

Ley de Dependencia: una mirada con perspectiva de género

María del Carmen Martín Cano

Trabajadora Social Responsable en Andalucía del área de Salud de F.A.C.C.A

Susana Ruiz Seisdedos

Subdirectora de Convergencia Europea y Calidad de la Escuela Universitaria de Trabajo Social Jaén

Resumen

En este artículo se analiza la Ley de Dependencia desde una perspectiva de género, prestando especial atención al tema de la gestión de los cuidados en el entorno familiar, comprobando si en su elaboración y puesta en marcha se han tenido en cuenta las necesidades específicas de las mujeres o por el contrario las medidas establecidas en la norma, refuerzan los roles asignados por cuestión de género propios del sistema patriarcal.

Palabras Claves

Género, dependencia, gestión de los cuidados, políticas de igualdad, exclusión social.

1. Introducción

Con la aprobación y entrada en vigor de la “Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia”, (LPAPAD) presentada como “cuarto pilar del Estado de Bienestar”, se generaron grandes expectativas, no sólo para las personas dependientes, sino también en gran medida para las mujeres, que tradicionalmente han venido ejerciendo las tareas de los cuidados. No obstante, no son pocos los comentarios y cuestionamientos que se han venido vertiendo sobre esta norma, que surgió en un contexto de aumento de demandas de los cuidados y paralelamente a la incorporación de políticas de igualdad, no sabemos si va a venir a dar respuesta a toda la complejidad que supone este ámbito.

El presente artículo tiene como objetivo fundamental analizar la Ley de Dependencia desde una perspectiva de género, prestando especial atención al tema de la gestión de los cuidados en el entorno familiar. Es decir, comprobar si en la elaboración y puesta en marcha del Sistema de Atención a la Dependencia se han tenido en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, tanto cuidadoras como receptoras de cuidados, o por el contrario las medidas establecidas en la norma, refuerzan los roles asignados por cuestión de género propios del sistema patriarcal.

Para ello, se ha llevado a cabo una metodología cualitativa, a través de revisión y selección bibliográfica, utilizando diversas fuentes documentales y seleccionando aquellos documentos que más informasen con rigor científico sobre los aspectos a tratar y los objetivos que se pretenden alcanzar en la investigación.

A continuación se expone la evolución que las mujeres españolas vienen presenciando en las últimas décadas debido a la proliferación de políticas de igualdad de género en el ámbito español y andaluz. Los capítulos siguientes están dedicados a los usos del tiempo y la gestión de los cuidados, por considerar que ambos temas evidencian claramente las desigualdades y discriminación por cuestión de género. Seguidamente, en el apartado del Estado de Bienestar y Familia, se pone de manifiesto la excesiva atribución que el Estado de Bienestar de los países mediterráneos da a las familias y, más concretamente, a las mujeres del núcleo familiar, analizando lo que se ha venido a denominar modelo de bienestar “familista”. En el capítulo Ley de Dependencia y la situación de la mujer, realizamos una reflexión sobre las expectativas generadas por la ley y si ésta viene a dar respuesta a las necesidades de las mujeres. Por último, se exponen las conclusiones, de las cuales podríamos destacar que si bien la Ley de Dependencia parte del derecho individual y subjetivo de todas las personas en situación de dependencia a recibir atención, no ha tenido en cuenta otros aspectos importantes, que tendrán consecuencias en las medidas que se proponen, como son la ausencia de referencias a la situación de discriminación que soportan las mujeres, y la imprescindible corresponsabilidad de los hombres en el trabajo de cuidados.

1.1. Una aproximación al tema: las políticas de igualdad y la transversalidad del género.

La llegada de la democracia en todas las sociedades occidentales supuso el primer cuestionamiento claro de las desigualdades de género. El movimiento feminista contemporáneo de finales de los 60 y primeros de los 70, igual que otros nuevos movimientos sociales, lanzaría un reto al Estado, lo que desencadenaría, en la mayor parte de los países occidentales, la proliferación en las últimas décadas de políticas públicas de igualdad de género.

En el marco europeo, el principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres ha constituido y constituye en la actualidad un pilar básico de la política comunitaria y se recoge desde una doble perspectiva: la incorporación de la perspectiva de género y la puesta en marcha de acciones específicas. Los principios de la Unión Europea que rigen su actuación en materia de género han sido y son desarrollados a través de diversas directivas, programas y planes de igualdad¹.

En España, la recepción del principio de igualdad entre los géneros se produce al aprobarse la Constitución de 1978, la cual contiene tres alusiones al respecto: La igualdad como valor fundamental (art. 1.1), la igualdad como principio político (art. 9.2) la igualdad como principio jurídico (art.14)². Sin embargo, el movimiento feminista no consiguió su gran reivindicación: conseguir que existiese un articulado específico sobre la igualdad entre géneros. No obstante, si bien durante la transición existían estructuras gubernamentales y políticas dedicadas a la mujer³, se puede considerar la creación, en 1983, del Instituto de la Mujer como el punto de partida de las políticas públicas de igualdad de género en nuestro país, eso sí, con una década de retraso respecto a otros países del ámbito occidental debido al tardío desarrollo democrático tras cuarenta años de dictadura franquista (Bustelo, María: 2004).

A partir del año 1988 (comienzo del primer Plan nacional de igualdad) se inicia un proceso paralelo de creación de organismos específicos para la mujer y aprobación de planes en las Comunidades Autónomas. Aunque este proceso ha tenido ritmos distintos en las diferentes Autonomías, actualmente, todas las Comunidades cuentan o han contado con un Plan que estructura las políticas de igualdad de género en cada uno de sus territorios. Desde el momento en el que empiezan a surgir las estructuras gubernamentales dedicadas a la mujer en el nivel autonómico, comienzan también a desarrollarse las políticas autonómicas de igualdad de género.

No obstante, a pesar, de que las políticas tanto estatales como autonómicas de promoción de la igualdad poseen más de treinta años de vigencia y experiencia, podemos afirmar

.....
1 Entre las más recientes podemos destacar:

- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Septiembre de 2002 que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.
- Directiva 2006/54/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición).
- Programas de Acción Comunitaria a Medio Plazo. Estos programas, relativos a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y puestos en marcha por la Unión Europea tienen una larga tradición. Desde 1982 hasta la fecha son Cinco los desarrollados, el V Programa de Acción Comunitaria (2001-2006) propone áreas de actuación DUAL: acciones específicas dirigidas a mujeres y políticas de integración de la Igualdad de manera transversal (mainstreaming de género). (Gil, M^a José: 2005)
- Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006- 2010 (Hoja de ruta para la igualdad entre las mujeres y los hombres). Se trata de una iniciativa de la Comisión Europea presentada el 3 de marzo de 2006, con la que se quiere evitar las desigualdades de género mediante un Programa de 21 actividades específicas que deberán desarrollarse entre 2006 y 2010 en 6 ámbitos de acción prioritarios. El programa PROGRESS, se encargará de financiar algunas de las actividades enumeradas en la hoja de ruta, así como el Instituto de Género. El Plan de trabajo tiene por objetivo avanzar en la consecución de la igualdad de mujeres y hombres. Es la continuación de la estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), de la cual hace balance, incrementando las actividades existentes y proponiendo otras nuevas.

2 La C.E. de 1978 establece que: art. 1.1 “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Art. 9.2 “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social “ y Art. 14 “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

3 En aquellos años se consiguieron algunos éxitos importantes, como la inclusión de la prohibición de las discriminaciones por razón de sexo en el estatuto de los Trabajadores, y la reforma del Código Civil en 1981, que legalizaba el divorcio y adaptaba las leyes relativas al matrimonio al principio de igualdad establecido en la Constitución (Granados, Elena: 1999).

que el análisis de los datos y la evaluación que se hacen de las repercusiones de estas acciones y programas muestran que éstas no han resuelto el problema, sino que han venido a provocar una nueva segregación vertical y horizontal⁴ en el mercado de trabajo.

Por otra parte, una muestra del avance hacia nuevas formas de intervención impulsadas en los noventa, que buscan profundizar más allá de la igualdad de oportunidades y la acción positiva, ha sido la propuesta de la transversalidad (el *mainstreaming*). En la última década podemos encontrar amplias referencias al principio de *mainstreaming*⁵, referido a la idea de incluir la perspectiva de género en la elaboración de todas las políticas públicas, y no sólo en aquéllas destinadas a conseguir la igualdad. Dicho principio supone, por tanto, la necesidad de tener en cuenta el distinto efecto que una misma medida o acción puede conllevar en hombres y mujeres.

En conclusión, conseguir que todas las políticas públicas sean formuladas, ejecutadas y evaluadas con perspectiva de género es la meta y el *mainstreaming* o transversalidad es la estrategia para conseguir dicha perspectiva de género. En este sentido, la perspectiva de género supone cuestionar la idea implícita de que las políticas públicas sean neutrales respecto al género ya que éstas reproducen las estructuras sociales en cuya base se encuentra la desigualdad, entre otras razones, porque muchas políticas públicas afectan diferencialmente a los colectivos masculino y femenino.

2. Profundizando en la desigualdad: los usos del tiempo y la gestión de cuidados

A tenor de los múltiples estudios⁶ que hay al respecto podríamos decir que existe una estrecha interrelación entre los roles de género atribuidos a las mujeres y los usos del tiempo en su vida. Los usos del tiempo vienen a demostrar que la dimensión temporal no es neutra en términos de género, esto es, que las diferencias en los usos y concepción del tiempo de mujeres y hombres, han sido y son determinantes en la construcción y reproducción de las desigualdades genéricas. Teniendo en cuenta que las desigualdades de género se evidencian en el uso del tiempo, particularmente en el dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, es esencial medir el tiempo dedicado a las diversas ocupaciones, dado que la invisibilidad del trabajo doméstico, generalmente realizado por mujeres, provoca que se subestime su contribución al bienestar de la población.

Al medir el tiempo que, hombres y mujeres, dedican al trabajo remunerado, no remu-

.....

4 La segregación horizontal se refiere al mantenimiento de una división en el mercado laboral en virtud de la cual las mujeres se concentran mayoritariamente en unos sectores de actividad que tienen menor consideración social y, en general, peores condiciones de trabajo. La segregación vertical refleja las barreras que presenta el mercado laboral para que las mujeres accedan a los puestos de mayor responsabilidad en las empresas.

5 En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos: “*Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.*” (PNUD).

6 Algunos de los estudios consultados han sido:

- PEREDA, Carlos; ACTIS, Walter y PRADA, Miguel Ángel (1996). *Tiempo Social Contra Reloj. Las Mujeres y la transformación en los usos del tiempo*. Colectivo IOÉ. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- INSTITUTO DE LA MUJER (2007). *Usos del tiempo, estereotipos y valores*.
<http://www.migualdad.es/mujer/publicaciones/docs/Usos%20del%20Tiempo%20Est%20101.pdf>
- LANGA, Delia, MARTÍNEZ, David y OLID, Eva (2007). *Dependencia y solidaridad en las redes familiares*. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla.

nerado y reproductivo, a las actividades de ocio y recreación, de formación y estudio, se pueden definir indicadores de la discriminación entre géneros tanto en el espacio doméstico/familiar como en el espacio público. En definitiva, como señalan Pereda, Actis y Prada (1996) la diferencia del uso del tiempo por razón de género se apunta como parámetro principal en la mayoría de los estudios consultados. Las mujeres tienen como principal eje de referencia el hogar familiar ocupando el mercado de trabajo extradoméstico una posición subsidiaria, mientras que la mayoría de los hombres tienen como principal eje de organización del tiempo el trabajo no doméstico y cuando están en el ámbito privado su posición es principalmente de consumidores de los servicios prestados por mujeres.

Sin embargo, en los estudios históricos⁷ realizados sobre este tema se observa una tendencia general en los países industrializados a disminuir lentamente las diferencias entre géneros. La creciente participación de las mujeres en el trabajo remunerado y las transformaciones de las relaciones familiares y de la vida cotidiana ponen en cuestión la complementariedad entre Familia, Estado y Mercado, que constituyen la base de sustentación de los regímenes de bienestar actuales. Sobre todo a raíz del desarrollo de las encuestas del uso del tiempo.

Cabe señalar, que uno de los factores que más influyen en el diferente comportamiento entre hombres y mujeres respecto al mercado laboral está relacionado con la diferencia que existe entre ambos en los usos del tiempo. Las mujeres siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico y el cuidado de la familia, sin embargo, éstos siguen considerándose como parcelas no económicas y por tanto no se contabilizan ni económica ni políticamente dentro de la carga total del trabajo que necesita una sociedad para ser sostenible.

La contabilidad y análisis económico ortodoxo sólo tienen en cuenta aquellas actividades que generan “valor”, pero esos análisis no son realistas y además no sacan a la luz la mayor parte de la desigualdad que existe entre mujeres y hombres en la generación y el disfrute del bienestar. *“Un denominador común en los análisis sobre encuestas del uso del tiempo es la falta de reconocimiento del trabajo de cuidados por parte de las mujeres cuando son ellas las que lo realizan, ya que estarían desarrollando una actividad relativa, un comportamiento esperado en relación a su género. En cambio, cuando los hombres las realizan es más fácilmente identificable en su caso porque no se supone un comportamiento esperado”*. (Gálvez y Marcerado. 2008: 10)

2.1. La gestión de cuidados, la persistencia de la desigualdad

El tema del cuidado se viene abordando hace tiempo desde la teoría y la práctica feminista (Asamblea feminista: 2006) definiéndolo como un trabajo que debe ser no solo visibilizado y reconocido socialmente, sino que necesita cambios en la ética y la economía social actual. Cabe destacar que dicho trabajo representa una actividad clave e indispensable dentro del funcionamiento y desarrollo de toda sociedad, ya que supone el mantenimien-

.....
7 Entre otros:

- ANDERSON, M. “Famiglia e rivoluzione industriale_”, en M. BARBAGLI, Famiglia e mutamento sociale, Bologna: Il Mulino, 1977, pp.13-29.
- AGUADO, Ana María y otras (1994), Textos para la Historia de las Mujeres en España. Madrid, Crítica.
- (2000), “Las relaciones de género y la nueva historia social. Identidad social y prácticas culturales”. El Siglo XX. Balance y perspectivas. V Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. Valencia, Fundación Cañadas, pp. 159-164.
- TAVERA, Susana (2001), “Historia de las mujeres y de las relaciones de género: ¿una historia social alternativa?” en Santiago Castillo y Roberto Fernández (coord.), Historia social y ciencias sociales. Lleida, Milenio, pp. 185-200.

to del bienestar físico y emocional de las personas, tanto dependientes como personas adultas y sanas (pareja, hijos e hijas).

Tradicionalmente, los cuidados a personas dependientes han sido gestionados por las familias, lo que se conoce como “*apoyo informal*”⁸. En concreto, esta función recae fundamentalmente en las mujeres del núcleo familiar (madres, cónyuges, hijas o hermanas), y, dentro de éstas, en las mujeres de mediana edad, sobre todo en el grupo formado por las que tienen entre 45 y 69 años, aunque en los últimos años se está produciendo una profunda crisis en los sistemas de apoyo informal, debido en gran medida a los cambios en el modelo de familia y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral (VV. AA. 2004: 26)

No obstante, si bien en la actualidad no podemos considerar a la familia nuclear y las relaciones que se establecían en la misma como modelo simbólico, aún la institución familiar sigue siendo de vital importancia en el apoyo emocional, social y financiero de sus miembros. Por tanto, si por una parte hablamos de un cambio en las relaciones familiares, que afecta tanto a las condiciones en que la familia proporciona dichos apoyos como a los componentes ideológicos que concretan su organización y desarrollo, por otra debemos también hablar de continuidades, de persistencia de algunos elementos sobre los que se construye la solidaridad familiar que se van adaptando a las transformaciones (Gomila, M^a Antonia: 2005)

Asimismo se puede apreciar una clara reproducción de los roles tradicionales establecidos por cuestiones de género ya que las mujeres, que emplean mucho más tiempo que los hombres⁹, ofrecen sus cuidados en lo referente a las tareas domésticas y el autocuidado mientras que los hombres tienen más a colaborar en la realización de gestiones.

Según Rodríguez Castedo (2003), uno de los principales impulsores de la Ley de Dependencia, sacar estos cuidados o la mayoría de ellos, del ámbito privado muchas veces ayuda al mejoramiento de las relaciones intrafamiliares, debilitadas a causa del desgaste físico y psíquico de la persona cuidadora. No obstante, el incremento del número de personas dependientes, unido al retraso que, durante años ha acumulado España en materia de gasto social, pesa sobre las familias como proveedoras de cuidados a dependientes y pesará aún más en un futuro, lo que evidentemente perjudicará seriamente a las mujeres (Langa, Martínez y Oliz: 2007)

En este sentido, y siguiendo una perspectiva feminista, la gestión de los cuidados de las personas dependientes plantea dos temas de interés central. Por una parte, el debate público-privado, es decir, si la responsabilidad del cuidado debe recaer en el Estado, en la familia o en ambos y, por otra parte, el conflicto de roles para las mujeres que no sólo son las principales proveedoras de apoyos afectivos en la red familiar, cuya motivación viene dada por el sentido del deber y la responsabilidad, sino que además es lo que se espera de ellas. No obstante esta responsabilidad no se ejerce sólo por imposición social sino que también media en ella el afecto. Por esta razón las mujeres se enfrentan en muchas ocasiones a sentimientos encontrados de afecto hacia la persona cuidada y de culpa, insatisfacción y rechazo en función de las múltiples renuncias a las que este trabajo obliga. Además,

.....
8 “Consiste en el cuidado y atención que se dispensa de manera altruista a las personas que presentan algún grado de discapacidad o dependencia, fundamentalmente por sus familiares y allegados, pero también por otros agentes y redes distintos de los servicios formalizados de atención” (Rodríguez P, 2004)

9 Según el estudio realizado por Langa, Martínez y Oliz (2007) Las mujeres emplean más de 30 horas semanales a la gestión de los cuidados, frente a las menos de 14 horas semanales de los hombres

debemos tener en cuenta que en la mayoría de los casos se trata de un cuidado no elegido, sino que viene determinado por circunstancias ajenas como un accidente, una enfermedad o discapacidad siendo las exigencias familiares y sociales tan fuertes que atreverse a cuestionar las tareas del cuidado supone a menudo unos costes personales y afectivos tan grandes, que la mayoría de las veces, las mujeres optan por cuidar aunque esto suponga para ellas un deterioro serio de su salud y calidad de vida (Forster, 2004).

Por otro lado, cabe señalar, que en el cuidado formal¹⁰ también tienen bastante protagonismo las mujeres. En relación a las proyecciones de empleo en el SND convergen dos realidades y es que, tal vez, la necesidad de profesionales y el hecho de que las profesiones destinadas al cuidado sean mayoritariamente femeninas se traduzca en más mujeres opten por esos nuevos puestos de trabajo relacionados con el cuidado, y se refuerce así la predisposición histórica que convierte a las mujeres en protagonistas del cuidado formal. Por ello, en la publicación de Aragón et al. (2007), se destacan las posibles consecuencias negativas que puede conllevar dejar exclusivamente en manos del mercado la expansión de estas actividades, ya que la tendencia habitual es que estos empleos de baja calidad provoquen una segregación extrema por sexos.

Así pues, conviene encontrar un equilibrio o tener en cuenta este punto de vista y, aunque no hay que negar el efecto positivo que tiene el desarrollo del SND como generador de nuevos yacimientos de empleo formal, también es cierto que no se debe obviar este posible efecto encubierto por el que se sigan reproduciendo los estereotipos tradicionales. (Instituto de la Mujer: 2008)

3. Estado de Bienestar en España: la importancia de la familia

A partir del siglo XIX la regulación de las condiciones laborales, la legislación social y posteriormente la política social ha venido imponiendo regulaciones sobre la forma en que se constituye la Familia. En la actualidad, en los países europeos la familia constituye más que nunca el centro del debate sobre política social y sobre la reforma del Estado del Bienestar (Saraceno, Chiara: 2004). Todos hacen frente, en mayor o menor escala, a los problemas que afectan la constitución actual de la familia¹¹, su organización, las relaciones entre sexos y generaciones y las políticas relativas, directa o indirectamente, a la familia, ya sea para complementar sus recursos o para definir las obligaciones familiares.

No obstante, la mayoría de los sistemas de protección social continúan marcados por connotaciones ideológicas sustentadas en modelos familiares, que sin tener en cuenta el profundo cambio social que significa la deconstrucción del sistema de género, perpetúa el modelo basado en la división sexual del trabajo¹². De este modo, como bien señala Rodrí-

.....
¹⁰ Según el Libro Blanco de la Dependencia (2004), los cuidadores profesionales son “aquellos que desde la formación han obtenido una titulación específica que les capacita para desarrollar las intervenciones fundamentadas en el desarrollo de la autonomía funcional de la vida cotidiana, desde la estimulación de las capacidades mantenidas y desde la intervención asistencial cuando sea necesaria, o desde la atención directa más básica”.

¹¹ Los problemas en cuestión son:

- 1.- El envejecimiento de la población y las circunstancias demográficas con las que se asocia.
- 2.- El debilitamiento de los elementos que han respaldado durante años los modelos imperantes del Estado del bienestar y la política social, aunque se han introducido paralelamente modificaciones parciales en la mayoría de los países.
- 3.- Los cambios de valores, sobre todo con respecto a la identidad y expectativas de género y también a las relaciones intergeneracionales.
- 4.- La escasez de fondos ha motivado la redefinición de las prioridades de cada país y por tanto las necesidades que debe satisfacer la comunidad, lo que supone una redefinición de las fronteras entre las responsabilidades familiares y estatales. (Saraceno, Chiara: 2004).

¹² Hombre sustentador, mujer encargada de las tareas reproductivas y asistenciales.

guez, P. (2002), el reparto de bienestar entre familia y Estado continúa penalizando a las mujeres y las reformas que se han ido produciendo no tienen la dimensión que se precisaría para ajustarlas a las nuevas necesidades.

Cabe señalar que, en el contexto europeo, los países mediterráneos constituyen ejemplo y paradigma del modelo de bienestar “*familista*”, según el cual las políticas públicas dan por supuesto que las familias deben asumir la provisión de bienestar a sus miembros (Esping-Andersen: 2000). Probablemente la mayor aportación que se ha realizado desde los países mediterráneos, como crítica a los Estados de Bienestar, haya sido el concepto de “*familismo*”, entendido como “*una confianza permanente en la familia, en su solidaridad intergeneracional y en su estructura tradicional de género, como proveedora de trabajo y servicios asistenciales y como integradora de medidas inadecuadas de apoyo a los ingresos*” (Saraceno, Chiara: 2004). Desde este enfoque, además de realizarse una atribución excesiva a las familias y más concretamente a las mujeres del núcleo familiar, en la producción de bienestar, se produce una gran contradicción desde los sistemas públicos de protección social, puesto que existen menos prestaciones públicas de apoyo a la familia en aquellos los países en los que hay más apoyo informal, (VV.AA: 2004).

Siguiendo el análisis de Esping-Andersen (2000), el régimen de bienestar socialdemócrata ha conseguido un elevado grado de desfamiliarización debido a la masiva integración de la mujer en el mercado laboral, mientras que el régimen de bienestar conservador se caracteriza por la permanencia del modelo de varón sustentador y por la dependencia familiar de la mujer. En este contexto analítico, los países del sur de Europa se incluyen en la categoría del régimen conservador. Estas referencias parecen señalar que en los países del sur de Europa existe cierta interdependencia entre el régimen de bienestar, el régimen laboral y el modelo de relaciones familiares y de género. En la misma línea investigadores como Goodin et al. (2000) y Muffels et al. (2002,) proponen la introducción del “*Southern model of the labour market*”¹³, caracterizado entre otros aspectos por la reducida participación laboral de la mujer.”

Por tanto, a la hora de buscar alternativas a nuestro Estado de Bienestar (Santiso, R: 2000), es importante considerar la situación y perspectiva de las mujeres ya que éstas, además de suponer la mitad de sus miembros, son las que principalmente sufren parte de las consecuencias de sus crisis y quienes cargan también, de modo invisible y poco reconocido por el resto de la sociedad, con parte de su resolución. Por ello, la función del cuidado que se ofrece dentro de la familia se debe considerar de manera más amplia, integrada en relaciones sociales, económicas y políticas. Y deben entenderse también como un sistema cultural de significados, que se articula con dichas relaciones, ya que los factores económicos, sociales y demográficos inciden directamente en la ayuda que la familia ofrecerá. Estas funciones asistenciales que cubre la familia, en su sentido más amplio, son esenciales para entender su importancia social y su persistencia en el tiempo y es por ello que la familia es objeto de políticas continuadas que favorecen que estas funciones se sigan cumpliendo.

En definitiva, la crisis del Estado de Bienestar ha generado un discurso que trata de devolver a la familia y a otros lazos sociales (parentesco, amistad, vecindad o voluntariado) funciones que habían sido asumidas por el Estado. Y de este modo estas responsabilidades recaen, de nuevo, fundamentalmente en las mujeres. Por ello se hace necesaria la intervención de un Estado de Bienestar que posibilite la socialización y responsabilidad de

.....
 13 Traducido al español sería “*Modelo del sur del mercado de trabajo*”

lo doméstico en un sentido más equitativo y amplio, y especialmente en aquellas tareas relacionadas con la gestión de los cuidados, de modo que la última responsabilidad no recaiga sobre las mujeres condicionando sus proyectos personales. Es imprescindible un cambio social en reparto del tiempo dedicado a las tareas productivas y reproductivas más igualitario entre sexos. En definitiva, el papel del Estado de Bienestar y las políticas que elabore en esta dirección resultarán decisivos para posibilitar dicho cambio de conciencia social así como la articulación y flexibilización de distintas tareas y opciones en la vida de las personas.

4. Estudio de caso: la situación de la mujer en la Ley de Dependencia

La conocida popularmente como Ley de Dependencia parte del reconocimiento de un principio importante y positivo: el derecho individual y subjetivo de todas las personas en situación de dependencia, a recibir atención. Esto, como ya apuntábamos en un principio, ha levantado muchas expectativas, sobre todo entre las mujeres, dada su actual condición de principales cuidadoras, y también como principales receptoras de estos cuidados. No hay que olvidar que el 58% del total de personas dependientes son mujeres, cifra que aumenta a partir de los 45 años, desde los cuales se supera al número de hombres dependientes en un 60%.

Asimismo, la Ley en su exposición de motivos reconoce que son las familias y en concreto las mujeres las que tradicionalmente han asumido el cuidado y se fundamenta la necesidad de esta normativa en la crisis de los sistemas de apoyo informal, debido básicamente a los cambios en el modelo de familia tradicional y a la incorporación de las mujeres al mundo laboral (Asamblea Feminista: 2006). Sin embargo no recoge otros aspectos importantes, que tendrán consecuencias en las medidas que se proponen, como son la ausencia de referencias a la situación de discriminación que soportan las mujeres, y la imprescindible corresponsabilidad de los hombres en el trabajo de cuidados.

Además, siguiendo el análisis realizado por Arnau y Gil (2007), se debería haber incluido la especificidad de las mujeres con “*diversidad funcional*”¹⁴ ya que son las principales personas a atender por parte de la ley. Del mismo modo estas autoras señalan que la ley no contempla la perspectiva de género en ninguna de sus dimensiones, ignorando la realidad de las mujeres ya sean cuidadoras o receptoras de cuidados.

En primer lugar, si nos fijamos en el catálogo de servicios¹⁵, podemos observar, que sólo la prestación económica para cuidados en el entorno familiar constituye una oferta novedosa, el resto ya se venía ofertando, en mayor o menor medida, en el marco de los Servicios Sociales, eso sí, “*lo que la Ley aporta es que estos servicios o prestaciones pasen a*

.....
14 Denominación, acuñada en 2005 por el Foro de Vida Independiente, con la que las autoras quieren contribuir a la eliminación de la negatividad inherente que existe en el concepto tradicional de “discapacidad”

15 El catálogo de servicios que la Ley establece son:

- a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
 - b) Servicio de Teleasistencia
 - c) Servicio de Ayuda a Domicilio
 - d) Servicio de Centro de Día y de Noche
 - e) Servicio de Atención Residencial
- A los cuales hay que añadir las Prestaciones Económicas:
- a) Prestación económica vinculada al servicio.
 - b) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales
 - c) Prestación económica de asistencia personal.

ser “Derecho” para quienes sean valorados en alguno de los grados y niveles de dependencia establecidos” (García y Ramírez, 2008:48).

Siguiendo el análisis realizado por Álvarez, A. (2009:2-4), indirectamente la Ley debería tener unos efectos importantes desde la perspectiva de género ya que la atención a las personas dependientes “provoca un doble y simultáneo fenómeno relacionado con la posición de la mujer en el trabajo: De un lado, son mujeres las cuidadoras actuales y las que mayoritariamente se alejan del trabajo productivo para dedicarse al cuidado de otros y, de otro, que ese trabajo asistencial permanece invisible desde la perspectiva económica y sobre todo desde la devaluación social de esa función. Doble efecto que tiene unas consecuencias demoledoras en el mantenimiento del estereotipo social asociado al sexo”. Para el autor, la Ley debería tener una especial incidencia en ese doble sentido ya que, facilitará que la mujer conserve su puesto de trabajo sin tener que recurrir a excedencias, disminución de jornada o abandono, puesto que la necesidad de atención intrafamiliar se puede satisfacer a través de otros recursos.

En este sentido, desde la perspectiva de empleo, según lo establecido en los artículos 14.4 y 18 sólo “excepcionalmente” se puede reconocer la prestación económica para cuidados familiares, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención. Asimismo, en las prioridades de implantación de la Ley sólo se atiende a la situación del dependiente pero no a la situación de disponibilidad del familiar. Tampoco deja expresamente referido el tiempo dedicado al cuidado de la persona dependiente como tiempo de trabajo a efectos de prestaciones, y aunque prevé la necesidad del descanso (art. 18.4 y 25.3 LD) no dice nada de vacaciones, respiro diario o descanso semanal y anual, ni alude a los supuestos de incapacidad temporal del cuidador.

Además, sólo cada tres años (Disp. Final primera) cabe replantearse, en la evaluación estudios que permitirán conocer la evolución de la mujer como cuidadora familiar, los cambios sociales en conciliación laboral alcanzados por esta Ley y el impulso, si lo hubiera, dado a la ruptura del estereotipo de género.

En definitiva, desde el feminismo se ha criticado el pago de un salario al ama de casa o mujer cuidadora, en la medida que supone reforzar el con-finamiento de las mujeres al ámbito privado, al tiempo que se ha defendido como necesario y justo, el reconocimiento del trabajo de cuidados. En este sentido parece positivo que se reconozcan todos los beneficios sociales y económicos de los que goza cualquier persona trabajadora, como el derecho a una pensión y prestaciones para cuidar en condiciones dignas. No obstante, esta debería ser una medida transitoria para mujeres que no han podido optar en igualdad de condiciones a toda una serie de oportunidades profesionales.

Otro aspecto importante de esta modalidad de acceso, es que coloca a las personas que cuiden en una situación de total indefensión y vulnerabilidad. Por un lado, la ayuda económica que recibirán no es tal porque una parte se debe cotizar a la Seguridad Social, con lo que las personas cuidadoras figurarán como población empleada disminuyendo así la alta tasa de paro femenino. Sin embargo no perciben un salario, ya que la ayuda no está sujeta a ninguna regulación ni negociación colectiva. Esta situación indefinida permitirá que las cuidadoras financien su propia pensión sin que puedan ejercer ningún derecho sobre su situación “laboral”, como teóricamente puede hacerlo cualquier trabajadora.

Respecto al importe de las prestaciones económicas reconocidas por la ley, para el año 2009, los importes máximos de las prestaciones económicas correspondientes a los Grados III y II y sus respectivos niveles, aprobados por el Real Decreto 73/2009, de 30 de enero¹⁶, oscilan entre los 519,13 € por mes correspondientes al grado III nivel 2 y los 300,00 € del grado II nivel 1. Obviamente, a tenor de las cantidades establecidas para los distintos grados y niveles, podemos constatar la clara discriminación que persiste sobre las personas cuidadoras (mujeres en su mayoría), a quienes no se les reconoce tan siquiera el derecho al Salario Mínimo Interprofesional, el cual asciende a 624 € al mes, según lo establecido en el Real Decreto 2128/2008, de 26 de diciembre, por el que se fija el SMI para 2009.

Por ello, si bien el reconocimiento del trabajo de cuidados realizado por las mujeres tiene un importante valor simbólico fundamental para establecer criterios de justicia social, dicho reconocimiento no transforma por sí solo la realidad de las mujeres y necesita de una serie de medidas políticas, económicas y sociales que, de forma clara y decidida, permitan cambiar una situación discriminatoria e injusta, para las mujeres. En este sentido, el establecer una ayuda económica a la cuidadora como un servicio fundamental del Sistema Nacional de Dependencia no se puede considerar como la mejor opción, ya que refuerza una situación de desigualdad la cual debe ser suprimida progresivamente. Por tanto debemos abogar por modelos alternativos basados en principios de igualdad, que permitan sacar del ámbito familiar la obligación de cuidar. Para ello, siguiendo una perspectiva feminista, se hace necesaria la implicación de todas las personas, y la puesta en marcha de iniciativas públicas que pongan los recursos sociales en función de dichas necesidades. Debemos tener en cuenta que el cuidado a personas dependientes es una responsabilidad social prioritaria que debe ser asumida como tal de forma justa, equitativa y no discriminatoria (Asamblea Feminista: 2006)

5. A modo de conclusión...

La idea principal que subyace en el trabajo de investigación es que las políticas públicas no son neutrales, sino que, explícita o implícitamente, desempeñan un papel decisivo en la transmisión de la desigualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, las políticas económicas dirigidas a las personas están actualmente inspiradas en modelo de sociedad patriarcal (hombre sustentador/mujer dependiente). Eso sí, en este sistema las mujeres reciben prestaciones, pero generalmente dichas prestaciones son por su papel de cuidadoras, ya que la gestión de los cuidados se considera cosa de “ellas”. Por tanto, el problema fundamental ante el que nos encontramos es que las denominadas “políticas de igualdad” no han tenido como objetivo, hasta el momento, la eliminación de la división sexual del trabajo, sino la aplicación de pequeñas correcciones que hagan más llevadera la desigualdad.

En un contexto de aumento de demandas de los cuidados y paralelamente a la proliferación de las políticas de igualdad surge la Ley de Dependencia, y como el resto de políticas públicas, bajo la apariencia de igualdad, han arraigado el modelo patriarcal en crisis, sobre todo en lo referente a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Evidentemente la estrategia de compensación por los cuidados, a través de medidas dirigidas a contrarrestar la falta de ingresos y de derechos sociales que les ocasiona a las mujeres el alejamiento del mercado de trabajo por dedicarse al cuidado durante ciertos

.....
16 Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2009

periodos de su vida, es loable, pero la experiencia demuestra que es imposible compensar la desigualdad producida, en cuanto a derechos económicos y sociales, a causa de la desigual asunción del cuidado.

De este modo, las medidas que se establecen no llegan a igualar los derechos sociales con los de las personas asalariadas (por ejemplo, a las cuidadoras se les reconocen cotizaciones pero no para todas las contingencias, particularmente no por desempleo; ni las bases reguladoras son iguales, ni por todo el tiempo de cuidado). Tampoco se solucionará con estas medidas el problema de la doble o triple jornada de trabajo de las mujeres, ni las consecuencias de la dependencia económica y del aislamiento que supone el trabajo en el hogar.

Cabe destacar que con este modelo de política compensatoria, se configura un modelo de integración en desigualdad que refuerza la dependencia de las mujeres. Se potencian unas estructuras sociales que, no siendo más que un cambio de fachada de las tradicionales, son también desiguales y más difíciles de transformar. Todo ello a costa de un elevado gasto público.

Por tanto, si las políticas públicas no son neutrales, habrá que cambiar su orientación. No se trata, de ofrecer un trato de favor a las mujeres sino de eliminar los sesgos de género. Con la neutralidad es suficiente, la cuestión es distinguir entre las políticas realmente neutrales en cuestión de género y la apariencia de neutralidad¹⁷. No hablamos de acción positiva, es simplemente justicia. A nuestro entender, es fundamental suprimir de las políticas públicas las medidas que incitan a las mujeres a continuar ejerciendo los roles establecidos por cuestión de género, entre ellas, por ejemplo, el artículo 18 de la Ley de Dependencia.

Cabe destacar que el trabajo de cuidados representa una actividad clave e indispensable dentro del funcionamiento y desarrollo de toda sociedad, ya que supone el mantenimiento del bienestar físico y emocional de las personas, tanto dependientes como adultas y sanas (hijos, hijas y/ o cónyuge). Como hemos visto a lo largo del texto, dicho trabajo es realizado mayoritariamente por mujeres, lo que les supone una de las principales causas de discriminación en el acceso de a toda una serie de oportunidades profesionales y personales. Sacar estos cuidados, o la mayoría de ellos, del ámbito privado, ayudaría al mejoramiento de las relaciones intrafamiliares, debilitadas a causa del desgaste físico y psíquico de la persona cuidadora.

No obstante, para que las mujeres abandonen su rol de cuidadoras no basta con eliminar los obstáculos fiscales al trabajo asalariado de éstas, ni siquiera bastaría con incentivar fuertemente su empleo. El reparto equitativo del trabajo doméstico es el elemento fundamental que se intenta obviar una y otra vez, pero que sigue apareciendo tenazmente como la clave de la cuestión. Junto a este reparto equitativo, es imprescindible la provisión de servicios públicos de cuidado infantil y de atención a la dependencia, pues aún con la implicación de los hombres al cincuenta por ciento, no sería suficiente para atender las tareas de cuidado. En definitiva, se trata de orientar todas las políticas públicas a cambiar el modelo de sociedad, desde el actual de sustentador masculino/esposa dependiente al de personas sustentadoras/cuidadoras en igualdad.

En conclusión, la Ley de Dependencia, presentada como el cuarto pilar del estado de bienestar, no ha logrado alcanzar las expectativas generadas ya que las medidas que apor-

.....
¹⁷ Denominadas en la literatura feminista políticas “gender blind” o “ciegas frente al género”.

ta en torno al cuidado no garantiza el derecho de todas las personas a recibir las atenciones que precisen en condiciones dignas, y refuerza la continuidad de gestión de los cuidados a las mujeres. Evidentemente, el reconocimiento del trabajo de cuidados que las mujeres realizan tiene un importante valor simbólico pero si este reconocimiento no va acompañado de medidas concretas, encaminadas a poner fin a las desigualdades existentes por cuestiones de género, no tendrá ninguna capacidad transformadora.

Es incuestionable la necesidad de regular y afrontar la gestión del cuidado, pero esto debe hacerse desde la corresponsabilidad de todas las personas con la consecuente implicación de las Administraciones Públicas. No podemos obviar que el cuidado a personas dependientes es una responsabilidad social prioritaria que debe ser asumida de forma justa, equitativa y no discriminatoria.

6. Bibliografía

- Álvarez Montero, A. *La Ley de Dependencia en términos de igualdad. La hora de las “Cuidadoras”*. Universidad de Jaén. Jaén. 2009.
- Aragón, J., Cruces, J. y Rocha, F. *La calidad del empleo del nuevo sistema para la autonomía personal y la atención a la dependencia*. Fundación 1º de Mayo, CCOO. Editorial Germania. Valencia. 2007
- Arnau, S. y Gil, E. *Aportaciones de la Ley de “InDependencia” desde una perspectiva de género*. 2007. (13 de mayo de 2009)
http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaindependiente/pdf/aportaciones_ley_independencia_soledad_arnau.pdf
- Asamblea Feminista de Madrid. *La Ley de dependencia ante la crisis del trabajo de los cuidados*. Amaranta. 2006 (2 de abril de 2009)
 - *Demandas Feministas a la Ley de Dependencia*. 2006 (2 de abril de 2009)
<http://www.nodo50.org/feministas/madrid/documentos.php>
- Astelarra, J. Igualdad de oportunidades y cambios en las relaciones de género En VV. AA. *Políticas de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en la Junta de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2003. Pp. 37-53.
 - *Veinte años de políticas de Igualdad*. Ediciones Cátedra. Universidad de Valencia. Instituto de la Mujer. Valencia. 2005
- Bustelo, M. *La evaluación de las políticas de género en España*. Ediciones La Catarata. Madrid. 2004.
- Esping-Andersen, G. y Myles, J. *El Estado de Bienestar y redistribución*. 2008. (4 de abril de 2009) <http://www.esping-andersen.com/>
- Forster, M. *Los hombres primero*. Ediciones B. Barcelona. 1994
- Gálvez, L. y Marcenado, O. D. “Conciliación: un reto para los hogares”. *Revista Actualidad*, Centro de Estudios Andaluces. Sevilla. Nº 26. 2008. Pp. 1-42. (10 de abril de 2009). <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=2217&ida=0&idm=294>
- García Herrero, G y Ramírez Navarro, J.M. *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Análisis y comentarios*. Certeza. Zara-

goza. 2008

- Gomila, M^a A. “Las relaciones intergeneracionales en el marco de la familia contemporánea: cambios y continuidades en transición hacia una nueva concepción de la familia”. *Revista Historia contemporánea*. Universidad del País Vasco. Bilbao. 2005. N° 31, Pp. 505-542.

- Goodin, R., Headey, R., Muffels, R. y Driven, H. *The Real Words of Welfare Capilalism*. Cambridge University Press. Cambridge. 2000

- Granados Vaquero, E. *La política pública de igualdad entre los géneros en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Tesis doctoral. Universidad de Granada. 1999.

- Instituto de la Mujer. *Usos del tiempo, estereotipos y valores*. 2007. (20 de febrero de 2009) <http://www.migualdad.es/mujer/publicaciones/docs/Usos%20del%20Tiempo%20Est%20101.pdf>

- *Cuidados a personas dependientes prestados por mujeres: Valoración económica*. 2008 (22 de febrero de 2009). http://www.migualdad.es/mujer/publicaciones/docs/Cuidados_Personas_Dependientes_Est_102.pdf

- Langa, D., Martínez, D. y Olid, E. *Dependencia y solidaridad en las redes familiares*. Instituto de Estadística de Andalucía. Sevilla. 2007.

- Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia (10 de febrero de 2009) <http://www.saad.mtas.es/portal/autonomia/ley.html>

- Pereda, C., Actis, W. y Prada, M. A. *Tiempo Social Contra Reloj. Las Mujeres y la transformación en los usos del tiempo*. Colectivo IOÉ. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1996

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006 (20 de mayo de 2009) <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/informeannual2006/gobernabilidad.shtml>

- Rodríguez Castedo, A. *La prestación de servicios a las personas con dependencia y a sus familias. Nuevas necesidades sociales. Nuevos derechos sociales. Nuevos servicios y nuevos empleos*. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. 2003.

- Políticas sociales y prestación de servicios a las personas dependientes y a sus familias. Universidad de Granada. Granada. 2003

- Rodríguez Rodríguez, P. El apoyo informal en la provisión de cuidados a las personas con dependencia. Una visión desde el análisis de género», EN VV. AA. *Ley de Dependencia y Educación Infantil como medidas de conciliación de la vida laboral y familiar*. Forum de Política Feminista. Madrid. 2004

- Familias y cuidados en la vejez. Más protección social a las personas en situación de dependencia En VV. AA. *Envejecimiento y Familia*. UNAF. 2004

- Santiso Sanz, R. *La dialéctica entre la familia y el Estado de Bienestar*. 2000 (15 de marzo de 2009) www.dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=170262

- Saraceno, C. Política social y familiar En Kertez, D. I. y Barbagli, M. (comp.), *La vida familiar en el siglo XX*. Paidós. Barcelona. Pp. 333-369. 2004

- VV. AA. *Libro Blanco de la Dependencia*. 2004 (18 de marzo de 2009) <http://www.saad.mtas.es/portal/docs/libroblanco.pdf>