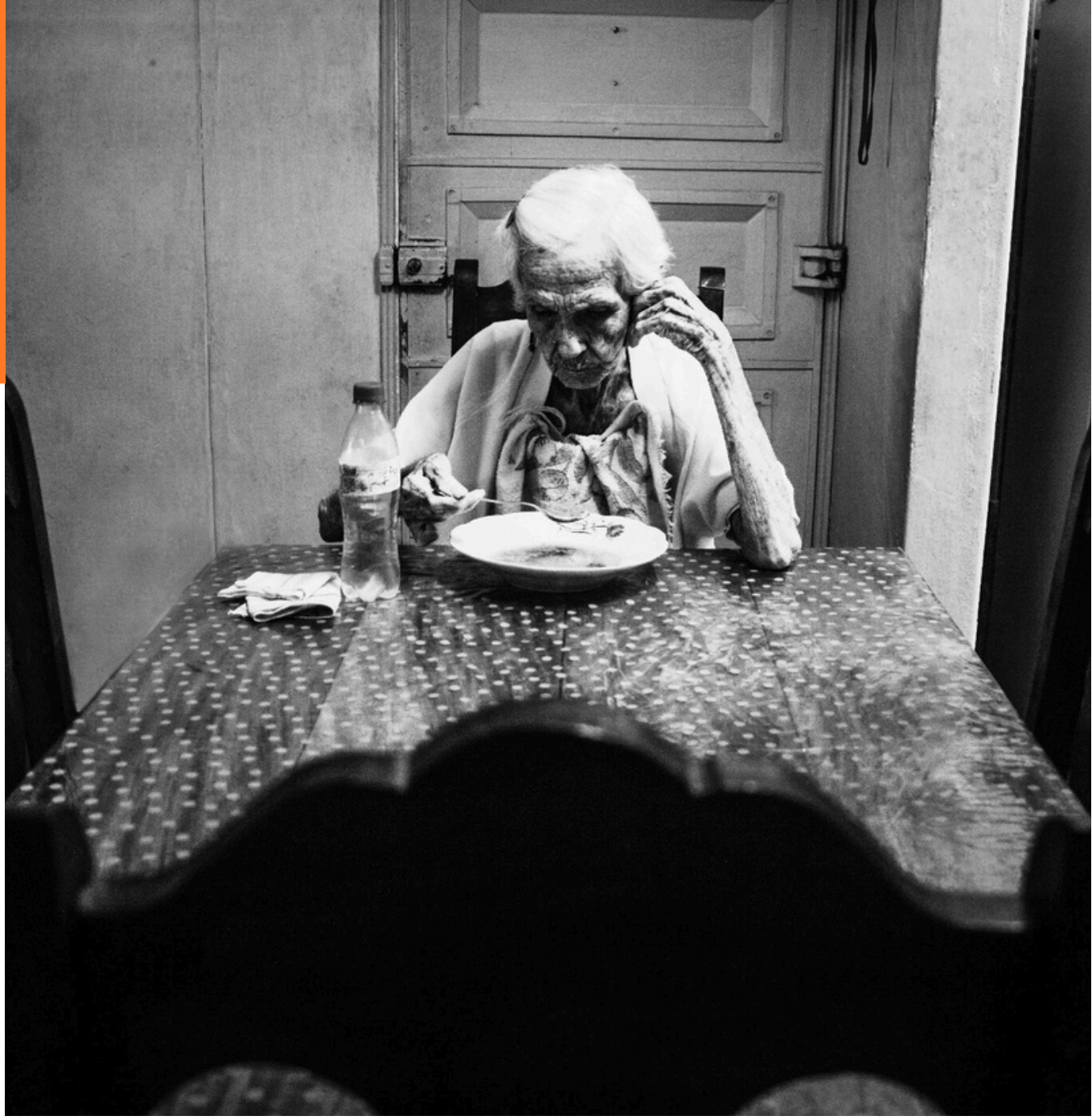
INFORME



Creación del Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida en Cuba

Desafíos legales y de implementación

CUIDO 60
OBSERVATORIO DE ENVEJECIMIENTO, CUIDADOS Y DERECHOS

CUBALEX | 14 AÑOS

Informe elaborado en colaboración entre el Observatorio de Envejecimiento, Cuidados y Derechos (Cuido60) y Cubalex.

Creación del Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida en Cuba

Desafíos legales y de implementación

2025

INFORME

Observatorio de Envejecimiento, Cuidados y Derechos (Cuido60) & Cubalex.

ISBN: 978-628-7714-17-5

Autores:

Observatorio de Envejecimiento, Cuidados y Derechos (Cuido60) & Cubalex.

Enero 2025

Diseño y diagramación:

Camila Romero

Foto portada:

Daniel Benitez Aguiar
Segundo lugar concurso 'Mirar la Vejez' | 2024

Derecho de autor © 2025 Cuido60
Todos los derechos reservados

ÍNDICE

Pág

Antecedentes _____ 05

Recursos humanos y materiales y coordinación institucional _____ 07

- Falta de recursos financieros suficientes _____ 07
- Desigualdad en la distribución geográfica de los servicios _____ 09
- Capacitación insuficiente del personal _____ 09
- Resistencia cultural y social _____ 09
- Coordinación interinstitucional deficiente _____ 10

Marco regulatorio, constitucionalidad e impugnación de decisiones en el nuevo sistema _____ 11

- Multiplicidad de instituciones responsables de detallar los procedimientos en otras normas _____ 11
- Riesgo de fragmentación normativa _____ 12
- Verificación de la constitucionalidad _____ 13
- Impugnación de decisiones arbitrarias _____ 13

Mecanismos de participación, monitoreo y evaluación del sistema _____ 15

- Restricción del espacio cívico y participación limitada _____ 15
- Privilegio institucional _____ 16
- Discriminación por el reconocimiento legal _____ 16
- Ausencia de pluralidad y diversidad de enfoques _____ 16

Consideraciones finales _____ 18

- Motivos de preocupación _____ 18
- Preguntas para el Estado _____ 22

ANTECEDENTES

LA CRISIS DE CUIDADOS Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL CUIDADO INTEGRAL DE LA VIDA

La confluencia entre el panorama demográfico actual, caracterizado por un acelerado envejecimiento demográfico, el aumento del éxodo migratorio y la crisis estructural de la sociedad cubana, ha agudizado la crisis de cuidados así como la sostenibilidad del financiamiento del sistema de pensiones de la isla. Este crítico escenario está siendo acompañado del deterioro del sistema público de salud; la dificultad para satisfacer las necesidades básicas de alimentación y medicamentos de la población mayor; la disminución de la inversión estatal en políticas de bienestar social; y la necesidad de coordinar las intervenciones del Estado con la atención y los recursos brindados por el creciente tejido de organizaciones no gubernamentales que prestan servicios a personas mayores. Estas últimas, sin embargo, carecen de un marco legal que les permita operar de manera segura y sustentable. La conclusión crítica a la que han venido llegando varios estudios es que las políticas sociales diseñadas para atender las necesidades de las personas mayores, así como la institucionalidad, los servicios y recursos, son inadecuados e insuficientes.

Frente a las múltiples y concatenadas demandas, el debate sobre los cuidados en Cuba se ha ido haciendo cada vez más visible. Los cuidados han logrado ubicarse en algunos espacios académicos y de toma de decisión, pese al restringido margen de acción que tiene la ciudadanía y la propia academia en la incidencia política. Un ejemplo de estos avances ha sido la Red Cubana de Estudios sobre Cuidados -en adelante la Red- de la Universidad de la Habana que, junto a la labor del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas y otros actores, ha logrado articulaciones con actores políticos y de la administración central del Estado como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Federación de Mujeres Cubanas, la Unión Nacional de Juristas, entre otros.

Con financiamiento y asesoría técnica de organismos internacionales, redes académicas regionales y apoyo de fundaciones (Fundación Friedrich Ebert, UNFPA, OXFAM Internacional y CLACSO), avanzaron en la problematización del concepto de cuidados, entendiéndolo como un derecho humano inalienable, a la vez que una función para proveer bienestar en las familias y un sistema de organización social

ANTECEDENTES

centrado en el bienestar de las personas. En materia de diseño de política, la red lideró las discusiones y asesorías en el diseño de la creación de un sistema integral de cuidados en el país, participó en la construcción del diagnóstico y definió la ruta metodológica que sentó las bases del sistema y su texto rector que se conoció como Decreto 109/2024 para la creación del Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida. A su vez, liderará el proceso de capacitación y sensibilización nacional de personas decisoras y especialistas y aportará las bases metodológicas de un pilotaje que se implementará en 2025.

En el mes de octubre se publicó el Decreto 109/2024 en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, que establece la creación del Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida -en adelante "el sistema"-. Este sistema tiene como objetivo organizar de manera coherente los cuidados para personas en situación de dependencia, como adultos mayores o personas con discapacidad, asegurando su bienestar y autonomía. Se basa en principios como la sostenibilidad, la corresponsabilidad social y de género, y la flexibilidad. Además, promueve la redistribución de los cuidados entre diferentes actores sociales y económicos, y reconoce la importancia del trabajo no remunerado relacionado con los cuidados.

El sistema incluye una serie de componentes claves, como los servicios de cuidado estatales y no estatales, la formación y capacitación, y el acceso a información pública sobre el tema. También se organiza a nivel nacional, provincial y municipal, con la participación de varios ministerios y entidades del Estado. Para su financiamiento, se establece que el Presupuesto del Estado es la principal fuente, complementada por otros recursos, y se implementa a través de planes quinquenales. Además, el decreto contempla mecanismos de monitoreo y evaluación para asegurar el correcto funcionamiento y mejora continua del sistema.

El decreto entró en vigor el pasado 15 de diciembre de 2024. Sin embargo, respecto de su implementación pueden surgir varios riesgos que afecten su puesta en marcha y efectividad. El presente informe pretende poner en discusión algunos de los riesgos y desafíos que enfrenta el nuevo sistema en el contexto de agravamiento de la situación socioeconómica del país y del debilitamiento de las capacidades de los diferentes actores para gestionar con escasísimos recursos la puesta en marcha del mismo. A continuación, comentamos algunos de estos puntos críticos.

01

Foto: Yang Carlos Suárez Pérez

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

01 Falta de recursos financieros suficientes

Aunque el decreto establece que el Presupuesto del Estado es la principal fuente de financiamiento, hasta la fecha de publicación de este informe no se conoce el presupuesto que se destinará para la implementación del sistema. Frente a los progresivos recortes en materia de protección social que viene realizando el Estado cubano, el sostenimiento y expansión de los servicios de cuidados puede verse afectado si no se asignan los fondos necesarios a corto, mediano y largo plazo. Esto podría limitar el acceso y la calidad de los servicios, especialmente en un contexto de restricciones económicas.

El Artículo 10.1 establece que "el acceso a los servicios abarca a las niñas y niños menores de 13 años que lo requieran, sin exclusión de ningún tipo y en correspondencia con la cobertura de los servicios". Aunque parece garantizar un acceso amplio, existe una preocupación en cuanto a la posibilidad de discriminación indirecta basada en la limitación de recursos y la cobertura, lo que afectaría de manera desproporcionada a las comunidades rurales y zonas con menores infraestructuras. Si el acceso se condiciona únicamente a la disponibilidad de recursos, podría generar un

01

problema de equidad, ya que los menores de 13 años que viven en áreas con menos cobertura podrían quedar excluidos. Además, priorizar ciertos grupos de población podría generar una discriminación de hecho, si no se justifica adecuadamente el criterio de selección y si este es permanente. El Estado tendría que justificar la razón de estas distinciones y aclarar si se trata de medidas temporales o permanentes, garantizando que no se vulneren los derechos de acceso universal a los servicios de cuidado en las zonas más desfavorecidas.

Es preocupante que la legislación, en el **Decreto 109/2024**, establezca una distinción clara en el acceso a los servicios de cuidado priorizando a los menores de 13 años sin mencionar explícitamente a los adolescentes entre 13 y 18 años. Estos también son sujetos vulnerables, especialmente en contextos de pobreza, desprotección social, violencia, o discapacidad. La exclusión de este grupo etario plantea serias preocupaciones sobre la equidad y la justificación de esta distinción.

En principio, podría interpretarse como una forma de discriminación positiva destinada a proteger a los menores de 13 años, quienes requieren mayores cuidados en las primeras etapas de su desarrollo. Sin embargo, la legislación no especifica si esta distinción es temporal ni si está basada en criterios objetivos que justifiquen una protección diferenciada. Sin la indicación de que esta medida es temporal y parte de una estrategia a largo plazo para expandir la cobertura, existe el riesgo de que se creen privilegios permanentes para ciertos grupos de edad, dejando a los adolescentes entre 13 y 18 años sin protección adecuada.

Este vacío normativo puede resultar en una forma de discriminación indirecta, al no garantizar el acceso a los servicios de cuidado a todos los menores de edad de forma equitativa. Es importante que el Estado justifique claramente por qué se prioriza a un grupo específico, explicando si la medida es temporal y cómo planea abordar las necesidades de los adolescentes, quienes también tienen derecho a ser considerados sujetos de cuidado en situaciones de vulnerabilidad.

02 Desigualdad en la distribución geográfica de los servicios

Los servicios de cuidados se encuentran desigualmente distribuidos a nivel territorial, tanto entre provincias, como

entre zonas rurales y urbanas. Existe el riesgo de que con el nuevo sistema los servicios no se implementen teniendo en cuenta estas desigualdades existentes, lo que podría incrementar las **disparidades territoriales** en el acceso a los cuidados, especialmente en zonas rurales o con menores recursos. Esto afectaría a grupos vulnerables, como adultos mayores o personas con discapacidad, que necesitan estos servicios en todo el país.

Los servicios de cuidados se encuentran desigualmente distribuidos a nivel territorial, tanto entre provincias, como entre zonas rurales y urbanas. En algunas regiones, la oferta de estos servicios es limitada o insuficiente, especialmente en áreas rurales donde hay menos infraestructura y recursos disponibles en comparación con las ciudades.

03 Capacitación insuficiente del personal

El decreto incluye la formación y certificación obligatoria para las personas encargadas de los cuidados. Sin embargo, esto constituye un punto crítico, si no se dispone de los recursos adecuados para capacitar y certificar a un número suficiente de profesionales, lo que afectaría la calidad de los servicios. Por otra parte, los recursos humanos en el país están experimentando un profundo déficit, agravado por la crisis migratoria. En esta área, cabría tomar en consideración cómo pueden emplearse las nuevas tecnologías de la información para expandir con mayor rapidez las capacitaciones y programas formativos, en un escenario donde la crisis energética y el acceso limitado y altamente costoso a internet restringen considerablemente las oportunidades de ofrecer cursos en forma remota (en línea).

El Decreto omite la importancia de una capacitación especializada con un enfoque de derechos humanos.

04 Resistencia cultural y social

El cambio cultural necesario para la redistribución equitativa de las tareas de cuidado, especialmente en términos de igualdad de género, podría enfrentar resistencia. Las normas culturales tradicionales que asignan el trabajo de cuidados principalmente a las mujeres podrían dificultar la implementación de las políticas del decreto. ¿Cómo se atenderán y resolverán estas múltiples resistencias durante la

puesta en marcha del sistema? ¿Cómo se compatibilizarán los avanzados cambios que se proponen con las múltiples crisis y urgencias que actualmente tiene el sistema de protección social?

05 Coordinación interinstitucional deficiente

El éxito del sistema depende de la articulación eficaz entre distintos organismos del Estado, tanto a nivel central como local. Este es un problema recurrente que ha sido señalado como un desafío por varias investigaciones. Si no se logra una buena coordinación, los servicios podrían no implementarse de manera coherente, afectando la eficiencia y efectividad del sistema.

Si bien las **instituciones responsables** de la implementación están mencionadas, las **obligaciones específicas** de cada una no siempre se detallan exhaustivamente en el decreto. En general, los ministerios y organismos tienen roles colaborativos y las responsabilidades se delegan principalmente a la **Comisión Gubernamental,** la **Subcomisión del Sistema de Cuidado,** y las **autoridades locales** (gobernadores e intendentes), quienes se encargan de la implementación en sus respectivos niveles. Sin embargo, sería útil contar con un desglose más detallado de las obligaciones específicas de cada institución para garantizar una coordinación efectiva.

El decreto **no detalla con precisión el procedimiento exacto para acceder al sistema,** ni para las personas que requieren cuidados ni para las cuidadoras. Si bien se mencionan los servicios disponibles y los grupos priorizados, no se describen con claridad los pasos a seguir para solicitar estos servicios, las entidades a las que deben dirigirse, o los documentos o evaluaciones necesarias para ser beneficiarios del sistema.

En resumen, el decreto establece un marco general y principios, pero deja varios aspectos operativos abiertos, lo que podría generar incertidumbre para quienes buscan acceder al sistema de cuidados o certificarse como cuidadores. Esto podría ser un área de mejora en términos de claridad y accesibilidad para los usuarios potenciales del sistema.

El Decreto no prohíbe expresamente la discriminación por motivos políticos, lo cual es necesario para garantizar que organizaciones de la sociedad civil independiente del gobierno puedan participar sin riesgos de ser discriminadas en estos procesos.

02

Foto: Christian Carralero González

MARCO REGULATORIO, CONSTITUCIONALIDAD E IMPUGNACIÓN DE DECISIONES EN EL NUEVO SISTEMA

El **Decreto 109/2024** establece un **marco general** y delega muchos detalles de implementación a diversas instituciones. Esta delegación puede, en efecto, generar riesgos de fragmentación normativa y falta de coherencia si no se establecen claramente los ámbitos de competencia y los procedimientos que cada entidad debe seguir. Además, la ausencia de un mecanismo claro para **verificar la constitucionalidad** y permitir la **impugnación de decisiones arbitrarias** plantea preocupaciones sobre posibles restricciones indebidas a derechos fundamentales. A continuación, abordaremos algunos de estos puntos:

Multiplicidad de instituciones responsables de detallar los procedimientos en otras normas

El decreto asigna a varias instituciones la responsabilidad de emitir normas complementarias para la implementación del sistema. Entre ellas destacan:

- **Gobernadores e Intendentes:** Son responsables de dictar normas e indicaciones para implementar el sistema a nivel territorial, lo que implica la emisión de regulaciones específicas a nivel provincial y municipal.

- **Comisión Gubernamental y la Subcomisión del Sistema de Cuidado:** Estas entidades están encargadas de elaborar y proponer los planes de implementación del sistema, pero también de perfeccionar programas y servicios existentes. Ellas son responsables de emitir directrices adicionales, aunque no se especifica si estas directrices tendrán rango normativo.

- **Ministerios y organismos del Estado (como los ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Educación, etc.):** Cada uno es responsable de implementar y dictar normas en su área de competencia en relación con el sistema de cuidados (por ejemplo, el Ministerio de Salud regula la certificación de cuidadoras).

Sin embargo, el decreto no aclara **con precisión qué aspectos normativos debe regular cada institución.** Esta ambigüedad aumenta el riesgo de fragmentación normativa, ya que diferentes organismos pueden emitir regulaciones que no estén coordinadas entre sí, o incluso que se solapen o entren en conflicto.

Riesgo de fragmentación normativa

Existe el riesgo de **fragmentación normativa** si las distintas instituciones que deben implementar el sistema no están claramente coordinadas o si cada una actúa de manera autónoma sin una visión global del sistema. La **falta de directrices claras y uniformes** sobre qué debe legislar cada institución puede llevar a normas dispersas, lo que a su vez puede afectar la coherencia del sistema y dificultar el acceso a los servicios para los beneficiarios.

El hecho de que el **Consejo de Ministros** emita el decreto no garantiza automáticamente que la normativa complementaria sea consistente, ya que se delega en múltiples instituciones la tarea de establecer los detalles de implementación. Esto puede dificultar la supervisión y el control sobre el sistema en su conjunto.

02

Verificación de la constitucionalidad

Para garantizar que el sistema de cuidados **respete la Constitución y no vulnere derechos fundamentales,** deben implementarse mecanismos de supervisión y control. Algunos de los aspectos a tener en cuenta incluyen:

- **Proporcionalidad y no discriminación:** El sistema debe ser inclusivo y garantizar que ningún grupo vulnerable (personas mayores, personas con discapacidad, cuidadoras no remuneradas) enfrente restricciones indebidas para acceder a los servicios.

- **Supervisión judicial:** La verificación de la constitucionalidad de las decisiones adoptadas bajo este sistema, especialmente si afectan derechos fundamentales (por ejemplo, la negación de servicios de cuidados o licencias laborales a cuidadoras), debería estar sujeta al control judicial. Los tribunales deberían poder revisar decisiones que puedan violar derechos constitucionales.

Actualmente, el decreto no detalla explícitamente los **mecanismos de supervisión constitucional** que garanticen que el sistema se implemente respetando los derechos constitucionales. Esto es una preocupación, ya que decisiones arbitrarias o mal fundamentadas podrían resultar en la violación de derechos, tanto de las personas que requieren cuidados como de las personas que los brindan.

Impugnación de decisiones arbitrarias

El decreto tampoco menciona claramente los **mecanismos de apelación** o impugnación de decisiones arbitrarias por parte de las autoridades. Este es un aspecto crucial en un sistema que podría afectar derechos laborales, sociales y de acceso a servicios. Algunas preocupaciones específicas incluyen:

- **Negativa a otorgar licencias:** Por ejemplo, una cuidadora podría ver denegada su solicitud de licencia sin una justificación válida, lo que afectaría su derecho al descanso o a la salud. El decreto no especifica cómo podría impugnar esa decisión, ni ante qué instancia recurrir.

- **Discriminación por opiniones políticas:** En el caso de que una persona sea discriminada debido a su orientación

política o cualquier otro motivo no justificado, no hay una mención clara en el decreto sobre cómo **recurrir** o apelar esa decisión.

Para evitar abusos, debería existir un **procedimiento formal de impugnación** que permita a las personas afectadas (tanto quienes reciben cuidados como las cuidadoras) recurrir a una instancia independiente, como un tribunal o un órgano administrativo imparcial, para revisar las decisiones. Además, se deben asegurar garantías de **transparencia y no discriminación** en la toma de decisiones administrativas relacionadas con el acceso a los servicios o la obtención de beneficios dentro del sistema.

El decreto presenta una estructura general que requiere de **normas complementarias** para su implementación adecuada. Sin embargo, la falta de precisión sobre las responsabilidades normativas de cada institución y los mecanismos de control plantea riesgos de **fragmentación normativa** y **posibles violaciones a derechos fundamentales.** Para mitigar estos riesgos, es esencial que se implementen mecanismos claros de **supervisión constitucional, transparencia y recursos de impugnación,** que garanticen que las decisiones administrativas se ajusten a los principios de legalidad, no discriminación y respeto de los derechos humanos.

Esta dispersión legislativa y de responsabilidades dificulta la identificación clara de los responsables, obstaculizando la exigencia de rendición de cuentas y garantías, además de fomentar la impunidad.

03

Foto: Anyel Judith Díaz Goenaga

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

El hecho de que el **Decreto 109/2024** reconozca solo a la **Red Cubana de Estudios sobre Cuidados,** adscrita a la Universidad de La Habana, como la entidad encargada de asesorar en la implementación del **Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida, excluye a otras organizaciones de la sociedad civil** que también podrían tener un papel relevante en el tema de los cuidados. Esto puede considerarse una forma de **discriminación** por varias razones:

Restricción del espacio cívico y participación limitada

La **Red Cubana de Estudios sobre Cuidados** es una entidad vinculada a una institución estatal (la Universidad de La Habana), lo que implica que está sujeta a **directrices gubernamentales** y carece de la independencia que podría tener una organización de la sociedad civil. Esta exclusividad deja fuera a **otras organizaciones de la sociedad civil,** muchas de las cuales pueden tener un conocimiento más cercano de las necesidades y demandas de las comunidades, así como enfoques innovadores en temas de cuidados. Limitar la participación solo a una red estatal favorecida **restringe el**

03

espacio de participación cívica, lo que constituye una barrera injusta para otras organizaciones que trabajan en la misma área.

Privilegio institucional

La **Red Cubana de Estudios sobre Cuidados** recibe un reconocimiento oficial y un papel preponderante en el sistema, mientras que otras organizaciones **no vinculadas al Estado no tienen las mismas oportunidades.** Esto es un **privilegio institucional** otorgado a una entidad vinculada al aparato estatal, lo que genera un **trato desigual** frente a otras organizaciones que también tienen experiencia y conocimientos en el ámbito de los cuidados, pero que no gozan de este reconocimiento. El acceso a las decisiones y a la influencia en la implementación del sistema debería estar **abierto a todas las organizaciones** pertinentes que tengan una contribución significativa en la materia.

Discriminación por el reconocimiento legal

La normativa cubana impone **graves restricciones** a la creación y el funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil independientes. En este contexto, el **reconocimiento legal** de organizaciones es controlado por el Estado, lo que implica que muchas organizaciones que podrían contribuir de manera efectiva no tienen acceso a un reconocimiento formal ni a los recursos que ello conlleva. Al otorgar un papel exclusivo a una red vinculada a una institución estatal, el decreto **discrimina contra aquellas organizaciones** que no tienen el mismo reconocimiento legal, ya que muchas de ellas, incluso con experiencia y capacidad técnica, no tienen acceso a las oportunidades de participar en el sistema. Este es un trato desigual que constituye una **discriminación estructural.**

Ausencia de pluralidad y diversidad de enfoques

Las organizaciones de la sociedad civil, a menudo, tienen una **perspectiva más diversa e inclusiva** sobre los problemas que afectan a las comunidades. Su exclusión en este sistema limita la **pluralidad de enfoques y contribuciones innovadoras** que pueden ofrecer en áreas como el cuidado de personas mayores, personas con discapacidad y el trabajo no remunerado. Al limitar el asesoramiento a una entidad estatal,

se **monopoliza** el proceso de toma de decisiones y se reduce la posibilidad de contar con un enfoque **más integral y participativo** que incluya a distintos sectores de la sociedad civil.

Este **privilegio** otorgado a la **Red Cubana de Estudios sobre Cuidados** excluye injustamente a otras organizaciones que podrían contribuir al sistema, creando un ambiente de **discriminación** hacia aquellas entidades de la sociedad civil que no cuentan con reconocimiento legal o acceso al proceso. Un sistema verdaderamente inclusivo debería permitir la participación de **todas las organizaciones** interesadas en mejorar el cuidado integral, fomentando la diversidad de enfoques y garantizando la **igualdad de condiciones** para todas las partes involucradas. Esto sería esencial para cumplir con los principios de **no discriminación** y **participación inclusiva** establecidos en las normas internacionales de derechos humanos.

Teniendo en cuenta las consideraciones antes mencionadas, además de las recopiladas por varios estudios y experiencias de intervención social, nos permitimos formular un conjunto de preguntas al Estado cubano y listar las áreas de preocupación que nos parecen relevantes de tener en cuenta de cara a la puesta en marcha del sistema.

04

Foto: Yainyt Alcazar Delgado

CONSIDERACIONES FINALES

La aprobación del decreto ley 109/2024 sobre el Sistema Nacional para el cuidado integral de la vida en Cuba y su puesta en marcha es, sin dudas, una buena noticia para la sociedad cubana. Sin embargo, los desafíos para su implementación ponen en altísimo riesgo su efectividad en el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta la complejidad de la normativa misma, como de las condiciones básicas para ponerlo en práctica. En vistas de promover un debate al respecto, proponemos algunas preguntas y motivos de preocupación.

Motivos de preocupación

01 Contradicción entre la orientación de la política social y los recursos que requiere la implementación de un sistema integral de cuidados

- La política social en Cuba ha venido experimentando una reorientación, reduciendo los recursos destinados a la protección social y transfiriendo a las familias y al mercado las responsabilidades de cuidados, todo lo cual ha derivado en una disminución significativa de la calidad de vida, **incrementando la pobreza y la desigualdad social.** El nuevo sistema tiene el riesgo de

no poder ser implementado si las condiciones estructurales que deben facilitarlo no se modifican.

02 Fragmentación normativa y escasa articulación institucional:

- Este decreto plantea serios riesgos de fragmentación normativa y falta de coherencia al delegar muchos detalles de implementación en una diversidad de entidades, sin definir claramente los ámbitos de competencia y los procedimientos a seguir por cada una.

- La información y difusión de la nueva normativa constituye un reto, y requiere de un esfuerzo en recursos y capacitación a muy diversos actores.

- Las debilidades estructurales del sistema político en Cuba, así como los problemas crónicos de gobernanza (centralismo y burocracia excesiva, verticalismo, escasa participación, restricción de derechos civiles y políticos, etc.) plantean desafíos enormes a la gestión de la institucionalidad pública encargada de desarrollar el sistema de cuidado, dificultando la participación equitativa de diversos actores en el sistema, especialmente aquellos que provienen de la sociedad civil independiente.

03 Carga desproporcionada sobre las mujeres:

- A pesar de las disposiciones del decreto para redistribuir los cuidados, existe el riesgo de que la **carga del trabajo de cuidado no remunerado siga recayendo principalmente sobre las mujeres,** perpetuando desigualdades de género. Es necesario asegurar que la implementación del sistema efectivamente reduzca esta carga para las mujeres.

04

04 **Falta de incentivos para la participación masculina en los cuidados:**

- La implementación del sistema podría no tener éxito si no se **promueve de manera activa la participación de los hombres** en las tareas de cuidado. Las normas culturales y los roles de género tradicionales podrían limitar el impacto del sistema en la igualdad de género.

05 **Acceso desigual a los servicios de cuidado:**

- Las mujeres en áreas rurales y de bajos ingresos podrían **no beneficiarse plenamente del sistema** debido a la falta de infraestructura o servicios adecuados en sus comunidades. Esto podría agravar las desigualdades existentes entre mujeres de diferentes clases sociales y áreas geográficas.

06 **Trabajo de cuidados no remunerado insuficientemente reconocido:**

- A pesar de las menciones en el decreto, el trabajo de cuidado no remunerado puede seguir sin estar suficientemente reconocido ni compensado, dejando a muchas mujeres sin acceso a recursos o protección social adecuados. El Estado debería establecer mecanismos más sólidos para reconocer y apoyar este trabajo.

07 **Riesgos de financiamiento insuficiente y sostenibilidad del sistema:**

- La implementación efectiva del sistema dependerá de **recursos financieros suficientes y sostenibles.** Hay preocupaciones sobre si el presupuesto asignado será suficiente para garantizar que los servicios lleguen a todas las personas que los necesitan, especialmente en tiempos de restricciones económicas.

04

08 Riesgos de limitaciones al monitoreo y evaluación del sistema:

- Teniendo en cuenta el "apagón estadístico" que se experimenta en la isla, que incluye falta de datos, dispersión, desactualización y déficit de desagregación, se generan importantes barreras para acceder a datos e información sobre servicios de cuidados, así como de la población en situación de dependencia que demanda estos servicios y sus cuidadores. Este adverso escenario hace pensar que el nuevo sistema presentará serios riesgos para su monitoreo y evaluación.

09 Falta de garantías a la participación equitativa de los distintos actores:

- La posibilidad que el nuevo sistema tenga un mayor alcance depende de la incorporación, promoción y apoyo a las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de cuidados, así como el fomento del sector privado. Implica además la generación de marcos normativos que permitan la legalización (una ley de asociaciones, por ejemplo) de muchas de estas iniciativas y garanticen su operación sin las enormes dificultades y trabas con las que tienen que operar en la actualidad.

- Lo anterior supone un diseño del sistema de cuidados que garantice la participación equitativa de todos los actores, sin discriminaciones de ningún tipo. Con el nuevo decreto, quedan muchas interrogantes sobre las posibilidades de incorporación al sistema de muchos de los proyectos, actores e iniciativas que están siendo un aporte en la provisión de cuidados.

Finalmente, surgen algunas preguntas adicionales para el Estado cubano, las cuales deberá resolver durante las primeras fases de implementación del sistema.

PREGUNTAS PARA EL ESTADO

1. Distribución del trabajo de cuidados:

- ¿Qué medidas concretas tomará el Estado para asegurar que el trabajo de cuidados, tanto remunerado como no remunerado, se distribuya equitativamente entre hombres y mujeres?

- ¿Cómo planea el Estado promover una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidados, tanto dentro de las familias como en el ámbito laboral?

2. Apoyo a mujeres cuidadoras no remuneradas:

- ¿Qué recursos específicos, como asistencia financiera o licencias remuneradas, se están proporcionando a las mujeres que realizan trabajo de cuidados no remunerado?

- ¿Existen planes para formalizar el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado en términos de acceso a beneficios sociales o jubilación?

3. Acceso a servicios de cuidado en áreas rurales:

- ¿Cómo asegura el Estado que las mujeres en zonas rurales, donde el acceso a servicios puede ser limitado, tengan acceso a servicios de cuidados adecuados?

- Qué porcentaje del presupuesto asignado al sistema está destinado a mejorar los servicios en zonas rurales y desfavorecidas?

4. Capacitación y certificación de cuidadoras:

- ¿Qué medidas ha implementado el Estado para asegurar que las mujeres, especialmente aquellas en situaciones vulnerables, tengan acceso a programas de capacitación para convertirse en cuidadoras remuneradas?

PREGUNTAS PARA EL ESTADO

- ¿Qué incentivos existen para que más mujeres puedan profesionalizarse en el sector de los cuidados?

5. Monitoreo y evaluación con enfoque de género:

- ¿Cómo se está incorporando el enfoque de género en los sistemas de monitoreo y evaluación del Decreto 109/2024?

- ¿Qué indicadores específicos de género están utilizando para medir el impacto de la redistribución de los cuidados y la reducción de las desigualdades de género?

- ¿Qué garantías de igualdad y no discriminación se le ofrecen a las organizaciones de la sociedad civil independiente que quieran sumarse en este proyecto?

CUIDO 60
OBSERVATORIO DE ENVEJECIMIENTO, CUIDADOS Y DERECHOS
CUBALEX | 14 AÑOS