamos años de vida ¿son años de vida ganados con enfermedades que requieren tiempos de cuidados, o son años de vida con calidad y autonomía?

En este punto es necesario considerar también los hogares y los cambios familiares, por ejemplo aumento de disoluciones conyugales: esto está en el centro de la política ya que afecta la proyección de dependencia que el Estado debe cubrir. Es necesario avanzar en escenarios para complejizar las proyecciones sobre estructuras de edades y tipos de hogares.

Esta línea también incluye proyecciones sobre cómo debería adaptarse la vivienda, movilidad urbana, etc. La dependencia esta altamente relacionada con el *habitat*, este puede determinar que una persona sea dependiente o no, o que su situación de dependencia sea leve, moderada o grave. Asimismo, las innovaciones tecnológicas o de servicios pueden ayudar a ampliar el acceso a menor costo o adaptar ambientes de forma de disminuir situaciones de dependencia.

## **c.) Licencias: Análisis del uso y posibles alternativas**

Para avanzar en la sostenibilidad es necesario saber más de cómo han impactado las actuales licencias (maternidad, paternidad) en los cuidados. Los números pueden aproximarnos hacia los usos, pero no existe aún una evaluación y análisis sobre cómo podrán influir en el financiamiento del SNIC. ¿Cómo impactaría el aumento del medio horario?

Incorporar la dimensión de género sobre el análisis de la información y nuevas propuestas. ¿Cómo impactan las actuales licencias en el mercado

laboral y cómo impactarían posibles cambios?, ¿De qué tipo de modificaciones estamos hablando?, ¿Quiénes usan las licencias?, ¿Los más ricos?, ¿Los más pobres?. Una base de ese conocimiento podría encontrarse en la identificación de las trayectorias laborales. Este aspecto podría dar una base para pensar los costos futuros.

Las historias laborales de mujeres y varones pueden ser usadas para realizar una sistematización y análisis que busque observar posibles cambios de modelos. Esto sin excluir del análisis el sistema informal, qué pasa con las necesidades de cuidados de quienes no acceden al mercado formal de trabajo.

#### ***d.) Cambios familiares y proyección de demanda de cuidados***

Relacionado con la línea anterior, surgieron argumentos que muestran la necesidad de estudiar la estructura de los hogares y los cambios familiares. Se ha avanzado en el análisis de la dependencia a nivel individual, no obstante hay más para aportar y menos acumulación en materia de proyección de los hogares. La incorporación del cambio familiar, la transmisión de las situaciones de dependencia, etc.

Asimismo, es necesario pensar sobre los tipos de arreglos para los cuidados. Por ejemplo, en el caso de niños, hay distintas opciones: (i) servicios de cuidados externos, que vienen al hogar desde afuera; (ii) cuidados a cargo de integrantes del hogar. Esto último, puede implicar diferentes cambios en la situación laboral (licencias), o que integrantes del hogar asuman algunos de estos cuidados. Estos nuevos arreglos tienen que ser proyectados, ya que también tienen costos.

#### ***e.) Gasto de los hogares destinado a cuidado***

Otra línea que surge del debate es qué costos le supone a un hogar el tener integrantes en situaciones de dependencia. Entendiendo los costos como económicos y de oportunidades.

## **f.) Prevención y protección como estrategia de sostenibilidad**

La detección precoz de deterioro cognitivo y búsqueda de estrategias de neuroprotección. Algunas prácticas (*tai-chi*, yoga, etc) ayudan a proteger el cerebro del deterioro. ¿Cómo estas prácticas, con efectos positivos probados, pueden ayudar a prevenir una situación de riesgo a nivel nacional?

Prevención a partir de mejorar el sistema de altas programadas en los hospitales. El problema de las “Altas prolongadas” refiere a que los hospitales van prolongando el alta del paciente porque este no tiene una contención en el hogar. Esto lleva a agravar las situaciones de dependencia. La posible creación de un sistema nacional de alta médica programada. Centros de acogida para pacientes con patologías severas, en especial para los ancianos más frágiles que tienen la movilidad limitada, riesgo de caída, etc. Un punto fundamental discutido fue la *interfase* entre el hospital y el hogar.

Se argumentó también sobre la relevancia de los centros diurnos para personas mayores, como espacios para la reformulación e implementación de modelos que transformen la concepción de las prácticas de cuidado (desde los derechos y no desde “la carga”). Al día de hoy no se cuenta con una evaluación de impacto de estos servicios. ¿Quiénes utilizan esos servicios? ¿qué representaciones tiene la comunidad de estos servicios?, por ejemplo.

Infancia y riesgo de aprendizaje, buscar estrategias de protección del aprendizaje desde la infancia que incluyan la nutrición y el desarrollo bio-psico-social para prevenir problemas de aprendizaje.