

---

**seminarios y conferencias**

**P**olíticas hacia las familias,  
protección e inclusión sociales

Irma Arriagada  
(editora)

División de Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, octubre del 2005



Los artículos reunidos en este volumen fueron presentados en la reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, que se llevó a cabo en la Sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago, los días 28 y 29 de junio del 2005. Se contó con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La compilación y edición de las ponencias de los distintos autores fue realizada por Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social. Se contó con insumos proporcionados por Virginia Guzmán y Maritza Carrasco, consultoras de la misma División.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9033

ISSN electrónico 1680-9041

ISBN: 92-1-322753-1

LC/L.2373-P

Nº de venta: S.05.II.G.118

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Sesión inaugural</b> .....	9
A. Discurso <i>Sra. Marta Maurás</i> .....	9
B. Presentación <i>Sra. Marcia Helena         Carvalho Lopes</i> .....	11
<b>II. Las transformaciones globales y las políticas hacia las familias</b> .....	17
A. La protección social de la familia: situación actual y tendencias en la Unión Europea, <i>Gerardo Meil</i> .....	19
B. Protección social en las familias. Un análisis a partir de las encuestas de hogares, <i>Andras Uthoff, Nora Ruedi</i> .....	29
C. La familia y las políticas públicas: hacia una “sociedad de redes”, <i>Marta Maurás</i> .....	61
D. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas, <i>Elizabeth Jelin</i> .....	69
<b>Comentarios</b> .....	89
<i>Dagmar Raczynski</i> .....	89
<i>Víctor Tokman</i> .....	91
<b>III. Políticas transversales hacia las familias</b> .....	95
A. ¿Políticas de familia o políticas de género? <i>Sonia Montañó</i> .....	97

B.	Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto, <i>Gladys Acosta</i> .....	103
C.	Legislación laboral y género en América Latina: avances y omisiones, <i>Laura Pautassi, Eleanor Faur y Natalia Gherardi</i> .....	111
D.	Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo, <i>Irma Arriagada</i> .....	131
E.	Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política, <i>Ana Sojo</i> .....	149
	<b>Comentarios</b> .....	162
	<i>Kathya Araujo</i> .....	162
	<i>Haydeé Birgin</i> .....	165
<b>IV.</b>	<b>Políticas hacia las familias por grupos etarios: ¿Solidaridad intergeneracional?</b> .....	171
A.	Cohabitación y matrimonio: disparidades en el origen y en el desempeño y sus implicaciones en materia de protección social, <i>Jorge Rodríguez</i> .....	173
B.	Políticas sociales e infancia, <i>Soledad Larraín</i> .....	203
C.	Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del derecho al cuidado en la edad avanzada, <i>Sandra Huenchuán y José Miguel Guzmán</i> .....	209
	<b>Comentarios</b> .....	225
	<i>Luis Mora</i> .....	225
<b>V.</b>	<b>Familias como unidad de intervención de programas sociales</b> .....	229
A.	Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente- Chile Solidario. <i>Claudia Serrano</i> .....	231
B.	Familias y política social en México. El caso de Oportunidades, <i>Mercedes González de la Rocha</i> .....	245
	<b>Comentarios</b> .....	275
	<i>Pablo Villatoro</i> .....	275
<b>VI.</b>	<b>Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia las familias</b> .....	289
A.	Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas, <i>Rosario Aguirre</i> .....	291
B.	Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica, <i>Ana Rico de Alonso</i> .....	301
C.	Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la “realidad” brasileña y la “utopía”, <i>Ana María Goldani</i> .....	319
	<b>Comentarios</b> .....	346
	<i>María del Carmen Feijoó</i> .....	346
	<i>María Paz López</i> .....	351
<b>VII.</b>	<b>Debate sobre la situación de las familias</b> .....	355
	<b>Anexos</b> .....	363
	1. Lista de participantes .....	364
	2. Agenda seminario .....	367
	<b>Serie Seminarios y conferencias: números publicados</b> .....	371

---

## Resumen

---

En esta publicación se recogen las ponencias presentadas en la reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, realizada en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Santiago, los días 28 y 29 de junio de 2005. Para la realización de esta reunión se contó con el auspicio de la CEPAL, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

En este texto se compilan las exposiciones, los comentarios y el debate durante los dos días de la reunión de expertos. La estructura de esta publicación es la siguiente: se inicia con la sesión de apertura y continúa con una sección sobre las transformaciones globales y las políticas hacia las familias, prosigue con un apartado sobre políticas transversales hacia las familias, y una sección relacionada con las políticas por grupos etarios, continúa con un análisis de programas sociales orientados hacia la reducción de la pobreza, que consideran a las familias como unidades de intervención social, para posteriormente desarrollar algunos lineamientos de acción y propuestas hacia las familias. Finalmente, se presenta una síntesis de los principales temas de debate y se incluyen como anexos el programa de la reunión y la lista de participantes.



---

## Introducción

---

Con el objeto de debatir acerca de las políticas hacia las familias, la División de Desarrollo Social, con el apoyo de la División de Población y la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL y con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) organizó la reunión de expertos *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* que se realizó los días 28 y 29 de junio de 2005 en la sede de CEPAL, Santiago.

En este texto se compilan los trabajos que se presentaron en esa oportunidad, los comentarios y el debate suscitado. Este encuentro respondió a la sugerencia de realizar un seminario centrado exclusivamente en el tema de las políticas hacia las familias efectuado en la reunión de expertos “Cambio de las familias en un marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces” realizada en CEPAL, en octubre de 2004. De esta forma, la Comisión Económica para América Latina continúa la tradición iniciada con los estudios de diagnóstico y propuestas de políticas realizados a partir del Año Internacional de la Familia en 1974.

La reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales” persiguió cuatro objetivos principales: En primer lugar, ampliar el conocimiento sobre las políticas hacia las familias; en segundo lugar, evaluar la experiencia acumulada en la aplicación de políticas orientadas hacia las familias, en tercer lugar, desarrollar lineamientos de acción para políticas que consideren la diversidad de situaciones y las transformaciones sociales por las que atraviesan las familias en un contexto latinoamericano de cambio; y, finalmente, activar la red de especialistas en familia.

La agenda de la reunión se organizó en 5 sesiones que son las que estructuran este texto: En la primera, las *Transformaciones globales y las políticas hacia las familias*, se debatió sobre los cambios sociales, económicos y culturales que han afectado a las familias en una visión comparada de Europa y América Latina y se examinó las principales formas en que las familias latinoamericanas han compensado la ausencia de cobertura social y los nuevos desafíos que le imponen los cambios globales. Se trataron los enfoques de asistencia y bienestar social así como las definiciones de familia y de políticas hacia las familias.

La sesión dedicada a las *Políticas transversales hacia las familias* se enfocó al análisis de la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos sobre los niveles de inclusión social y bienestar, los cambios legislativos, la conciliación familia trabajo, en un nuevo contexto de políticas públicas. Asimismo, se orientó a tratar los enfoques que desde el sistema de sexo-género se plantean frente a las políticas de familia y a las políticas sociales en general.

En la sesión *Políticas hacia las familias por grupos etarios: ¿solidaridad intergeneracional?* se examinaron las políticas en distintas etapas del ciclo de vida familiar, específicamente se analizaron las políticas que se orientan a la niñez y a los adultos mayores y los nuevos retos que plantean los cambios demográficos, sociales y culturales para la solidaridad intergeneracional y social.

En la sesión destinada a las *Familias como unidad de intervención de programas sociales* se reflexionó acerca de las familias como unidad de intervención a partir de la experiencia de la puesta en marcha de programas hacia la reducción de la pobreza, y se retomó el debate sobre las modalidades de las políticas: de protección, de asistencia o de bienestar social.

En la última sesión *Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia las familias* se presentaron diversas experiencias de políticas en los países y de la discusión precedente se propusieron algunos lineamientos de acción y propuestas de políticas que consideren los grandes cambios de las familias y de su entorno.

El debate transitó por diversos aspectos relativos a las políticas hacia las familias, los heterogéneos contextos socioeconómicos y demográficos de la región latinoamericana, y los procesos de cambio político institucional que han afectado a las familias. Se argumentó ampliamente sobre los modelos de familia que sustentan las políticas y sobre las importantes transformaciones de las familias latinoamericanas durante las últimas décadas. La discusión se enmarcó en torno a la necesidad de diseñar políticas de carácter más ciudadano y democrático que consideren la heterogeneidad y los cambios de las familias, examinándose las normas que regulan la familia y las formas en que las familias se constituyen en un medio para la entrega de servicios y programas a las personas.



## **I. Sesión inaugural**

---

### **A. Discurso: Marta Maurás, Secretaria de la Comisión, CEPAL**

Excma. Sra. Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Desarrollo y Combate al Hambre de Brasil. Señoras y señores especialistas. Amigas y amigos. Quiero en primer lugar darles la más cordial bienvenida a nombre del Secretario Ejecutivo José Luis Machinea -quien se encuentra en misión- y de CEPAL a esta Reunión de Expertos sobre “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”. Quiero también manifestar nuestro agradecimiento por el auspicio y apoyo de UNFPA y UNIFEM y saludar en particular a Teresa Rodríguez, representante de UNIFEM para Centro América y México.

En la reunión de expertos sobre cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales realizada el año pasado, se recomendó llevar a cabo un seminario donde se reflexionara en torno al diseño de políticas y sus distintos modelos así como sobre el principio de subsidiaridad, la participación y otros aspectos orientados a mejorar tanto el diseño como la ejecución y eficacia de las políticas públicas. Se apuntaba en particular a la necesidad de conciliación entre trabajo y familia, entre los espacios público y privado, entre el mundo doméstico y el mundo social, y a la eliminación de la discriminación y las desigualdades de género, en especial en el ámbito laboral.

Estos temas se vuelven centrales en un momento de importantes cambios regionales en relación con las instituciones familiares y laborales.

Se plantea en ese marco la necesidad de una nueva “arquitectura” de política social, con pactos solidarios intergeneracionales, entre grupos sociales incluidos y excluidos y entre familia y Estado.

Entre los factores que apuntan a esa nueva arquitectura, se destacan los demográficos con el aumento en la esperanza de vida, la reducción de la natalidad y el aumento en las tasas de natalidad en las adolescentes así como el crecimiento de las migraciones. Entre los fenómenos sociales a los cuales es preciso responder cabe consignar la ampliación del papel de la familia en las tareas de cuidado de sus miembros, en particular debido a la privatización de algunos servicios sociales y al envejecimiento de la población. Junto con el aumento de la participación laboral femenina, estos factores están tensionando los viejos modelos tradicionales de cuidado familiar y de protección social.

Pero es la persistente desigualdad en América Latina la que más queremos destacar. La inequidad es un rasgo que acompaña desde larga data a las sociedades de la región, que refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas y que se reproducen intergeneracionalmente. Tal vez la señal más elocuente del problema de la inequidad en la región sea la distribución del ingreso pero dicha distribución es, a la vez, causa y efecto de otras desigualdades, tales como las que se generan en la educación y el empleo, o las que se reproducen por adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja de manera cercana la forma desigual en que la educación, el conocimiento, el patrimonio y el acceso al empleo y al financiamiento se distribuyen entre la población de los países de la región. Sin duda la transmisión de esas desigualdades tiene como canal principal a las familias y las políticas deben hacerse cargo de estos procesos.

En la reunión anterior se avanzó en el diagnóstico de la situación de las familias latinoamericanas, que se plasmó en la publicación conjunta de CEPAL y UNFPA que Uds. tienen en sus carpetas. Se reiteró allí que el modelo tradicional de familia con padre proveedor, madre dueña de casa e hijos, ya no corresponde a los hogares y familias predominantes en América Latina, y que la gran heterogeneidad de situaciones familiares sigue cruzada por persistentes desigualdades sociales y mecanismos de exclusión y estratificación social.

Se observaron claras tendencias que apuntan a familias más pequeñas, con aumento de las jefas de hogar, de los hogares unipersonales, de las familias de doble ingreso. Al mismo tiempo se pudo mostrar que las familias persisten a lo largo de ciclos vitales más largos, lo que pone sobre la mesa el tema de la solidaridad intergeneracional frente al cuidado de adultos mayores y el financiamiento de las nuevas formas de protección social.

Es claro que resulta fundamental formular distintos tipos de políticas con objetivos específicos: definir e implementar tanto estrategias universalistas que garanticen los derechos sociales básicos para todos los integrantes del espacio familiar, como focalizadas para atender las necesidades diferenciales de los hogares y sus miembros, según la estructura o fase del ciclo familiar en que se encuentren.

Dado que las unidades domésticas dependen cada vez más del ingreso de más de una persona, se hace imperativo promover políticas que faciliten el papel de la mujer como proveedora, logrando, entre otras cosas, una menor asimetría entre las esferas de la producción y la reproducción, además de una distribución más equitativa del trabajo doméstico, de los quehaceres de la casa y el cuidado de los hijos.

Por último, es también necesario reconocer la transformación de las relaciones sociales en relaciones de redes cada vez más horizontales y abiertas, lo que apunta a una nueva forma de relacionamiento entre la familia y el Estado.

En el campo específico de la protección social, desde comienzos de la década de 1990 los países de América Latina y el Caribe han desarrollado importantes esfuerzos para reformar los

programas asistenciales que operan mediante la entrega de transferencias directas a los grupos más pobres. Estos procuran integrar objetivos de asistencia con propósitos de fomento del capital humano y de superación de la pobreza en el largo plazo, interrumpiendo la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Entre ellos, cabe destacar los programas que operan en Argentina, Brasil y México que condicionan la entrega de transferencias monetarias a las familias pobres a la asistencia de los hijos en edad escolar a las escuelas y al seguimiento del protocolo estipulado de atención de salud y nutrición de los hijos por los servicios correspondientes. De esta manera, las transferencias combinan un apoyo en ingresos adicionales a las familias en extrema pobreza, con exigencias que mejoran las perspectivas de educación y formación en estos mismos sectores, previniendo el trabajo infantil, la deserción escolar, la desnutrición y la morbi-mortalidad infantiles.

Algunas evaluaciones indican que este tipo de programas sobrecarga de manera extrema a las mujeres y que en sus diseños no se considera la diversidad de familias y las etapas del ciclo vital por el que transitan. Se requiere entonces una visión sistémica de familia en el diseño y ejecución de políticas globales o sectoriales, una visión que recupere a la familia como sujeto de políticas, y que incorpore estas mismas dimensiones en la evaluación de impacto de las políticas públicas.

El trabajo que queremos desarrollar durante estos dos días apunta a:

- Identificar los temas prioritarios en el diseño de políticas, en especial para las familias en situación más vulnerable.
- Aprender de los éxitos y limitaciones de la nueva generación de políticas públicas que tienen a las familias como unidad de intervención.
- Desarrollar propuestas de políticas diversificadas y sistémicas orientadas a distintas situaciones de familias.
- Mantener y desarrollar una red de especialistas académicos y gubernamentales y de las agencias internacionales y de la sociedad civil involucradas en el tema.

Una vez más CEPAL les da la bienvenida, agradeciendo su presencia, y con nuestros mejores deseos para una excelente estadía y un trabajo fructífero. Muchas gracias.

## **B. Presentación Sra. Márcia Helena Carvalho Lopes**

### **1. Políticas sociales para las familias en Brasil y el programa “Hambre Cero”**

#### **a. Contexto internacional**

En 1948, las Naciones Unidas y otras agencias del sistema, entre ellas la UNESCO, dieron reconocimiento a la Organización Mundial de la Familia (WFO). Por su parte, el Consejo Económico y Social, ECOSOC, le otorgó carácter consultivo. De esta forma se demostró la preocupación del sistema internacional por el importante papel de la familia, como unidad social básica, y por el desarrollo sustentable centrado en el ser humano, dando un fuerte impulso al esfuerzo de instalar el tema en la agenda internacional.

De este modo, se hizo patente la necesidad de preocuparse por la dimensión de la familia, poniendo énfasis en acciones de largo plazo que las afectan. Se establecieron medidas concretas de apoyo a sus funciones sociales y de desarrollo, además de promover su fortalecimiento.

La relevancia del tema también es destacada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, a través de recomendaciones a la Asamblea General, en el sentido de promover el

papel de las familias en el desarrollo, de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y de incentivarlos a elaborar medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de las familias.

Actualmente se reafirma la idea de que el fortalecimiento de los lazos familiares constituye una acción fundamental para el propósito de alcanzar la paz, la seguridad y la solidaridad; el respeto por los derechos humanos; la democracia; la justicia; además del desarrollo sustentable y el progreso social. Asimismo, se resalta la idea de que la familia debe ser considerada la base para un abordaje holístico de la implementación de las políticas sociales. Por esta razón, es extremadamente importante la cooperación internacional, desde el intercambio de experiencias hasta la colaboración financiera para enfrentar este tema.

Hoy, podemos observar que las acciones en el ámbito internacional tienen como objetivo fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales y locales para identificar, discutir, formular, implementar y monitorear políticas dirigidas a la familia. Además, se estimula acciones de sociedades público-privadas y la colaboración entre actores de la sociedad, de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

Es necesario destacar la actuación de la CEPAL en nuestra región. La familia ha sido una de las preocupaciones centrales de sus trabajos dedicados a la evolución de las sociedades de América Latina y del Caribe. Éstos se proponen lograr que el sistema económico incorpore procesos productivos con mayor equidad e inclusión social y, por lo tanto, que se desarrollen en espacios más democráticos, con el propósito de generar en las familias mayor autonomía para alcanzar mejores condiciones de vida.

Además de esto, los trabajos de la CEPAL enfatizan la importancia de reforzar las funciones de la familia de acuerdo al tipo y al ciclo en que se encuentran, y de dar sustento a las funciones básicas de ésta: acceso a los recursos materiales y a los servicios básicos, como salud, educación, vivienda y seguridad social. Estas acciones están encaminadas al fortalecimiento de los lazos familiares así como a la construcción de estructuras familiares más democráticas, donde los derechos de los miembros de las familias sean respetados.

La reunión de hoy es una demostración más, por parte de la CEPAL, de su preocupación por la cuestión de la familia, que abre espacios para la cooperación, a través del intercambio de experiencias entre países en desarrollo de América Latina. Esto, sin lugar a dudas, rendirá buenos frutos a nuestras sociedades.

## **b. El contexto nacional de Brasil**

En este intercambio de experiencias, me gustaría abordar el caso brasileño para aportar nuestra contribución al tema. En el contexto social, la importancia de la familia es reconocida en la Constitución de la República de Brasil de 1988, denominada Constitución Ciudadana. En ella se declara: la “familia, base de la sociedad, tiene protección especial del Estado”. Igualmente, este principio se reafirma en legislaciones sociales específicas: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB); Sistema Único de Salud (SUS); Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA); Estatuto del Mayor de Edad; Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS); Política Nacional de Asistencia Social; Programa para las Personas con Deficiencias (PPD), entre otras. La Constitución refleja el compromiso del Estado con su responsabilidad en la implementación de las políticas sociales en el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

La Ley Orgánica de la Asistencia Social, LOAS, transformó la Asistencia Social en una Política Pública en el ámbito de la seguridad social y propone una red de protección social. De este modo, el Estado es el principal responsable de satisfacer las necesidades sociales, y las personas basan sus derechos en las acciones de inclusión, acogida, protección y formación integral.

Asimismo, la función materna (*matricialidad*) socio-familiar tiene un rol destacado en la Política Nacional de Asistencia Social, constituyéndose en uno de sus principios orientadores.

Establece el supuesto de que la familia necesita tener garantizada su autonomía y acceso a los derechos sociales para lograr prevenir, proteger, promover e incluir a sus miembros en una relación de equidad social.

A lo largo del tiempo, la familia brasileña ha pasado por profundas modificaciones: desde la configuración de los espacios públicos, crisis económica y del mercado de trabajo y, especialmente, el cambio de la persona de referencia de la familia. Desde la década pasada hasta el año 2002, la mujer como jefa de la familia viene aumentando. En el año 1992, la tasa era de 22%, subiendo a 29% en 2002. Este crecimiento fue diferente según las regiones de Brasil, siendo más significativo en las metropolitanas.

Investigaciones sobre población y condiciones de vida muestran que estas transformaciones ocurridas en la sociedad contemporánea produjeron cambios radicales en la organización de la familia, tales como la disminución del tamaño de los grupos familiares, la variedad de tipos de familia, así como el proceso de empobrecimiento acelerado y de desterritorialización de las familias debido a los movimientos migratorios.

Independientemente del tipo o del ciclo y de la diversidad socio-cultural, la familia actúa como mediadora de las relaciones entre los sujetos y la colectividad, y requiere ser cuidada y protegida. En este sentido, la Política Nacional de Asistencia Social tiene como objetivo promover la emancipación de la familia en tanto sujeto colectivo, aprovechando acciones de cuño universalista que, sumadas a las transferencias de ingresos, generen el desarrollo y la valorización de la convivencia familiar y comunitaria.

Con esto en mente, el Programa Bolsa Familia, cuya coordinación es de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, tiene prioridad en el Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ha dado origen al programa Hambre Cero.

*Hambre Cero* constituye una estrategia de política pública cuyo objetivo es asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada, en la que tienen prioridad las personas con dificultades para acceder a los alimentos. De esta forma, a través de la inclusión social, contribuye a la erradicación de la extrema pobreza y a la conquista de la ciudadanía por parte de la población más vulnerable.

El objetivo fundamental del Programa Bolsa Familia es permitir rescatar la dignidad y la emancipación de las familias pobres y en extrema pobreza. Desde la óptica de los derechos, demuestra conciencia por resaltar lo importante que es garantizar el acceso a alimentación permanente y de calidad y, por otra parte, preservar el núcleo y los valores familiares. El Programa funciona como eje conductor de nuestras políticas sociales, como base de la amplia red de protección social que estamos construyendo en el país y que, además, innova con la focalización en la familia y la integración con los Estados y Municipios, lo que refuerza el pacto federativo. Es un programa de transferencia de ingresos con ciertos requisitos, que persigue la disminución de la pobreza, la seguridad de las generaciones futuras, el fortalecimiento del desarrollo local de las comunidades, articulando la inserción de las familias en la red socio-asistencial, con vistas al acceso a las demás políticas sociales públicas y comunitarias.

La concesión de beneficios económicos a las familias con un ingreso mensual per cápita de hasta R\$ 100.000 varía entre R \$15.00 y R \$ 95.00, de acuerdo al tamaño de éstas. Los requisitos para tener acceso a estos beneficios conllevan, al mismo tiempo, un compromiso contractual de las familias para obtener el beneficio y una garantía para acceder a derechos sociales básicos referidos a la salud y la educación: obligación de mantener a los hijos en la escuela y de respetar el calendario de cuidados de salud de la familia, que incluye vacunación y visitas periódicas a las unidades básicas de salud y el control de las embarazadas y de las madres amamantado. Esto genera gran impacto en el desarrollo humano porque induce a las familias a desarrollar cuidados esenciales de su propia salud y promueve avances considerables en la escolarización y en el combate a la

deserción escolar. Hemos obtenido buenos resultados en el cumplimiento de estas exigencias: 95% de los municipios informan sobre la asistencia escolar y 65% de los niños presentan una frecuencia superior a la exigida por el Programa.

En el contexto de contribuir a la emancipación sustentable de las familias, el Programa Bolsa Familia coordina programas y políticas intersectoriales para el público beneficiario. Se trata de programas dirigidos a las familias según perfiles diferenciados, tanto por su vulnerabilidad como por su fragilidad. El propósito de tales programas es promover la inclusión social a través del acceso a la alfabetización, a la seguridad alimentaria y nutricional y a la inclusión digital. Se proponen, asimismo, generar trabajo e ingresos a través de la calificación profesional y el apoyo a la asociación, al desarrollo local, a las micro y pequeñas empresas y a la agricultura familiar, ofreciendo oportunidades para la inserción efectiva y autónoma de estas familias en la sociedad.

La amplitud de la cobertura de este programa es notable en comparación con otros programas de transferencia de ingresos ejecutados anteriormente por el gobierno brasileño. Su implementación, que se inicia en octubre de 2003, está desarrollándose vigorosa e intensamente, proponiéndose llegar a cubrir a todas las familias brasileñas pobres y en extrema pobreza de aquí a fines de 2006. Hoy, esa cifra alcanza a 11,2 millones de familias, según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Luego de un año y medio, el número de familias cubiertas por el Programa aumentó de 3,6 a 7 millones, el equivalente a 28 millones de personas (recibiendo cada familia aproximadamente R \$75, esto es, aproximadamente US \$30). En el año 2003, el total de recursos proporcionados por los programas de transferencia de ingresos fue de 3,36 billones de reales, aproximadamente US \$ 1,31 billones de dólares. En el año 2004, esta suma aumentó a 5,31 billones de reales, equivalentes a US \$ 2,7 billones de dólares. El presupuesto para 2005 es de 6, 54 billones de reales, es decir, US \$ 2,55 billones de dólares, para alcanzar la cobertura de 8,7 millones de familias hasta fines de este año. Así, al finalizar el año 2005, todas las familias pobres estarán insertas en el Programa que ya cubre casi la totalidad de los 5.562 municipios del país. Nuestro desafío permanente es implementar un ambicioso sistema de gestión.

Deseo destacar, también, que el impacto redistributivo de las transferencias de ingresos no se limita a las familias. Tiene un gran impacto en el nivel local, dado que aumenta la cantidad de dinero circulante en el Municipio. Esto genera consumo y negocios, con efectos positivos para el comercio, la industria y la agricultura locales y, por lo tanto, en la recaudación municipal.

Otro programa de transferencia de ingresos es el Beneficio de Prestación Continua, BPC, que garantiza un ingreso regular correspondiente a un salario mínimo mensual. Se trata de un beneficio asistencial no contributivo que se otorga a las personas de 65 años o más en situación de pobreza (esto quiere decir que el ingreso familiar per capita es inferior a la cuarta parte del salario mínimo, o sea, R \$75, equivalentes a US \$30), que no estén cubiertas por el sistema de previsión social. Está demostrado que el BPC redujo la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores y que las familias que lo reciben están siendo menos vulnerables a las situaciones de pobreza, además de sufrir menos privaciones en la convivencia social. Aún más, el BPC también contribuye a proteger a los hijos y nietos de la familia del adulto mayor. Hoy son 2.150.000 los adultos mayores y las personas incapacitadas las que reciben un salario mínimo mensual, lo que representa una transferencia de 7,6 billones de reales, que efectúa anualmente el Ministerio de Desarrollo Social.

Se desarrollan, además, otros programas focalizados en la familia. Por ejemplo, el objetivo del Programa Cisternas es apoyar la construcción de cisternas para garantizar el abastecimiento de agua para el consumo de las familias durante las épocas de sequía, y capacitar a las familias rurales para que logren una convivencia sustentable en ambientes semiáridos. Asimismo, les proporciona información sobre la forma de utilizar el agua para la alimentación y sobre su calidad sanitaria. El actual gobierno ya construyó 70 mil cisternas a familias compuestas por 5 a 7 personas, y prevé construir otras 40 mil hasta fines de 2005.

En el mismo sentido funciona el Programa de Adquisición de Alimentos, PAA, destinado a adquirir productos agropecuarios a familias insertas en el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar, PRONAF. Este Programa presenta tres modalidades: el PAA-Leche que promueve incentivar la producción y el consumo de leche; el PAA-CONAB cuya finalidad es garantizar los ingresos del agricultor familiar; y el PAA-Convenios de Compra Local que promueve el desarrollo de la economía local, atendiendo directamente las demandas de los programas sociales implementados por los gobiernos locales, tales como el banco de alimentos y la colación escolar.

La focalización del trabajo en la familia y su importancia determinaron una nueva metodología de acción que pasó a ser prioritaria al crearse los Centros de Referencia de la Asistencia Social, CRAS, también denominados "Casa de las Familias", considerados como una acción de Protección Social Básica a familias e individuos en situación de vulnerabilidad. Los CRAS son la unidad pública estatal de responsabilidad de cada Secretaria Municipal de Asistencia Social o su congénere, que se utiliza para implementar servicios, o para organizar y coordinar la red de servicios socio-asistenciales en el ámbito local. Esto permite mayor unidad y visibilidad a esta política pública, no sólo en los municipios, sino también en las otras esferas del gobierno. En esta unidad se prestan servicios de apoyo socio-asistencial, acompañamiento, orientación hacia la red de protección social local y de apoyo socio-familiar, actividades que promuevan y fortalezcan los vínculos familiares y comunitarios, atendándose, en promedio, 200 a 300 familias, y reorientando cerca de 5 mil familias en cada territorio.

Entre las actividades de los centros de referencia, se puede citar la oferta de iniciativas de inclusión productiva orientadas a la autosuficiencia, con el propósito de promover la generación de trabajo e ingresos, y fomentar la actividad económica local basada en el potencial regional por medio de la inclusión productiva de los participantes. De esta forma, acciones así focalizadas configuran una alternativa de inserción en la sociedad para las familias beneficiadas con la Bolsa Familia.

Desde una perspectiva más amplia de inclusión social, es importante mencionar que todo el trabajo de las Casas de la Familia se realiza en asociación con su público objeto, procurando el reconocimiento y el respeto a su autonomía, estimulando la ciudadanía de sus integrantes.

En el presente, esta iniciativa alcanza 735 municipios, con un total de 1007 Casas de la Familia, lo que totaliza 270.000 familias con seguimiento continuo. La proyección del programa es que cada año se atiendan 1.000 familias en cada una de ellas. Para fines de 2005, tenemos la meta de construir otros 600 centros de referencia.

En contribución al esfuerzo internacional en este ámbito, Brasil ha ofrecido su experiencia a varios países en desarrollo. A comienzos de este año, compartió su experiencia con Egipto, en un intento por contribuir a la discusión sobre la reforma económica y social egipcia. Está en curso una cooperación con Chile, Guatemala, Argentina, Venezuela y Estados Unidos, y se proyecta una promisoriosa oportunidad de cooperación con Haití. La disposición que hoy tenemos es la de ofrecer nuestra cooperación a los países que puedan beneficiarse de la experiencia brasileña. Para terminar espero haber respondido a las expectativas que motivaron esta invitación y haber contribuido a los propósitos de esta reunión.





## **II. Las transformaciones globales y las políticas hacia las familias**



## **A. La protección social de la familia: situación actual y tendencias en la Unión Europea**

---

***Gerardo Meil***

La construcción histórica de los sistemas públicos de bienestar social descansa sobre supuestos muy concretos acerca de la estructura y el papel que juega la familia en la provisión de bienestar a sus miembros. Los sistemas de bienestar social basados en el principio contributivo, como son todos los países con un régimen de bienestar de carácter conservador en la terminología de Esping-Andersen (2000) (esto es, la mayoría de los países europeos continentales), se han ido construyendo sobre la base del modelo de familia nuclear tradicional: los individuos contraen matrimonio y forman familias (tienen hijos), el matrimonio dura hasta el final de la vida de los cónyuges y la esposa se encuentra en una relación de dependencia económica directa del marido, centrándose su trabajo en las tareas domésticas, en el cuidado y educación de los hijos y en el cuidado de los miembros de la familia necesitados de ayuda. La protección social se reconoce así al asegurado, esto es, al trabajador que cotiza al sistema de Seguridad Social correspondiente y a través suyo, mediante la técnica de derechos derivados, a todos los familiares dependientes económicamente de él y con los que convive. Los individuos que no quedan asegurados a través de esta técnica de protección quedan socialmente desprotegidos, aunque la tendencia hacia la universalización de la protección que han registrado los países con sistemas de protección social desarrollados ha ido en dirección hacia ampliar los colectivos sujetos a cotización, elevar la edad hasta la que se tiene derecho a prestaciones como

beneficiario y desarrollar sistemas de asistencia social o no contributivos para quienes acrediten estado de necesidad.

Aunque los sistemas públicos de bienestar social han ido modificándose en distinto grado, según los países y las circunstancias, para adaptarse a los profundos cambios familiares y demográficos registrados en el pasado reciente, la organización de la provisión pública de bienestar social sigue descansando en unos supuestos muy concretos sobre las características y la dinámica de la vida familiar. En otras palabras, la familia continúa constituyendo un criterio básico de la organización de la protección social y ello desde la organización de los mecanismos de garantía de rentas hasta la prestación de servicios sociales.

De manera que:

1. La familia continúa siendo un condicionante básico en la organización de los mecanismos de sustitución de rentas como son las pensiones o las prestaciones por desempleo. Las pensiones de viudedad y de orfandad, así como las pensiones a favor de familiares en el caso español se justifican y se definen por los vínculos matrimoniales y de filiación, así como de obligación de prestación de alimentos hacia los miembros dependientes de la familia.
2. El vínculo familiar es un calificador importante para tener derecho a determinados complementos o prestaciones de carácter asistencial en la que se materializa el principio de solidaridad. Este es el caso, por ejemplo en España, de los complementos por esposa a cargo en la regulación de las pensiones mínimas o de las condiciones de acceso a las prestaciones no contributivas por desempleo.
3. En el ámbito de los servicios sociales, una de las líneas de intervención importantes es la de intervención en familias en situación de crisis o en riesgo de estarlo, en las que se trata de contribuir a o de restituir el normal funcionamiento de la vida familiar y de garantizar el bienestar y/o los derechos de los más débiles y singularmente de los niños.
4. La familia está presente en los sistemas públicos de bienestar social también como ámbito de actuación específico, no en situaciones de riesgo o crisis, sino para proporcionar a las familias recursos para que puedan cumplir adecuadamente con sus funciones. A esta dimensión se le suele denominar protección social de la familia o también compensación pública de las cargas familiares y es la dimensión más explícitamente dirigida a la familia. Desde el punto de vista de la incidencia en el bienestar de las familias, sin embargo, es la que menos importancia tiene, como se verá, tanto desde el punto de vista macro como desde el punto de vista micro.

Es en esta última dimensión, no obstante, en la que centraremos nuestra atención.

## **1. Características de la protección social de las familias**

La protección social de las familias, como se ha indicado, consiste en proporcionar a las familias recursos para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones, fundamentalmente las funciones de provisión de bienestar a sus miembros y la de socialización o educación de los hijos. Para ello los poderes públicos transfieren dinero a las familias, facilitan determinados servicios y tiempo disponible para el cuidado de los familiares dependientes. Veamos con un poco más de detalle las características de estos recursos:

### **a. Facilitación de recursos monetarios**

La existencia de prestaciones sociales por hijos y/o por esposa a cargo es la dimensión más antigua y tiene sus orígenes en la década de los treinta con las discusiones sobre el “salario

familiar”, pero también con los estudios de Rowntree (1901) y otros investigadores sociales ingleses así como con Myrdal (1960) y otros socialdemócratas suecos, que evidenciaron cómo el número de hijos es un factor de pobreza y la necesidad de garantizar unos mínimos existenciales a los niños.

En la actualidad, y desde hace tiempo, las *prestaciones por esposa a cargo* han desaparecido, aunque han aparecido nuevas formas para compensar la pérdida de ingresos de quienes se dedican al cuidado de los niños, normalmente las mujeres. Estas nuevas formas son fundamentalmente salarios de sustitución durante un período corto de tiempo, no para las madres que no han cotizado a la Seguridad Social, sino precisamente para las que sí han cotizado un período mínimo y han dejado de ejercer un trabajo remunerado para asumir el cuidado de su nuevo hijo.

En el caso de España las únicas prestaciones de estas características que hay y que van más allá de la prestación por maternidad (concedida a las mujeres aseguradas durante 16 semanas alrededor del parto) son las asignaciones (en realidad deducciones) por maternidad o adopción hasta los 3 años y por un importe máximo de 1.200 euros anuales para las madres trabajadoras (esto es, que continúan trabajando). En este caso no se trata de un salario de sustitución, sino de un sobresalario para compensar los costes derivados de la maternidad (discriminación, cuidado de los niños mientras trabaja, etc.). En otros países de la Unión Europea con un Estado de bienestar desarrollado también hay medidas en este sentido. Así en Francia hay prestaciones para compensar la reducción de jornada (*allocation parentale d'éducation*) o el cuidado del niño en casa (*allocation de garde d'enfant*).

El cambio de perspectiva respecto al pasado es muy profundo. En el modelo de prestaciones por esposa a cargo subyacía un modelo de familia en la que la esposa debía permanecer en el hogar al cuidado del mismo y de sus miembros y se trataba de aumentar los ingresos de la unidad familiar para compensar el aumento de los gastos y la pérdida de ingresos por no disponer de un segundo salario y ello durante toda la vida en común. La atención y cuidado de los hijos se suponía estaba mejor servida con una dedicación completa de la mujer al servicio de la familia. En el modelo de salario de sustitución por motivos familiares de lo que se trata es de compensar temporalmente a la mujer trabajadora (en general, pero también es posible para el hombre trabajador) por la pérdida de ingresos por dedicarse al cuidado de hijos recién nacidos, y no de los miembros de la familia en general. El modelo de familia implícito es el de una mujer trabajadora, no necesariamente casada ni en pareja, que ha pasado a ser madre y quiere disponer de un tiempo para su cuidado. El punto de partida no es, por tanto, el hecho de ser esposa y ama de casa y las funciones familiares que en este marco cumple, sino el hecho de ser trabajadora y el objeto de la prestación no es explícitamente aumentar la renta de la unidad familiar, sino compensar temporalmente la pérdida de salario. Una vez pasado el plazo se supone que vuelve a incorporarse al mercado de trabajo, pero aunque no lo haga y se quede al cuidado de su familia carece de compensación económica por ello.

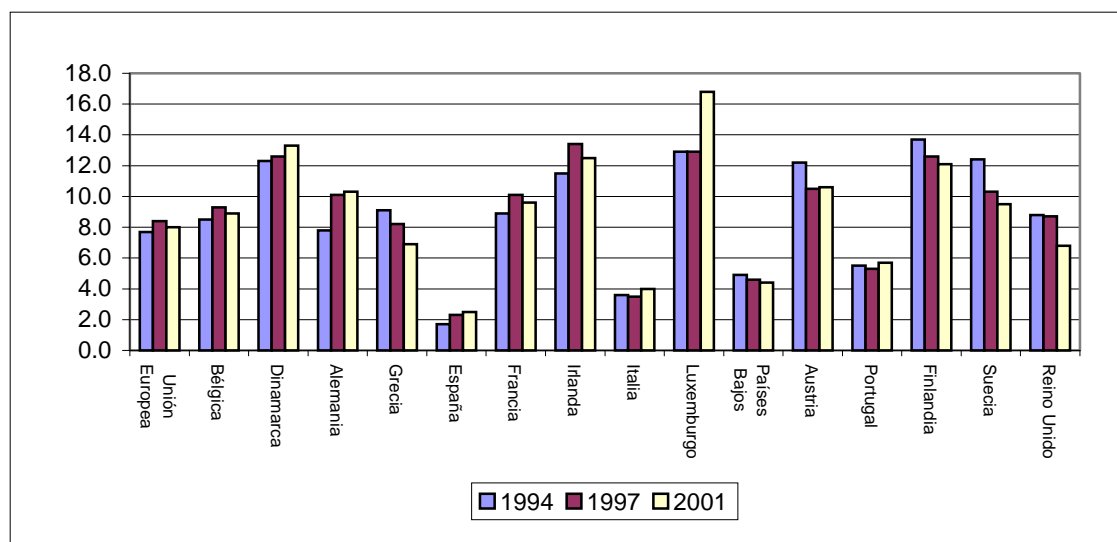
No obstante, según los países, también se prevén este tipo de prestaciones para mujeres (o varones) que no han cotizado previamente a los sistemas públicos de protección social, pues se parte del supuesto de que el objetivo de la prestación es reconocer la rentabilidad social de la tenencia y cuidado de niños y esta rentabilidad es independiente del status laboral de la madre. Con ello se difumina la frontera entre una concepción y otra y el elemento distintivo pasa a ser el carácter temporalmente limitado de la prestación, en general, hasta cierto momento entre el parto y el tercer cumpleaños del hijo, momento en que el hijo puede ser escolarizado.

Las *prestaciones por hijo a cargo* constituyen el núcleo central de las prestaciones familiares y su evolución en el tiempo ha venido marcada por distintas circunstancias sociales, políticas y económicas. De hecho, con el proceso de cambio familiar en dirección hacia la privatización de los proyectos de vida familiar y hacia la pluralización de las formas de entrada, permanencia y salida de la vida familiar, la filiación ha pasado a ser el objeto central y la fuente de legitimación de la protección social de la familia en detrimento del vínculo conyugal. En otras palabras, la protección social de la familia ya no protege primordialmente el matrimonio, sino ante todo la filiación. Ello no

quiere decir, sin embargo, que los sistemas públicos de bienestar social no protejan o descansen en el matrimonio, como lo evidencia claramente la pensión de viudedad.

En España, y a diferencia de lo que ha sucedido en otros países, las prestaciones por hijo a cargo han evolucionado desde una prestación de carácter universal con restricciones (destinada sólo a los asegurados por la Seguridad Social) a una prestación destinada a familias en situaciones de especial necesidad, definidas éstas bien por falta de ingresos, es decir, se conciben como prestaciones para combatir la pobreza infantil o por presencia de minusvalías. Frente a este modelo asistencialista, que prima en los países del sur de Europa, en los países del centro y norte de Europa predomina el principio de Compensación Pública de las Cargas Familiares. La motivación que subyace a las transferencias familiares en este caso son compensar los mayores costes y el menor nivel de renta per cápita de las familias al tiempo que significa reconocer la rentabilidad social de las funciones familiares (tenencia de niños o cuidado de familiares dependientes). Esta motivación además ha ganado en importancia con el proceso de individualización y privatización creciente de los proyectos de vida individuales, cuando ya no está garantizada por las normas sociales que regulan el comportamiento de los individuos la asunción de estas responsabilidades familiares.

**Gráfico 1**  
**PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LAS PRESTACIONES FAMILIARES SOBRE EL TOTAL DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL**

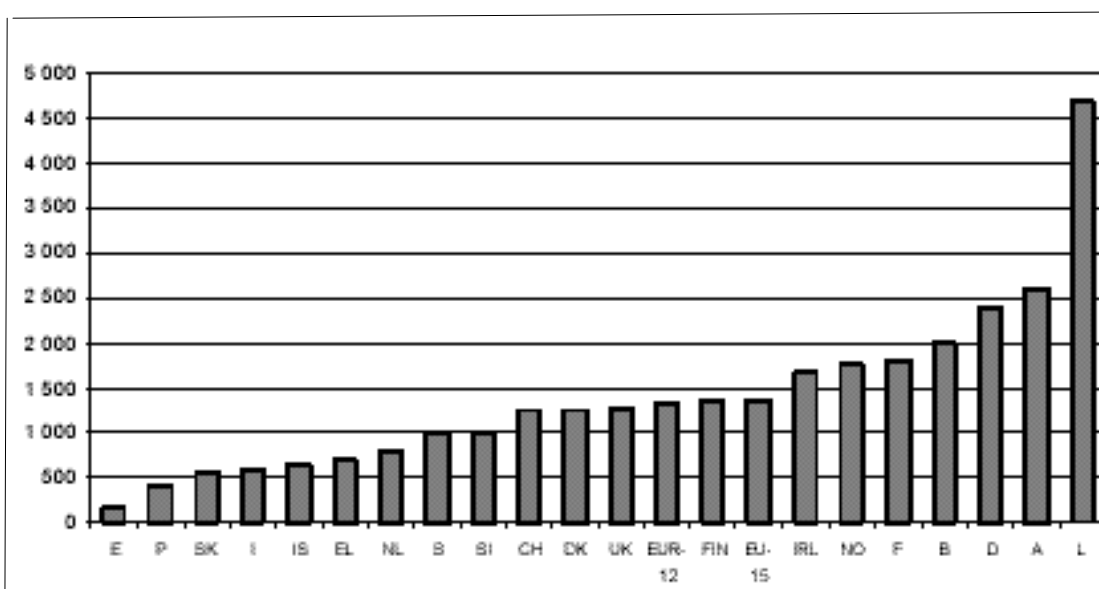


**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario estadístico, 2003, Madrid, [www.mtas.es](http://www.mtas.es) y Eurostat.

Consecuencia de ello es que en la Unión Europea pueden distinguirse dos grandes grupos de países en cuanto al volumen de transferencias en dinero a las familias, aquellos con un nivel muy bajo de compensación pública de cargas familiares como es caso de la mayoría de los países del sur y este de Europa así como los Países Bajos y los países con un nivel mucho más generoso, que son los demás, con diferencias de un país a otro.

En términos generales no puede hablarse de una tendencia clara en los países de la UE durante la última década, ni hacia la pérdida de peso de estas prestaciones, ni hacia su reforzamiento. Mientras en unos países aumenta, en otros disminuye y en otros presenta una pauta oscilante. Medido en euros per cápita y no en peso relativo, dada además la caída de la fecundidad, la tendencia dominante en la pasada década ha sido la de incrementar el volumen total de recursos destinados a la Compensación Pública de Cargas Familiares. Eurostat cifra en un 36 % entre 1991 y 2000 el aumento de las prestaciones en dinero para el conjunto de países de UE-15 (Eurostat, 2003: pg. 2).

Gráfico 2  
PRESTACIONES EN DINERO POR HIJO A CARGO EN PARIDAD Y  
PODER DE COMPRA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000



Fuente: Eurostat (2003), *Statistics in focus*, tema 3, 19/2003, p. 1

## b. Facilitación de recursos temporales

Al hilo de los profundos cambios en la familia registrados en las últimas décadas que han llevado a la incorporación masiva de las mujeres casadas al mercado de trabajo y del desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres, los problemas de conciliación de vida familiar y vida laboral han emergido como un problema social al que los poderes públicos deben dar respuesta. Y deben de dar respuesta, por una parte, para combatir la discriminación laboral contra las mujeres por los problemas que precisamente genera la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, pero también, en el contexto de la generalización de la planificación familiar, para mantener la motivación para la tenencia de hijos. Las medidas que en este contexto se han ido introduciendo son, por un lado, el desarrollo de permisos específicos que suspenden temporalmente o parcialmente la relación laboral para tener tiempo disponible para asumir las responsabilidades familiares y, por otra, el suministro a precios por debajo del mercado de servicios de guardería.

En términos generales y atendiendo a la filosofía subyacente al conjunto de mecanismos destinados a facilitar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar pueden distinguirse cuatro orientaciones básicas en los países de la Unión Europea, a saber (véase Meil e Iglesias de Ussel, 2001, p. 191):

1. Por un lado, se encuentran las políticas destinadas a facilitar la libre elección entre la interrupción temporal de la biografía laboral y la voluntad de simultanear las obligaciones laborales y familiares, lo que supone el desarrollo tanto de los permisos parentales como de los servicios de guarda, al tiempo que se trata de reducir los costes para los implicados derivados de ambas opciones. Esta sería la filosofía de la política practicada en Suecia o Finlandia, así como con matices en Francia, debido a la fuerte impronta natalista de la política familiar practicada en este país. Aunque con un permiso parental mucho más corto y, por tanto, obligando en mayor medida al recurso a los servicios de cuidado

preescolar tempranos, la política practicada en Dinamarca también podría ser adscrita dentro de esta filosofía.

Cuadro 1  
**PERMISOS PARENTALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE**

	Año de referencia	Duración de la baja por maternidad (semanas)	Prestaciones por maternidad (% del sueldo o del salario medio)	Duración total de la baja por maternidad + excedencia por cuidado de niños (semanas)
Alemania	2000	14	100	162
Austria	1998	16	100	112
Bélgica	2000	15	77	67
Corea	2000	8.5	100	60.5
Dinamarca	1998	30	100	82
España	2000	16	100	164
Estados Unidos	1995	0	0	12
Finlandia	1998	52	70	164
Francia	1998	16	100	68
Grecia	2000	16	50	42
Irlanda	1998	14	70	42
Italia	1998	21.5	80	65.5
Japón	1998	14	60	58
Noruega	1997	42	100	116
Países Bajos	1998	16	100	68
Portugal	1999	24.3	100	128.3
Reino Unido	2000	18	44	44
República Checa	2000	28	69	28
República Eslovaca	1999	28	90	184
Suecia	1998	64	63	85

**Fuente:** OCDE, *Perspectivas de empleo 2001*, París y Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 289 y s.

1. Por otro lado, se encuentran las políticas destinadas a promover el cuidado de los niños en el hogar compensando parcialmente los costes derivados de esta opción y no actuando en el ámbito de los servicios más que a partir de los 3 años. Este es el caso de Alemania, donde no existen servicios públicamente financiados para niños de 0 a 3 años y donde la reducción de ingresos derivada del permiso parental puede compensarse parcialmente en virtud de las “prestaciones para la educación de los hijos”. Este sería también el caso, con matices, de Austria.
2. En tercer lugar se encuentran las políticas liberales, donde no hay permisos parentales ni servicios públicamente financiados de guarda y donde cada cual debe asumir los costes derivados de las respectivas opciones. Este es el caso tanto de Irlanda como de Gran Bretaña, aunque las motivaciones subyacentes puedan ser diferentes en uno y otro caso.
3. Por último se encuentran las políticas destinadas a facilitar el cuidado de los niños en casa en virtud de una política de permisos amplia, que tiende a garantizar el retorno al trabajo pero privatizando los costes derivados del recurso a esta opción (no hay salarios de sustitución, ni hay prestaciones familiares significativas) y con una escasa oferta de servicios de guarda públicamente financiados en el tramo de edad de 0 a 3 años. Es en el marco de este modelo en el que hay que encuadrar las medidas que se han ido desarrollando en España, si bien también otros países comparten este tipo de orientación hacia el problema de la conciliación (es el caso también de Portugal, Grecia y Holanda).

### *Las medidas en España como un ejemplo de caso*

En España, el desarrollo de instrumentos que van más allá del permiso de maternidad y sientan así las primeras bases (muy insuficientes todavía) de una política de conciliación aparecen con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores y la Ley 8/1980. Varias han sido las modificaciones y ampliaciones posteriores de esta legislación, destacando las leyes 3/1989, 4/1995 y sobre todo la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, que supuso la trasposición a la legislación española de la directiva de la UE



de 1996 sobre permisos parentales. Esta última ley ha introducido importantes modificaciones al ampliar, por un lado, la protección y los permisos en los casos de presencia de hijos menores a cargo y, por otro lado, al ampliar la aplicación de algunos de estos permisos a los casos de cuidado y atención de parientes hasta segundo grado. Las principales medidas que se han adoptado por esta nueva ley en relación con el cuidado de los hijos son las siguientes:

- Se ha ampliado la posibilidad de obtener dos días de permisos retribuidos (ampliable a cuatro si se requiere desplazamiento) no sólo en los casos de nacimiento, enfermedad grave y fallecimiento de parientes hasta segundo grado, sino (y en esto consiste la novedad) también en los casos de accidente y hospitalización. Además de ello se ha establecido el derecho a un permiso retribuido para exámenes prenatales y preparación al parto, por el tiempo indispensable para ello cuando tengan que ser realizados dentro de la jornada de trabajo.
- Se introduce la suspensión del contrato con reserva de puesto de trabajo en los casos de asalariadas con riesgo durante el embarazo, dando derecho a un salario de sustitución del 75% de la base reguladora y sin que compute como permiso de maternidad antes del parto. Al mismo tiempo se permite celebrar contratos de interinidad con una bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial cuando se celebren con desempleados.
- Con relación al permiso de maternidad, se amplía en dos semanas por cada hijo adicional en los casos de parto múltiple y se flexibiliza la utilización por parte del padre del tiempo del permiso (se adelante hasta la sexta semana y puede utilizarse simultáneamente con la mujer). En los casos de adopción o acogimiento, se amplía el límite temporal del permiso hasta las 16 semanas, siempre que sea menor de 6 años.
- Por último se refuerza la protección frente a la rescisión del contrato de trabajo por parte del trabajador, introduciendo como nuevos supuestos en los que las ausencias no son computables como faltas que pueden dar lugar a despido por causas objetivas, la maternidad, el riesgo durante el embarazo y las enfermedades causadas por embarazo, parto o lactancia.

Junto a estas mejoras, una de las principales novedades introducidas por esta Ley es la extensión de parte de los permisos que han ido desarrollándose para el cuidado de los hijos también al cuidado de familiares de hasta segundo grado que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida. Los permisos que para el cuidado de familiares se han introducido son los siguientes:

- Dos días retribuidos por enfermedad grave, accidente, hospitalización y fallecimiento de parientes hasta segundo grado.
- Posibilidad de acogerse también a la reducción de entre 1/3 y 1/2 la jornada laboral, con disminución proporcional del salario y de los derechos sociales que de ello se derivan.
- Excedencia en los mismos términos que por cuidado de niños, pero por un máximo de 1 año y no siendo de aplicación ni la bonificación del 100% de la cuota empresarial a los contratos de interinidad que se celebren con desempleados, ni el cómputo a efectos de carrera de aseguramiento del tiempo que dure el permiso.

Comparativamente con los demás países de nuestro entorno, las medidas existentes en España son relativamente amplias, pero no muy generosas. Así, por lo que se refiere al permiso de maternidad, su duración es algo mayor que el mínimo que establece la directiva europea al respecto y el salario de sustitución también es mayor. Ahora bien, no es del todo infrecuente que otros países amplíen mucho más el permiso de maternidad, aunque también la remuneración del permiso tiende a disminuir cuando son muy largos. Por lo que se refiere a la excedencia por motivos familiares, no en todos los países se extiende más allá del primer año y tampoco en todos los casos hay salario de

sustitución. Cuando hay prevista una compensación económica por la excedencia, ésta disminuye con la duración y/o con el nivel de renta y no suele abarcar un período muy prolongado.

Una forma de resumir la complejidad y heterogeneidad de modelos y circunstancias en los distintos países de la Unión Europea es la construcción de una tipología tomando como ejes de clasificación la generosidad en la redistribución de recursos monetarios y la cantidad de tiempo para el cuidado familiar facilitado por la legislación en materia de conciliación de vida familiar y laboral. Los resultados de este proceder se encuentran recogidos en el cuadro 2.

**Cuadro 2**

**GENEROSIDAD DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA EN LA UE EN FUNCIÓN DEL VOLUMEN DE RECURSOS MONETARIOS Y TEMPORALES QUE FACILITAN A LAS FAMILIAS**

		TIEMPO		
		Bajo	Medio	Alto
<b>DINERO</b>	<b>Bajo</b>		España Portugal Italia Grecia	
	<b>Medio</b>	Gran Bretaña, Irlanda		
	<b>Alto</b>		Alemania Austria	Países Escandinavos Francia Bélgica

**Fuente:** Elaboración del autor.

Como puede observarse, los países del sur de Europa y España en particular son aquellos en los que el reconocimiento de los costes de la asunción de tener hijos es menor y, como se ha indicado, aunque la política de facilitación de tiempo de cuidado es comparativamente generosa, los costes que ésta conlleva tienen que ser asumidos por las propias familias. No ha de sorprender, por tanto, que estos países sean los que menor tasa de fecundidad presentan.

## 2. El futuro de la protección social a la familia desde una perspectiva europea (occidental)

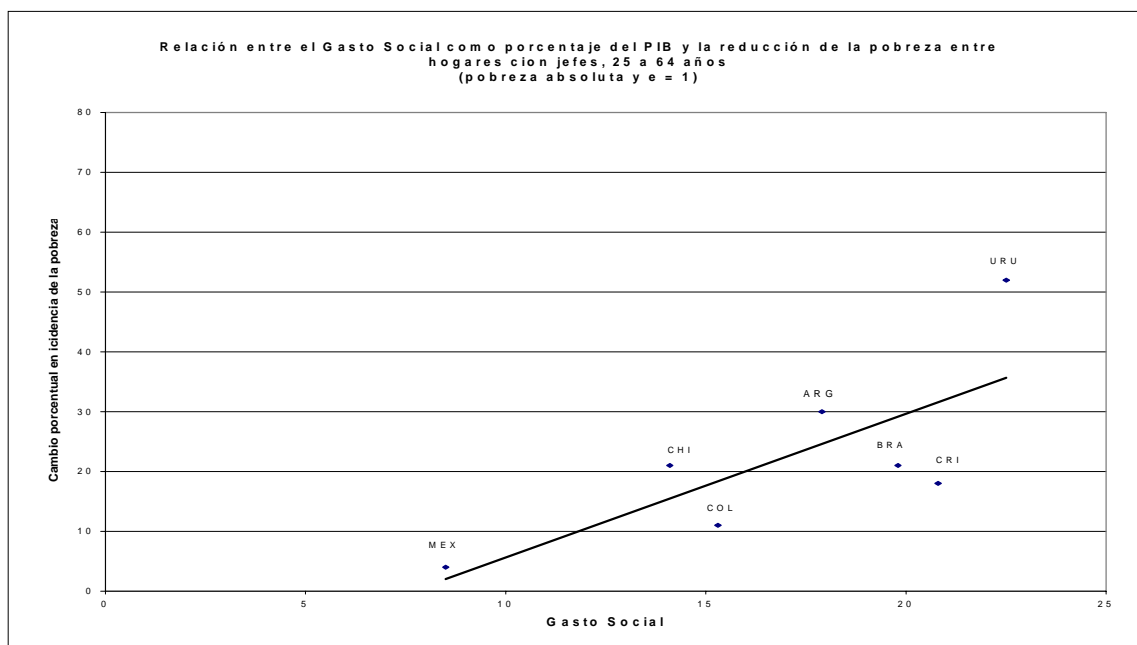
La profunda transformación que ha conocido la vida familiar y los altos niveles de renta que caracterizan a los países europeos no han llevado a una pérdida de legitimidad de la protección social de la familia. La drástica caída de la fecundidad hasta niveles muy por debajo del reemplazo generacional y el consiguiente envejecimiento de la población plantean nuevos desafíos a la política social. Las transformaciones sociales que se encuentran tras estos procesos demográficos, y que han sido bautizados como “la segunda transición demográfica” (van de Kaa, 2001), son de carácter estructural y no coyuntural. Por ello se hace necesario mantener la motivación para la asunción de responsabilidades familiares, para la tenencia y educación de los niños y también para el cuidado de familiares dependientes. Así lo ha entendido también la Unión Europea (Comisión Europea, 2000), que al abordar las perspectivas de la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, y con el fin de garantizar el futuro de las pensiones públicas y la viabilidad del sistema de protección social, argumenta a favor de considerar también la necesidad de fomentar mecanismos de conciliación de la vida familiar y laboral y, por extensión, de reconocer la rentabilidad social de la tenencia de hijos.

El proceso de individualización y privatización creciente de los proyectos de vida individuales, la pérdida de control social sobre determinados aspectos de la vida familiar que son socialmente muy relevantes, tales como la decisión de tener niños y las formas de cuidado de los familiares dependientes, hacen necesario reconocer la rentabilidad social que tienen estas decisiones, libremente adoptadas por los individuos.

Y ello es necesario porque la asunción de responsabilidades familiares tiene costes directos, indirectos y de oportunidad para las parejas, o más propiamente para las mujeres que las asumen. Son muchas las formas en las que esto se puede documentar para la Unión Europea, pero una forma relativamente sencilla de observarlo son las estadísticas sobre la pobreza. Hoy, como en el pasado, aunque con unas condiciones de vida muy diferentes, la asunción de responsabilidades familiares es un factor de pobreza (definida en términos relativos): las familias monoparentales y las familias más numerosas son las que mayor riesgo tienen de encontrarse en la pobreza, además de las que tienen menor nivel de renta, tal como puede observarse en el gráfico 3 y el alcance de la protección social a la familia puede hacer mucho por mitigarlo, como puede observarse también en el gráfico 4.

Las formas que adopte esta protección social dependerá mucho de las características de la protección social en general de cada uno de los países, del régimen de bienestar imperante, de las tradiciones culturales de cada país y de la voluntad política de los sucesivos gobiernos. La conciliación de la vida familiar y laboral y la lucha contra la desprotección infantil, dentro del más estricto respeto a la libertad de los individuos a configurar sus proyectos de vida como estimen conveniente y en consecuencia del más estricto respeto al proceso de pluralización de las formas de vida en pareja y en familia, son los dos ejes de intervención por los que parece que va a discurrir en un futuro inmediato la protección social a la familia en la Unión Europea. Ello no significa, sin embargo, que quepa esperar una convergencia de la heterogeneidad de mecanismos e intensidad protectora diversa que existe en la actualidad entre los distintos países de la Unión Europea.

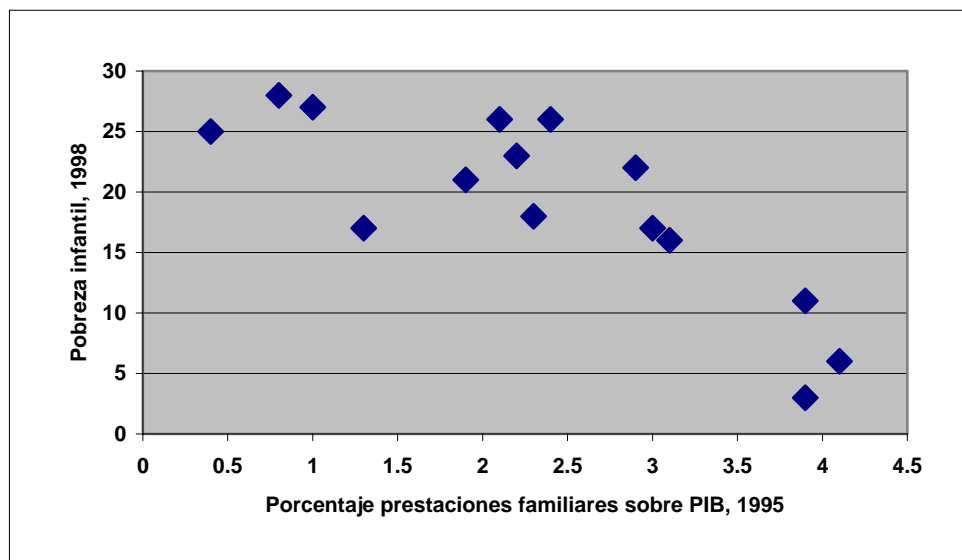
**Gráfico 3**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS QUE VIVEN BAJO EL UMBRAL DE LA POBREZA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA SEGÚN TIPO DE HOGAR, 1998**



Fuente: Eurostat, The social situation in the European Union, 2003, Luxemburgo, p. 188

Gráfico 4

**RELACIÓN ENTRE NIVEL DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA Y PORCENTAJE DE NIÑOS SITUADOS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA POBREZA (1) EN LA UNIÓN EUROPEA**



**Fuente:** Eurostat (2003), *The Social Situation in EU*, 2003, p.188 y Eurostat, Estadísticas de protección social

**Nota:** (1) Umbral de pobreza: es el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo (escala OCDE modificada).

## Bibliografía

- Comisión Europea, (COM 2000), *The future evolution of social protection from a long-term point of view: safe and sustainable pensions*, 622 final (93) 551.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar* Editorial Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- Eurostat, Estadísticas de protección social, en [www.europa.eu.int/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat)
- Eurostat (2003), *Statistics in Focus*, tema 3, número 19.
- Eurostat (2003), *The Social Situation in the European Union*, Luxemburgo.
- Meil, G. e Iglesias de Ussel, J., (2001), *La política familiar en España*, Ariel, Barcelona.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, (2003), *Anuario estadístico* Madrid, [www.mtas.es](http://www.mtas.es)
- Myrdal, Alba (1968), *Nation and Family, the Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, M.I.T. publications, Cambridge, Mass. (e.o. 1941).
- OCDE (2001), *Perspectivas de empleo 2001*, Paris y Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rowntree, S., (1901), *Poverty. A Study of Town Life*, Londres, MacMillan.
- Van de Kaa, D., (1994), "The second demographic transition revisited: Theories and expectations" en G. Beets y otros, *Population and Family in the Low Countries*, Swets and Zeitlinger, Lisse.

## **B. Protección social en las familias. Un análisis a partir de las encuestas de hogares**

---

*Andras Uthoff, Nora Ruedi<sup>1</sup>*

### **Introducción**

Las Naciones Unidas se han comprometido a reducir a la mitad la proporción de la población mundial que vive con menos de un dólar al día, aquella que sufre de hambre y, aquella que no está en condiciones de acceder a agua potable, entre 1990 hasta el año 2015 (United Nations 2000). La experiencia reciente de América Latina y el Caribe cuestiona que esta meta de superación de la pobreza vaya a lograrse como resultado exclusivo de un impulso al crecimiento económico sin una política social activa.

El ritmo de crecimiento per cápita en América Latina y el Caribe en las últimas décadas ha sido bajo y volátil. (CEPAL, 2004), la tasa promedio anual en la década 1990-1999 fue de 0,9% y de -0,2% entre 2000-2003. A partir de 2004 se manifiesta una recuperación del producto en casi todos los países de la región, afectando positivamente a los mercados de trabajo y con efectos en la reducción de la pobreza, la que había aumentado en algunos países a más del doble en los años de crisis. Sin embargo, la generación de empleo, no absorbió el desempleo

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios de la reunión de expertos así como la motivación de Irma Arriagada. El trabajo utiliza las encuestas de hogares de siete países en torno a 1996 y 1997, con lo cual no incluye los efectos de la crisis del fin de la década.

quedando aún en dos dígitos debido a una mayor entrada de personas por primera vez a la fuerza de trabajo, además de contatarse que el crecimiento del empleo ha sido de baja calidad, la mayoría informales, es decir de baja productividad e ingresos, por lo que este dinamismo que se da en la región está lejos de ser suficiente para reducir a la mitad la pobreza. (Naciones Unidas, 2005) En este contexto y en el supuesto de que la distribución del ingreso se mantuviera en torno a los niveles actuales, el producto por habitante tendría que crecer en 2,9% anual durante los próximos 11 años para dar el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza. Por lo que, factores como el mejoramiento de la distribución del ingreso, el aumento de la inversión social y los programas asistenciales, así como la integración de las personas de bajos recursos al aparato productivo, son fundamentales para dar cumplimiento a la primera meta del milenio en la región. (CEPAL, 2005).

El análisis de la pobreza en la región destaca dos asimetrías. Una que se refiere al comportamiento del ingreso de los más pobres a lo largo del ciclo de crecimiento económico, reduciéndose más en los períodos de crisis de lo que logra recuperarse en los períodos de auge. Denota también una asimetría en el comportamiento del empleo formal, donde los recortes en períodos de crisis no van seguidos de aumentos en los períodos de recuperación. Como resultado, una vez que se recuperan similares niveles de ingreso per cápita, la incidencia de la pobreza se reduce pero hasta niveles aún superiores a aquellos de inicio del ciclo (Ocampo, 2000).

Para contribuir a este debate, este trabajo investiga una posible fuente de estas asimetrías. Analiza la brecha que muestran los países de la región, respecto de las economías desarrolladas en su capacidad para reducir la incidencia de la pobreza mediante transferencias monetarias que resultan de sus políticas sociales.

En la región, la incidencia de la pobreza se mide a partir de una comparación del ingreso familiar disponible con una línea de pobreza que puede medirse como el porcentaje del total de personas o del total de hogares (CEPAL, 1998). La pobreza así definida es un indicador de pobreza absoluta ya que, toda vez que los ingresos familiares disponibles per cápita van superando la línea de pobreza esta se disminuye, independientemente de las disparidades que persistan con el resto de los hogares.

A diferencia de esta forma de medición, en la OECD la medida trata de indicar la variación del bienestar de una familia respecto al bienestar del resto de las familias (Smeeding y Ross, 2001). El bienestar se mide, al igual que en América Latina, utilizando el ingreso disponible y el tamaño de una familia. Sin embargo, el ingreso disponible total se divide por un valor ponderado del tamaño familiar lo cual permite que el ingreso disponible estandarizado por economías de escala sea un indicador del mayor a menor bienestar del hogar. La línea de pobreza se fija igual al 50 por ciento del valor de la mediana del ingreso disponible de los hogares en que sus tamaños han sido ajustados por ese factor de escala. Se califica como pobres a todos aquellos que viven en hogares que no alcanzan ese nivel de bienestar.<sup>2</sup>

El concepto de pobreza basado en ingresos y en términos absolutos está siendo ampliamente debatido; el de términos relativos, si bien relaciona la situación económica y social de los hogares en esa situación con el resto de la sociedad, no refleja la existencia de núcleos de privación absoluta, que tienen que ver, además de los ingresos, con la exclusión social, con la privación a los accesos al bienestar de que dispone la sociedad moderna. No obstante la importancia de la ampliación del concepto, este trabajo se limita a abordar el tema, en relación a los paliativos con que cuenta la región para superar la pobreza extrema y que básicamente se refiere a parte de la política social existente.

No existe en la región una base de datos que permita medir en su totalidad la evolución de la pobreza y el impacto de estas políticas sociales sobre la misma. La fuente de información mas

<sup>2</sup> Existe una alta sensibilidad de los resultado al porcentaje de la mediana que se utiliza como línea de pobreza (Smeeding y Ross, Table 11 A. 4).

utilizada en la medición de la pobreza son las encuestas de hogares disponibles, por lo que, también hay que considerar la limitación de la medición de los ingresos y en este caso, las transferencias en cuanto no incluyen toda la política social. Por lo tanto, el análisis sólo está enfocado a mostrar los efectos de las transferencias recogidas sobre la pobreza, medida en términos absolutos y relativos, incorporando una reflexión por estructuras familiares y situación ocupacional como inserción socio económica de los hogares.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se revisan las principales características de los indicadores de pobreza utilizados por CEPAL, cuya base son las encuestas de hogares. Segundo, se analiza el efecto que tienen las transferencias sobre la reducción de la pobreza absoluta cuando esta última se mide antes y después de incorporarlas al ingreso disponible total. Se relacionan estos efectos con el nivel de gasto social de cada país y se estiman por separado para los hogares y personas clasificados de acuerdo a su vulnerabilidad debido a su particular situación ocupacional y estructura familiar. En tercer lugar, se reconstruyen los indicadores de pobreza de los países de América Latina utilizando los mismos criterios aplicados en la OECD. Sobre la base de esa metodología se compara la forma como la incidencia de la pobreza en América Latina y en la OECD, responde a la estructura y monto de las transferencias en dinero que la política social realiza para complementar el ingreso de las personas según su estructura familiar y situación ocupacional. Finalmente se extraen ciertas conclusiones del estudio.

Las comparaciones sugieren que en América Latina el comportamiento asimétrico de los ingresos de los más pobres resultan en parte por la debilidad de sus políticas sociales para hacer frente a los problemas de empleo y por tanto en reducir la vulnerabilidad de los hogares a los riesgos de la carencia de ingresos durante la recesión, acentuando la inseguridad económica de sus miembros (Rodrik, 2001).

## 1. Características de los indicadores de pobreza en las encuestas de hogares de la región

En la región, se clasifica a una persona como “pobre” cuando el ingreso disponible por persona en su hogar es inferior a una “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que permitiría satisfacer las necesidades esenciales. Se expresa en la moneda de cada país y se determina a partir del costo de una canasta de bienes y servicios, empleándose el método del “costo de las necesidades básicas” (CEPAL, 2005).

El valor total de la “línea de pobreza” se obtiene a partir de la estimación de la “línea de indigencia” que se define en base al valor de una canasta básica de alimentos para una persona correspondiente a cada país y zona geográfica, a este valor se le agregó un monto requerido por los hogares para satisfacer aquellas necesidades no alimentarias. Para lo que se multiplica la línea de indigencia por un factor constante equivalente a 2 en las zonas urbanas y 1,75 en las zonas rurales (CEPAL, 2005) lo que corresponde al valor de la “línea de pobreza”. Se estima la población indigente como toda aquella que vive en hogares cuyos ingresos familiares totales disponibles por persona no alcanzan al valor de la línea de indigencia, y a la población pobre no indigente como aquella cuyos ingresos per cápita son superiores a la línea de indigencia e inferiores al valor de la “línea de pobreza”

El ingreso disponible que se mide en las encuestas de hogares se compone de tres partes. Aquella que corresponde a los ingresos por la participación de los miembros del hogar en el mercado.<sup>3</sup> La segunda se refiere a las transferencias que representan interferencias del Estado y de privados por fuera del mercado, aumentando su ingreso disponible para permitir a sus perceptores

---

<sup>3</sup> Tales componentes son consultados con diferente grado de detalle en las encuestas aplicadas en los distintos países y se refieren a sueldos y salarios, ganancias de los auto empleados (patrones y cuenta propia), ingreso de la propiedad en efectivo e incluye en el caso latinoamericano el valor monetario del autoconsumo y de las remuneraciones en especie (cuadro 1).

en los hogares comprar bienes y servicios de su elección (ver cuadro 1). Incluye jubilaciones y pensiones, seguros de desempleo, indemnizaciones por despido, becas de estudio, cuotas de alimentos, aportes de personas que no viven en el hogar, donaciones, intereses, dividendos y ayudas en dinero a personas ocupadas, desocupadas e inactivas en el hogar, subsidios (de maternidad, familiar, de invalidez, de deficiencia mental), etc.<sup>4</sup> El tercer componente, se refiere a un ajuste del ingreso disponible por concepto de arriendo imputado. Lo que hace este componente es complementar el ingreso total del hogar de aquellos que son propietarios de su vivienda, en el equivalente a la renta de la vivienda en que moran sus miembros, toda vez que esta sea de propiedad de uno de ellos.

Las encuestas de hogares a partir de las cuales se mide la incidencia de la pobreza en América Latina incluyen exclusivamente como transferencias de la política social aquellas en dinero, pero no las que se entregan en especie por ejemplo, de salud y educación pública gratuita. Similar es la estructura de transferencias de las encuestas de hogares de la OECD con la cual se comparan los resultados de América Latina. Sin embargo, en la OECD hay mucho más detalle en la forma como se consultan estas transferencias, a la vez que las mismas pueden ser agrupadas entre diversas categorías, que no pueden replicarse en el caso latinoamericano. Todo lo anterior hace que los resultados deban examinarse con el debido cuidado.

Un primer examen de las encuestas de hogares de Argentina (1997), Brasil (1996), Chile (1996), Colombia (1997), Costa Rica (1997), México (1996) y Uruguay (1997), destaca tres características de las transferencias. Primero, que su importancia dentro del total del ingreso disponible de los hogares varía entre los distintos países en forma directamente proporcional a la participación de los gastos de seguridad social en el PIB. Segundo, que su focalización en los grupos más vulnerables, revela que tales grupos se identifican en su mayoría con los jubilados y pensionados lo cual explica su fuerte relación con los gastos en seguridad social. Tercero, que los grupos con problemas de empleo no aparecen como grupos prioritarios hacia los cuales se orientan las transferencias, lo que torna a los indicadores de la incidencia de la pobreza altamente sensibles a los problemas de desempleo y/o de pérdida de poder de compra de las remuneraciones.

### **a. Importancia relativa de las transferencias monetarias en el ingreso disponible y su relación con el gasto social en seguridad social**

Las transferencias en dinero en los siete países de la región representan un rango de entre 4 y 22 por ciento del ingreso disponible de las familias, (gráfico 1) Los países pueden agruparse en dos grupos. Por un lado Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y México países en los cuales las transferencias representan menos del 13 % del ingreso total disponible de los hogares. En el caso de México<sup>5</sup> éstas alcanzan sólo un 4 % cuando se excluyen los ingresos provenientes de otros países, los ingresos por regalos que son recibido en especies o servicios, y otros ingresos corrientes recibidos en el hogar y que en total representan un 7 % del ingreso disponible. Por otro lado en Brasil y Uruguay estas transferencias superan el 18 % de los mismos.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Al igual que en el caso anterior, el listado y la precisión con que se consulta sobre estos otros ingresos de transferencias difiere entre países.

<sup>5</sup> Sólo en México se incluye el concepto de ingresos por regalos y que sumados a los ingresos de otros países y otros ingreso corrientes se tratan por separado de los definidos como transferencias.

<sup>6</sup> En estos últimos países el arriendo imputado representa también una fracción significativa de los ingresos totales disponibles. (cuadro 2).



Cuadro 1  
**CARACTERÍSTICAS DERIVADAS DE LA ENCUESTA DE HOGARES SOBRE POBREZA E INDICADORES DE POLÍTICA SOCIAL Y MERCADO DEL TRABAJO**

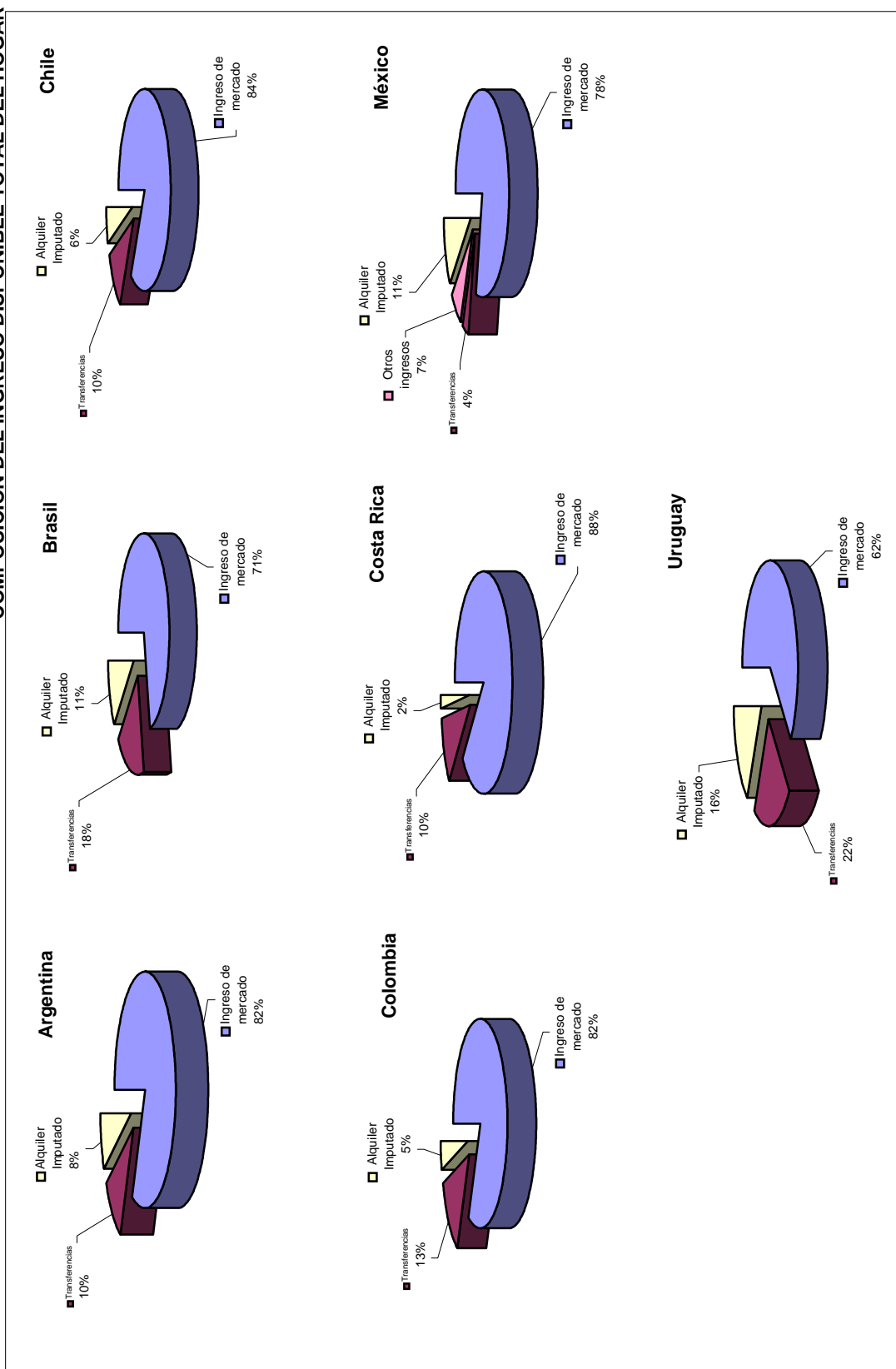
País	Proporción de transferencias en el ingreso disponible total de los hogares (Porcentaje disponible)	Incidencia de pobreza a partir de ingreso de mercado (Porcentaje hogares)	Proporción Gasto Social (Porcentaje PIB)	Proporción Gasto Social Seguridad (Porcentaje PIB)	Incidencia de Pobreza en años más alta a partir ingreso disponible total (Porcentaje hogares)	Incidencia de Pobreza en años más baja a partir ingreso disponible total (Porcentaje hogares)	Tasa de desempleo urbano cuando pobreza ha sido mas alta (Porcentaje PEA)	Tasa de desempleo para mediciones de pobreza mas baja (Porcentaje PEA)	Salario real urbano cuando pobreza ha sido mas alta (199 =100)	Salario real urbano cuando pobreza ha sido mas baja (199 =100)
Argentina	10,0	33,8	17,9	8,0	13,0	8,0	11,3	4,9	100,7	122,7
Brasil	18,0	47,2	19,8	10,8	36,0	27,5	4,5	5,9	nd	nd
Chile	10,0	35,9	14,1	6,6	33,0	19,7	9,4	7,3	100,0	127,6
Colombia	13,0	54,6	15,3	5,4	42,3	36,5	10,0	11,1	96,4	103,6
Costa Rica	10,0	28,4	20,2	5,5	22,7	17,0	5,3	6,4	99,0	108,5
México	4,0	59,2	8,5	nd	34,3	29,3	3,9	4,1	100,3	113,6
Uruguay	22,0	40,6	22,5	15,3	13,0	7,0	11,2	9,1	101,0	112,9

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

CEPAL (2000) *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* LC/G.2096 Santiago de Chile.

CEPAL (2005) *Panorama social de América Latina Edición 2004*, LC/G.2259-P Santiago de Chile.

**Gráfico 1**  
**COMPOSICIÓN DEL INGRESO DISPONIBLE TOTAL DEL HOGAR**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Medidas como porcentaje del ingreso disponible de las familias, las transferencias resultan directamente proporcionales a la participación de los gastos sociales totales del gobierno en el PIB. Y si se distingue dentro del gasto social aquel en seguridad social y el resto (CEPAL, 2000), se observan dos comportamientos diferentes. Por un lado, una relación positiva entre las transferencias en dinero como porcentaje del ingreso que los miembros de los hogares declaran percibir y los gastos en seguridad social como porcentaje del PIB de los mismos países. Y por otro lado, una relación muy débil (e incluso negativa si se excluye la observación para México) cuando se observa a partir de los gastos sociales que no corresponden a seguridad social.<sup>7</sup>

## **b La focalización de las transferencias y su efecto sobre la pobreza<sup>8</sup>**

El análisis de la incidencia de las transferencias entre los hogares, cuando estos han sido clasificados por su situación de pobreza exclusivamente a partir de los ingresos de mercado (indigentes, pobres no indigentes y no pobres), muestra que ellas están bien focalizadas.

Se concentran en los grupos donde los ingresos de mercado son inexistentes o muy bajos, habitualmente pensionados y jubilados. Los hogares indigentes conforme a ingresos de mercado representan entre un 16 % y 33 % del total de hogares, reciben entre un 0,6 % y 8,3 % de los ingresos de mercado, pero entre un 32 % y 65 % del total de las transferencias monetarias. La focalización hacia estos hogares indigentes es mejor en Argentina y Costa Rica que en el resto de los países de la muestra.

Llama la atención que a pesar de que las transferencias se destinan a los estratos carentes de ingresos de mercado para elevar su ingreso disponible, este último no aumenta lo suficiente como para superar la pobreza. En todos los países persiste la pobreza después de las transferencias y si bien entre los hogares pobres no indigentes aumentan aquellos que viven mayoritariamente de su ingreso de mercado, las transferencias continúan siendo un porcentaje significativo de sus ingresos en varios de ellos (véase cuadro 2 y gráfico 2). En Argentina, Costa Rica y Chile, las transferencias constituyen una proporción mayor del ingreso de los más pobres definidos a partir del ingreso total. En Uruguay se observa una participación pareja de las transferencias en el ingreso disponible de los hogares, independientemente de la situación de pobreza de estos. En Brasil y Colombia la tendencia es a que las transferencias sean un componente mucho mayor del ingreso de los hogares fuera de la situación de pobreza, y su importancia disminuye significativamente en el caso de los hogares indigentes.

---

<sup>7</sup> Al respecto es importante destacar que estudios que incorporan la política social implementada en la forma de subsidios monetarios en salud, vivienda y, especialmente en educación, tienen un efecto adicional y significativo sobre la distribución del ingreso. Resultados obtenidos para Chile así lo confirman (Contreras, Bravo y Millán, 1999).

<sup>8</sup> Para fines del análisis que se realiza en el resto del trabajo sólo se comparan la incidencia de la pobreza entre los hogares calculada a partir de los ingresos de mercado e ingreso disponible (después de incluir las transferencias). En todos los casos se excluye de los cálculos el efecto del arriendo imputado, razón por la cual los cálculos finales de la incidencia de la pobreza no coinciden con aquellos reportados por CEPAL en sus diferentes publicaciones.

**Cuadro 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LAS DIFERENTES FUENTES DE INGRESO SEGÚN ESTRATO DE POBREZA DEFINIDO A PARTIR DE INGRESOS DE MERCADO Y PARA EL TOTAL DE HOGARES.**  
 (Porcentajes)

Países	Argentina					Brasil					Chile					Colombia					
	PB	YM	TR	AI	TO	PB	YM	TR	AI	TO	PB	YM	TR	AI	TO	PB	YM	TR	AI	TO	
Ingreso	24,7	0,6	64,6	7,8	7,6	25,9	2,1	37,7	9,7	9,3	17,9	1,3	32,1	13,8	5,1	29,0	5,6	32,7	10,1	9,5	
Indigentes	9,1	3,4	5,1	3,5	3,6	21,3	7,3	12,0	8,2	8,2	18,0	5,5	15,3	11,1	6,9	25,6	14,4	14,2	14,0	14,3	
Pobres	66,2	96,0	30,2	88,9	88,6	52,9	90,6	50,3	82,2	82,5	64,1	93,2	52,7	75,1	88,0	45,4	80,0	53,1	75,9	76,3	
No Pobres																					

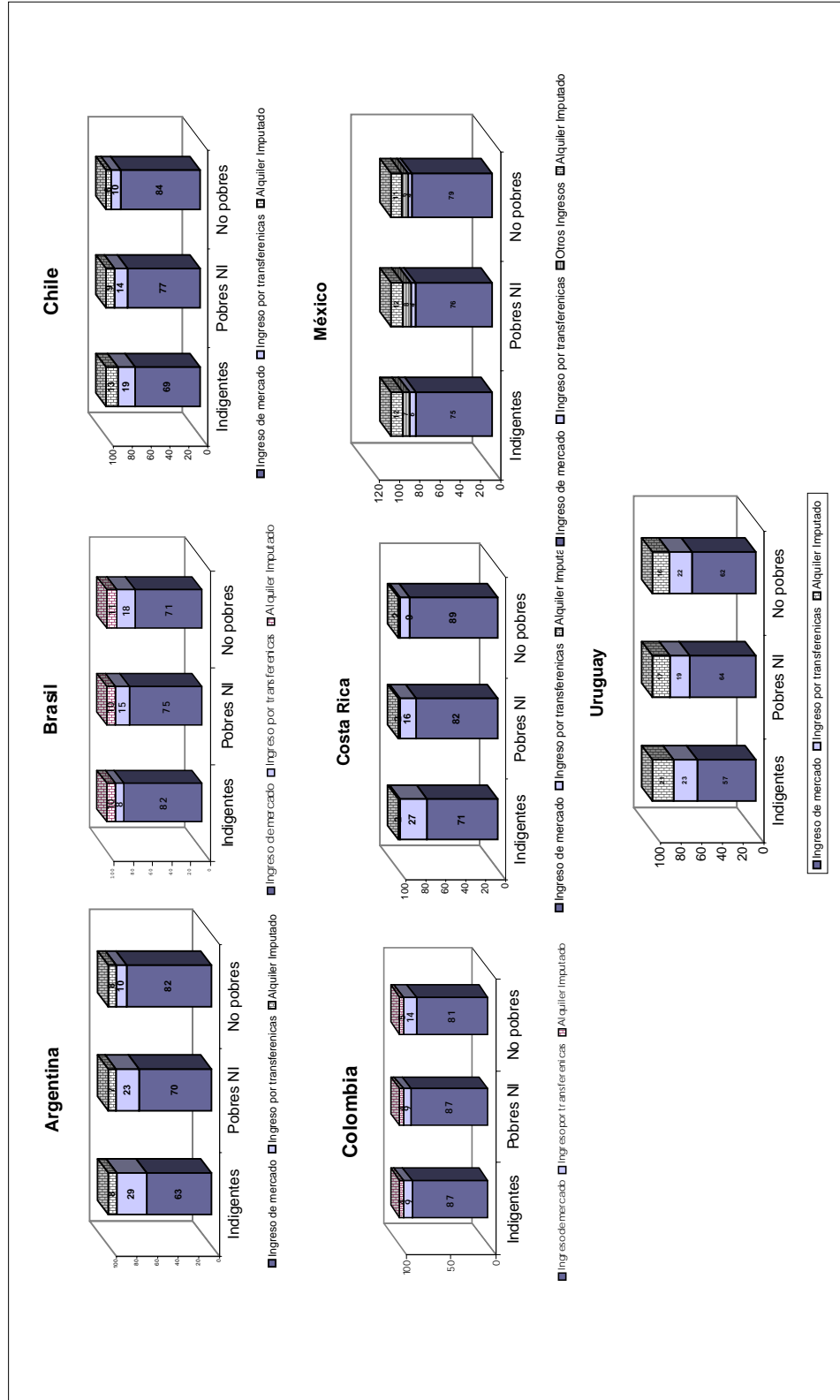
Países	Costa Rica					México					Uruguay						
	PB	YM	TR	AI	TO	PB	YM	TR	OY	AI	TO	PB	YM	TR	AI	TO	
Ingreso	15,9	1,2	34,8	4,6	4,6	32,5	8,3	51,8	40,8	20,5	13,5	28,7	1,1	51,9	26,0	16,3	
Indigentes	12,5	5,4	12,0	6,1	6,1	26,7	17,1	18,5	18,2	20,5	17,6	11,9	5,4	10,8	8,7	7,1	
Pobres	71,5	93,4	53,2	89,3	89,3	40,8	74,6	29,7	41,0	59,0	68,9	59,3	93,5	37,3	65,3	76,6	
No pobres																	

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

**Definiciones:**

- PB = hogares,
- YM = ingreso de mercado,
- TR = transferencias monetarias;
- OY = otros ingresos
- AI = ingreso, por arriendo imputado;
- TO = ingreso total

Gráfico 3  
**COMPOSICIÓN DEL INGRESO DISPONIBLE DEL HOGAR SEGÚN ESTRATO DE POBREZA DEFINIDO A PARTIR INGRESOS TOTAL**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

### **c. Ausencia de transferencias para compensar por problemas en el mercado de trabajo (desempleo y pérdida de poder de compra de las remuneraciones)**

La mayoría de las transferencias que se imputan en el ingreso disponible se refieren casi exclusivamente a los beneficios en dinero de la seguridad social. Estos programas no tienen cobertura universal en la región y en muy pocos casos cubren seguros de desempleo para reducir la vulnerabilidad de los hogares al efecto del ciclo sobre los mercados de trabajo. En la práctica, la única protección real ante la cesantía son las indemnizaciones en caso de despido, que suelen ser de alrededor de entre un mes por año de servicio en la empresa. No obstante este es un seguro de desempleo imperfecto, pues, si bien cubre la contingencia de cesantía, la cobertura resulta adecuada sólo después de contar con un número significativo de años de trabajo en la empresa. El 40 % de los cesantes suelen tener menos de 2 años de antigüedad (CEPAL, 2000).<sup>9</sup>

En ausencia de seguros de desempleo significativos, la manifestación de los cambios en la incidencia de la pobreza entre sus valores máximos y mínimos observados en las últimas dos décadas responden principalmente a variaciones en las tasas de desempleo y a la evolución de las remuneraciones reales de los empleados. Esto corrobora los resultados de otros estudios que indican que el desempleo incide fuertemente en las variaciones de la indigencia y las remuneraciones reales en la pobreza total (Pollak y Uthoff, 1998).

En Argentina, Chile y Uruguay la pobreza ha fluctuado en respuesta a la forma como en esos años las crisis han afectado las tasas de desempleo y/o los salarios reales de sus trabajadores. Sin embargo, las variaciones de la pobreza responden en mucho menor medida a estos factores del mercado de trabajo en Uruguay que en Argentina y Chile. En Brasil, México, Colombia y Costa Rica la pobreza ha aumentado aún en períodos donde la tasa de desempleo se ha reducido. En estos países lo relevante en la determinación de cambios en la situación de pobreza ha sido el comportamiento de las remuneraciones reales.

## **2. Efectos de las transferencias sobre la pobreza absoluta en América Latina**

### **a. Efectos de las transferencias sobre la reducción de la pobreza medida a partir de ingresos de mercado y su relación con el gasto social**

La incidencia de la pobreza entre hogares con jefes entre 25 a 64 años se reduce de 37 a 30% (promedio simple) y para el total de hogares se reduce desde un 43 por ciento (promedio simple de los siete países) cuando se mide por ingreso de mercado a 29 por ciento cuando se incluyen las transferencias.<sup>10</sup> El mayor impacto se observa en Argentina y Uruguay, cuyas poblaciones son más envejecidas, y donde las transferencias - que en su mayoría son pensiones y jubilaciones - sacan de la pobreza a un número relativamente mayor de hogares integrados por

---

<sup>9</sup> De los 7 países incluidos en la muestra de este trabajo, sólo incluyen seguro de desempleo Argentina, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, en México el programa corresponde a una pensión por cesantía para empleados afiliados al seguro social que tienen entre 60 a 65 años. En los otros tres países el seguro excluye a una parte importante de la fuerza laboral formal (ejemplo empleados públicos en Argentina). Como el financiamiento proviene del Estado (con excepción de Argentina) se considera más un mecanismo de asistencia social que un seguro. En Argentina y Chile se requiere de un año y en Uruguay 6 meses de cotizaciones para ganar el derecho (entre 50 a 60 % de salario) con un máximo de pago entre 26 y 52 semanas.

<sup>10</sup> El Cuadro 3 reproduce para la muestra total y luego sólo para hogares con jefes entre 25 y 64 años la incidencia de la pobreza entre hogares cuando la línea de pobreza es el valor de la canasta de bienes alimentaria, y los ingresos familiares se miden en términos per cápita. Primero se mide la incidencia de la pobreza considerando los ingresos de mercado, luego sumándoles las transferencias y posteriormente agregándoles el ingreso por concepto de arriendo imputado.

pensionados o jubilados. Algo similar ocurre en Chile cuya población también es más envejecida, y en Brasil donde si bien la población es más joven, la edad de jubilación anticipada es relativamente baja y la cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones es amplia.

**Cuadro 3**

**INCIDENCIA DE LA POBREZA ABSOLUTA PARTIR DE INGRESO DE MERCADO CON Y SIN TRANSFERENCIAS**

*(Línea de pobreza CEPAL e ingresos disponibles per cápita en cada hogar)*

Países América Latina	Incidencia de la pobreza a partir de:					Efecto política social ((3)-(1))/(1)
	Ingresos de mercado (1)	+ Transferencias Universales (2)	+ Transferencias Universales y Asistenciales (3)	+ Regalos del exterior e interior (4)	+ Total Transferencias y Arriendo Imputado (5)	
<b>Jefes 25 a 64 años</b>						
Argentina (1997)	22,3	Nd	15,7	Nd	13,7	-29,6
Brasil (1996)	42,7	Nd	33,8	Nd	38,5	-20,8
Chile (1996)	31,3	Nd	24,7	Nd	21,3	-21,2
Colombia (1997)	52,6	Nd	46,8	Nd	45,1	-11,0
Costa Rica (1997)	23,9	Nd	19,5	Nd	18,7	-18,4
México (1996)	57,3	Nd	54,8	49,9	43,9	-4,4
Uruguay (1997)	25,9	Nd	12,5	nd	7,4	-51,7
Media Simple	36,6		29,7		26,9	-22,5
<b>Total hogares</b>						
Argentina (1997)						
Brasil (1996)	33,8	Nd	16,3	Nd	13,0	-51,8
Chile (1996)	47,2	Nd	32,1	Nd	28,6	-32,0
Colombia (1997)	35,9	Nd	23,4	Nd	19,8	-34,8
Costa Rica (1997)	54,6	Nd	46,8	Nd	44,9	-14,3
México (1996)	28,4	Nd	21,0	Nd	20,3	-26,1
Uruguay (1997)	59,2	Nd	56,0	50,1	43,4	-5,4
Media Simple	40,6	Nd	10,2	nd	5,7	-74,9
	42,8		28,6		25,1	-34,2

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

En la muestra para el total de hogares, la cual incluye hogares con más ancianos como jefes de hogar, se observa una mayor efectividad entre los esfuerzos de protección social medidos por el porcentaje del PIB que se gasta en programas sociales y la reducción de la pobreza

Si bien la evidencia confirma que mayores gastos sociales tienden a reducir la pobreza, la misma indica que en Argentina, Chile y Uruguay este gasto es más efectivo. Con menor efectividad actúa el gasto social en la reducción de la pobreza en Colombia, Brasil y Costa Rica. Llama especialmente la atención este último, ya que tiene una alta tradición de eficiencia de su política social. Lo que puede inferirse del gráfico 4 es que en muchos países el gasto social no se traduce en transferencias en dinero que mejoren el ingreso disponible de los hogares, sino que en acceso a salud y educación, que no son debidamente imputados en los flujos de ingreso con que se mide la pobreza. Las diferencias entre países responden al tipo de transferencias que miden las encuestas de hogares, y a si las mismas son o no componentes de la política social que se focaliza en la reducción de la pobreza según las encuestas de hogares.

### **b. Efecto de la política social sobre la pobreza de los hogares según condición ocupacional del jefe y cónyuge**

Los efectos de la protección social sobre la pobreza de los hogares liderados por jefes en diferentes situaciones ocupacionales, se ilustra en el Cuadro 4. La agrupación de hogares según la existencia de jefes y cónyuges y de sus respectivas situaciones ocupacionales ayuda a dilucidar la forma como los hogares afectados por problemas de empleo son o no compensados por los sistemas de protección social de sus países.

Dos cortes son relevantes a la situación de la región. La existencia o no de una pareja estable (jefe y cónyuge) y la situación ocupacional de ambos. Para efectos del análisis se utiliza la situación ocupacional del jefe y el cónyuge distinguiendo las siguientes situaciones.

Hogares sin cónyuge.

- Jefe ocupado.
- Jefe desocupado.
- jefe inactivo.

Hogares con cónyuge.

- Jefe y cónyuge ocupados.
- Jefe ocupado y cónyuge inactivo.
- Jefe ocupado y cónyuge desocupado o viceversa.
- Jefe desocupado y cónyuge inactivo, o viceversa o ambos desocupados.
- Jefe inactivo y cónyuge ocupado.
- Jefe y cónyuge inactivos.

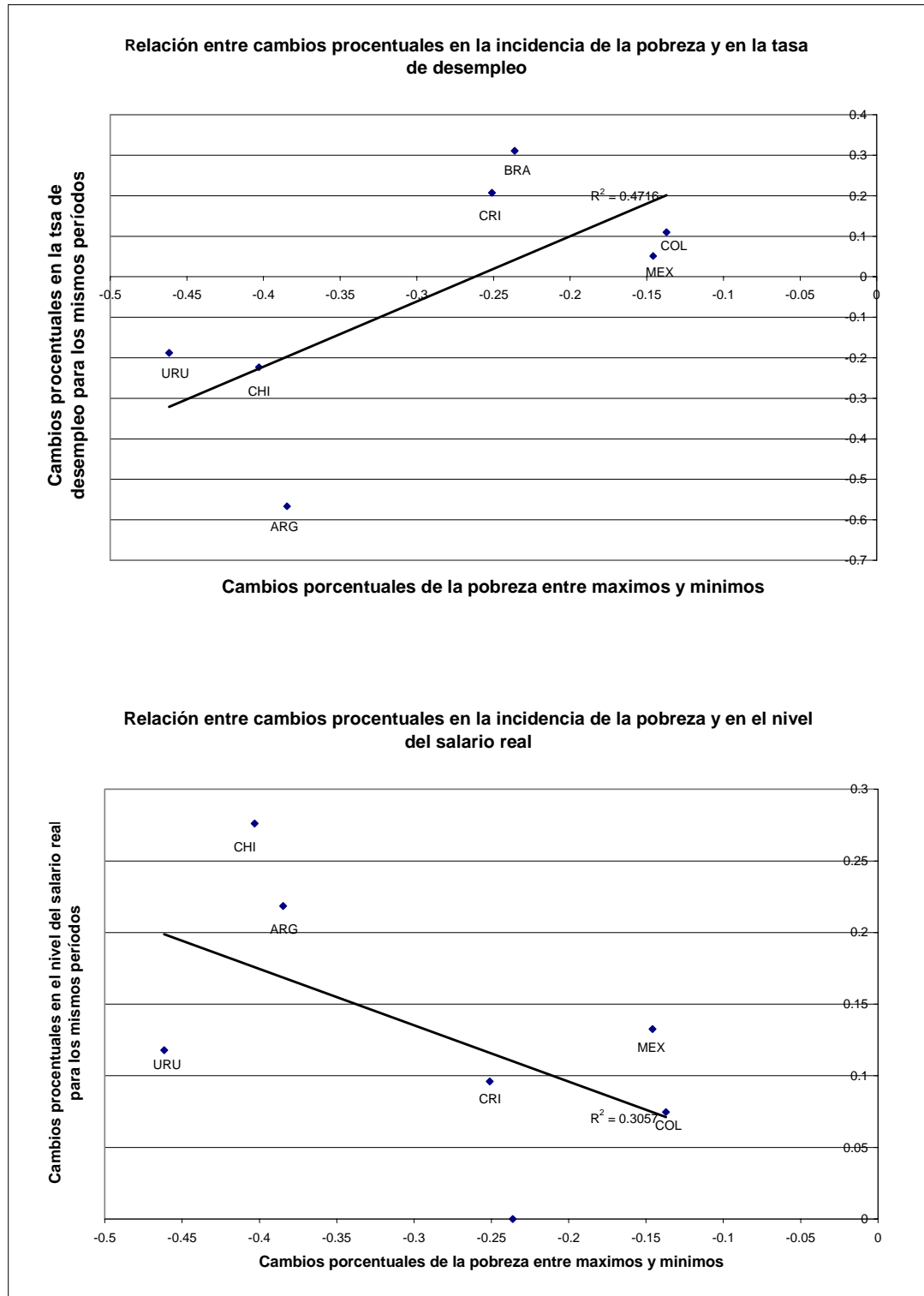
Se aprecia del Cuadro 4 que cuando ambos, jefes y cónyuges, están ocupados, entonces la incidencia de la pobreza es baja (menos de un dígito en varios países). Esto ocurre especialmente en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, no así en Brasil y México, donde las remuneraciones de los ocupados son mas bajas. En todos los países y aún en presencia de un jefe ocupado, la incidencia de la pobreza se eleva significativamente en aquellos casos donde el cónyuge es inactivo y en los hogares sin cónyuge.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> La existencia de hogares con jefes ocupados y cónyuge inactivo es la situación mas frecuente en casi todos los países. Por su parte, los hogares sin cónyuge representan entre un 23 y 37 por ciento del total, liderados en un 70 % por mujeres (Anexo 2- Cuadro 3).



**Gráfico 4**  
**SENSIBILIDAD DE LAS MEDIDAS DE INCIDENCIA DE POBREZA A CAMBIOS EN EL DESEMPLEO Y SALARIOS REALES**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

**Cuadro 4**  
**POBREZA DE LOS HOGARES SEGÚN SITUACIÓN OCUPACIONAL DE JEFES Y CÓNYUGES.**  
**(PARA EL TOTAL DE HOGARES CON POBREZA ABSOLUTA DEFINIDA POR LA LÍNEA DE POBREZA )**

América Latina	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica			México			Uruguay		
	Merc.	Trans	Var	Merc.	Trans	Var	Merc.	Trans	Var	Merc.	Trans	Var	Merc.	Trans	Var	Merc.	Trans	Var	Merc.	Trans	Var
Total	34	16	-52	47,2	32,1	-33	35,9	23,4	-35	54,6	46,8	-14	28,4	21,0	-26	59,2	56,0	-5,4	40,6	10,2	-75
Hogars/conyuge																					
Jefes ocupado	10	8	-24	35,9	24,1	-33	21,1	16,0	-24	42,5	37,9	-11	20,6	16,7	-19	44,9	40,9	-8,9	22,7	9,9	-56
desocupado	86	45	-48	83,9	59,6	-29	74,2	61,6	-17	90,9	72,2	-33	73,9	59,5	-19	92,9	92,9	0,0	79,9	33,0	-59
inactivo	74	18	-75	76,1	24,9	-67	64,6	25,7	-60	76,2	51,1		64,5	37,2	-42	78,6	63,8	-18,8	75,4	6,4	-92
Hogars/conyuge																					
JO/CO	4	4	-8	33,5	29,4	-12	8,2	6,3	-23	32,3	30,7	-5	6,8	6,1	-10	45,9	45,2	-1,5	7,7	5,6	-27
JO/CI	21	19	-7	44,8	39,5	-12	36,5	31,2	-12	60,4	57,8	-4	21,9	20,1	-8	64,0	62,6	-2,2	25,3	17,1	-32
JO/CD	24	22	-9	54,4	51,5	-5	48,7	44,6	-8	67,7	63,4	6	27,6	26,3	-5	56,7	56,7	0,0	37,6	26,8	-29
JD/CI	87	43	-51	89,8	78,9	-12	82,7	73,5	-11	91,8	79,3	-14	80,6	75,1	-7	89,7	89,7	0,0	78,7	44,1	-44
JI/CO	38	20	-47	59,3	31,3	-47	36,9	26,6	-28	65,0	45,8	-30	30,7	19,3	-37	72,2	66,5	-7,9	34,8	7,3	-79
JI/CI	79	26	-67	76,9	23,6	-69	71,3	20,7	-71	77,3	40,6	-47	68,8	33,8	-51	76,2	62,8	-17,6	79,6	6,3	-92

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

**Nota:** JO/CO = Jefe Ocupado, Cónyuge Ocupado  
 JO/CI = Jefe Ocupado, Cónyuge Inactivo  
 JO/CD = Jefe Ocupado, Cónyuge Desocupado  
 JD/CI = Jefe Desocupado, Cónyuge Inactivo  
 JI/CO = Jefe Inactivo, Cónyuge Ocupado  
 JI/CI = Jefe Inactivo, Cónyuge Inactivo

Con excepción de Argentina se observa que las transferencias son menos efectivas para aminorar la incidencia de la pobreza entre hogares con miembros desocupados. Por el contrario contribuyen más a la reducción de la incidencia de la pobreza cuando se trata de hogares con jefes inactivos que en aquellos con jefes desocupados, lo que nuevamente responde a la importancia de las jubilaciones y pensiones y a la ausencia de seguros de desempleo. Sólo en Uruguay las transferencias hacia hogares con jefes inactivos reduce la incidencia de la pobreza a niveles de un dígito. Esto refleja la mala calidad de los beneficios en la forma de pensiones y jubilaciones para el resto de los países.

En el Cuadro 5 se aprecia que una vez incluidas las transferencias muchos de los hogares que califican como indigentes a partir de los ingresos de mercado, sólo logran superar la línea de indigencia no así la de pobreza. Esto refleja la ausencia de niveles apropiados de protección. Llama especialmente la atención los casos de Argentina, Costa Rica y México, donde aumenta el número de hogares pobres no indigentes con jefe mujer, denotando las malas condiciones de su inserción laboral y/o de las pensiones que reciben.

### **c. Efecto de la política social sobre la pobreza según estructuras familiares**

Para examinar la protección social al nivel de las personas según la forma como viven con sus familias, se distinguen diferentes estructuras familiares en base a las relaciones de parentesco discriminando especialmente en la ausencia o presencia de hijos dentro del hogar, al igual que la metodología que más adelante se aplica para los países de la OECD.<sup>12</sup>

El rango de la incidencia de la pobreza por ingresos de mercado entre adultos de 25 a 64 años alcanza un mínimo ahora en Argentina (22,3 por ciento) y un máximo en México (57,8 por ciento). La efectividad de las transferencias medida por el porcentaje de reducción de la incidencia de la pobreza antes y después de las transferencias, tiende a ser mayor entre los adultos viviendo en familias sin hijos, reduciéndose a niveles por debajo de un dígito en Argentina y Uruguay, posiblemente por cuanto son los que se hayan en la etapa pasiva de su ciclo de vida (tercera edad).

---

<sup>12</sup> Por diferencias en la forma de consultar sobre los miembros del hogar, hay variaciones entre nuestras mediciones y las de la OECD. Así el tipo de hogar correspondiente a familias sin niños para los países de la OECD significa sin hijos en el hogar para los países de América Latina, y, en ese caso, puede haber algún menor en el hogar correspondiente a otra relación familiar con el jefe.

Cuadro 5  
INDIGENCIA Y POBREZA DE HOMBRES Y MUJERES JEFES DE HOGAR  
PORCENTAJE INDIGENCIA

América Latina	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica			México			Uruguay		
	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var
Total Jefes	24,7	4,3	-82,6	25,9	11,8	-54,4	17,9	6,5	-63,7	29	21,2	-26,9	15,9	7,7	-51,6	32,5	27,3	-36,3	28,7	2,2	-92,3
Hombres	18,8	4	-78,7	22,3	12,5	-43,9	14,6	6,1	-58,2	25,8	20,3	-21,3	11,7	6,1	-47,9	31,0	27,5	-30,3	22,4	2,2	-90,2
Mujeres	41,4	5,2	-87,4	38,8	9,5	-75,5	29,7	7,9	-73,4	39,2	24,3	-38,0	30,4	13,2	-56,6	40,1	26,2	-59,1	44,4	2	-95,5
Jefes 25-64	11,8	4,7	-60,2	20,8	12,9	-38,0	12,6	7,1	-43,7	26,3	20,8	-20,9	10,9	6,5	-40,4	30,3	26,9	-11,2	12,9	2,8	-78,3
Hombres	9,5	4,1	-56,8	18,5	13,4	-27,6	10,8	6,6	-38,9	23,7	20,2	-14,8	7,8	5,4	-30,8	29,5	27,2	-7,8	9,8	2,6	-73,5
Mujeres	21	7,2	-65,7	30,8	11,2	-63,6	21	9,7	-53,8	35,2	23	-34,7	23,1	10,9	-52,8	34,6	16,8	-28,3	23,8	33,5	40,8

Porcentaje pobres no indigentes

América Latina	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica			México			Uruguay		
	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var
Total Jefes	9,1	12	31,9	21,3	20,3	-4,7	18	16,9	-6,1	25,6	25,6	0,0	12,5	13,3	6,4	26,7	29,4	10,1	11,9	8	-32,8
Hombres	9,8	11,8	20,4	21,8	20,7	-5,0	18,3	17	-7,1	26	25,7	-1,2	12,6	12,6	0,0	27,6	29,8	8,0	12,1	8,3	-31,4
Mujeres	7	12,7	81,4	19,3	18,8	-2,6	17,1	16,6	-2,9	24,2	25,4	5,0	12,5	16	28,0	22,1	27,2	23,1	11,5	7,3	-36,5
Jefes 25-64	10,5	11	4,8	21,9	20,9	-4,6	18,7	17,6	-5,9	26,3	26	-1,1	13	13	0,0	27,0	28,6	3,3	13	9,7	-25,4
Hombres	10,7	10,6	-0,9	22	21,1	-4,1	18,6	17,6	-5,4	26,5	25,9	-2,3	12,8	12,2	-4,7	27,4	29,0	2,6	12,6	9,5	-24,6
Mujeres	9,5	12,6	32,6	21,4	20,3	-5,1	19,3	17,5	-9,3	25,5	26,2	2,7	13,7	16,2	18,2	24,3	26,2	11,1	14,4	10,3	-28,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

**Cuadro 6**  
**POBREZA SEGÚN ESTRUCTURAS FAMILIARES DONDE SE INSERTAN LOS ADULTOS.**  
**(POBREZA ABSOLUTA E INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES)**

América Latina	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica			México			Uruguay		
	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var	Merc	Trans	Var
Total personas	31,3	21,0	-32,9	50,7	39,6	-21,9	36,5	26,7	-26,7	59,0	52,6	-10,8	28,6	23,3	-18,6	65,5	63,1	-3,6	36,7	14,9	-59,3
Menores de 25	32,0	27,3	-14,7	55,5	48,4	-12,8	39,3	32,6	-17,2	64,4	59,2	-8,0	30,2	26,7	-11,5	70,4	68,5	-2,7	35,4	22,8	-35,6
Total mayores 25	30,8	16,0	-48,1	45,7	30,6	-33,2	34,1	21,8	-36,0	53,4	45,7	-14,4	26,9	19,7	-27,0	59,1	55,1	-6,8	37,5	10,1	-73,2
Adultos 25-64	22,3	15,5	-30,5	42,8	32,4	-24,3	31,1	22,9	-26,4	51,9	45,5	-12,3	23,2	18,4	-20,7	57,8	55,3	-4,3	27,3	11,9	-56,6
Pareja con hijos	20,9	16,3	-22,2	41,2	36,0	-12,6	29,3	24,2	-16,8	51,2	47,5	-7,3	19,9	17,8	-10,7	57,7	56,4	-2,3	20,4	12,8	-37,2
Jefe con hijos	23,7	16,8	-29,0	48,9	29,1	-40,5	36,3	22,8	-37,4	51,0	41,7	-18,4	30,7	23,8	-22,6	52,6	46,8	-11,0	35,0	13,3	-62,0
Familia extendida	28,2	21,3	-24,4	51,4	36,0	-29,9	36,2	25,3	-30,1	58,7	50,8	-13,4	27,5	21,0	-23,8	67,4	63,9	-5,2	35,3	16,1	-54,2
Familia sin hijos	20,3	7,9	-60,9	33,7	15,3	-54,7	25,2	11,8	-63,2	43,3	33,9	-21,7	25,5	12,6	-50,5	36,2	31,8	-122	31,3	4,5	-85,5
Adultos 65 y más	64,5	17,7	-72,5	67,8	16,9	-75,1	52,8	15,0	-71,6	64,2	47,0	-26,8	52,7	28,7	-45,6	70,5	62,8	-109	67,0	4,9	-92,8

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Aparece como una preocupación de la política social en todos los países sacar de la pobreza absoluta a los jefes con hijos (padres y madres sin pareja, separados/as y viudos/as). Este esfuerzo es especialmente notorio en Brasil y Uruguay. La pobreza de adultos que viven en familias donde son jefes con hijos (sin cónyuge), medida por ingreso de mercado, es en todos los países, la segunda en importancia sólo superada por aquella de adultos viviendo en familias extendidas (excepto Costa Rica donde es la mayor). Sin embargo, entre ellos las transferencias resultan más efectivas para reducir la pobreza. Esto responde a una focalización de los beneficios en el número de niños en hogares de padres sin pareja y en situación de pobreza y responde seguramente a pensiones alimenticias y de viudez.

La efectividad de las transferencias es para todos los países mayor entre las personas mayores de 65 años. Son, sin duda, los más beneficiados con las transferencias. Con excepción de Colombia, Costa Rica y México las transferencias reducen la incidencia de la pobreza entre estas personas a niveles por debajo del 20 por ciento, y a cifras de un dígito en Uruguay.

Por el contrario entre las personas menores de 25 años es donde menos efectivo resulta este conjunto de transferencias. De hecho, conforme a estos resultados, aproximadamente dos de cada tres jóvenes continúa formándose en condiciones de pobreza en Colombia y México. Esta relación se reduce aproximadamente a uno de cada dos en Brasil, a uno de cada tres en Chile y uno de cada cuatro en Argentina, Costa Rica y Uruguay (cuadro 6).<sup>13</sup>

### **3. Comparación de la efectividad de la política social sobre los indicadores de pobreza a partir de la metodología de la OECD**

Para comparar la efectividad de la política de protección social entre los países de América Latina y aquellos de la OECD, al igual que en la sección anterior, se mide el impacto de las transferencias sobre la reducción de incidencia de la pobreza. Esto se realiza tanto para los hogares clasificados según la inserción ocupacional de los jefes y cónyuges como según las estructuras familiares de donde provienen los adultos.

#### **a. Indicadores de bienestar y pobreza relativa**

Tal como se indicó en la OECD se mide un concepto de pobreza relativo y no absoluto como en América Latina. Además los indicadores se construyen utilizando una escala de equivalencia para ajustar el ingreso familiar al tamaño de la familia.<sup>14</sup>

Para efectos de estimar los indicadores conforme a la metodología utilizada por la OECD se realizan dos tipos de ajustes a los datos de América Latina. En primer lugar se estima el nivel de bienestar de cada hogar ajustando el nivel de ingreso disponible en función al tamaño familiar, conforme a la misma escala. Luego se estima la incidencia de la pobreza utilizando un indicador de bienestar relativo, estimado como el 50 % de la mediana del ingreso total ajustado de los hogares.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Este grupo de edad representa más del 50 por ciento de la población en México, Colombia, Brasil y Costa Rica, menos del 40 por ciento en Argentina y Uruguay, y de 45 por ciento en Chile, concentrándose en tipos de familia nuclear y extendida.

<sup>14</sup> Los diagnósticos y recomendaciones de política que surjan de comparaciones entre países sobre pobreza y desigualdad deben revisar las escalas de equivalencia utilizadas para traducir los ingresos disponibles totales en indicadores de bienestar. La elección de la escala de equivalencia afecta a veces en forma sistemática los niveles absolutos y relativos de pobreza, la desigualdad y por ende los ordenamientos de los países conforme a ellos. Este cambio responde a un amplio debate acerca de la forma como debe ponderarse el número de personas del hogar para dividir el ingreso familiar total disponible y obtener un indicador de su bienestar estandarizado por el tamaño familiar (CEPAL, 1999).

<sup>15</sup> De hecho si se continuara comparando con la línea de pobreza absoluta, la pobreza se reduciría automáticamente por el efecto de un menor denominador debido a que ahora cada persona se pondera diferente.

Las diferentes escalas que se utilizan pueden resumirse en un indicador de bienestar (B) o ingreso ajustado, que se define como el ingreso disponible de la familia (D) dividido por el tamaño familiar (F).

$$B = D/F^e$$

La elasticidad de equivalencia, e, varía entre 0 y 1. Mientras mayor su valor menor serán las economías de escala. Sin embargo muchos estudios no ajustan una escala de esta naturaleza, sino que directamente ponderan los adultos que siguen al primero por 0.7; y a los niños por 0.5. Otros incorporan ponderaciones descendentes para cada persona adicional. Algunas escalas se construyen a partir de edades en vez de número de niños. A pesar de todas estas diferencias, la literatura asume que la ecuación (1) resume bastante bien la relación entre necesidad y tamaño.

El Cuadro 7 ilustra para los 7 países de la región cuyos resultados se discutieron con anterioridad, la sensibilidad de este cambio de definición de la pobreza. En primer lugar, con excepción de Brasil, México y Colombia, donde la incidencia de la pobreza absoluta era elevada (columna 1), para todos los otros países este concepto de pobreza relativa eleva la incidencia de la misma. Segundo, el indicador es sensible a las economías de escala, pero no siempre en el mismo sentido. Tercero, el ordenamiento de países cambia radicalmente al colocar un mayor peso en la pobreza relativa (aspectos distributivos). En efecto, México, que se ubicaba penúltimo según la definición de pobreza absoluta, pasa a segundo lugar después de Uruguay conforme a pobreza relativa. Chile que estaba en tercer lugar, pasa al quinto entre los siete de la muestra (sólo por sobre la situación de Brasil y Colombia).

**Cuadro 7**

**MAGNITUD DE LA POBREZA RELATIVA PARA DIFERENTES ELASTICIDADES DE EQUIVALENCIA**  
(Ingreso disponible total y total de hogares)

Países	Metodología CEPAL (pobreza absoluta)	Metodología OECD (pobreza relativa)	Ajuste por adulto equivalente (pobreza relativa)		
	.e = 1  (1)	.e = 1  (2)	.e = 0.5  (3)	.e = 0.75  (4)	Ponderado (0.8 niños) (0.7 adultos) (5)
Uruguay (1997)	5,7	17,3	13,4	14,9	16,6
Argentina (1997)	13,0	20,9	20,3	20,3	20,7
Chile (1996)	19,6	21,6	19,9	20,3	21,5
C Rica (1997)	20,3	20,9	20,3	20,0	20,9
Brasil (1996)	28,6	26,5	24,0	24,3	26,1
México (1996)	43,4	20,5	17,7	19,0	20,7
Colombia (1997)	44,9	26,3	21,5	21,9	23,0

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Los estudios para la OECD realizados a partir del Luxemburg Income Study (LIS) utilizan la medida de pobreza relativa, para la distribución de ingresos familiares disponibles per cápita ajustando por una elasticidad de equivalencia igual a 0.5 (e=0,5). No existe una justificación fundamentada a la selección de e=0,5 excepto que se desea no escoger aquellas escalas que favorezcan a las familias pequeñas en desmedro de las grandes, ni a la inversa. Por este motivo se optó por una situación intermedia de modo de medir la vulnerabilidad tanto de las familias numerosas como pequeñas (Smeeding y Ross, 2001, ps 2 y 3). En lo que sigue se presenta la sensibilidad de nuestros indicadores cuando la pobreza es medida conforme lo hace la OECD cuando utiliza e=0,5.

## b. Comparación de la sensibilidad de los indicadores de pobreza a las transferencias<sup>16</sup>

El Cuadro III.2 ilustra la diferencia en la incidencia de la pobreza entre siete países de la OECD y el mismo número de países de América Latina, sobre la base de una metodología similar. Esta metodología se basa en varios considerandos.<sup>17</sup>

**Cuadro 8**  
**INCIDENCIA DE LA POBREZA RELATIVA A PARTIR**  
**DE INGRESO DE MERCADO CON Y SIN TRANSFERENCIAS**  
(50% del valor de la mediana y  $e = 0.5$ )  
(% de hogares con jefes entre 25 y 64 años)

Países de	Incidencia de la pobreza a partir de:					Efecto política social ((1)-(3))/(1)
	Ingresos de mercado (1)	+ Transferencias Universales (2)	+ Transferencias Universales y Asistenciales (3)**	+ Otros Ingresos	+ Total Transferencias y Arriendo Imputado (4)	
<b>América Latina</b>						
Argentina (1997)	23,9	Nd	17,6	Nd	15,5	-26,4
Brasil (1996)	36,7	Nd	27,8	Nd	24,9	-24,3
Chile (1996)	29,8	Nd	23,6	Nd	20,3	-20,8
Colombia (1997)	26,9	Nd	21,5	Nd	20,1	-20,1
Costa Rica (1997)	22,4	Nd	18,3	Nd	17,6	-18,3
México (1997)	30,5	Nd	27,4	21,8	16,7	-10,0
Uruguay (1997)	36,7	nd	23,6	Nd	14,5	-36,0
Media Simple	29,6		22,8		18,5	-22,3
<b>Desarrollados</b>						
Australia (1994)	23,2	22,2	14,8	Nd	Nd	-36,2
Canadá (1994)	23,9	15,4	14,5	Nd	Nd	-39,3
Alemania (1994)	19,0	10,3	9,4	Nd	Nd	-50,5
Holanda (1991)	24,1	9,8	6,9	Nd	Nd	-71,4
Suecia (1992)	20,7	5,0	3,8	Nd	Nd	-81,6
R Unido (1995)	30,2	21,2	13,2	Nd	Nd	-56,3
E Unidos (1994)	23,2	18,4	18,9	Nd	Nd	-18,5
Media Simple	23,5	14,6	11,6			-50,5

**Fuente:** Tabulados especiales de las encuestas de hogares de CEPAL y Smeeding and Ross, 1999.

**Nota:** se asume que las transferencias incluidas en las estimaciones de América Latina son universales y asistenciales. No existe información acerca de arriendo imputado para los países de la OECD.

Estos resultados se comparan con tres estimaciones de los países desarrollados: la primera a partir de los ingresos de mercado y luego aquellas que incluyen primero las transferencias universales, y luego las transferencias asistenciales. Dado que es imposible en las encuestas de hogares latinoamericanas diferenciar entre las transferencias universales y asistenciales en la forma como lo hace el LIS, en estricto rigor sólo son comparables las estimaciones de los países de la región cuando incluyen las transferencias con aquellas de los países de la OECD que incluyen

<sup>16</sup> Esta sección aprovecha un estudio realizado para ocho países desarrollados de la OCDE, que utiliza el Estudio de Ingresos de Luxemburgo (Luxemburgo Income Study - LIS) para examinar las instituciones y niveles de protección social para el desempleo, la invalidez, la vejez y la asistencia social en general (Smeeding and Ross, 2001).

<sup>17</sup> A menos que se indique lo contrario, la incidencia de la pobreza se mide solo entre aquellos hogares cuyos jefes tienen entre 25 y 64 años de edad; Se utiliza la medida de pobreza relativa empleando como criterio el 50 por ciento de la mediana; los ingresos disponibles son ajustados por adulto equivalente con una elasticidad de ajuste,  $e=0,5$ ; los ingresos disponibles se desagregan para considerar los siguientes componentes. ingresos de mercado (remuneraciones e ingresos monetarios de la propiedad). transferencias privadas (ingresos por pensiones ocupacionales, pensiones por alimentos congruos, transferencias privadas interfamiliares y otros ingresos en efectivo). transferencias universales y sociales (beneficios universales y seguro social, incluyendo retiro social, beneficios para sobrevivientes, compensaciones de desempleo, invalidez de corto y largo plazo, beneficios maternales y paternales, beneficios de enfermedad y asignaciones familiares; impuestos (a la nómina y al ingreso). transferencias de asistencia social (beneficios por prueba de ingreso y de medios, beneficios de emergencia e impuestos sociales que constituyen impuestos negativos en Estados Unidos). Véase Smeeding y Ross, 2001 Appendix Table A-1



ambas transferencias. Adicionalmente para los países de la región existe la estimación que incluyen el arriendo imputado la cual aparentemente no tiene comparación con los países de la OECD. Tres resultados de las comparaciones saltan a la vista (Cuadro 9).

**i. La incidencia de la pobreza relativa medida a partir de ingresos de mercado es menor en los países de la OECD**

La incidencia de la pobreza estimada exclusivamente a partir de los ingresos de mercado resulta mucho menor en la OECD que en América Latina. En América latina la incidencia de la pobreza a partir de las comparaciones de los niveles de bienestar fluctúa entre 24 y 37 por ciento con una media simple de 30 por ciento. En los países de la OECD, fluctúa entre 19 y 30 por ciento con una media de 23,5 por ciento. Existe en la OECD un sólo país (Reino Unido) con una incidencia de la pobreza similar al promedio simple latinoamericano, sin embargo, todo el resto de los países tienen una incidencia de la pobreza sólo comparable con aquella de los países de América Latina donde la incidencia de la pobreza es menor (Argentina y Costa Rica).

**ii. El orden de los países una vez incluidas las transferencias y el arriendo imputado varía**

En América Latina la incidencia de la pobreza conforme a esta medida relativa cambia significativamente el orden de los países según el concepto de ingreso que se mida. De especial interés es el caso de Uruguay. A pesar de que es el país que muestra una mayor reducción de la incidencia de la pobreza como consecuencia de las transferencias, es sólo cuando se incluye el arriendo imputado que la incidencia de la pobreza pasa desde ser una de las mayores a ser la de menor valor entre los países de la región.

Algo similar ocurre entre los países de la OECD, donde la diferencia entre Europa y Estados Unidos es impresionante. De hecho Estados Unidos siendo tercero cuando se mide sobre la base de los ingresos de mercado pasa a ser el último una vez incluidas las transferencias. Lo contrario ocurre con Holanda, que siendo uno de los peores en la ordenación cuando la incidencia se mide por los ingresos de mercado, pasa a ser el segundo cuando se incluyen las transferencias.

**iii. Las transferencias en dinero declaradas a las encuestas de hogares son mas efectivas para reducir la pobreza en los países de la OECD**

Considerando conceptos similares de ingreso, es decir sin incluir los arriendos imputados, la importancia de las transferencias en la disminución de la incidencia de la pobreza es mucho mayor en la OECD (con la excepción de Estados Unidos) que en América Latina. Solo en Uruguay, es similar a la de Australia, Canadá y Estados Unidos que registra los menores impactos de las transferencias sobre la incidencia de la pobreza. En general puede decirse que la red de protección social de los países de la OECD es casi dos veces más efectiva en reducir la incidencia de la pobreza relativa de los ingresos de mercado que la de América Latina.

**c. Pobreza de los hogares según situación ocupacional**

Para el caso de la OECD y dada la importancia de los suplementos a los ingresos del trabajo, la muestra se divide en tres sub grupos dentro de cada país:

- Hogares con tanto el jefe o el cónyuge trabajando jornada completa;
- Hogares con al menos el jefe o el cónyuge a jornada parcial y ninguno de ellos trabajando jornada completa.
- Hogares en que ni jefe ni cónyuge perciben ingresos.

Para América Latina, se distingue entre hogares con ambos cónyuges en los hogares o sólo con jefes, y se diferencia la situación laboral a partir de la condición ocupacional de cada uno de ellos.

En los países de la OECD el trabajo jornada completa de alguno de los dos (jefes o cónyuge) es garantía de baja incidencia de la pobreza. Algo similar ocurre en América Latina, pero con el agravante de que la incidencia es baja sólo cuando ambos (jefe y cónyuge) están ocupados. En este caso, aún con ambos jefes y cónyuges trabajando, la incidencia de la pobreza es relativamente alta en Brasil y México y en menor medida también es relativamente alta en Uruguay y Colombia, lo que se explica por sus bajos niveles de remuneraciones reales.

En el otro extremo, la incidencia de la pobreza entre hogares de la OECD cuyos jefes y/o cónyuges no perciben ingresos del trabajo, es por definición alta y deben confiar en el sistema de transferencias. Este subgrupo representa en algunos países de la OECD un alto porcentaje (entre 20 y 30 por ciento de los hogares en Holanda e Inglaterra), constituyéndose en un gran desafío para la política social. En ambos países pero especialmente en Holanda (al igual que en Suecia)<sup>18</sup> las transferencias contribuyen significativamente a aminorar la incidencia de la pobreza entre estos hogares sin remuneraciones. Lo contrario ocurre en Estados Unidos, donde no hay un sistema de protección para estos hogares. En América Latina, la incidencia de la pobreza por ingresos de mercado también es alta toda vez que el jefe está desocupado o inactivo y el cónyuge es inactivo o desocupado. Sin embargo, sólo cuando la causa de no disponer remuneraciones es la inactividad por retiro, es que las transferencias contribuyen significativamente a su disminución. No ocurre así cuando la causa es el desempleo, lo que obedece a que la red de protección descansa en una importante cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones pero no en un seguro de desempleo. La ausencia de un seguro de desempleo es notoria en prácticamente todos los países de la región. De hecho mientras la incidencia de la pobreza a partir de ingresos de mercado es casi igual entre hogares con jefes inactivos y desocupados, luego de las transferencias es mucho mayor entre hogares con jefes desocupados.

---

<sup>18</sup> Ambos países son considerados "modelos" en lo que se refiere a la protección social (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México 1996).

**Cuadro 9**  
**POBREZA DE HOGARES SEGÚN SITUACIÓN OCUPACIONAL DE JEFES Y CÓNYUGES.**  
**(HOGARES CON JEFES ENTRE 25 Y 64 AÑOS DE EDAD, POBREZA RELATIVA DEFINIDA COMO 50 % DE LA MEDIANA Y E = 0,5)**

América Latina	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica			México*			Uruguay		
	Merc	Tran	Var	Merc	Tran	Var	Merc	Tran	Var	Merc	Tran	Var	Merc	Tran	Var	Merc	Tran	Var	Merc	Tran	Var
Total	23,9	17,6	-26	36,7	27,8	-24	29,8	23,6	-21	26,9	21,5	-20	22,4	18,3	-18	30,5	21,8	-29	36,7	23,6	-36
Hogar s/cónyuge																					
Jefes ocupado	14,4	11,8	-18	34,8	25,3	-27	23,9	19,3	-19	23,3	20,1	-14	22,3	18,1	-19	27,5	16,5	-40	37,8	25,6	-32
desocupado	99,9	61,1	-33	81,8	57,0	-30	77,3	69,2	-10	81,8	54,3	-34	62,8	55,3	-12	68,4	46,4	-32	84,8	61,4	-28
inactivo	64,1	37,1	-42	69,1	27,5	-60	66,6	38,7	-39	55,7	28,4	-49	57,5	38,1	-34	55,8	25,1	-55	76,3	33,6	-56
Hogar c/cónyuge																					
JO/CO	3,8	3,4	-11	26,5	24,0	-9	6,2	5,1	-18	9,5	8,9	-6	5,5	4,6	-16	19,7	15,8	-20	12,9	9,91	-23
JO/CI	20,0	18,4	-8	34,0	30,4	-11	33,4	29,5	-12	28,7	27,0	-6	20,2	18,9	-6	30,8	25,0	-19	38,0	29,5	-22
JO/CD	30,8	29,0	-6	43,4	40,3	-7	43,1	39,7	-8	35,1	29,6	-16	26,2	24,7	-6	28,7	25,8	-10	52,7	41,5	-21
JD/CI	87,6	47,6	-46	86,5	75,0	-13	83,2	74,4	-11	82,0	64,2	-22	74,8	72,8	-3	64,3	40,0	-38	84,6	62,0	-27
J/CO	46,8	33,5	-28	44,1	24,8	-44	34,8	26,4	-24	28,2	16,1	-43	22,1	16,5	-25	32,9	20,0	-39	48,2	18,7	-61
J/CI	70,5	27,0	-62	68,7	24,5	-64	69,7	27,1	-61	58,8	12,7	-78	57,2	25,8	-55	42,6	19,6	-54	85,0	25,7	-70
<b>OECD</b>	<b>Australia</b>			<b>Canadá</b>			<b>Alemania</b>			<b>Holanda</b>			<b>Suecia</b>			<b>Inglaterra</b>			<b>Estados Unidos</b>		
Total	23,2	14,8	-36	23,9	14,5	-39,3	19,0	9,4	-50,5	24,1	6,9	-71,4	20,7	3,8	-81,6	30,2	13,2	-56,3	23,2	18,9	-18,5
J completa	5,1	3,3	-35	4,9	2,9	-40,8	1,4	1,4	0,0	2,5	0,8	-68,0	4,4	1,8	-59,1	1,6	0,9	-43,8	6,5	6,2	-4,6
J parcial	31,6	18,5	-42	42,8	23,9	-44,2	32,4	17,1	-47,2	31,3	14,6	-80,4	29,2	3,5	-88,0	34,2	13,6	-60,2	43,7	35,4	-19,0
Sin perceptores	86,3	56,7	-34	90,7	58,8	-35,2	89,8	38,3	-57,3	91,2	17,9		94,8	17,3	-81,8	77,2	34,0	-56,0	90,4	68,4	-24,3

**Fuente:** Tabulados especiales de las encuestas de hogares de CEPAL y Smeeding and Ross, 1999.

**Nota:** JO/CO = Jefe Ocupado, Cónyuge Ocupado  
 JO/CI = Jefe Ocupado, Cónyuge Inactivo  
 JO/CD = Jefe Ocupado, Cónyuge Desocupado  
 JD/CI = Jefe Desocupado, Cónyuge Inactivo  
 J/CO = Jefe Inactivo, Cónyuge Ocupado  
 J/CI = Jefe Inactivo, Cónyuge Inactivo

(\*)México, incluye ingresos definidos como transferencias más los otros ingresos.

En una situación intermedia se ubican en la OECD los hogares con trabajadores a tiempo parcial donde de nuevo los resultados varían conforme a la fortaleza del sistema de protección social. En especial la seguridad social universal juega un papel fundamental para sacar de la pobreza a estos hogares. Esta situación, que para los países de América Latina la vinculamos a aquella cuando hay sólo uno ocupado y el otro está desocupado o inactivo, muestra por el contrario que es donde menos efectiva resulta la red de protección social.

Entre los países de la OECD, la posibilidad de distinguir diferentes tipos de transferencias permite examinar la importancia de cada una de ellas en la reducción de la incidencia de la pobreza. Las transferencias privadas netas del pago de impuestos juegan un papel pequeño ya que sus efectos son reducidos y se compensan entre sí, toda vez que los impuestos tienden a aumentar la pobreza y las transferencias privadas a reducirla. En casi todos los países de la OECD, los beneficios de la seguridad social: pensiones de invalidez, seguros de desempleo, asignaciones familiares, compensación de trabajadores y de maternidad, juegan el mayor papel en la reducción de la pobreza. En Australia e Inglaterra donde existen otros programas de asistencia social que operan sobre la base de prueba de medios e ingresos, la seguridad social no es la principal fuente de reducción de la pobreza. En todos los otros países, las transferencias de la seguridad social proveen dos tercios o más del efecto de la reducción de la pobreza del sistema de protección social.

#### **d. Pobreza de adultos (25 a 64 años) según estructura familiar**

El Cuadro 10 reproduce para la OECD y para los países de la región la incidencia de la pobreza entre adultos de 25 a 64 años, según el tipo de familia en que residen. En los países de la OECD existe entre ellos un rango relativamente amplio de tasas de pobreza cuando se mide a partir de los ingresos de mercado (desde un mínimo de 16,8 por ciento en Alemania y un máximo de 27,2 por ciento en Inglaterra). El hecho de que persistan amplias diferencias después de incluir las transferencias (varían entre 3,1 por ciento en Suecia hasta 15,4 por ciento en Estados Unidos), indica la variedad de casos en cuanto a la efectividad de la política social.

En América Latina el rango dentro del cual varía la incidencia de la pobreza entre países para ese mismo grupo de adultos según ingreso de mercado también es grande, y en torno a tasas bastante más elevadas (solo comparables con la de Inglaterra). La más baja la de Costa Rica con 20,7 por ciento y la más alta la de Uruguay con 37,0 por ciento. Luego de las transferencias el rango continúa amplio y en torno a una media que recién se aproxima a las tasas de pobreza de la OECD antes de las transferencias, con un mínimo de 16,3 por ciento en Costa Rica y de 25 por ciento en Brasil.

Entre los que viven como *jefes con hijos* (padres solteros, separados o viudos), la incidencia de la pobreza en la OECD es superior a 59 por ciento según ingreso de mercado (con excepción de la situación en Suecia). En Australia, Canadá, Alemania y Estados Unidos, las políticas hacia ellos no son muy efectivas ya que luego de las transferencias continúan pobres más del 47 por ciento de ellos. En cambio este grupo resulta de los más favorecidos por las transferencias en Holanda, Suecia e Inglaterra, aunque con diferencias entre sí. En Suecia, por ejemplo, se reduce la incidencia de la pobreza a una tasa correspondiente al 4 por ciento de ellos, y en Holanda e Inglaterra a sólo 32 y 43 por ciento respectivamente (Smeeding y Ross, 2001.). En América Latina el grupo de jefes con hijos es donde la incidencia de la pobreza es mayor pero también donde la efectividad de la política social es igual o superior al promedio de aquella para los otros adultos. Sin embargo, al compararse con la situación de los países de la OECD dicha efectividad es solo equivalente a lo que ocurre en los países donde la política es menos efectiva. El peso relativo de este tipo de estructura familiar es tres veces mayor en América Latina que en la OECD.



Los adultos que viven en *familias extendidas* en la OECD, no sólo escapan en una alta proporción de la pobreza medida por ingresos de mercado, sino que se benefician también de las transferencias en todos los países alcanzando cifras de un dígito, excepto en Estados Unidos. En América Latina la familia extendida es la segunda opción de tipo de familia, después de la familia nuclear. No es una forma de organización que permita superar la pobreza medida por ingreso de acuerdo por ingreso de mercado, y aun cuando en varios países se benefician de transferencias en forma importante, estas no fluyen en montos suficientes como para reducir la incidencia de la pobreza a cifras de un dígito.

Entre las familias con niños la importancia de la asistencia social se incrementa en varios países de la OECD (Smeeding y Ross, 2001). En esos países si bien las parejas con hijos se benefician de la seguridad social, la presencia de niños en esos hogares destaca también el papel de la asistencia social, especialmente en Inglaterra, Canadá, y Suecia. Entre las parejas con niños, las tasas de pobreza después de las transferencias varían entre 2 por ciento en Suecia y otras de dos dígitos en Australia (10,6 por ciento), Estados Unidos (11,8 por ciento) e Inglaterra (12,3 por ciento). En América Latina en cambio, los hogares con hijos es donde menos efecto tienen las transferencias. Las transferencias juegan un papel menos importante en el caso de parejas con niños (es decir hogares plenamente constituidos) que cuando se trata de algún jefe de hogar sólo y con niños. En este último caso hay una presencia importante de transferencias especialmente en Brasil y México, y en menor medida en Chile y Uruguay.

Si ampliamos nuestra definición de adultos para incluir a los ancianos mayores de 65 años, en la OECD se aprecia que es el grupo que más se protege mediante las transferencias, con la excepción de Suecia, donde se protege por igual a todos los grupos. Sin embargo, persiste un amplio rango de incidencia de la pobreza entre este grupo luego de las transferencias. Desde una tasa elevada en Australia de 33 por ciento (donde se aplica una prueba de medios en vez de un beneficio de retiro) hasta tasas inferiores a 5 por ciento en Holanda. Sólo en Canadá y Alemania alcanzan, al igual que en Holanda, tasas de un solo dígito para este grupo vulnerable. En Estados Unidos alcanza a 22,7 por ciento, y 14 por ciento en Inglaterra. En la OECD las transferencias privadas juegan en la forma de pensiones ocupacionales un papel importante en Holanda y también en Inglaterra, Canadá y Alemania (Smeeding y Ross, 2001). La Seguridad Social juega el mayor papel en la atenuación de la pobreza entre este grupo, pero tanto en Suecia como en Inglaterra y Canadá, la asistencia social también contribuye significativamente.

En América Latina, también el grupo de los mayores de 65 años destaca en todos los países como aquel hacia el cual más contribuyen las transferencias a aminorar la pobreza. Sin embargo, dada la alta incidencia de la pobreza debido a la ausencia de ingresos de mercado en este grupo y la baja cobertura y menor calidad de los beneficios, la tasa de pobreza después de las transferencias es superior a la de los otros grupos vulnerables en Argentina, Colombia, Costa Rica y México. En estos cuatro países la incidencia de la pobreza relativa entre los mayores de 65 años es superior a 26 por ciento en todos los casos, y alcanza a 34 por ciento en Argentina. Sólo en Brasil, la incidencia de la pobreza después de las transferencias se acerca a cifras de un dígito. En Chile y Uruguay bordea al 20 por ciento.

## V. Consideraciones finales

Las personas y sus familias disponen de dos estrategias de auto protección frente a los riesgos asociados a sus ingresos durante el ciclo económico: la ocupación de miembros del hogar diferentes al jefe (especialmente el/la cónyuge), y la organización de las familias. Los sistemas de protección social pueden complementar estas estrategias contribuyendo adicionalmente al ingreso familiar mediante un conjunto de transferencias en dinero efectivo.

Al utilizar el criterio de la OECD para comparar América Latina con los países desarrollados los indicadores de pobreza varían, así como también la medición del impacto de las políticas sociales asociadas a las transferencias en dinero que se han medido en las encuestas. El énfasis en la pobreza relativa en los criterios de la OECD aumenta la incidencia de la pobreza entre los países donde han existido avances en la superación de la pobreza absoluta pero no se ha eliminado con igual énfasis las desigualdades (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica). Por otro lado reduce la medición de la incidencia de la pobreza en aquellos con elevada pobreza absoluta (Brasil, Colombia y México). Finalmente reduce en todos los países la incidencia de la pobreza al considerar economías de escala en el consumo familiar

### a. Auto protección mediante el empleo y la política social

Sobre la base del criterio de la OECD, el Cuadro 11 agrupa los promedios simples de la incidencia de la pobreza entre hogares según la situación ocupacional del jefe y cónyuge, distinguiendo tres situaciones: aquellos hogares sin problemas de empleo, aquellos con problemas de empleo, y aquellos sin perceptores.<sup>19</sup>

Al comparar con los países de la OECD llama la atención que los problemas de empleo que enfrentan las familias latinoamericanas son diferentes a aquellos de los países de la OECD.<sup>20</sup> Se originan en las limitaciones al empleo de ambos cónyuges en el mercado de trabajo lo cual aparece como una condición necesaria para superar la pobreza.<sup>21</sup> Tanto la falta de las oportunidades de empleo, como el cuidado de los niños en los hogares pobres y las bajas remuneraciones (que limitan la capacidad para que los cónyuges puedan sustituir su trabajo en el hogar), impide que un número creciente de familias logre superar la pobreza mediante el empleo de ambos cónyuges en el mercado de trabajo. Más aún, durante las crisis muchas familias experimentan la cesantía de su receptor principal de ingresos.<sup>22</sup> Frente a esta situación la política social muestra importantes debilidades respecto a sus similares de la OECD, en particular debido a la incapacidad para hacer frente a los problemas de empleo y por tanto en reducir la vulnerabilidad de los hogares a los riesgos de la carencia de ingresos, acentuando la inseguridad económica de sus miembros (Rodrik, 2001).<sup>23 24</sup>

<sup>19</sup> Véanse las definiciones en los cuadros. Para fines ilustrativos, se reproducen ahí los resultados con la pobreza absoluta.

<sup>20</sup> En América Latina la auto protección ocurre sólo con la creación de condiciones y oportunidades para que ambos (jefes y cónyuges), laboren en el mercado de trabajo. En los países de la OECD, en cambio, la auto protección por ausencia de problemas de empleo ocurre cuando uno de sus miembros logra emplearse a jornada completa.

<sup>21</sup> En América Latina la auto protección mediante la ocupación de jefes y cónyuges ocupados reduce la incidencia de la pobreza a sólo 12 % en hogares cuando ambos cónyuges forman el hogar y a 26 % de los hogares sólo con jefes. En los países de la OECD la auto protección mediante jornada completa de uno de ellos reduce la incidencia de la pobreza a 3.8 %.

<sup>22</sup> En América Latina la falta de empleo para uno de los dos cónyuges eleva la incidencia de la pobreza a tasas de 31%, por sobre 80 % si ninguno percibe ingreso, y sobre 63 % si el motivo de esto último es que ambos están retirados. En la OECD, en cambio, la falta de empleos a jornada completa del jefe y cónyuge eleva significativamente la incidencia de la pobreza desde cifras de un dígito a tasas superiores a 35 por ciento si sólo trabajan a jornada parcial, y a tasas superiores a 88 por ciento cuando no hay perceptores.

<sup>23</sup> En América Latina, la red de protección social implícita en las transferencias reduce la incidencia de la pobreza a 26 % en los hogares donde uno de ellos sigue empleado. Lo reduce a tasas sobre 58 % en los hogares donde el problema es la desocupación de ambos, sin embargo la reduce a tasas entre 23 y 33 % si el problema es que están retirados. En la OECD la red de protección social

Mientras en la OECD el 62 % de los hogares (promedios simples) viven sin problemas de empleo, en América Latina lo hacen el 45 % de los hogares. Aquellos con problemas en la OECD representan el 22 % en cambio en América Latina el 45 % tienen problemas. Finalmente, en la OECD el 16 % de los hogares carecen de perceptores de ingreso de mercado y en América Latina el 10 % de los hogares están constituidos por inactivos.

**Cuadro 11**

**POBREZA EN HOGARES CON JEFES 25 Y 64 AÑOS SEGÚN SITUACIÓN DE EMPLEO**  
(Promedio simples para pobreza medida a partir de 50 % de la mediana y tamaño familiar ajustado por  $e=0.5$ )

Categoría	Porcentaje hogares	Pobreza relativa (e=0.5)		Pobreza absoluta (e=1)	
		Medición a partir Ingreso de mercado	Medición a partir Ingreso disponible	Medición a partir Ingreso de mercado	Medición a partir Ingreso disponible
América Latina	100				
<b>Hogares c/Cónyuge</b>	75,0				
Sin problemas <sup>a</sup>	27,6	12,0	10,2	19,4	17,6
Con problemas <sup>b</sup>	42,7	30,5	26,1	39,7	35,7
Problema total <sup>c</sup>	1,5	80,4	62,3	85,4	70,8
Inactivos <sup>d</sup>	3,2	64,6	23,2	73,0	30,5
<b>Hogares s/cónyuge</b>	25,0				
Sin problemas <sup>a</sup>	17,4	26,3	19,5	27,5	21,4
Problema Total <sup>c</sup>	1,2	79,5	57,8	82,4	59,1
Inactivo <sup>d</sup>	6,4	63,6	32,6	67,9	35,3
OECD	100,0				
Sin problemas <sup>a</sup>	62,2	3,8	2,5		
Con problema <sup>b</sup>	27,1	35,0	18,1		
Sin perceptores <sup>e</sup>	15,7	88,6	41,6		

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

**Notas:**

- <sup>a</sup> En América Latina en los hogares con cónyuges cuando ambos están ocupados, en los hogares sin cónyuges cuando el jefe está ocupado, en la OECD cuando al menos uno de los dos tiene jornada completa
- En América Latina cuando uno de los cónyuge esta inactivo o desocupado. En la OECD cuando ninguno de los cónyuges consigue trabajo jornada completa
- <sup>c</sup> En América latina cuando ambos cónyuges están desocupados o uno de los dos inactivos o desocupados
- <sup>d</sup> Cuando ambos cónyuges están inactivos
- <sup>e</sup> Cuando no hay perceptores en el hogar

## b. Auto protección mediante la estructura familiar y política social

El Cuadro 12 agrupa los promedios simples de la incidencia de la pobreza entre adultos de 25 a 64 años según la familia en la que están insertos, distinguiendo cuatro tipos de familias: aquella nuclear constituida por una pareja con hijos, aquella constituida solo por el jefe con hijos, aquella constituida por la familia extendida, y aquella donde no hay hijos. Además se estima la incidencia de la pobreza para los adultos mayores de 65 años, independientemente de la familia donde residen.

Al comparar con los países de la OECD llama la atención que tampoco la protección a través de diferentes estructuras familiares es superior en América Latina respecto a los países de la OECD. La conformación de familias nucleares o extendidas, actúa aminorando la pobreza con más efectividad en los países de la OECD que en aquellos de la región.<sup>25</sup> Aún más, tales familias se

reduce la incidencia de la pobreza a 18 por ciento en los casos de familias con problemas de empleo donde persisten perceptores y solo a 42 por ciento (en promedio) cuando no hay perceptores.

<sup>24</sup> Se aprecian fuertes diferencias entre países, siendo mucho mas eficaz la red de protección en Suecia, donde en los hogares con perceptores ven reducida la incidencia de la pobreza a niveles menores de 5 % y en los hogares sin perceptores a niveles inferiores a 20 %. En Estados Unidos en cambio, la red reduce la incidencia de la pobreza hasta niveles de 35 % en el caso de hogares con perceptores, y a 68 % en el caso de hogares sin perceptores.

<sup>25</sup> Mientras en la OECD la auto protección mediante estructuras familiares ocurre en los casos de la familia extendida o aquella nuclear (constituida por la pareja y sus hijos), en América Latina las mismas estructuras familiares no constituyen importantes amortiguadores de la pobreza, y en especial la familia extendida. En efecto, en la región la incidencia de la pobreza entre familias extendidas o la nuclear se mantiene a tasas de 28 y 26 por ciento respectivamente, cifra similar a la del promedio observado para el



benefician de transferencias en montos muchos más significativos en la OECD que en la región.<sup>26</sup> Cuando viven en calidad de jefes con hijos, los adultos muestran una menor incidencia de la pobreza en los países de la región que en aquellos de la OECD, lo que responde a la necesidad de participar en el mercado de trabajo para la subsistencia. Sin embargo, las transferencias no los benefician tanto como en la OECD.<sup>27</sup> Las familias sin hijos, tampoco son importantes beneficiarias, excepto cuando están constituidas por pensionados y retirados.<sup>28</sup>

Entre los mayores de 65 años, en la OECD la incidencia de la pobreza se aumenta a casi 85 por ciento, cosa que no ocurre en América Latina, donde aún muchos de ellos subsisten con ingresos de mercado y una incidencia de la pobreza igual a 58%. Sin embargo, los beneficios dirigidos hacia ellos reducen casi en un 85 % la incidencia de la pobreza en la OECD, y sólo en un 53 % en América Latina.

Mientras en la OECD el 34% de los adultos vive en familias nucleares o extendidas, aquellos en América Latina son un 66%. Además en América Latina la familia extendida donde vive el 21% de los adultos, no constituye necesariamente una forma de protección contra la pobreza, sino un reflejo de la misma como consecuencia de la institución del "allegado". Aquellos adultos que viven como jefes con hijos son el 2,5% del total en la OECD y el 6% del total en América Latina. Los adultos que viven en familias sin hijos son el 42% en la OECD y sólo el 13% en América Latina.

Cuadro 12

## POBREZA ENTRE ADULTOS DE 25 A 64 AÑOS SEGÚN ESTRUCTURA FAMILIAR DONDE VIVEN

Categoría	Porcentaje e hogares	Pobreza relativa (e=0,5)		Pobreza absoluta (e=1)	
		Medición a partir Ingreso de mercado	Medición a partir Ingreso disponible	Medición a partir Ingreso de mercado	Medición a partir Ingreso disponible
América Latina	100				
<b>Adultos 25-65 años</b>	84,7	28,4	20,7	36,6	28,8
Pareja c/hijos	45,1	26,2	19,9	34,4	30,1
Jefe c/hijos	5,9	37,5	25,3	39,7	27,8
Familia extendida	20,6	28,4	18,9	43,5	33,5
Familia s/hijos	13,2	31,3	18,0	30,8	16,8
Adultos 65 y +	15,3	58,4	27,3	62,8	27,6
OECD	100,0				
<b>Adultos 25-65 años</b>	79,0	21,2	9,4		
Pareja c/hijos	26,6	13,4	8,4		
Jefe c/hijos	2,4	64,4	39,1		
Familia extendida	7,7	17,9	8,8		
Familia s/hijos	42,4	23,6	8,5		
Adultos 65 y +	21,0	83,9	13,5		

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

### c. Implicaciones para el diseño de la protección social

total de personas. En los países de la OECD, en cambio, la familia extendida o la nuclear constituye la mejor forma de autoprotección al reducir la incidencia de la pobreza a tasas de 18 y 13 por ciento respectivamente, muy por debajo del promedio.

<sup>26</sup> En América Latina, opera hacia estas estructuras familiares un conjunto de transferencias que aminoran la incidencia de la pobreza en forma insuficiente (continúa a tasas cercanas al 20). En la OECD, en cambio, opera para estas familias un conjunto de transferencias que aminoran la incidencia de la pobreza hasta niveles de un dígito (aunque con excepciones).

<sup>27</sup> En la OECD cuando un adulto vive en calidad de jefe con sus hijos, experimenta altos niveles de pobreza, casi el doble de la que experimentan adultos en similares condiciones en América Latina. Hacia ellos, y con excepción de Suecia, la política social en la OECD no es suficiente (reduce la incidencia en un 40 %), permaneciendo un alto porcentaje en calidad de pobres después de las transferencias. Esto también ocurre en América Latina, en el sentido que es donde la política social tiene un impacto aún menor.

<sup>28</sup> Para aquellos adultos que viven en familias sin hijos, tanto en la OECD como en América Latina la incidencia de la pobreza se eleva levemente por sobre el promedio observado para el total de adultos. Sin embargo, mientras en la OECD la política social reduce la incidencia entre ellos a tasas de un sólo dígito, en América Latina, continúa cercana a 20 %.

Las sociedades latinoamericanas no solo no generan las condiciones para que ambos cónyuges puedan emplearse, sino que gran parte del empleo generado es de baja calidad, condiciones de subempleo y/o empleo temporal. Por su parte las estructuras familiares tampoco parecen ofrecer resguardos apropiados. La familia extendida antes que un vehículo para superar la pobreza, representa una manifestación de la misma, donde miembros adicionales no contribuyen proporcionalmente al ingreso familiar disponible. La política social en la región adolece de deficiencias importantes respecto a aquellas implícitas en la situación de los países de la OECD. En esos países la política social reduce en 56 por ciento la incidencia de la pobreza entre los adultos de 25 a 65 años, mientras que en los países de la región lo hacen entre 21 y 27 % (dependiendo del concepto que se utilice). No existen seguros de desempleo u otros mecanismos compensatorios significativos para proteger sus ingresos. Tampoco las medidas de asistencia social aminoran significativamente estas situaciones, como en la OECD.

Frente a estas divergencias con los países de la OECD existen dos inquietudes que surgen en torno a los mecanismos de protección social: (1) la importancia que debe asumir la política social en la protección de los jóvenes para romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza; y (2) los límites que imponen al financiamiento de los programas distributivos de los países de la región la actual carga tributaria, los bajos niveles de ingreso y la necesidad de mantener la sustentabilidad macroeconómica.

#### **i. Responsabilidades fiscales en la protección de los jóvenes y transferencia intergeneracional de la pobreza.**

Los mayores montos de gasto social en seguridad social tienen importantes efectos en la reducción de la incidencia de la pobreza medida en las encuestas de hogares, especialmente a través del pago de pensiones y jubilaciones. Aunque muy por debajo de los niveles de la OECD donde estos gastos fluctúan entre 12 y 25 por ciento del PIB, estos pagos ya representan un porcentaje importante del PIB de los países de la región (en torno a 6 por ciento en Colombia, Costa Rica y Chile, 8 por ciento en Argentina, 11 por ciento en Brasil y 15 por ciento en Uruguay). En ambos grupos de países no se incluyen los gastos en salud y educación pública.

A pesar de estos esfuerzos es preciso mejorar la eficiencia de la protección a través de la seguridad social, sobre todo si se recuerda que sus beneficios actuales no logran reducir la incidencia de la pobreza a niveles de un dígito con sólo pocas excepciones. Junto a la creciente necesidad de mejorar la seguridad social para la vejez, la política de protección social implícita en las encuestas de hogares deja de manifiesto la debilidad de los seguros de desempleo como mecanismo de protección social, lo que no ocurre en la OECD. También, deja al descubierto la incidencia de la pobreza en que vive y se educa la mayoría de la población joven en la región. La pobreza medida después de incluir estas transferencias monetarias de la política social en los ingresos disponibles de las familias, indica que esos programas dejan entre un cuarto y dos sextos de la juventud en situación de pobreza, lo que exige de otros programas para apoyarlos en su formación y preparación para el mercado de trabajo. Estos componentes no están incluidos en las transferencias reportadas a las encuestas no obstante deben sumarse a las responsabilidades fiscales con la política social para cerrar el círculo vicioso de la pobreza. En ausencia de mejores condiciones en el mercado de trabajo la política social requiere diseñar seguros de desempleo y transferencias en favor de la juventud cuyas familias están sumidas en la pobreza. Resolver el problema de la pobreza en la región, implica no sólo aumentar la cobertura y la calidad de las pensiones y jubilaciones, sino adicionalmente romper con el mecanismo de transferencia intergeneracional mediante el diseño y financiamiento de un sistema de educación apropiado que permita la retención de la juventud e incentive su contribución a mejorar la competitividad.

## ii. Macroeconomía, política social y papel del sector privado

Los análisis anteriores confirman la importancia del empleo como principal mecanismo de autoprotección. Debido a los bajos niveles de productividad y de las remuneraciones el desafío es el de proveer empleo para ambos: jefes y cónyuges. Por ende el énfasis en el crecimiento y la generación de empleo merecen ser considerados como objetivos permanentes de la política macroeconómica. En este plano, el desafío para la política social es el de que junto con financiar los beneficios de la protección social debe evitar presiones hacia la generación de desequilibrios internos. En particular debe contribuir a consolidar una situación superavitaria del presupuesto fiscal para colaborar a la formación y no a la demanda de ahorro financiero. Dentro de esta restricción es que, por un lado, deben examinarse las responsabilidades fiscales de las garantías asociadas a la protección social y hacer las provisiones de fondos de contingencia así como de emergencia para activar programas en esas eventualidades. Por otro lado se debe asignar en forma eficiente y eficaz de inversión social en educación y salud focalizada hacia los jóvenes de familias pobres.

Es en este contexto que la búsqueda de la apropiada mezcla de los roles públicos y privados tanto en la gestión de empresas como en los programas sociales es esencial. No siempre existe razón para justificar la provisión por parte exclusiva del Estado de bienes y servicios económicos como tampoco de aquellos de la política social. En cada caso una separación de las funciones de financiamiento, provisión y regulación permiten identificar claramente el papel que puede ejecutar el Estado en cada situación particular. De especial importancia, no obstante, es su papel distributivo en la sociedad, así como el de garante de la solvencia, credibilidad e idoneidad de las instituciones involucradas. Tales objetivos debe lograrlos en su calidad de orientador de la política de protección social, ejecutando las funciones de regulación, supervisión y distribución. En el contexto de un mundo globalizado los métodos de financiamiento de los programas no deben atentar contra la competitividad de las empresas en el contexto internacional.

En definitiva, para cumplir con la meta del milenio será necesario complementar el actual modelo de desarrollo, conjugando la liberalización económica con una política social más activa. Deberá fortalecerse la política de protección social de modo de reducir el efecto nocivo de las asimetrías antes identificadas. Lo anterior debe realizarse en un estricto ambiente de equidad, solvencia y eficiencia, mediante un pacto social y fiscal. Este debe considerar el financiamiento y la provisión privada de servicios sociales, pero mediante un diseño que evite excluir de sus beneficios a los sectores mas pobres (véase para el caso de salud Titelman y Uthoff, 2003), aprendiendo de algunos modelos de protección social de la OECD.

## Bibliografía

- Buhmann Brigitte, y otros, (1998), Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database.
- CELADE, (1996), Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: una contribución al diseño de políticas y programas.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005), *Panorama social de América Latina Edición 2004*, LC/G.2259-P Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(CEPAL, 2004), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, LC/G.2255P/E, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2000) *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* LC/G.2096 Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(1999), 4o Taller Regional “La medición de la pobreza: el método de las líneas de la pobreza”.
- Contreras Dante, Bravo David y Millan I. (1999), El impacto de las Políticas Sociales sobre la distribución del ingreso en Chile. (mimeo). Agosto. Representante de Economía, Universidad de Chile.
- Jimenez Durán Octavio, Ruezga Barba Antonio. (1996), Normas fundamentales de la seguridad social internacional. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México .
- Lustig Nora (2000), Las crisis y la incidencia de la pobreza. Macroeconomía socialmente responsable. Serie de informe técnicos de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Carib*, LG.2331, Santiago de Chile.
- Ocampo, José Antonio, (2000a). La brecha de la equidad. La ampliación de las desigualdades. *Realidad Económica N° 172*, mayo-Junio, instituto Argentino para el desarrollo económico.
- \_\_\_\_\_(2000b). Más allá del consenso de Washington : Una visión desde la Cepal . Controversias y Consensos. *Revista de Ciencias Sociales, N° 3* enero, Bolivia.
- Pollack, Molly y Uthoff, Andras, (1998). Poverty and the Labour Market: Greater Santiago, 1969- 85., in Gerry Rodgers (ed) *Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American cities* . International Labour Office, ILO, Geneva.
- Rodrik Dani, (2001), Porqué hay tanta inseguridad económica en América Latina *Revista de la CEPAL 73*. Abril 2001. Santiago de Chile.
- Smeeding , Timothy y Ross R., (2001), “Social Protection for the Poor in the Developed World: The evidence from LIS“. In Lustig Nora Shielding The Poor. Social Protection in the Developing World. Inter-American Development Bank.
- Smeeding and Ross, (1999), "Social Protection for the Poor in the Developed World: The Evidence from LIS". Timothy M. Smeeding and Katherin Ross. Center for Policy Research Syracuse University. Interamerican Development Bank Conference on Social Protection and Poverty.
- United Nations (2000), United Nations Millennium Declaration. Millennium Summit , New York 6-8 de septiembre.
- Titelman, D. y Uthoff Andras, (2003), "Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal" 2003, *Serie de Financiamiento del desarrollo número 134. CEPAL*.

## C. Las familias y las políticas públicas: hacia una “sociedad de redes”

---

**Marta Maurás**

En 1998 publicamos con UNICEF y Santillana un libro titulado “*Regreso a casa: la familia y las políticas públicas*”. Ha pasado más de un lustro y nos volvemos a preguntar qué ha sucedido con las políticas sociales en relación con la familia. Ya en Guadalajara, México Cecilia Kaluf –mi co-autora- se hacía estas preguntas. ¿Han incorporado las políticas una visión desde la familia? ¿Cuál ha sido el efecto de las transformaciones que están ocurriendo en la sociedad en este cambio de siglo, ayudan ellas a pensar las políticas públicas desde las familias? ¿Sigue teniendo sentido plantear que el Estado debe delinear una política de intervención en un ámbito tan privado como la familia o hay alguna otra forma de mirarlo? ¿Se han adelantado experiencias en esta dirección?

En la última parte de esta presentación intentaré responder a estas preguntas, avanzando una propuesta. Antes repasaré por qué las políticas públicas debieran tener interés en abordar el tema de la familia; describiré cuál ha sido históricamente la relación entre familia y Estado y el cambio que se ha producido en ella; discutiré cuáles son los cambios sociales más trascendentes que están afectando a la familia latinoamericana para derivar de allí una reflexión sobre el sentido y la orientación que debieran tener las políticas sociales con relación a la familia en este inicio de siglo, ilustrada con algunos ejemplos de lo que se está haciendo en Chile a este respecto. Un examen más detallado y

comparativo con los otros dos países incluidos en nuestro estudio original, Colombia y Jamaica, merecería tiempo y recursos con los que no contamos hoy.

## **1. ¿Por qué el diseño de las políticas sociales debiera incorporar una visión de la familia?**

No diré nada nuevo, pero por importante merece reiterarse.

La familia es el espacio de intimidad donde se forman y reproducen los modelos de identidad personal y comunitaria. Es el lugar básico del aprendizaje de los valores sociales. A través del ejercicio de las relaciones familiares, se recrean los comportamientos de la sociedad.

La familia es, por consiguiente, el sitio de reproducción de la cultura. Es el primer y más importante agente de socialización en una comunidad.

Fenómenos modernos como la violencia contra la mujer, los niños de la calle y abandonados, el aumento del uso de drogas, la creciente prostitución infantil y el abuso sexual en niños, la formación de pandillas juveniles que aterrorizan barrios y comunidades, etc. se atribuyen en gran medida a que la familia no ha sabido asumir su responsabilidad formadora. Se sostiene que la familia ha dejado de ser el lugar donde se da el sentido de pertenencia, de tradición, de amor, de comunicación y dónde florecen las relaciones afectuosas entre las personas.

Al mismo tiempo el Estado que había asumido crecientemente los roles de producción y protección antes ejercidos por la familia, es incapaz de responder a las crecientes demandas de una sociedad cada vez más numerosa y desasociada.

Y la pobreza se transmite a través de la familia. La pobreza cruza generaciones. Las historias de carencias se van repitiendo de abuelos a padres y de padres a hijos, sembrando el determinismo y la desesperanza. Por ello, la familia se torna, sin duda, en el mejor lugar de intervención para romper el círculo de la pobreza y afianzar la democracia.

## **2. Relación familia – Estado: retomar la bidireccionalidad perdida**

Si hay algo que caracteriza esencialmente al mundo post-revolución industrial es el movimiento que tiende a separar crecientemente la esfera de lo público -principalmente el Estado- de la esfera de lo privado, lugar al que se relega a la familia. Esto tiene que ver con la aspiración a la modernidad, entendida ésta como la búsqueda de formas cada vez mayores de autonomía personal. El paso de la familia concebida como un espacio productivo y público, a la familia concebida como un espacio afectivo y privado, es uno de los rasgos distintivos de la modernidad.

En la sociedad medieval no existía esa separación entre la esfera de la familia y la esfera del poder político o social. La distinción entre lo público y lo privado era difusa. La autoridad no estaba centralizada en el Estado, sino en pequeños reinos y señoríos basados en el patrimonio territorial del señor y en relaciones sociales de lealtad, fundadas en la protección y el servicio. La unidad central era la familia, que comprendía un universo amplio de parientes, vasallos, allegados, sirvientes y forasteros, presididos por el jefe de la casa, quien ejercía la autoridad.

La privacidad era un concepto inexistente en la familia medieval. Todo ocurría en la gran sala que era a su vez fogón, cocina, dormitorio, donde cohabitaban niños y adultos, señores y sirvientes, allegados y forasteros. La gran sala era el espacio público fundamental de socialización, de negociación, de transacción.

En la Edad Media la institucionalidad de la familia se basaba en dos funciones básicas: servir de modelo de organización política y preservar el patrimonio económico. Con base en la familia

real se organizaban los estados. De acuerdo al tamaño y poder de la familia feudal se estructuraban territorios equivalentes a los municipios actuales. Es a esta relación de mutua interacción, dependencia y reciprocidad que se le denomina bidireccionalidad.

Posteriormente, comienza a emerger un tipo de familia fundada en los sentimientos de afecto y destinada a guardar la privacidad del individuo. La familia tiende a convertirse en un lugar de refugio de un exterior cada vez más invasivo, el centro de la afectividad y de la protección de sus miembros. La casa deja de ser un lugar público al tiempo que el Estado, lo público, comienza a asumir tareas de la familia relacionadas con la economía, la salud, la educación. La gestación de este nuevo concepto de familia es larga. Comienza con la disolución del mundo medieval, para germinar en el siglo XVIII y constituirse, propiamente, a mediados del siglo XIX y hasta el XX, especialmente con la revolución industrial.

Se quiebra ahí la bidireccionalidad de las relaciones entre la familia y el Estado.

### 3. Situación actual de la familia en América Latina

Revisemos este cambio en forma concreta en América Latina donde se ha vivido esta transformación en la familia de manera significativa y acelerada en las últimas décadas. No entraré ni en detalles ni en cifras, basta con señalar las principales tendencias que han impactado en la familia y que han significado un debilitamiento de los vínculos comunales y de parentesco, más allá del tránsito de los trabajadores desde empresas familiares a empresas no familiares.

- *La urbanización.* En las ciudades la mayor parte de la vida de las personas ocurre fuera de la familia. Los miembros del grupo familiar participan de la vida social y económica como individuos, desempeñando diferentes roles. De esta manera, se someten individualmente a una serie de demandas de tiempo y trabajo, muchas de las cuales provienen de las mismas instituciones sociales que buscan ayudar a la familia, como la escuela, los servicios sociales o la iglesia. Todas estas organizaciones tienen un horario, un tiempo propio y muchas veces las personas se sienten comprometidas a cumplir con estas demandas externas más que con las de la familia. Para ésta, quedan los momentos que sobran. Además, las prolongadas jornadas de trabajo, las largas distancias a recorrer, los embotellamientos de tráfico, etc. agudizan aún más el escaso tiempo que se le dedica a la familia.

También en las ciudades tienden a desaparecer las redes de apoyo emocional que era lo característico de la familia extendida. De este modo, la crianza de los hijos se convierte en responsabilidad exclusiva de los padres y se hace muy difícil que el colectivo familiar participe en ella. La solidaridad se debilita.

- *La incorporación masiva de la mujer al campo laboral.* Esta no tendría las consecuencias que tiene en la familia si estuviera acompañada de los elementos materiales y culturales necesarios para desempeñar ese nuevo rol. Como el apoyo a la mujer que trabaja fuera del hogar es precario o inexistente, esta carga se agrega al trabajo dentro del hogar. Esa madre que llega al hogar a las 7 u 8 de la noche, vive ambivalencias respecto a su trabajo y al hogar, las que se manifiestan en stress, frustración y fuertes sentimientos de culpa, entre otros. Se tiende a aliviar estos sentimientos por la vía de la permisividad en la disciplina o por la vía de la compra de objetos materiales o por la violencia. Se genera un círculo vicioso entre la madre y los niños que comienzan a tener problemas de disciplina. La madre trata de imponerse en forma poco cariñosa; los niños se resisten; la madre se frustra y al padre no percibe o no es capaz de actuar porque está ausente o permanece en su rol tradicional.

- *La cultura.* En la cultura imperante en una economía de mercado cada vez más globalizada, donde predomina el individualismo y la competitividad, se tiende a considerar al individuo como un recurso, un medio, un consumidor. Las relaciones son de intercambio, no gratuitas, verticales y, en general, autoritarias. En este ambiente, el ser humano es concebido en su dimensión más concreta, es decir, como un ser que para su plenitud requiere satisfacer básicamente sus necesidades materiales. Queda relegada así su dimensión altruista, su realización más profunda la que depende de su capacidad para vivir en la aceptación del otro como legítimo otro en la convivencia con él.

La mayor valoración que se hace del mundo exterior contribuye aún más al poco tiempo que se le dedica a la familia. Todo lo que proporciona prestigio, status y es rentable, ocurre fuera del hogar; y, como corolario, en él se da una mayor valoración a los hombres que a las mujeres. En gran medida, el mundo exterior sigue siendo el mundo del varón. La mujer, al incorporarse a él, no altera los valores imperantes y tiende más bien a adaptarse a ellos, desconociendo su propia identidad.

En este ambiente impera al interior de la familia el autoritarismo y la negación de la participación en las decisiones, la falta de respeto a la originalidad y a la diversidad, el desconocimiento de la negociación como forma de lograr acuerdos, la desconfianza, y hasta el miedo y la violencia.

- *Los medios de comunicación masiva.* Otro elemento que amenaza un modo de convivencia comunicativo y afectivo al interior de la familia lo constituye la influencia de los medios masivos de comunicación, particularmente la televisión y el cine, cuyos programas retratan vívidamente el uso de la violencia física y psicológica como medio natural de comunicación. Las armas, las drogas, la violencia sexual son “fetichizadas”. A la familia hoy se le hace más difícil contrarrestar este sistema de valores que se le cuele por la pantalla de su televisor, donde el énfasis de las relaciones humanas está puesto en el temor, el poder, el éxito económico, acompañadas muchas veces de relaciones sexuales desvinculadas del amor. La familia de cualquier nivel social se ve psicológicamente presionada por la contradicción flagrante que se da entre los valores humanistas que han pervivido en la tradición cultural de la sociedad latinoamericana y aquéllos que emergen en la nueva cultura de la imagen.
- *El aumento de las tasas de fertilidad en los adolescentes.* Esto es de la máxima importancia, por cuanto el establecimiento de un ambiente hogareño estable y satisfactorio, depende altamente de la madurez y sentido de responsabilidad de los padres que tienen la tarea de la crianza de sus hijos. Las altas tasas de fertilidad a edades tempranas ponen en riesgo la vida de los niños engendrados y criados por adolescentes que aún son niñas y niños. Los niños nacidos de estas madres tienen altos riesgos de desnutrición lo que termina por configurar niños que no aprenden y que tienen poco interés en su medio. El hacinamiento en las casas genera complicadas relaciones que, a su vez, inciden en la formación de niños.

Los programas de educación sexual en la enseñanza formal son escasos y comienzan, en general, tardíamente con relación al desarrollo de los adolescentes y a la cantidad de información sexual que han recibido a través de los medios de comunicación. Además de hacer muy poco en esta materia, la escuela actúa muy frecuentemente como elemento disociador entre la sociedad y la familia.

Emergen de aquí algunas respuestas a la pregunta de por qué y cómo la familia no ha sido capaz -en el proceso de separación entre familia y Estado- de convertirse en el centro de la convivencia social y la educadora del amor, donde la valoración de cada persona, el respeto y la integración de generaciones, la solidaridad, la confianza, la responsabilidad y el compromiso deberían gestarse y desarrollarse.



## 4. Los desafíos de las políticas públicas frente a los cambios sociales de comienzos de siglo

Veámos en “Regreso a Casa” que las políticas públicas de salud, educación, seguridad social son dirigidas a los individuos, no a la familia en tanto tal. Como el Estado no tiene ingerencia en el ámbito privado, hay sólo una acción unidireccional del Estado hacia los miembros de la familia, de manera tal que éste fija las condiciones “externas” en que se desarrolla la vida familiar. La separación tan tajante entre las responsabilidades de un mundo y otro han redundado, entre otras cosas, en la indefensión de las familias y miembros más vulnerables.

Surge así una profunda contradicción. Por un lado, la familia es concebida como el espacio social donde las personas deben ser acogidas en toda su integridad. Pero la posibilidad de lograrlo se dificulta por las razones que hemos visto y no se asume colectiva y sistémicamente el apoyo que requeriría la familia para desarrollar ese papel.

Se desprende de aquí que una política familiar o políticas con “visión de familia” no pueden prescindir de un enfoque integrador entre individuo y familia y familia e instituciones públicas. No basta, por ejemplo, con querer cambiar las relaciones entre el hombre y la mujer si la legislación, los medios de comunicación, la escuela, entre otros, no da posibilidades para ello. Asimismo, el desarrollo de niños sanos física y emocionalmente requiere que la sociedad posibilite que la familia no sólo acceda a los recursos materiales y a los servicios básicos para una vida digna, sino que además le permita tener tiempo para convivir.

Es así, por ejemplo, como Montenegro (1992) establece que las depresiones y alteraciones en la salud mental de las personas y de las familias están fuertemente influidas por factores que vienen desde fuera del sistema, al mismo tiempo que las personas creen que el sufrimiento, angustia o depresión de algunos miembros de la familia, o de la familia en su conjunto, se deben a fallas personales.

El desafío que surge es cómo, a través de políticas públicas, se pueden volver a restablecer formas armónicas de relación entre los espacios públicos y privados, donde se reconozcan mutuas dependencias e intereses comunes, y donde se sienten las bases para la construcción de sociedades abiertas, transparentes y democráticas además de eficientes.

## 5. El caso de Chile

Un rápido examen a ciertos programas sociales desarrollados en la última década en Chile da cuenta de un cambio importante en la dirección de una mirada integral a la familia como objeto y sujeto de políticas públicas.

### a. Programa “Un Barrio para mi Familia”

*Un Barrio para mi Familia* está dirigido a los sectores de mayor pobreza priorizados por el Gobierno y pretende ofrecer una alternativa a los programas tradicionales de “solución habitacional”. El objetivo del programa se ha definido como: “Contribuir al proceso de fortalecimiento de la vida en comunidad de las familias beneficiarias de una vivienda social”.

Es decir, se busca que las nuevas familias propietarias reciban, junto con la vivienda, algunas herramientas necesarias para poder insertarse de mejor forma en la nueva comunidad en formación o integrarse a un barrio que ya existe. Así el programa incluye, por ejemplo, el acceso a la red socio-asistencial (pública y privada) como los fondos concursables; asesorías y capacitación en el mejoramiento y mantención de las viviendas y de los espacios de uso común; y promoción de

normas mínimas de convivencia comunitaria a través de nuevas metodologías como la Mediación Comunitaria y el Trabajo en Redes.

El programa además tiene una visión dinámica de y apoya los procesos por los cuales pasa la familia en su inserción a una nueva fórmula habitacional. Así divide su estrategia de intervención en cuatro etapas:

- El período previo al traslado hasta la entrega de la vivienda
- El traslado (erradicación)
- La instalación en la vivienda definitiva (radicación)
- El inicio de la vida en comunidad.

El método preferencial de trabajo es la conducción de talleres para el individuo, la familia y la comunidad y su perspectiva central es la de construir o reconstruir vínculos entre los integrantes de una familia y de estos con la nueva comunidad. La duración del programa se define en los respectivos planes de acción de cada asentamiento, aunque el tiempo promedio estimado es de cinco meses.

### **b. Programa “Puente”**

El Programa Puente es una estrategia de intervención psico-social, que brinda un apoyo integral y específico a familias que viven en condiciones de extrema pobreza para que ellas logren satisfacer sus necesidades básicas a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia y para que activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles.

El concepto básico del Programa Puente –como su nombre lo indica- es el establecimiento de una relación personal a través de un profesional o técnico, llamado “Apoyo Familiar”, de cada una de las familias participantes con la red de servicios básicos municipales y estatales. A través de un trabajo periódico en el domicilio de cada familia (cuya frecuencia va decreciendo a medida que se avanza durante un período de 24 meses), el Apoyo Familiar implementa una estrategia de promoción y apoyo que le permita a la propia familia mejorar progresivamente sus condiciones de vida y su relación con el medio.

El trabajo de cada familia con el Apoyo Familiar se da en seis ámbitos de calidad de vida: identificación y registro civil, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Se han definido 53 indicadores o condiciones que son considerados los umbrales mínimos de satisfacción que el Programa Puente se propone alcanzar con cada una de las familias participantes. A modo de ejemplo algunos de esas condiciones son: que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad, que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud, que los niños y niñas de hasta 15 años asistan a algún establecimiento escolar, que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar, que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico y que las personas desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral.

Estos son a la vez los criterios de éxito de la intervención: se asume que una familia supera su condición de extrema pobreza al dar cumplimiento a la totalidad de dichas condiciones.

## **6. La sociedad de redes**

Los dos ejemplos que hemos descrito brevemente denotan un cambio importante de enfoque en las políticas sociales dirigidas a la familia. Ya no sólo se busca una acción “integral” con visión de familia y sus relaciones con el medio, en sí mismo un enfoque innovador y por el cual abogábamos hasta

ahora. Proponemos que el diseño de los programas como los que hemos visto en Chile comienza a dar cuenta de la transformación que están experimentando las relaciones sociales e institucionales en el siglo XXI la que podríamos denominar: *desde una sociedad de roles a una sociedad de redes*.

Recordemos que la sociedad industrial se caracterizaba por principios de integración jerárquica y centralizada de sus componentes. La división del trabajo basada en la especialización funcional de los individuos y la supeditación a las reglas y los valores centrales que la inspiran significan, entre otros efectos, el tratamiento del trabajador como individuo desprovisto de familia o comunidad, la inhibición de la innovación, de la asunción de riesgos y de la cooperación, y el sostenimiento de las organizaciones como un fin en sí mismo.

La sociedad de redes, como la llama Castells (1999), a diferencia de la sociedad industrial se caracteriza por la horizontalidad, la descentralización, la autonomía de sus partes, la versatilidad funcional y la ausencia de normas formales que restringen el funcionamiento de las organizaciones. Sus valores son la interdependencia entre las partes, la libre asociación, así como la adaptabilidad al cambio. Ello se traduce en la necesidad de desarrollar la habilidad de consensuar acciones en un escenario de múltiples actores en el que ninguno puede forzar a los otros a cooperar. Asimismo, es preciso desarrollar las capacidades para moverse en escenarios inciertos, con aprendizaje constante y gestión del riesgo.

Si bien es cierto que la organización social basada en redes ha existido en otros tiempos, sobre todo en sociedades rurales donde las redes suelen emerger espontáneamente alrededor del mercado y el comercio, la búsqueda y el transporte del agua, las festividades religiosas u otras actividades, el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación digital (TICs) proporcionan las bases materiales para que las redes se expandan a la vida familiar, social y económica.

Si se toma en consideración que entre 1998 y 2004 según CEPAL (2005) el número de teléfonos fijos casi se duplicó (desde 53 a casi 93 millones), el de celulares aumentó en 8,5 veces (desde 20 a 172 millones) y el número de usuarios de Internet se multiplicó por 12 (desde 6 hasta 72 millones), es posible suponer una transformación vertiginosa de las relaciones sociales y económicas.

Si a esto se le suman los esfuerzos crecientes por modernizar el Estado con la utilización de las TICs y los programas para mejorar el acceso público a Internet y las capacidades para su uso - especialmente en establecimientos educacionales aún cuando la cobertura todavía es baja-, sin duda estamos asistiendo al inicio de una redefinición de las políticas públicas hacia una sociedad de redes con una articulación diferente del diseño y ejecución de políticas.

Las políticas de la familia no escaparán a esta tendencia y merecen la pena ser examinadas en detalle.

## Bibliografía

- Castells, Manuel (1999), *“La era de la información: economía, sociedad y cultura”*. Vol. I *“La sociedad red”*. Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL (2005), *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, LC/W.19, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de la Familia (CNF), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), (2003), Informe. Santiago de Chile.
- Kaluf, Cecilia y Maurás, Marta (1998), *“Regreso a casa: La familia y las políticas públicas”*, UNICEF, Santillana.
- Maturana, H; Verden-Zoller, G., (1993), *Amor y juego. fundamentos olvidados de lo humano*. Santiago, Chile.
- Montenegro, Hernán (1992), Visión desde la psicología, en Seminario, La Familia en Chile: Aspiraciones, realidades y desafíos.
- Rifkin Jeremy (1996), *“El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era”*, Paidós, 1996.



## **D. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas**

---

***Elizabeth Jelin***

Este trabajo se basa en una premisa fundamental: la organización familiar y los modelos de familia tienen un papel central en las políticas estatales de bienestar. En la mayoría de los países, tanto los modelos como las prácticas de políticas sociales están anclados en un modelo de familia, generalmente implícito y a menudo bastante alejado de la realidad cotidiana de lo/as destinatario/as de esas políticas. Dado el papel central que la familia “real” tiene en las prácticas en que concretamente se activan las políticas sociales, el análisis de la organización familiar debiera ser uno de los ejes principales de los diagnósticos sociales y de la determinación de los mecanismos de implementación de políticas. Pero además, hay otra pregunta que queda abierta y requiere consideración y respuestas, acerca de la medida en que la propia organización de la familia debiera ser objeto y objetivo de políticas sociales explícitas.

Desde una perspectiva analítica general, en el mundo contemporáneo la resolución de cómo se asegura el bienestar de una población pasa por la combinación de un conjunto limitado de instituciones: ¿cuánto del bienestar, y en qué campos, depende del mercado? , ¿de qué se hace cargo el estado a través de políticas públicas?, ¿qué responsabilidades se asignan (sea de manera planificada o como factor residual) a la familia?, ¿bajo qué condiciones

entran las actividades comunitarias? Los distintos modelos privilegian una u otra institución, y dejan a las demás la función de cubrir el déficit y los fracasos de los otros “pilares” del bienestar. A veces, la familia debe compensar los fracasos de las políticas estatales; otras, los estados deben compensar las desigualdades provocadas por el mercado o atender a situaciones en que la familia no puede hacerse cargo de alguno de sus miembros. Cuando ninguna institución es capaz de compensar los fracasos en la actuación de las otras, se generan déficit agudos o situaciones de crisis en el bienestar (Esping-Andersen 2002).

Hay varias cuestiones importantes para ser discutidas alrededor de este tema en América Latina. Un primer tema se refiere a las profundas transformaciones sufridas por la institución familiar en las últimas décadas. La siguiente cuestión es cómo estas transformaciones han sido incorporadas o negadas en las políticas públicas, incluyendo pero no limitando la atención a los procesos de privatización y entrada de la lógica del mercado en los servicios de salud, la educación, los programas de jubilaciones, etc. Porque es en la manera en que el estado y las políticas públicas responden a (o también promueven, de manera explícita o implícita) las transformaciones en las familias que se van a poder encontrar caminos para revertir desigualdades y promover la equidad en el bienestar social.

En verdad, hay dos planos en que la acción estatal se liga con las formas y modelos de familia: como institución social que canaliza deseos, ilusiones y sentimientos humanos, es el rol del estado legislar en dirección a promover las capacidades humanas de elegir los vínculos familiares que mejor acuerden con sus subjetividades y sus marcos culturales. Evitar violencias y sufrimientos, aumentar la igualdad y la democracia intrafamiliar son, entonces, objetivos que debieran guiar la política estatal en relación con la familia. El segundo plano, el de la lógica de las políticas de bienestar, apunta a la necesidad de que la política estatal se base en un conocimiento profundo de las transformaciones familiares y se adapte a las prácticas sociales concretas de la población, y no que se dé por supuesta la vigencia social de un modelo único y eterno de familia (la nuclear patriarcal). De esta manera, se podrá maximizar el efecto de la política, se podrán ampliar los rangos de libertad humana, y las decisiones implementadas no penalizarán o estigmatizarán a algunos sectores sociales, ni coartarán sus libertades y opciones.

Dentro de este marco analítico y normativo, el presente trabajo presenta algunas tendencias y transformaciones recientes en los *momentos* y *procesos* sociales de formación y cambio en la dinámica familiar, rescatando la creciente multiplicidad de sus formas y modelos. Para esto, se tomarán cuatro procesos o ejes: la formación y disolución de parejas, la sexualidad y la fecundidad, la calidad de la dinámica intrafamiliar vista a través de la violencia doméstica y las transformaciones en la convivencia cotidiana provocadas por diversos tipos de migraciones. Al poner el énfasis en la dinámica familiar, se podrán ir planteando los momentos, las opciones y alternativas que se abren a la intervención de políticas públicas dirigidas a promover mayor bienestar, mayor democracia y mayor igualdad en la vida cotidiana.

## 1. ¿Qué es la familia?

La familia es una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y patermaternalidad.<sup>29</sup> Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también tienen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción.

---

<sup>29</sup> El marco conceptual de las ideas presentadas en este artículo está desarrollado de manera más completa en Jelin, 1998.

En la vida cotidiana, las relaciones familiares constituyen el criterio básico para la formación de hogares y para el desempeño de las tareas ligadas a la reproducción biológica y social. En el paradigma occidental moderno, la expectativa social es que los vínculos familiares estén basados en el afecto y el cuidado mutuo, aunque también incorporan consideraciones instrumentales, estratégicas y basadas en intereses, tanto en el corto plazo de la vida cotidiana como en una perspectiva intergeneracional de más largo plazo.

Como institución social, la familia regula la sexualidad legítima, los patrones matrimoniales, la conyugalidad y la fecundidad. También está cruzada por los patrones de divorcio y la separación, así como por las normas de transmisión intergeneracional de capital social y económico (las normas de la herencia). Las reglas formales corporizadas en el derecho y los patrones de sentido común, que a veces inclusive contradicen las reglas formales, son al mismo tiempo reflejo y guía para las prácticas sociales.

La familia nunca es una institución aislada, sino que es parte orgánica de procesos sociales más amplios, que incluyen las dimensiones productivas y reproductivas de las sociedades, los patrones culturales y los sistemas políticos. Los hogares y las organizaciones familiares están ligados al mercado de trabajo y a la organización de redes sociales, por lo que tendencias tales como las tasas de fecundidad y de divorcio, o procesos de envejecimiento, son parte de procesos sociales y culturales más amplios. Están también sujetos a políticas públicas. Como institución social básica, la familia no puede estar ajena a valores culturales y a procesos políticos de cada momento o período histórico.

Dado que la información censal y de encuestas está normalmente basada en hogares, hay una tendencia a identificar a la familia con el hogar. En general, las estadísticas de población se basan en enumeraciones de hogares. Es fácil entonces confundir el concepto de familia con el hogar, tomando datos disponibles sobre el segundo como indicadores de la primera. Para muchos objetivos ligados a la vida cotidiana, a la satisfacción de necesidades básicas como la comida y el abrigo, los hogares pueden ser las unidades de análisis apropiadas. Sin embargo, para analizar la dinámica de los vínculos familiares y de parentesco, especialmente en épocas de altas tasas de divorcio y patrones migratorios altamente diferenciados, se hace necesario poner un énfasis especial sobre la falta de correspondencia entre hogares y familias. En estas condiciones, las responsabilidades y obligaciones familiares pueden estar a cargo de miembros que no comparten el hogar. También el amor y el cuidado pueden ser ofrecidos y recibidos sin convivencia cotidiana. Sólo un enfoque que privilegie las transiciones y los procesos puede dar cuenta de esta dinámica.

Finalmente, una dimensión a menudo olvidada en este tema involucra la significación simbólica e ideológica de la familia. Más allá de los aspectos institucionales y las prácticas de la vida familiar, existen valores sociales e ideologías expresadas en las imágenes de la familia “normal” o aun “natural”. Al naturalizar un cierto tipo de familia, otros tipos son estigmatizados, y quienes promueven mayores posibilidades de elección en cuanto a patrones de convivencia (incluyendo la orientación sexual) pueden ser vistos como anormales, subversivos, o aun como el mismo diablo. De hecho, aunque pocas veces se ha tornado un tema de investigación en si mismo, el sistema de creencias y la presencia política de la familia y los vínculos de parentesco constituyen fenómenos altamente significativos de la vida pública.

## **2. Algo de historia**

América Latina fue colonizada por España y Portugal, países que introdujeron el catolicismo como parámetro normativo básico. Los principios canónicos prevalecieron durante la época colonial y sólo gradualmente se fue desarrollando la ley civil, incorporando algunos principios laicos. Durante el período de la formación del estado nacional a lo largo del siglo XIX, la legislación introducida en los países de la región estuvo basada en el Derecho Romano, en el Código de Napoleón y en el código alemán. Por ejemplo, en los códigos civiles de Argentina (1869), Chile

(1855) o Brasil (1916), la legislación sobre la familia heredó una concepción patriarcal, donde el jefe (*pater familia*) detenta el derecho a decidir sobre la vida y muerte de sus familiares. También establece como un imperativo de orden público el deber de obediencia de la mujer hacia su padre primero y su marido después. Las mujeres no eran ciudadanas plenas ni tenían competencia legal, sino que se las definía como dependientes y necesitadas de tutela, incapaces de conducir actividades públicas por sí mismas.

Las normas católicas se aplicaban al vínculo matrimonial, visto como indisoluble, así como a la sexualidad y la virginidad. Sin embargo, es importante señalar aquí la fragilidad de la ley en la realidad de la época. Durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, los sistemas jurídicos y legales de la región eran extremadamente débiles. El aparato jurídico no estaba suficientemente desarrollado como para supervisar y garantizar la implementación de la legislación emergente, por lo cual las prácticas sociales podían estar muy alejadas de los principios legales. De hecho, coexistían al menos dos modelos de familia: el modelo católico, como norma ideal en las ciudades y en las clases medias (especialmente para las mujeres), y un patrón de uniones conyugales libres e hijos “ilegítimos”, con diferentes formas de convivencia y variables grados de estabilidad de las uniones o del reconocimiento paterno de sus hijos. En ambos modelos, sin embargo, las mujeres estaban subordinadas y eran dependientes de los hombres.

La legislación que amparaba la desigualdad de género en el matrimonio y la incapacidad de las mujeres se fue alterando a lo largo del siglo XX, en dirección a una mayor igualdad. Algunos logros son muy recientes: la *Patria Potestad* compartida fue sancionada en Argentina en 1985, y recién en 2001, al sancionar un nuevo Código Civil que establece la responsabilidad compartida en la representación y administración del hogar por parte de ambos cónyuges, Brasil terminó formalmente con las desigualdades en las relaciones familiares. Aunque la situación legal no es aun totalmente igualitaria en términos de género en todos los países de la región, se constatan avances significativos en esta dirección.<sup>30</sup>

La influencia de la iglesia católica en relación con las normas familiares, por otro lado, ha sido muy significativa en la región, aunque con algunas diferencias entre países. A lo largo de todo el siglo XX y hasta la actualidad, han sido constantes y recurrentes los conflictos ideológicos y políticos acerca de las normas familiares entre la jerarquía de la iglesia católica y sus aliados civiles, quienes intentan mantener al sistema legal lo más acorde posible a las visiones sobre la familia sostenidas por la iglesia por un lado, y los actores sociales liberales y progresistas que buscan cambios legales por el otro. La legislación sobre las separaciones y el divorcio, la formación de uniones, la igualdad civil de hombres y mujeres casadas, los derechos reproductivos (incluyendo la despenalización del aborto y el reconocimiento de la violación matrimonial), la provisión de anticonceptivos en instituciones públicas y la educación sexual en escuelas, fueron (y aún siguen siendo) temas de debate público. Otros temas de debate y lucha social incluyen la igualdad legal entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales, la definición sexista del adulterio y la legislación sobre “crímenes de honor”.

El resultado de estos conflictos ha sido una marcada discrepancia entre los patrones sociales de conducta aceptable y el marco legal vigente. En general, el cambio social se fue dando antes y de forma más extendida que los cambios legales, ya que el poder de la iglesia católica y las ideologías más conservadoras ha sido fuerte en el ámbito del debate jurídico y entre las elites políticas, pero no necesariamente en el conjunto de la población y en las prácticas cotidianas socialmente aceptadas.

---

<sup>30</sup> En este tema, la normativa internacional sancionada por las Naciones Unidas (la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por ejemplo) ha sido un instrumento importante, utilizado como recurso para la demanda de cambios legales en cada país. Como muestra Htun, en la medida que los diversos aspectos que hacen a la demanda de igualdad jurídica entre hombres y mujeres en la familia puede ser formulada como cuestión técnico-legal, los avances no despiertan conflictos ideológicos o políticos profundos en la región. Esto explica, según la autora, el hecho de que aun durante las dictaduras militares en el Cono Sur, hubo reformas legales en dirección a mayor igualdad de género en la familia (Htun 2003).



Así, el casamiento civil fue introducido en la mayoría de los países hacia fines del siglo XIX, pero el reconocimiento legal del divorcio tendría que esperar casi cien años en algunos casos (Argentina 1987, Chile 2004). Igualmente, son logros de las últimas décadas la igualdad jurídica de hijos matrimoniales y extra-matrimoniales (llamados en la vieja legislación “bastardos” o “ilegítimos”). También hubo avances en algunos países en el reconocimiento de las uniones de hecho (en beneficios de salud, en el derecho sucesorio, en el otorgamiento de pensiones y en algunos casos en el derecho de locación). El reconocimiento de las uniones de hecho, así como de las uniones de personas del mismo sexo (y antes, las separaciones de hecho y los hijos extramatrimoniales), son áreas donde el cambio en los patrones de comportamiento se está dando antes y con más visibilidad que los cambios en la legislación pertinente.

En términos históricos, los cambios y tendencias en los comportamientos matrimoniales y reproductivos fueron parte de los procesos de urbanización, modernización y secularización. A lo largo del siglo XX la región latinoamericana experimentó transformaciones estructurales que afectaron la organización social y los patrones familiares. Especialmente en la segunda mitad del siglo, la urbanización acelerada, el aumento de la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo, el aumento en los niveles de educación, son algunas de estas transformaciones.

Durante las últimas décadas, los países de la región también experimentaron cambios políticos muy significativos. Las dictaduras y los violentos enfrentamientos políticos que prevalecieron en la década de los setenta dieron lugar a procesos de democratización en todos los países durante los años ochenta. Sin duda, la violencia política y la represión estatal implicaron disrupciones severas en la vida cotidiana y en los lazos familiares, incluyendo exilios y desplazamientos forzados, con profundos efectos sobre el funcionamiento familiar.

Las ideas y principios que guiaron las políticas estatales en el período también fueron cambiando. En los años cincuenta y sesenta prevalecía una visión del desarrollo que auguraba mejoras importantes en el nivel de vida de la población y una serie de transformaciones modernizadoras casi automáticas como “efecto de derrame”. Sin embargo, las realidades no respondieron a estas expectativas y visiones. Así, a partir de los años cincuenta, surgió una preocupación especial por el aumento de la población, especialmente cuando se pudo comprobar que la fecundidad no disminuía de manera automática con los procesos de urbanización y modernización. Esto determinó en algunos países la implantación de políticas activas de control de la natalidad. En realidad, podría decirse que la política de población y de control de la natalidad ha sido la primera (y la más extendida) política activa de familia en la región, aunque no siempre exitosa. Su introducción fue promovida desde los países centrales, especialmente los Estados Unidos, a través de programas elaborados por las agencias norteamericanas (especialmente USAID). En términos de los marcos interpretativos de la época, la implementación de estas políticas estuvo anclada en las creencias prevalecientes sobre la relación entre crecimiento de población y desarrollo, así como en el temor a una población excedente, más que en ideas o consideraciones específicas sobre los ideales de familia o la atención al bienestar y a los deseos de las mujeres.

En verdad, el tema de las prácticas sexuales y reproductivas merece una atención especial. Es a partir de la década de los ochenta, cuando nuevos marcos de interpretación, provenientes del movimiento feminista ingresaron al pensamiento sobre la ciudadanía y el bienestar. Por un lado, la activa participación de las feministas latinoamericanas en las conferencias internacionales sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres ayudaron a generar una presión internacional por la ratificación de los tratados internacionales sobre el tema (en el ámbito específico de la denuncia de todas las formas de discriminación de las mujeres, en la normativa emergente en el campo de la población sobre temas reproductivos, en el campo de los derechos humanos). Estas presiones coincidieron en varios países con los procesos de transición hacia gobiernos constitucionales, con lo

cual estos temas pudieron entrar en la agenda pública. El pensamiento sobre la ciudadanía implicó entonces la consideración de los derechos de las mujeres, no solamente en lo que hace a la igualdad jurídica, sino también en cuestiones donde la diferencia sexual y de género no puede ser negada u obturada: vistas primero como cuestiones definidas en términos de salud, la sexualidad y la reproducción pasaron luego a ser interpretadas en términos de demandas de derechos.

Este nuevo paradigma del reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos tiene múltiples implicancias: en términos del derecho a la educación sexual, a la libre opción sexual, al control sobre el propio cuerpo, a una sexualidad sana, a asegurar los medios para ejercer prácticas reproductivas acordes con ella. Sin duda, la difusión de las ideas de este paradigma tienen y tendrán profundos efectos sobre múltiples cuestiones ligadas a la organización familiar.

Como podía esperarse, estas visiones no son de aceptación universal sino que son objeto de intensas luchas políticas. Existen en todos los países algunos sectores sociales que promueven públicamente, a través de campañas y de demandas hacia el sector público, una agenda política acorde con este paradigma. Existen también poderosas fuerzas sociales (ligadas a la Iglesia Católica y a sectores conservadores y “moralistas”) que defienden visiones más tradicionales. En líneas generales, podría decirse que aunque hay algunos cambios muy graduales, el grueso de la legislación y de las políticas públicas no está informado por estas ideas sino que responde a una visión “tradicional” de la familia, en la que todas las nuevas formas y prácticas resultan ser “desviaciones” de una normalidad ideal.

Estos debates políticos y las transformaciones en las prácticas cotidianas de algunos sectores sociales se dan en un marco económico y político particular. En efecto, la prevalencia de los gobiernos constitucionales y de las instituciones democráticas durante los años noventa creó las condiciones y un escenario apropiado para avanzar en la legislación y en las políticas públicas de reconocimiento de los derechos humanos, incluyendo derechos económicos, sociales y culturales, así como la ratificación de tratados internacionales que apuntan a la no-discriminación de las mujeres y al reconocimiento de los derechos de los niños. Estas presiones democratizadoras tuvieron uno de sus límites en el efecto del modelo neoliberal imperante en la mayoría de los países y en el poder de grupos conservadores (incluyendo a la iglesia católica). A su vez, la implementación de las reformas económicas neoliberales comportó, en la mayoría de los países, situaciones de crisis y detención del crecimiento, un deterioro notorio en el mercado de trabajo (con aumento en las tasas de desempleo y procesos de precarización laboral), un aumento en los niveles de pobreza y niveles de desigualdad en el ingreso que no parecen estar en camino de revertirse. El modelo neoliberal de gestión estatal implicó también un cambio en la manera de administrar el bienestar social, con un costo social muy alto para los sectores sociales más pobres. En este contexto de contracción de los derechos sociales garantizados por el estado, resulta difícil si no imposible ver resultados positivos en las luchas por ampliar las nociones de derechos e incluir nuevas interpretaciones y demandas.

### **3. Tendencias recientes. La década de los noventa**

El análisis de los cambios sociodemográficos en los hogares y familias de los países de América Latina, y su relación con las políticas públicas, presentado en diversos capítulos de este libro, apunta a la necesidad de explorar las transformaciones importantes en los procesos de formación y disolución de uniones, en los patrones reproductivos, en la conformación de hogares y responsabilidades basadas en lazos de parentesco y en los patrones de relaciones de género. Estos procesos familiares serán analizados a continuación, para poder vincularlos con los temas y cuestiones que deberían guiar la formulación de políticas públicas.

#### **a. Conyugalidad, nupcialidad y divorcio**

En la mayor parte de los países de la región, se constatan cambios importantes en los procesos de formación de las familias: tasas de nupcialidad en descenso, aumento en la proporción

de uniones consensuales, aumento en la edad al contraer el primer matrimonio, aumento en las tasas de divorcio.<sup>31</sup> Este conjunto de cambios en los patrones de conyugalidad podría ser tomado como indicador del debilitamiento del lazo conyugal, o aun su crisis. Sin embargo, si se lo mira desde la perspectiva de la calidad del vínculo de pareja, debe ser interpretado como una indicación de mayor libertad de elección, de la posibilidad de salir de relaciones conyugales insatisfactorias y de la introducción y expansión de nuevas formas de familia.

La cohabitación y las uniones consensuales han sido una práctica extendida en zonas rurales y entre sectores populares de la región desde muy temprano en la historia. A menudo, significaban la forma inicial de la unión, para luego cumplir con los rituales del matrimonio civil y/o religioso. Con el proceso de urbanización y modernización, esta práctica comenzó a declinar para ser reemplazada por el matrimonio formal. Sin embargo, en aquellos países que no legalizaban el divorcio, las separaciones *de facto* y la formación de nuevas uniones necesariamente implicaban arreglos consensuales. Los cambios recientes en la región involucran un aumento significativo en las uniones consensuales entre sectores medios urbanos (acompañando un patrón mundial en esta dirección), y deben ser reconocidos como un nuevo tipo de arreglo conyugal. Esta forma de unión puede darse como momento de formación inicial de parejas que prefieren una unión consensual en vez de un matrimonio formal, para luego formalizar matrimonialmente la unión, especialmente cuando nacen los hijos, o como alternativa al matrimonio. Esta opción puede darse en la primera unión y de manera más frecuente en uniones subsiguientes. Para dar solamente algunos ejemplos, en Argentina el porcentaje de uniones consensuales creció de 7% en 1960 a 18% en 1991. Para la ciudad de Buenos Aires, el crecimiento es espectacular: de 1,5% de las uniones en 1960 al 21% en 2001. La información censal de Brasil indica que las uniones consensuales crecieron del 18% en 1991 a 28,3% en 2000, y en Chile subió de 6,3% en 1982 a 16,1% en 2002 (IBGE, 2002; Rodríguez Vignoli, 2004).

Estamos entonces en presencia de un fenómeno que representa la conjunción de dos dinámicas y raíces diferentes: por un lado, el patrón histórico de uniones consensuales en sectores rurales y pobres, muchas veces con iniciación sexual temprana y embarazos adolescentes que tienden a reproducir patrones de responsabilidad materna hacia los hijos y escasa responsabilidad paterna. Al mismo tiempo, se expande notoriamente la unión consensual como expresión de libertad personal e individuación, de opciones negociadas sobre la base de compromisos limitados, o de la intención subjetiva de establecer compromisos personalizados íntimos sin ligaduras o “ataduras” burocráticas o formales. En términos de estadísticas vitales, ambos fenómenos se manifiestan como una baja en la tasa de nupcialidad y un aumento en la edad promedio al contraer matrimonio.

A su vez, el aumento en las tasas de divorcio y separación debe ser interpretado a la luz de los complejos procesos socioculturales ligados al reconocimiento de los deseos subjetivos y de las necesidades individuales. La expansión de los valores de la modernidad en cuanto a la autonomía personal y la libre elección de pareja en función del amor, la creciente expectativa social de ser capaz de actuar en función de sentimientos y deseos propios –todo esto tiene su contraparte en la libertad de terminar vínculos de pareja cuando se acaba el amor, cuando el costo de mantener una relación conflictiva excede los costos de disolver el vínculo conyugal.

Hasta hace unas décadas, la separación acarrea un fuerte estigma para las mujeres, quienes siempre eran vistas como culpables de no poder mantener el vínculo matrimonial, “sagrado” en la tradición católica. Estar casada y tener hijos eran parte de la definición “natural” de la mujer “decente”. En la actualidad, los cambios en los modelos culturales que gobiernan las relaciones conyugales van incorporando, aunque lentamente, un modelo ideal de mayor igualdad de género y

---

<sup>31</sup> La medición de estos fenómenos se ve afectada por el cambio legislativo en relación con el divorcio, especialmente en los países donde la legalización del divorcio es reciente. Como lo muestra el caso argentino, la legalización del divorcio (ocurrida en 1987) implicó una ola inicial de divorcios y una ola de nuevos matrimonios, legalizando así situaciones de hecho preexistentes. Esto no parece estar ocurriendo en Chile, debido en parte a la práctica muy extendida de apelar a la nulidad matrimonial frente a la Iglesia Católica.

mayor libertad de elección. Además, la creciente autonomía financiera que las mujeres están adquiriendo por su mayor educación e ingreso a la fuerza de trabajo aumenta la posibilidad de optar por la “salida” de matrimonios insatisfactorios (inclusive violentos).

¿Por qué importa esto en las políticas sociales? Por varios motivos: toda la política de seguridad social y la definición formal de los miembros “dependientes” estuvo tradicionalmente basada en el establecimiento de vínculos familiares formales: esposas e hijos (en una época, diferenciados entre legítimos e ilegítimos). Los programas de seguridad social, de salud o de vivienda social, así como las normas que regulan la herencia, estaban basados en una exigencia de relaciones familiares formalmente establecidas, lo cual resulta discriminatorio y desigual para quienes optan por otras formas de establecimiento de familias. En la medida en que aumenta la cohabitación como forma estable de pareja, se requiere una transformación en los criterios de titularidad de derechos que se adapte a las realidades cambiantes.

Asimismo, en términos del reconocimiento social y la regulación de las responsabilidades mutuas derivadas de las relaciones de parentesco, la existencia y visibilidad de nuevas relaciones familiares requieren atención por parte de la legislación y las políticas públicas. Inclusive quizás sea necesario cambiar la nomenclatura, para eliminar las connotaciones peyorativas (“concubino/as”, por ejemplo). Los padrastros y madrastras de antaño, desde La Cenicienta en adelante, han sido reemplazados por parejas de padres y madres en familias ensambladas, con hijos e hijas que conviven y comparten actividades familiares sin ser hermanos, con “abuelos” y “abuelas” que no lo son en términos legales o genéticos. Las expectativas sociales acerca de los deberes y responsabilidades de estos nuevos vínculos están en flujo. Obviamente, no se puede ni se debe legislar el amor y el afecto. Lo que sí se puede y debe hacer es establecer algunos parámetros que permitan incorporar a estos vínculos como posibles depositarios de responsabilidades cuando se trata de proteger y contener a personas vulnerables que lo necesitan.

Hay un caso especial que requiere atención y está en el foco de conflictos ideológicos en el mundo contemporáneo: el reconocimiento de las parejas del mismo sexo. El debate sobre el tema es candente en muchos países. Paradójicamente, la demanda de los y las interesado/as es una indicación de su valoración y aceptación de la institución matrimonial, antes que una indicación de la “crisis” del matrimonio. Algunos países han comenzado a reconocer “uniones civiles”; muchos menos le dan un carácter de “matrimonio”. El debate generado en este campo, así como los debates alrededor de los derechos a la maternidad y paternidad de parejas homosexuales, están provocando una puesta en cuestión de la “naturalidad” de las diferencias sexuales, de los contenidos y significados del matrimonio formal, de las responsabilidades mutuas, etc.

## **b. Tendencias en fecundidad, sexualidad y comportamiento reproductivo**

La fecundidad ha estado descendiendo sistemáticamente en la región. Como es bien sabido, existe una asociación directa entre la posición social de las mujeres y los niveles de fecundidad. Esto puede ser medido en términos de niveles educativos: las mujeres con mayor educación tienen una fecundidad significativamente más baja que las menos educadas. En la medida en que las oportunidades educacionales han aumentado para las mujeres en la región, la fecundidad ha descendido.

Esta relación, sin embargo, no proporciona una explicación total. El aumento del nivel educacional de las mujeres influye sobre la edad de la primera unión y retrasa la llegada del primer hijo. Esto amplía los horizontes y expectativas de las mujeres más allá del mundo de la familia, facilitando la información necesaria para decidir cuándo y cuántos hijos tener. En la transición hacia las nuevas identidades de las mujeres, el valor de los hijos y la vida familiar gradualmente cambia de lugar. Aunque el valor asociado al matrimonio y la maternidad sigue siendo muy poderoso, tanto para mujeres como para hombres, está dejando de ser el único que define el rol legítimo de las

mujeres, reflejando la apertura de opciones, alternativas y al menos en teoría, la posibilidad de combinar y elegir.

De manera directa, el comportamiento reproductivo de hombres y mujeres está relacionado con los avances en las tecnologías reproductivas y con las políticas públicas relacionadas con la sexualidad y la reproducción. Durante las últimas décadas, diversas conferencias y convenciones internacionales establecieron las bases para el reconocimiento de los derechos reproductivos, legitimando las iniciativas apropiadas para la definición de políticas en este campo.<sup>32</sup> La oposición a estos principios por parte de actores internacionales y locales (la Iglesia Católica fundamentalmente) ha sido muy fuerte, intentando obstruir su aplicación.

Una definición amplia de la salud reproductiva y de los derechos reproductivos implica reconocer el derecho de toda persona a tener una vida sexual sana y satisfactoria, de poner en práctica su capacidad reproductiva y la libertad de decidir las situaciones y condiciones para su ejercicio. La libertad sexual y reproductiva requiere cambios culturales, apoyo institucional y recursos específicos. En este punto, las políticas públicas de la región tienen mucho camino por recorrer, aunque hubo algunos cambios recientes en la legislación sobre salud y derechos reproductivos. El cambio legal es lento, y hay actores institucionales fuertes que se oponen a ello.

Los distintos países de la región se encuentran en distintas ubicaciones en relación con el reconocimiento y apoyo a los derechos reproductivos y la provisión de servicios adecuados. La educación sexual, la legislación sobre salud reproductiva y sobre despenalización del aborto, son temas de debate y de conflictos profundos, en un momento mundial donde desde diversas posturas que pretenden recuperar “valores morales” y defenderse de las “afrentas” de la modernidad, se vuelve a intentar imponer una única forma de familia “natural”.

Al respecto, los derechos reproductivos de hombres y especialmente de las mujeres deben ser vistos como aspecto crucial del camino a recorrer en pos de la democratización de las relaciones familiares. En efecto, de lo que se trata es del reconocimiento de las necesidades y deseos de ambos miembros, sus visiones y esperanzas de vida. Esto requiere servicios y recursos prácticos: información y medios para implementar el comportamiento reproductivo deseado. Hay todavía una proporción muy alta de población que no cuenta con los servicios médicos reproductivos y el acceso a técnicas de control de la fecundidad, que se refleja en la amplia brecha entre el tamaño ideal de familia y el número de hijos nacidos. Este dato es una indicación clara de necesidades insatisfechas. Una proporción alta de mujeres no querían tener más hijos cuando quedaron embarazadas, y este porcentaje varía según el nivel de educación de las mujeres: casi la mitad de las mujeres con bajos niveles de educación de Bolivia, Brasil y Colombia declaran haber tenido embarazos no deseados, mientras que entre las mujeres con niveles altos de educación los porcentajes bajan a 10/22% (cuadro 1).

---

<sup>32</sup> La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Cairo 1994) reconoció e incorporó los derechos reproductivos y sexuales en la agenda internacional. La IV Conferencia Internacional sobre Mujeres (Beijing 1995) extendió las propuestas para garantizar estos derechos.

**Cuadro 1**  
**FECUNDIDAD NO DESEADA<sup>33</sup> POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA MADRE**  
**PAÍSES SELECCIONADOS, CIRCA 2000**  
*Porcentaje*

País	Año	Total	Nivel de instrucción			
			Sin educación	Bajo	Medio	Alto
Bolivia	1998	40,5	46,5	46,6	39,1	22,2
Brasil	1996	28,0	46,0	36,4	25,0	12,5
Colombia	2000	30,8	50,0	36,1	25,0	13,3
Ecuador	1999	21,2	30,4	24,4	17,2	10,5
México	1987	30,0	29,5	31,3		16,0
Peru	2000	37,9	41,2	43,9	29,2	16,7
República Dominicana	1996	21,9	38,0	25,6	20,6	12,5

Fuente: CEPAL-CELADE 2002, pp. 77-79.

En relación con las prácticas reproductivas, la fecundidad adolescente e infantil requiere una atención especial. Las y los adolescentes tienden a iniciar su vida sexual en edades menores que hace unas décadas (para Chile, Golstain y otros, 2000; para Brasil, Gupta 2002; para Paraguay, Pantelides y Binstock, 1993; para Perú, INEI, 1998). El patrón de fecundidad del grupo joven de 15 a 19 años de edad muestra que su contribución a la fecundidad total ha crecido en algunos países (Brasil, Venezuela), lo cual indica que la disminución en la fecundidad total se debe a una menor fecundidad de las mujeres mayores y no al grupo adolescente (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**NACIMIENTOS DE MADRES ADOLESCENTES (DE 15 A 19 AÑOS)**  
*(Porcentaje del total de nacimientos)*

País	1970-1975	1980-1995	2000-2005
Argentina	12,8	15,2	13,7
Bolivia	11,0	12,4	12,6
Brasil	10,9	19,0	17,6
Chile	16,0	11,3	10,1
Colombia	14,5	18,9	16,8
Ecuador	15,5	15,1	14,2
México	14,0	16,5	14,3
Paraguay	14,9	12,6	13,5
Perú	10,9	12,9	11,7
Uruguay	12,5	16,1	15,5
Venezuela	15,4	18,6	20,6

Fuente: CEPAL-CELADE 2002, pp. 57-61.

Los servicios de salud generalmente no responden a las necesidades de las y los jóvenes de estas edades. Esto se refiere no solamente a ellos y ellas, sino también a los adultos que podrían orientar y ayudar en la toma de decisiones reproductivas y sexuales –miembros de sus familias, docentes, adultos en centros juveniles (ONU 1994), quienes tienen un papel fundamental en este tema, ya que podrían orientar a los y las jóvenes hacia patrones de conducta que eviten el riesgo de embarazos no deseados, abortos inseguros e ilegales, y enfermedades de transmisión sexual.

<sup>33</sup> El indicador es el porcentaje de fecundidad no deseada respecta a la fecundidad total. Nacimiento no deseado es aquel que ocurrió (en un período de referencia de tres a cinco años anteriores a la encuesta) y que a) la madre declara que no era deseado en el momento de quedar embarazada, o b) cuando el número de hijos sobrevivientes en el momento del embarazo era menor que el número ideal de hijos (la definición varía según el país).

En líneas generales, los temas ligados a la sexualidad son pocas veces temas de conversación abierta entre madres, padres, hijos e hijas. Rigen tabúes y silencios intergeneracionales, por lo que se constituyen en parte de los “secretos” de familia. Son otros los ámbitos –la escuela, los centros comunitarios—y otros los adultos que debieran tener a su cargo la educación sexual y la salud reproductiva de los y las jóvenes. Tema que nuevamente provoca controversias ideológicas porque para las fuerzas conservadoras, elaborar políticas públicas al respecto implica “debilitar” el poder paterno y materno en la familia. Más allá de sus objetivos manifiestos de prevenir embarazos adolescentes y en consecuencia mantener abiertas más oportunidades y posibilidades, las políticas hacia los y las jóvenes, en este y muchos otros campos, podrían ser vistas como promotoras de una mayor democratización en la familia, en oposición a quienes afirman que tales políticas llevadas adelante por “fuera” de la familia llevan a su debilitamiento o destrucción.

Por otro lado, hay datos que muestran una relación fuerte entre la edad en que la madre tuvo su primer hijo y la edad del primer embarazo de sus hijas. Una maternidad temprana es, sin duda, un factor de riesgo, e incorpora a las jóvenes madres en un ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Asumir las responsabilidades de crianza limita las oportunidades educacionales y ocupacionales, comprometiendo el futuro propio y el de sus hijo/as. La educación ligada a prevenir embarazos adolescentes es, sin duda alguna, un campo de carencia que reclama atención urgente.

Hay una consideración adicional para hacer, que implica un problema social significativo: el abuso sexual infantil y los embarazos resultantes. No existen datos sistemáticos y confiables sobre la fecundidad de las niñas de hasta 14 años, pero es claro que el fenómeno existe y es socialmente importante, aunque siempre silenciado y ocultado. Los embarazos de niñas de 10 a 14 años no pueden ser pensados o considerados como indicaciones de una iniciación sexual temprana voluntaria. Son por lo general el resultado de violaciones y de acosos incestuosos. Las prácticas del secreto y de culpabilizar a la víctima son comunes en estos casos. Hay poco estudio sistemático del tema, y mucho menos discusiones sobre políticas adecuadas. Un conocimiento más a fondo de este asunto, y la denuncia sistemática de los crímenes, debieran convertirse en una prioridad de la política pública.

### **c. La cara oculta de las relaciones intrafamiliares: la violencia doméstica**

Este tema es, en la actualidad, muy concreto y directo. La violencia doméstica en sus diversas manifestaciones --tortura corporal, acoso y violación sexual, violencia psicológica, limitación a la libertad de movimiento (esclavitud)-- son claramente violaciones a los derechos humanos básicos. Ocultos bajo el manto de la privacidad de los afectos y del autoritarismo patriarcal durante siglos, comienzan a hacerse visibles en las últimas décadas. En su lucha por la igualdad de género y por la expansión de una ética de los derechos humanos, los movimientos de mujeres han encarado el tema y se han preocupado por entender mejor el fenómeno y por actuar para erradicarlo.

En el plano internacional, la violencia doméstica fue un tema prioritario durante la primera Década de la Mujer (1975-1985). Durante la década de los noventa, el tema fue central en los foros internacionales. La Conferencia de Derechos Humanos en Viena en 1993 reconoció que la violencia hacia las mujeres, inclusive cuando ocurre en la esfera privada de la familia, constituye una violación a los derechos humanos. La Convención de Pará de la Organización de Estados Americanos (1994) estableció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para víctimas de violencia. Desde entonces, el tema está instalado en el ámbito internacional, y los llamados a la acción se reiteran en todos los ámbitos internacionales –incluyendo las evaluaciones y documentos relacionados con las Conferencias y encuentros en 2005, por “Beijing + 10”.

Los tratados internacionales han promovido la introducción de mecanismos legales para enfrentar los casos de violencia doméstica en la mayoría de los países de América Latina.<sup>34</sup> Sin embargo, el

<sup>34</sup> Las normas constitucionales introducidas en las reformas en Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Ecuador (1993) entre otras, reconocen el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Prácticamente todos los países de la región han introducido legislación sobre el tema, aun cuando en muchos casos es inadecuada, controvertida y difícil de llevar a la práctica.

análisis de las respuestas institucionales muestra claras limitaciones y falencias. Esto se manifiesta en la definición y tipificación de la relación de parentesco (si sólo se aplica a relaciones matrimoniales formales o incluye la cohabitación, por ejemplo), en los servicios que se ofrecen a víctimas y familiares cuando hacen la denuncia, etc. De hecho, la controversia entre expertas y expertos acerca de la mejor manera de encarar este tema es muy grande. La criminalización implica altos costos para todos y todas lo/as involucrado/as. Alternativamente, la mediación y el asesoramiento psicosocial pueden ser estrategias preferidas. En muchos casos, sin embargo, la exposición y la publicidad que estas estrategias implican, combinadas con la ausencia de castigo, pueden llevar a reincidencias. En muchas ciudades, existen iniciativas sociales para ayudar a mujeres a enfrentar la situación en lo inmediato, como los refugios para mujeres golpeadas, pero no son suficientes para satisfacer las necesidades, y no ofrecen una solución legal o duradera (CLADEM 2000).

Aun cuando la comunidad académica y lo/as encargado/as de políticas públicas en este campo están cada vez más alertas y conscientes de la situación, no hay información sistemática disponible sobre la incidencia de la violencia doméstica. La naturaleza del fenómeno hace difícil su exposición. El silencio y la ocultación son la regla, acompañados de mecanismos de culpabilización de la víctima, de la vergüenza y el miedo.

En relación con esto, la familia es un espacio paradójico: es el lugar del afecto y la intimidad. Es también el lugar privilegiado para el ejercicio de violencia. Pero la violencia entre miembros de la misma familia es algo de lo que no se habla. Es secreto y vergonzoso, escapa al conocimiento público. Los únicos testigos son los propios miembros de la familia, que mantienen el silencio por preservar la imagen familiar armónica y libre de conflictos, o por miedo a represalias. Sólo se detectan los casos más obvios: el descubrimiento de un cuerpo, las marcas de golpes. Se estima que de un cuarto a un tercio de los homicidios cometidos en el mundo son asesinatos domésticos, donde existen relaciones de parentesco y de intimidad entre víctimas y victimarios. También la violencia sexual (violación y acoso) tiende a ser muy frecuente entre parientes (inclusive convivientes).

Obviamente, la violencia familiar tiene género: las víctimas son las mujeres en la relación conyugal, las niñas y en menor medida los niños en la relación filial y como víctimas de otros adultos.<sup>35</sup> Últimamente, además, se comienzan a hacer públicos los casos de violencia familiar hacia ancianos (para Argentina, Oddone 2001; para Colombia, Luna Torres 2002). La violencia física, la violencia económica y psicológica, el abuso sexual, la violación y el incesto, el descuido—todas estas son las formas más habituales en que se manifiesta. No es un fenómeno privativo de los sectores más pobres o menos educados; más bien, existe en todas las clases sociales.<sup>36</sup>

Existe una creciente bibliografía que intenta comprender y explicar la violencia doméstica, apuntando a la prevención y la eliminación del fenómeno. Se trata de una conducta aprendida que se puede modificar, enraizada en las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, en la jerarquía sexual, en la representación de la masculinidad por vía del dominio sobre la mujer. En una organización familiar patriarcal, el poder del hombre se manifiesta de múltiples maneras, inclusive en la violencia física misma, *naturalizada* en las relaciones de género tradicionales. Al respecto, la evidencia indica que hombres golpeadores y mujeres golpeadas son, en su mayoría, personas que provienen de familias

<sup>35</sup> La violencia física como método disciplinador de niños y niñas está muy extendida: según datos de UNICEF en Chile, por ejemplo, el 75% de los niños y niñas han experimentado algún tipo de violencia. La violencia física es más común en sectores sociales de bajos ingresos, mientras que la violencia psicológica prevalece en sectores más altos (UNICEF 2000B). La violencia social expresada en el fenómeno de los “chicos de la calle” es un tema que requeriría un trabajo en sí mismo (UNICEF 2000<sup>a</sup>, y [www.unicef.org.co/03c\\_d](http://www.unicef.org.co/03c_d)).

<sup>36</sup> En un estudio realizado en Lima, la mitad de las mujeres entrevistadas experimentaron alguna forma de violencia física o sexual por parte de sus parejas, mientras que 28% informó sobre violencia física ejercida por otra persona. Estas cifras crecen a 70 y 32% en el Departamento de Cuzco, donde se incluyeron áreas rurales. La mitad de las mujeres víctimas de violencia eran de sectores de ingresos bajos, 36% de sectores medios, y 13% de estratos medio-alto y alto (Gueznes et al. 2002). Un estudio realizado en Uruguay detectó que la violencia era un acontecimiento usual para 40% de las familias del sector social más alto, y para alrededor de 50% de las mujeres de sectores medio y bajo (Traverso 2000).



violentas, y que no conocen otras formas de relaciones de pareja. En muchos casos, toman la violencia doméstica como algo *natural*.

El aislamiento doméstico de las mujeres, matrimonios contraídos antes de que la mujer haya desarrollado un sentido de autonomía, o vivir en un mundo social restringido donde la familia actúa como institución única que modela la identidad de la mujer, ayudan a que el fenómeno se reproduzca. La salida de las mujeres al mundo de la educación y del trabajo, el cambio en su posición social, la visibilidad y creciente conciencia social del fenómeno, apuntan en dirección contraria, hacia un cambio en las condiciones familiares.

Sin embargo, el cambio no es tan rápido como sería deseable. En efecto, la dominación patriarcal es puesta en cuestión por los procesos de urbanización y modernización, manifiestos en el cambio en la posición social de la mujer. El lugar del hombre queda desdibujado; las bases de su autoridad, desgastadas. Frente a esto, una de las salidas es tratar de imponer su voluntad al resto de los miembros de la familia de manera autoritaria y violenta. Así, existen evidencias de que la violencia doméstica es mayor en parejas donde el trabajo de la mujer se ha convertido en la principal fuente de ingresos para el mantenimiento cotidiano (Geldstein 1994). Amenazado en las formas conocidas de afirmar la masculinidad, la violencia actúa como último recurso para reestablecerla.

En el plano institucional, dada la estructuración jurídica y cultural de la sociedad, existen barreras para que el estado penetre y actúe en el ámbito "privado" de la familia. El paradigma dominante de los derechos humanos se construyó sobre la base de una diferencia: los derechos civiles y políticos de los individuos se sitúan en la *vida pública*; quedan fuera las violaciones de estos derechos en la *esfera privada* de las relaciones familiares. A diferencia de las estructuras de dominación y de desigualdad política entre hombres, las formas de dominación de los hombres sobre las mujeres se efectivizan social y económicamente sin actos estatales explícitos, a menudo en contextos íntimos, definidos como *vida familiar*. En los hechos, se puede afirmar que esta diferenciación entre las esferas pública y privada lleva a mutilar la ciudadanía de las mujeres, ya que la privacidad en la familia aparece como justificación para limitar la intervención del estado en esta esfera.

Se manifiesta aquí la *tensión entre el respeto a la privacidad y la intimidad por un lado, y las responsabilidades públicas del estado por el otro*, que requiere la redefinición de la distinción entre *lo público y lo privado e íntimo*, distinción simbólica e ideológica, pero no práctica, ya que en los hechos, el estado moderno siempre ha tenido un poder de policiamiento sobre la familia. La urgencia en el momento actual consiste en hacer efectiva la obligación afirmativa del estado de proteger los derechos humanos básicos de sus ciudadanos, cuando son violados en el ámbito privado de la familia. Y, simultáneamente, defender la privacidad cuando la intervención está dirigida a violar los derechos, como ocurre con los regímenes totalitarios.

Esto no elimina la tensión o contradicción. La intervención del estado en el mundo privado tiene dos caras: la defensa de las víctimas y de las/os subordinadas/os del sistema patriarcal por un lado; la intervención arbitraria, el control y aún el terror, por el otro. Las reacciones sociales a ambas son diferentes: lo deseable es mantener como privado, protegido de la interferencia estatal, lo referido a la intervención arbitraria del estado, pero no aquello que refuerza la subordinación y el poder arbitrario del *pater-familiae*.

#### **d. Las relaciones familiares y la migración**

Los procesos migratorios implican siempre la fragmentación de las unidades familiares, sea de manera temporaria o en forma más permanente. Afectan a la organización familiar y doméstica en las comunidades de origen y en las de destino, produciendo y activando redes comunitarias y de parentesco multi-localizadas. Tanto la migración interna como las migraciones internacionales han sido significativas en la región durante todo el siglo veinte, con variaciones en magnitudes y ritmos en los diferentes países (Roberts 1995). Los procesos de urbanización en la región, que comenzaron

en los años treinta, se intensificaron en la segunda mitad del siglo veinte con flujos masivos de migrantes rurales a las ciudades. Durante las últimas décadas, cuando la gran mayoría de la población ya estaba urbanizada, otras corrientes migratorias (urbana-urbana, nuevas corrientes internacionales) ganaron visibilidad e impactaron a las estructuras y procesos familiares de maneras diversas.

Sin duda, la mayor parte de los movimientos migratorios (sean temporarios o permanentes, internos o internacionales) tienen una motivación económica que combina factores de “expulsión” y de “atracción”. La gente abandona lugares cuando enfrentan mayores dificultades económicas, y reacciona frente a mejores oportunidades en otros lugares, sea en sus propios países o en otros. Con la crisis económica y las recesiones de los años ochenta, se desplegó un doble proceso: más gente quería migrar, y al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, la falta de recursos y las barreras internacionales al libre movimiento de personas se constituyeron como fuertes impedimentos para hacerlo.

Sin embargo, las condiciones económicas no son los únicos motores de la migración. Las condiciones políticas pueden llevar al exilio y al desplazamiento. En décadas recientes, las dictaduras del Cono Sur produjeron un considerable número de exiliados políticos. A su vez, la violencia política en Perú y en América Central durante la década de los ochenta y la persistente violencia en Colombia generaron desplazamientos internos e internacionales de enormes contingentes humanos.

#### *(i) La migración económica y las responsabilidades familiares*

A menudo, la migración es parte de una estrategia económica familiar. Las decisiones acerca de quién, cuándo y hacia dónde migrar son tomadas sobre la base de criterios de género y generación en unidades familiares y redes de parentesco. Los adultos jóvenes, tanto hombres como mujeres, han migrado del campo a las ciudades durante todo el siglo XX –los hombres para insertarse en el trabajo no calificado en la construcción y la industria, las mujeres predominantemente en el trabajo doméstico, y así ayudar a sus familias en el campo. Las remesas informales hacia los lugares de origen, y el papel facilitador de estos migrantes para el ingreso al mundo urbano de otros miembros de sus redes comunitarias y de parentesco, son patrones bien conocidos. La migración interna ha estado relacionada por lo general con la búsqueda de trabajo de hombres y de mujeres solteras, mientras que las mujeres casadas y sus hijos tendían a migrar acompañando al marido-padre o a permanecer en las comunidades de origen. Los cambios en los patrones migratorios (de rural-urbano a urbano-urbano) y el aumento de los niveles educativos de las mujeres y el aumento en sus capacidades profesionales están creando condiciones para migraciones y mudanzas de mujeres menos ancladas en motivaciones familiares, y más ligadas a oportunidades profesionales.

Los flujos migratorios están enraizados en redes de parentesco y relaciones familiares. Los hombres y las mujeres solteras que migran a las ciudades son parte de estas redes, con parientes en la ciudad que van a actuar como mediadores y amortiguadores en su adaptación a la vida urbana. Cuando los hombres migran solos y dejan a sus mujeres e hijos en la comunidad de origen, es probable que luego traigan a sus familias o que regresen. De hecho, las redes de parentesco constituyen un factor de refuerzo de la posibilidad de migraciones más permanentes. Un estudio de caso en profundidad de migración paraguaya a Argentina muestra que los hombres que migran con sus esposas tienden a permanecer por períodos más largos en la sociedad receptora. También tienden a convertirse en residentes permanentes. Tener parientes en la zona de destino (hermanos o hermanas, por ejemplo) incrementa la probabilidad de quedarse más tiempo o permanentemente (Parrado y Cerrutti 2001).

Los flujos migratorios de base familiar se realizan normalmente en etapas. Diferentes miembros de la familia migran en distintos momentos, constituyendo una “cadena migratoria” y

estructurando redes familiares multi-locales. En ambos casos, lo que resulta significativo es que las responsabilidades familiares se desligan de la convivencia y la interacción cotidianas. Este fenómeno parece estar en auge, y la distancia entre lugares de residencia tiende a aumentar como resultado de las transformaciones en las tecnologías de transporte y la mundialización de la información y los canales de comunicaciones.

Desde el punto de vista de la estrategia económica de estas familias multi-locales y de las redes de parentesco, un vínculo crucial es el financiero. Las remesas son muy importantes económicamente; también son importantes como nexos que vinculan, ligan y atan entre sí a miembros de familia que no viven en el mismo lugar. Es imposible estimar la magnitud de las remesas dentro de cada país, pero existen estimaciones e indicadores cuantitativos de su magnitud en migraciones internacionales (aunque a menudo subestimadas por el uso de canales informales antes que de transacciones bancarias).<sup>37</sup> La migración internacional implica a menudo movimientos hacia países vecinos: mexicanos a los Estados Unidos, paraguayos que migran a Argentina o Brasil, ecuatorianos a Colombia, bolivianos a Argentina y en menor medida a Chile (CEPAL-CELADE 2000). Durante las últimas décadas, sin embargo, las corrientes migratorias se han diversificado y se han incorporado (cuando no lo estaba desde antes) Estados Unidos y Europa como destinos deseados. Si bien financieramente son de mucha mayor magnitud las remesas desde los países centrales (Estados Unidos, Europa, en menor medida Japón) son también significativas las remesas dentro de la región (de Argentina a países limítrofes y Perú, de Costa Rica a Nicaragua, etc.).

Las remesas económicas son en su mayoría flujos intra-familiares. Hay sin embargo, otras dos formas de transferencias que requieren atención. Una es la transferencia de beneficios adquiridos en el país de origen (seguridad social, pensiones, reparaciones económicas de diverso tipo) hacia los lugares de residencia. Las pensiones europeas (italianas, españolas, alemanas) trasladadas a países latinoamericanos pueden ser la fuente de ingresos principal de muchas familias multi-generacionales que logran mantenerse con el ingreso de la abuela o el abuelo.<sup>38</sup> La otra forma de transferencia que se está detectando en la región es la inversión en bienes públicos en comunidades de origen realizadas por grupos de emigrados en otros países. En sus tres variantes —la transferencia intrafamiliar, la pensión y la contribución a los bienes públicos— se trata de modalidades en que la familia y la comunidad se “hacen cargo” de la provisión de recursos frente a la falencia del estado y del mercado. Por lo general, son respuestas familiares a estas falencias. Al mismo tiempo, establecen y refuerzan responsabilidades y reciprocidades definidas culturalmente, y amplían el ámbito de las redes y de la seguridad interpersonal.<sup>39</sup>

Dada la creciente significación del fenómeno —“un flujo crítico de divisas extranjeras en la mayoría de los países” según un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB 2001)— el tema de las remesas está atrayendo la atención de la comunidad financiera internacional. Es hora que también atraiga la atención de los expertos y funcionarios en el campo de las políticas sociales, por la urgencia de elaborar mecanismos que faciliten las transacciones y los vínculos en estas redes familiares multi-localizadas.

---

<sup>37</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo estima que las remesas hacia América Latina crecieron 17,6% durante 2002, y seguirán creciendo en el futuro. Como se sabe, se trata de cifras subestimadas, ya que sólo se consideran transferencias formales, y no se incluyen ni los flujos en especie ni el dinero transportado por personas. Las remesas son especialmente significativas para los sectores más pobres. La OIT ha estimado que las remesas implican, en promedio, una mejora de 7% en el ingreso de los sectores sociales más pobres de América Latina y el Caribe.

<sup>38</sup> Estas transferencias (fundamentalmente desde Europa), están ligadas a la migración de ultramar hacia América Latina de décadas pasadas. Los flujos migratorios en dirección contraria —desde América Latina hacia los países centrales— tendrán consecuencias que habría que prever en términos de poder combinar aportes provisionales y derechos laborales adquiridos en distintos países. Es clara la necesidad de regulaciones y acuerdos internacionales en este tema.

<sup>39</sup> Por otra parte, los efectos de distanciamientos por largos períodos entre padres (y también entre madres) e hijos, o entre miembros de parejas, no han sido estudiados debidamente. Quizás sea tiempo para implementar políticas de acercamiento, de reunificación familiar, y de visitas más frecuentes, entre miembros de familias distanciadas por su multi-localización.

Un caso interesante en este punto es el de Argentina. Durante los años noventa, debido a la tasa de cambio fija y a la sobrevaloración del peso, el país atrajo trabajadores migrantes de países vecinos –Paraguay, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay—que mandaban dinero a sus familias en las comunidades de origen. Cuando la crisis argentina se profundizó y el peso fue devaluado a comienzos de 2002, el flujo se invirtió: muchos migrantes retornaron a sus países de origen, se incrementó la emigración de argentinos, y se incrementaron (o aumentaron su poder adquisitivo) las remesas hacia Argentina. Se ha estimado que durante 2002, los argentinos recibieron 300 millones de dólares en remesas de sus parientes residentes en el exterior (*Clarín*, 23 de febrero de 2003).

La significación de la emigración internacional y de las familias y redes comunitarias multi-locales ha sido estudiada en Europa y en la parte norte de América Latina (México, el Caribe, América Central). En tanto el fenómeno se ha ido extendiendo a América del Sur, hay un área vacante en la investigación de este fenómeno. Aunque difícil, es posible estimar o medir los flujos de recursos económicos. Es más difícil medir los flujos de personas: dadas las restricciones migratorias en los países de destino, el número de migrantes ilegales es muy grande y difícil de estimar con precisión. Aún menos estudiadas son las dimensiones subjetivas, culturales y afectivas de los temas involucrados en estas “familias a la distancia” en una era de comunicaciones virtuales.

(ii) *La migración motivada políticamente. Exilios y desplazamientos*

El exilio político no es un fenómeno reciente en la región. Con una historia de alta inestabilidad política y autoritarismos recurrentes, la gente ha cruzado fronteras buscando seguridad personal y un lugar donde poder organizar la oposición y la resistencia a la dominación y la represión políticas. Es bien sabido que el exilio provoca una fuerte disrupción en la organización familiar y en la vida cotidiana, en varios niveles. El miedo, la inseguridad en la vida cotidiana, las incertidumbres y los cambios inesperados rompen los patrones de vida “normal” y el ritmo de los eventos familiares. Dada la diferencia de género en términos de la actividad política y pública, tradicionalmente han sido la actividad y el compromiso político de los hombres lo que motiva a abandonar involuntariamente un país. Las mujeres y los niños acompañan el exilio de los hombres, o se quedan y deben readaptarse a la nueva situación. En todos los casos, el exilio implica disrupciones y tensiones.

La violencia política también tiene otras implicaciones para la vida familiar. A veces, la violencia política recurrente o permanente quiebra la vida cotidiana de tal manera que se producen desplazamientos colectivos y fugas. El caso de Perú es una ilustración dramática en este aspecto. Perú vivió un período de persistente violencia política durante la década de los ochenta, ligada al conflicto entre el grupo guerrillero Sendero Luminoso, la represión militar, los grupos civiles de “auto-defensa” y las fuerzas paramilitares. Las estimaciones de sus consecuencias indican casi 70.000 muertos y entre 450.000 y 600.000 personas desplazadas, especialmente de las zonas más afectadas por la violencia: las comunidades andinas del Norte del país y las comunidades amazónicas de los grupos Asháninka. A comienzos de los años noventa, el gobierno de Fujimori implementó un programa de retorno, por el cual cientos de miles de campesinos de la sierra volvieron a sus pueblos (Norwegian Refugee Council 2001).

Un estudio de una comunidad quechua hablante de la sierra peruana (Uchuraccay) puede servir como doloroso ejemplo de este tipo de violencia y desplazamiento. La violencia política en la región durante los primeros años de la década de los ochenta golpeó la totalidad de la vida de la comunidad. Las acciones de Sendero Luminoso, de los militares y de las Rondas Campesinas implicaron asesinatos, disrupción de las actividades productivas, conflictos políticos dentro de la comunidad, miedos y huidas. La comunidad fue abandonada por la población –algunos se escaparon a cuevas en las montañas, otros se fueron a pueblos y ciudades cercanas, otros buscaron trabajo en la zona cercana de la selva. Los huérfanos y las viudas se dispersaron por el país. A comienzos de la década de los noventa, cuando la violencia comenzó a declinar y el gobierno implementó una política de retorno, los miembros sobrevivientes de la comunidad decidieron

regresar y reconstruir. La base económica de la vida iría a ser la misma que antes: pequeñas parcelas individuales (a 4.000 metros de altura) y pequeñas rebaños de animales. La producción para la autosubsistencia y el trueque se complementan con migración estacionaria de los hombres para trabajar en agricultura. Esta organización de la subsistencia requiere un cierto tipo de composición familiar y de división del trabajo en el hogar: los hombres trabajan la tierra y emigran para el trabajo estacional; las mujeres y los chicos cuidan los animales. Esta unidad productiva / reproductiva requiere una cierta estructura familiar y hogareña, con una pareja de adultos en condiciones de desarrollar las tareas asignadas a su rol. Los hogares sin hombres adultos, las familias de las viudas de la violencia política, no son económicamente viables. Las viudas son el sector más pobre de la comunidad, y su sobrevivencia (al igual que la de sus hijos) está siempre en peligro (Del Pino, 2003; también el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, [www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe)).

El exilio político es una experiencia vivida por quienes están involucrados en la acción política y la vida pública –típicamente poblaciones urbanas educadas, de clase media, (pero también líderes obreros y campesinos de las clases trabajadoras), mientras que los desplazamientos involuntarios y las huidas ocurren más frecuentemente en zonas rurales más remotas. Involucra a todos –mujeres y niños, viejos y enfermos. Colombia es un país que ha vivido bajo violencia política durante décadas. Durante los años noventa y comienzos de la década de 2000, los desplazamientos, exilios y búsqueda de refugio han sido masivos. Se estima que más de dos millones de personas fueron desplazadas en Colombia durante los últimos quince años debido a conflictos políticos. La intervención de las fuerzas armadas, de fuerzas paramilitares, de la guerrilla armada y de los grupos narcotraficantes se extiende a varias regiones del país.

El desplazamiento incluye a mujeres y niños, y afecta a poblaciones negras e indígenas. Los niños desplazados no van a la escuela; las familias no tienen vivienda ni acceso a servicios de salud. Lo que todo esto implica es la ausencia de una perspectiva de vida. Es una huida sin esperanzas de futuro. Los programas gubernamentales son ineficientes y no alcanzan a cubrir o enfrentar las condiciones y consecuencias de la violencia y el desplazamiento (Cubides y Domínguez, 1999, entre otros). Las políticas de apoyo y reconstrucción en situaciones post-violencia debieran incorporar de manera explícita la dinámica familiar en su formulación e implementación, promoviendo la intervención de otras instituciones que puedan suplir y complementar las tareas materiales, simbólicas y afectivas que los miembros de las familias afectadas no pueden llevar adelante.

## **4. Algunas conclusiones**

### **a. Cambios en los roles familiares: ¿hacia una democratización de las familias?**

Las últimas décadas han sido testigo de cambios fundamentales en los roles de los miembros de la familia, fuertemente influidas por las instituciones sociales y políticas y por las transformaciones en los ideas e ideales dominantes. Una familia más pequeña, la incorporación de la idea de que es posible controlar y planificar las prácticas reproductivas, son ideas e ideales introducidos por las nociones modernas de la familia, por la expansión de los medios de comunicación de masas, e indirectamente por la escuela y otras instituciones. La importante caída en la fecundidad en Brasil durante las décadas de los setenta y ochenta, por ejemplo, coincide con la expansión en escala nacional de la televisión durante el mismo período, y con la presentación de nuevas imágenes de familia en las telenovelas y otros programas de ficción y no ficción transmitían (Fadul 2000, y las referencias allí citadas). No se trata de imputar relaciones causales, sino más bien de mostrar que los comportamientos familiares y reproductivos están sujetos a cambios ligados a la esfera de los ideales y modelos.

La década de los sesenta marcó el inicio de cambios muy profundos en la región, que incluyeron no solamente el aumento en la participación en la fuerza de trabajo de mujeres jóvenes solteras, sino también de mujeres casadas y aun con hijos. El momento de establecer un nuevo hogar a través del matrimonio o la unión consensual era tradicionalmente un momento de inflexión en la vida laboral de las mujeres, quienes se tornaban amas de casa, esposas y luego madres. Las tendencias recientes muestran que el aumento en la participación laboral femenina se da en todos los grupos de edad, y que las mujeres tienden a permanecer en la fuerza de trabajo cuando se casan o tienen hijos. Esto significa un aumento en los hogares nucleares completos con dos proveedores, y un cambio en su organización (Arriagada 2001; Wainerman 2003). Esto tiende a ser más común entre los sectores más educados y produce mayores ingresos al hogar (como resultado, en parte, de un mayor número de adultos trabajando).

El cambio en la participación laboral femenina no implica, sin embargo, un cambio paralelo en las responsabilidades domésticas y hogareñas, todavía predominantemente en manos de mujeres. Los cambios en este aspecto son muy lentos, aunque hay presiones crecientes sobre los hombres para que participen en las labores domésticas. Las cohortes más jóvenes posiblemente den señales de cambio en esta dirección.

Las tasas de participación infantil muestran que niños y niñas también hacen su contribución a la economía familiar. Sus posiciones son por lo general muy precarias, no calificadas, y se desarrollan bajo condiciones muy desfavorables que comprometen a las generaciones futuras, ya que estos arreglos llevan a las familias a la ruta de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Una tendencia prevaleciente en las últimas dos décadas en la región ha sido el empobrecimiento de amplios sectores de la población como consecuencia de las políticas económicas implementadas, que produjeron recesión económica, detención del crecimiento y crisis en el mercado de trabajo. Las dificultades enfrentadas por los hombres en el mercado de trabajo, asociadas a la fuerte expectativa de ser el principal soporte y el “jefe de familia”, se han reflejado en la esfera familiar. Los obstáculos enfrentados al tratar de satisfacer las expectativas de rol han puesto presiones sobre los miembros de la pareja, y los desafiaron a desarrollar nuevas estrategias. Además de una tasa más alta de disolución de las uniones conyugales ligada a la imposibilidad de cumplir con las expectativas sociales, estas situaciones críticas han sido enfrentadas a través de desarrollar estrategias familiares de participación de otros miembros —especialmente las mujeres casadas y los niños y niñas— en el mercado de trabajo.

En este contexto general, algunos autores sostienen que estamos presenciando un proceso de “desintegración familiar”. En verdad, lo que está ocurriendo es un proceso de crisis del modelo patriarcal de la familia, un modelo que ciertamente implica fuertes tendencias autoritarias. Desde la perspectiva de la familia nuclear patriarcal, la baja en la nupcialidad y el aumento en las tasas de divorcio, así como el aumento en la participación laboral de las mujeres —con el “peligro” de que abandonen sus roles tradicionales (“naturalizados”) de amas de casa, esposas y madres—, pueden ser interpretadas como anormales y como expresión de una crisis. En estas condiciones, algunas voces se alzan reclamando intervenciones urgentes para “salvar” a la familia de su crisis. Estas voces son usualmente las de la tradición y la religión, con un sentido muy fuerte de policiamiento moral de la vida privada, que reclaman políticas y formas de “fortalecer” a LA familia. Para estas voces, existe sólo una familia que debe ser fortalecida: la pareja monógama heterosexual y sus hijos, establecida de una vez para siempre. Otros modelos de familias son vistos como desviaciones que manifiestan la crisis. Esta visión simplificada de la realidad, sin embargo, debe ser cambiada. Nuevas formas de familia deben ser interpretadas como expresión de la posibilidad de elección, de mayor libertad por parte de los miembros que tradicionalmente eran subordinados, y son sus libertades y los principios de igualdad democrática lo que debe ser fortalecido.

En esta dirección, a lo largo de este trabajo hemos indicado áreas en las cuales existe un hiato legal entre la normativa imperante y las prácticas sociales, y que requieren intervenciones

específicas. Parecería que en América Latina estamos en un estadio en el que las sociedades reclaman a sus estados el reconocimiento de la diversidad de prácticas familiares en cuanto a la formación de parejas, a la sexualidad y a la reproducción. Por otro lado, hay urgencia de un rol más activo para las innovaciones legislativas y las políticas públicas, que debieran establecer una agenda orientada a mayor democratización y mayor igualdad intrafamiliar por un lado, y a mayor bienestar y menos desigualdades sociales, por el otro. En este sentido, en la medida en que durante las últimas décadas la tendencia ha sido de limitar la intervención estatal en el bienestar y dejarlo librado al mercado y la familia, urgen medidas de políticas estatales activas dirigidas a recuperar y fortalecer el “pilar estatal” del bienestar. Ofrecer servicios de cuidado de niños, niñas y enfermos, o mejorar la provisión de servicios públicos (incluyendo el transporte y la vivienda social), constituirían intervenciones estatales en dirección a alivianar las responsabilidades que hoy en día recaen de manera unilateral en el “pilar familiar” –y dentro de éste, predominantemente en las mujeres.

### **b. La familia, el Estado y las políticas públicas**

La organización social en la que vivimos está basada en la existencia y funcionamiento de hogares y familias. Si de lo que se trata es de apoyar y reforzar los principios de democracia e igualdad, las intervenciones estatales deben estar guiadas por varios principios básicos: la igualdad y equidad entre géneros y generaciones, la defensa de los derechos humanos de todos sus miembros, y las intervenciones orientadas a una mayor equidad e igualdad sociales (la función redistributiva del Estado).

Son múltiples las áreas donde existen vacíos y los ámbitos institucionales en los que se podrían implementar intervenciones en esta dirección. La mayor parte de las veces, las acciones consistentes con estos principios implican ir en contra de la corriente, y confrontar con las potentes fuerzas de la tradición. Implica tensiones y contradicciones inevitables, tales como defender el derecho a la privacidad y poder intervenir y condenar casos de violencia doméstica y acoso sexual intrafamiliares; o actuar en contra de la transmisión intergeneracional de privilegios en un extremo de la escala social y de riesgos y desventajas en el otro. Sólo políticas activas por parte de otras instituciones –fundamentalmente el estado– pueden ayudar a rectificar la transmisión intergeneracional de desigualdades que es intrínseca a la familia.

Sin embargo, la década de los noventa ha sido una década de políticas neoliberales basadas en principios de privatización de la seguridad social y de los servicios sociales. Además, en varios países la economía está en crisis, y el estado no tiene la capacidad de cumplir con las tareas sociales básicas. La crisis financiera del estado –profundizada por los requerimientos de los servicios de la deuda externa– complica aun más el tema. No existe voluntad política ni recursos económicos para proveer servicios sociales básicos. En este contexto, la familia y las redes de parentesco tienen que proporcionar el cuidado y los recursos para la sobrevivencia, bajo condiciones de pobreza y desempleo. El llamado habitual a “fortalecer” la familia sin el apoyo social que este llamado implica es, de hecho, una expresión de cinismo social y de irresponsabilidad.

## **Bibliografía**

- Arriagada, Irma (2001), “*Familias latinoamericanas, diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*”. Serie Políticas Sociales N° 57, Santiago: Naciones Unidas, División de Desarrollo Social. CEPAL.
- CEPAL-CELADE (2000), “*Migración Internacional en América Latina – IMILA*”. Boletín Demográfico N° 65, CEPAL-CELADE, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2002), *América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género*. Boletín Demográfico N° 70, CEPAL-CELADE, Santiago.
- CLADEM (2000), *Cuestión de Vida: balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Lima.

- Cubides, Fernando y Domínguez, Camilo, eds., (1999), *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Observatorio Socio-Político y Cultural, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Del Pino, Ponciano (2003), “Uchuraccay: memoria y representación de la violencia política en los Andes” En Del Pino, Ponciano y Elizabeth Jelin, eds., “*Luchas locales, comunidades e identidades*”, Siglo XXI de España Editores y Siglo XXI de Argentina Editores.
- Esping-Andersen, Gosta, (2002), “*Towards the Good Society, Once Again?*” En Esping-Andersen, Gosta, ed., *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.
- Fadul, Anamaría (2000), “Telenovela e familia no Brasil” *Comunicacao e Sociedade*, N° 34, Brasil.
- Golstain, E., L. Bravo y M. P. Olivera (2000), *Síntesis de Información del Estudio Nacional del Comportamiento Sexual en Chile*. Comisión Nacional de SIDA, Santiago.
- Geldstein, Rosa (1994), “Familias con liderazgo femenino en sectores populares de Buenos Aires” en Wainerman, Catalina, ed., *Vivir en familia*, UNICEF / Losada, Buenos Aires.
- Gueznes, Ana, Nancy Palomino y Miguel Ramos (2002), *Violencia Sexual y Física contra las Mujeres en el Perú. Estudio multicéntrico de la OMS sobre violencia de pareja y la salud de las mujeres*. Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, OMS y Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Gupta, Neeru (2002), “Sexual Initiation and Contraceptive Use among Adolescent Women in Northeast Brazil”, *Studies in Family Planning*, Vol. 31, N° 3, septiembre.
- Htun, Mala (2003), “*Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*”, Cambridge University Press, Cambridge.
- IBGE (2002), *Censo Demográfico (2000), Resultados preliminares da amostra*, Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, Rio de Janeiro.
- IDB (2001), *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Background Paper. IDB-MIF, Washington.
- INEI (1998), *Salud Reproductiva, Pobreza y Condiciones de Vida en el Perú*, en [www.inei.gov.pe](http://www.inei.gov.pe).
- Jelin, Elizabeth (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Luna Torres, Leonor (2002), “Educación e investigación comunitaria en la problemática de género”, *Revista de la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriátría*, Vol. 16 N° 3, Bogotá, Colombia.
- ONU (1994), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, Cairo, Naciones Unidas, 5 al 13 de septiembre.
- Oddone, María Julieta (2001), “Actitudes, percepciones y expectativas de las personas de mayor edad”, *Documento de Trabajo N° 2*. Buenos Aires. Disponible en <http://www.168.83.61.132/posgrados/cursos/ig/pdf/Tomo I/pdf>.
- Pantelides, Edith Alejandra y Georgina Binstock (1993), “Factores de Riesgo de Embarazo Adolescente en el Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, 30, N° 87, agosto.
- Parrado, Emilio A. y Marcela Cerrutti (2001) “Labor Migration between Developing Countries: the case of Paraguay and Argentina”, Manuscrito.
- Norwegian Refugee Council (2001), *Profile of internal displacement: Peru*, Ginebra, Norwegian Refugee Council / Global IDP Project. (Disponible en <http://www.idpproject.org>).
- Roberts, Bryan (1995), *The making of citizens: cities of peasants revisited*. Londres, Arnold.
- Rodríguez, Jorge (2004), “Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina”, en Irma Arriagada y Verónica Aranda, (comps.) *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 42. Santiago.
- Traverso, Maria Teresa (2000), *Violencia en la pareja: La cara oculta de la relación*, Washington: IDB.
- UNICEF (2000a), “La violencia doméstica contra las mujeres y niñas”, *Innocenti Digest N°6*. Florence: Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF.
- \_\_\_\_\_, (2000b), *Estudio comparativo de maltrato infantil 1994-2000*. UNICEF, Santiago. Disponible en [www.unicef.org/co/03c\\_d](http://www.unicef.org/co/03c_d).
- Wainerman, Catalina (2003), “La reestructuración de las fronteras de género”, en Catalina Wainerman, ed., *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, UNICEF - Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.



## Comentarios

### *Dagmar Raczynski*

El documento de Andras Uthoff y Nora Ruedi, “Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: un análisis a partir de la encuesta de hogares” es un trabajo riguroso, bien construido y fundamentado en sus componentes empíricos. El foco es la capacidad de las políticas sociales de los países de América Latina y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) para proteger a su población mediante transferencias de ingresos derivadas de beneficios del sistema de seguridad social o de políticas asistenciales. Es lo que en el documento se denomina efectividad de la política social y mide por el cambio (caída) que las transferencias de ingreso provocan en la incidencia de la pobreza.

El trabajo es novedoso por dos razones:

1. A la definición de pobreza absoluta en ingreso en boga en la región suma la definición de pobreza en ingreso que usan los países de la OECD. Esta es una definición relativa, según la cual son pobres los hogares que están por debajo del 50% del valor de la mediana del ingreso disponible por hogar, ajustado por posibles economías de escala derivadas del tamaño familiar.
2. El análisis se hace según inserción ocupacional (ocupado, desocupado, inactivo) del jefe de hogar y su cónyuge; según las características de la estructura familiar en que se insertan los adultos del hogar; y si la población adulta tiene entre 25-64 años o es mayor de 64 años.

Los resultados no se apartan de lo esperado. No son sorprendidos. No obstante, son importantes y dejan en evidencia una cuestión que se deja a con frecuencia en segundo plano al abordar el tema de las políticas sociales: el del empleo, trabajo, ocupación. Entre los resultados resaltan los siguientes:

- Como porcentaje del PIB, el gasto social en transferencias en América Latina y en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, no es muy distinto: fluctúa entre 8 y 23% en América Latina y entre 8 y 26 % en los países de la OECD. Pero, como el PIB es más bajo en América Latina, en términos absolutos las transferencias son menores que en la OECD y por tanto también su impacto sobre la pobreza en ingreso. Entre 4 - 22 % en América Latina y un promedio de 56% en la OECD.
- La canasta de beneficios son distintas en América Latina y en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. En los países de la Organización la canasta contiene beneficios asociados al desempleo los que casi no existen en América Latina. Esta diferencia lleva a que en América Latina la población relativamente mas beneficiada son los mayores de 64 años, mientras que en la OECD esta población como también la de 25 y 64 años recibe importantes beneficios. Congruente con lo anterior, en América Latina los beneficios se concentran en la población inactiva mientras que en la Organización los beneficios llegan tanto a los activos como a los inactivos. En otras palabras en América Latina falla la protección social de los hogares afectados por problemas de empleo.
- En cuanto a estructura familiar, las distinciones que incorpora el trabajo son: una familia bi o monoparental, presencia / ausencia de niños y si la familia es del tipo extendida o nuclear. La evidencia empírica que se presenta señala que:

- Las familias más afectadas por la pobreza, tanto en América Latina como en los países de la OECD, son las que tienen niños. El peso relativo de familias con niños es tres veces mayor en América Latina que en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (lo que no sorprende considerando las muy bajas tasas de fecundidad y un porcentaje muy superior de población de la tercera edad en los países de la OECD).
- El peso de los hogares con niños es mayor en América Latina y estos hogares son los menos beneficiados por transferencias de ingreso.
- En los países de la región latinoamericana donde ha habido programas específicos para mujeres jefas de hogar, los hogares monoparentales con hijos reciben transferencias y éstas afectan la incidencia de la pobreza, reduciéndola.<sup>40</sup>

El trabajo sin dudas aporta, pero contiene puntos poco desarrollados, algunos límites que no menciona. A continuación se señalan tres:

1. Una concepción restringida de protección social. Protección social en el trabajo es igual a transferencias de ingreso derivadas de la seguridad social y de políticas asistenciales a los hogares. Estas son uno de los componentes de la política social, variable de país en país, y en ninguno son toda la política social. Este componente, por definición, atenúa variaciones de ingreso en el corto plazo pero no ataca problemas de pobreza crónica y estructural. En varios países de la región está última es el problema central y las transferencias de ingreso son apenas un paliativo. A esta pobreza (que es diversa y responde a condicionantes de naturaleza distinta), se suma la pobreza reciente, asociada a problemas de empleo y generación de ingreso. Para esta pobreza las transferencias de la seguridad social, de existir, podrían jugar un papel compensador importante. No obstante, en la mayor parte de los países de América Latina no existe protección contra el desempleo, y cuando existe se limita al sector formal del mercado de trabajo, cubriendo sólo a una parte de la población. Se suma a lo anterior, que en varios de los países la acumulación de fondos para beneficios de la seguridad social es individual y como consecuencia de la creciente inestabilidad en el empleo, las cotizaciones son intermitentes, dificultando el financiamiento de beneficios presentes en caso de desempleo y aun sin la existencia de éstos, el financiamiento de los beneficios futuros de pensiones y jubilaciones.
2. ¿Información transversal o longitudinal? El trabajo compara América Latina con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, considerando en cada caso, información transversal, fotografías en un momento del tiempo. El análisis aporta, como se ha señalado. Sin embargo, no responde a la pregunta por la efectividad de las transferencias de ingreso a lo largo del ciclo económico, que es una preocupación que se menciona como central al trabajo. ¿Cómo serían los resultados si se hiciese el análisis por país comparando la situación y el efecto de las transferencias en un ciclo económico alto y uno bajo? ¿Permitirían concluir que las transferencias logran suavizar el efecto negativo de recesiones o el estancamiento de la economía sobre el nivel de ingreso presente y futuro de los hogares? Estas son preguntas importantes que requieren de respuesta al momento de debatir sobre alternativas de políticas de protección social.
3. Estructura familiar y “amortiguación” de la pobreza. En las conclusiones el documento plantea que habrían tres estrategias para responder a riesgos asociados al ingreso durante el ciclo económico: la ocupación de miembros del hogar diferentes al jefe, la organización de las familias y transferencias de dinero en efectivo desde la política social. No se menciona ni se discuten estas estrategias y tampoco se mencionan otras vinculadas al mercado y a la organización comunitaria. No obstante, se arriba a algunas conclusiones

---

<sup>40</sup> La gran mayoría de los hogares con jefes solos con hijos son liderados por mujeres, punto que el documento curiosamente no anota.

que merecen ser fundamentadas y discutidas ya que no son coherentes con evidencia contenida en estudios sobre estrategias de vida y de sobrevivencia en América Latina. En este contexto, la afirmación más polémica del trabajo señala que “la estructura familiar en América Latina no actúa como amortiguador de la pobreza”.

Para terminar, el gran desafío que plantean los resultados empíricos del estudio están en los temas de empleo y productividad, y de la incorporación de las mujeres a un trabajo remunerado o actividades que generan ingreso; y la necesidad de articular políticas de protección social con la problemática laboral, no limitando las políticas de protección social a transferencias de ingreso sino que ampliándolas a políticas en los ámbitos de sectoriales (educación, capacitación, salud) y de desarrollo de capacidades personales y comunitarias.

### **Víctor Tokman**

Siempre es difícil ser comentarista, más cuando se trata de cuatro trabajos bastante diferentes y por cierto bajo la dictadura del tiempo. Voy a hacer un comentario introductorio, relevar tres cambios que me parecen importantes que se manejan en los trabajos y efectuar un comentario breve sobre políticas públicas.

En la introducción, en particular en el trabajo de Gerardo Meil y de Elizabeth Jelin se ubica el tema de familia como pilar importante de una política de bienestar. De allí surge la perspectiva que se viene trabajando quizás erróneamente, en el sentido que hay un pilar, pero se trata de un tipo de familia, nuclear (de pareja) con hijos, y, como bien agrega el trabajo de Elizabeth, de relaciones formales. Por otro lado, un segundo pilar es el empleo, ya que el proveedor de esta familia, sin tener un empleo pleno, en la vieja usanza, permanente, estable, protegido, a través del cual se canaliza la política de protección social no podríamos haber desarrollado el conjunto de políticas aplicables hasta en la actualidad. Por cierto, esto es lo que cambia y los trabajos acertadamente enfatizan estos temas por lo que quisiera recorrer tres de estos cambios en particular. *No quisiera, sin embargo, dejar fuera uno, que se introduce solo en el trabajo de Andras Uthoff y Nora Ruedi, que es el cambio en la situación de empleo.* Este es uno de los determinantes importantes y entiendo que por concentrar la discusión de los cambios en la situación de la familia uno tiene que cortar por algún lado, pero ello deja el planteo sin uno de los pilares fundamentales que en definitiva incentiva alguno de los cambios dentro de la propia familia, como lo es la relación entre la pobreza y el comportamiento de la familia.

El primer cambio, sin duda, es el de la propia familia: *la familia nuclear de ser la imagen prototipo que tiene la política ya no es siquiera la mayoritaria.* Los trabajos de Irma Arriagada han mostrado que son el 36 % del total de las familias y en países como Uruguay, son el 28%. Hay otros tipos de familia bien reflejadas en los trabajos y presentaciones. También hay, como señala Marta Maurás en su trabajo, un reemplazo, no destrucción, de formas familiares que eran funcionales a sistemas que tienen escasa protección social, como son la familia extendida o el traslado de la familia campesina a la ciudad. Sobre esto quiero hacer una pequeña anotación. Por un lado, hay una disminución de los mecanismos familiares de protección al romperse la economía campesina, pero, como bien señala Uthoff y Ruedi, la familia extendida se recompone en la ciudad por los niveles de pobreza y como medio para enfrentar dicha pobreza. Ella no sólo está presente todavía, sino que sigue creciendo. Los datos disponibles muestran que en la última década sigue creciendo la familia extendida y además, que sigue constituyendo un mecanismo bastante eficiente para usar mejor los escasos recursos con economías de escala, tanto de los ingresos del trabajo, como particularmente, de las transferencias. En el trabajo de Uthoff y Ruedi se observa con claridad que las transferencias en las familias extendidas las convierten en la organización familiar con menores niveles de pobreza, incluso que las nucleares.

El segundo tema que quisiera levantar en relación con la familia es el que presenta Elizabeth Jelin. Se trata de observar que *las relaciones formales crecientemente adoptan distintas formas, lo*

*que está acompañado por la rigidez en los sistemas de protección que no reconocen esa realidad y particularmente, en los temas de pensiones y de salud. No voy a repetir los datos del trabajo de Elizabeth, que me parecieron tremendamente interesantes, pero quiero mencionar, por ejemplo, que las uniones consensuales en Argentina pasaron del 7 al 18%, en Brasil del 18 al 28%, en Chile casi se triplicó del 6 al 16%, lo que indica que no es un cambio marginal sino sustancial y que lleva, como señala Elizabeth en su trabajo y con lo que coincido, a la necesidad de redefinir la base del reconocimiento de los derechos de los dependientes y de la titularidad definida hasta ahora sobre base formal. Ese es el primer cambio que quería destacar.*

*El segundo cambio se refiere a la participación de la mujer en el mercado laboral. En los trabajos se destaca que este cambio es de una alta significación. En América Latina, donde se registra una escasa participación de la mujer, ha aumentado 10 puntos en la década entre 1990 y 2002, es ya cercana al 50%, todavía inferior a la participación de los hombres y aún inferior al registrado en los países desarrollados. Pero la OECD constituye un promedio bastante engañoso, porque si se compara con los nórdicos, 80% de las mujeres participa. Pero si la comparación se efectúa con los países del resto de Europa es solo del 60%. Por lo que se estaría con las debidas distancias de antigüedad y recursos, transitando aceleradamente en esa dirección. Las mujeres no sólo participan más sino que los datos están demostrando que además quieren participar en el mercado laboral. Hay un dato de la OECD reciente, donde se pregunta a mujeres de matrimonios con hijos pequeños si quiere trabajar: 9 de cada 10 dice que sí a pesar de que la realidad de la OECD es 6 de cada 10. Salió ayer publicado un estudio en Chile, país que registra una de las tasas de participación más baja del continente, que el 47% de las mujeres quisiera trabajar, aunque preferiría hacerlo con formas de trabajo temporal con cierta flexibilidad.*

Conocemos las estadísticas, ya que se ha estudiado la situación. Existe discriminación tanto en cuanto al tipo de empleo, como en cuanto al ingreso, que se traslada a las pensiones. Se plantea en los trabajos, también muy acertadamente, que existe un conflicto y la necesidad de conciliar los tiempos las tareas de cuidado con las tareas que asigna el mercado de trabajo. Hay un conflicto que genera de una nueva inseguridad debido a los cambios en las normas que regulan el trabajo, que hace que se jerarquice el trabajo remunerado pero al mismo tiempo se desvalore el trabajo de cuidado, lo que introduce un conflicto que no es sólo de tiempo, sino de valoración social. Gerardo Meil efectúa una discusión muy gráfica de los instrumentos de políticas que se usan en los países de OECD, combinando recursos, servicios y tiempo e introduce una clasificación que nos aclara cómo los distintos países transitan por las mismas líneas de políticas, pero con distintas intensidades: los latinos en Europa tienen una visión más generosa con el tiempo que con los recursos, los nórdicos usan todo, tiempo y recursos, los anglosajones aparentemente usan menos el tiempo y más los recursos. Estas mezclas son bastante claras y ayudan a diseñar políticas. El tema pasa también por un énfasis que se introduce en el trabajo de Gerardo Meil, que también me parece apropiado, que es el cambio de la visión de la mujer-madre-cuidadora a la mujer-madre-trabajadora. No es un aspecto menor que los recursos se pueden transferir de diversas maneras, pero uno para apoyar el trabajo que se asume natural dentro de la función de cuidado y otro, para compensar por lo que implica el no desarrollar esa función, porque también es importante su función como mujer-madre-trabajadora. Este tema es importante, porque como dice Elizabeth Jelin, que por más que se repita y todos los trabajos van en la misma dirección, tenemos la impresión que no ha sido aceptado ideológicamente por la sociedad y mucho menos en términos valóricos. Existe una fuerte disidencia, aunque no sé cuán numerosa, en términos de principios basada en lo que se llama los valores tradicionales de la familia y el rol de la madre en el hogar. Volveré sobre ese tema en las políticas de cuidado de la infancia.

Paso al tercer cambio, también mencionado en los trabajos, que es la tendencia al envejecimiento de la población. *Ya no son sólo los niños sino también los de mayor edad a quienes hay que cuidar.* Existen trabajos interesantes de CELADE y la CEPAL, que muestran que se va a triplicar la proporción de adultos mayores de 60 años entre el 2000 y el 2050. En el 2050, uno de

cada cuatro personas será un adulto mayor. La esperanza de vida es ya de 72 años, 8 años más que en las regiones en desarrollo y va alcanzando en los países más maduros de la Región a los países de la OECD. Emergen nuevos temas de tareas de cuidado, no sólo infantil sino de adultos, que, yo diría, es hasta más compleja y más demandante de recursos. En el trabajo de Uthoff y Ruedi, al analizar las transferencias comparativamente entre OECD y América Latina, se muestra que el impacto es diferenciado. En la OECD, la pobreza de los mayores de 65 años, que afecta al 84 %, baja a 13,5 %. En América Latina, también se reduce, pero solo de 58% a 27%. Ello indica que, aún con las diferencias señaladas, existen avances significativos. Más importante aún, los adultos mayores de 65 años, en América Latina están muy concentrados en familias extendidas y en familias constituidas por dos adultos sin hijos. En esas familias, la caída de la pobreza es en torno al 70%, en países como Argentina y Chile. En Uruguay llega al 97%, donde la efectividad y grado de focalización es comparable con los países desarrollados.

*Finalizo con las políticas públicas. Quisiera efectuar comentarios sobre las políticas de cuidado, las políticas laborales y las políticas de protección social.* En relación con las políticas de cuidado, creo que existe consenso en la importancia del cuidado de los niños. Cito a quien pienso que ha colocado el tema en el centro del enfoque progresista, Esping-Andersen: “*Este es el mecanismo para quebrar la herencia social y es además sinónimo de reconciliación entre empleo y maternidad*”. Ejemplifico con este país, Chile, donde si para algo sirve, se están uniendo las diferentes corrientes ideológicas para adoptar las mismas propuestas. Ello no significa que sean exactamente las mismas, pero parecen serlo. En la actualidad, en términos de las políticas de cuidado infantil, tres candidatos a la presidencia proponen que hay que cuidar los niños desde que nacen, que hay que aumentar las guarderías, que hay otorgar prioridad a la atención pre-escolar. Pero sabemos que allí termina el consenso, porque una cosa es decir que hay que cuidar los niños, otra cosa es decir cómo hacerlo, de dónde salen los recursos, como entran los temas de calidad y también de qué contenidos estamos hablando. Como este es un tema de familia, nuevamente surgen los temas valóricos. Es distinto afirmar que se está dispuesto a que recibir apoyo y enviar al niño/a a algún lado donde se asegure que no sólo recibe desarrollo cognitivo, a extenderlo también al aprendizaje sobre temas calóricos. Estos últimos se consideran como patrimonio de las familias y cuya transferencia a los niños es solo delegable a quienes garanticen su permanencia. En muy pocos países la gente está dispuesta a ceder esa potestad para darles a los niños una visión mucho más amplia y más plural desde el punto de vista societal. Afortunadamente, parecen haber pasado otras épocas, que vivimos algunos, donde cualquier medida que llevaba a separar los niños para formarlos de mejor manera, se asimilaba al robo de los niños para adoctrinarlo en algún país del Caribe. Creo, sin embargo, que las diferencias valóricas están todavía muy presentes en el debate en la sociedad.

*La economía del cuidado pasa también por los adultos mayores, que, como señalé antes, no es sólo cuidar o desarrollar actividades cognitivas, sino que también hay demandas propias de la edad que son muy complejas.* En particular, es complejo el tema de la salud, ya que aunque siempre hay problemas de salud, a todo nivel y a toda edad, claramente los adultos mayores son más vulnerables en su salud. Por ende, es importante cómo se adapta la provisión de salud para no dejar, justamente cuando más se necesita, a la gente desprovista. Nuevamente voy a usar el ejemplo de Chile haciendo referencia a la reciente reforma de salud, el programa AUGE. El principal objetivo es tratar de corregir las discriminaciones y exclusiones que producía el sistema como estaba diseñado, que en gran medida pasó a ser un sistema de seguro y que por lo tanto, desde el punto de vista de seguro, no es financiable aquel que tiene una enfermedad catastrófica o que requiere tratamiento largo, lo que casi por definición no hay adulto mayor que esté exento. Por lo tanto, la consecuencia de los sistemas diseñados de esta manera era condenar al adulto mayor a la asistencia pública o a estar desprovisto de un tratamiento de salud adecuado.

*Políticas laborales, que es mi segundo comentario, será breve, ya que existe acuerdo de que, dada la incorporación de la mujer al trabajo, se requiere disponer de un menú de posibilidades*

*ocupacionales desde el punto de vista contractual que responda a la mejor conciliación de intereses de tareas de cuidado con las tareas del trabajo.* Esto es contrato a tiempo parcial u otras formas de flexibilidad en el uso del tiempo. Como señalé antes, hay una preferencia de las mujeres que prefieren trabajar con arreglos flexibles y existe también un grupo importante que destaca el lado negativo de las formas de tiempos parciales porque los resultados en el mercado de trabajo, desde luego, derivan en una cierta segmentación de las posibilidades ocupacionales y de ingresos. Lo importante es avanzar en que ese menú exista, que la opción la tomen las personas que tienen que buscar trabajo y que no se predetermine que esa alternativa no exista. Por cierto, en los países latinoamericanos hay posibilidades de avanzar en esa dirección.

Termino con la *protección social*. Acá quisiera efectuar tres comentarios. El primero, es destacar *la importancia de la experiencia de avanzar no sólo hacia programas específicos sino en especial, hacia sistemas*. Me parece interesante el ejemplo señalado por Marta Maurás sobre Puente, pero creo que el mérito principal de Puente es que está integrado a Chile Solidario. Chile Solidario es un embrión de un sistema de protección social focalizado en los indigentes, donde se produce por cierto la movilización de la sociedad a través de Puente pero se une con el sistema de transferencias que van desde asistencia hasta pensiones asistenciales y la reformulación de las prioridades y ejecución del aparato del estado. Me parece que el enfoque sistémico es el más adecuado en situaciones como estas.

Segundo comentario, el tema de la *edad de retiro en el caso de las pensiones*. En el mundo existe experiencia diversa: los europeos adelantaron la edad de retiro, para bajar las tasas de desempleo; pero, por otro lado, recargaron los ya aporreados sistemas de pensiones. Los japoneses hoy día, aprovechando que tienen una esperanza de vida muy larga, tratan de alargar la edad de retiro lo que tiene la ventaja que alivia el sistema de pensiones y dicen que a los japoneses les gusta trabajar cuando son más viejos. Trabajan toda la vida y quieren seguir trabajando. Claramente es otra opción. En América Latina se tiene también una situación poco definida. Para empezar en el caso de las mujeres, existe un tema de reconocimiento de derechos, porque dada su vida laboral se generan lagunas de cotización y por lo tanto, enfrentan problemas para acceder a pensiones. También existe una cierta asimetría entre una esperanza de vida mayor que la de los hombres y una edad de retiro menor que la de los hombres. Sé que es un tema que cuando se menciona genera ciertas reacciones, pero es un tema real que debe enfrentarse para explicitar las preferencias sobre si trabajar más o tener una pensión más baja. Existe en este caso un trade-off.

Finalizo con el tema de *los viejos pobres, porque es claro que lo que se recibe por transferencias y particularmente, por pensiones, significa la diferencia entre los adultos mayores pobres y no pobres*. Todos los sistemas, de reparto y capitalización, muestran una cierta progresividad en las pensiones, como se muestra en el trabajo de Andras Uthoff y Nora Ruedi, pero de importancia reducida. Sin embargo, en las reformas más recientes sobre la base de capitalización no tienen ninguna. Reproducen los ingresos del trabajo, para la vida de pensionado. Ello significa que aquel que tiene una trayectoria laboral de bajos ingresos por definición, está condenado a tener una vejez peor aún si no hay algún sistema que haga las provisiones necesarias. Ello lleva necesariamente a recomponer o a reintroducir solidaridad en los sistemas de pensiones y a pensar también universalizar las pensiones, si no se puede para todos al menos para ciertos estratos, para que asegurar una vejez digna.

### **III. Políticas transversales hacia las familias**

---





## A. ¿Políticas de familia versus políticas de género?

---

**Sonia Montaña**

En los últimos años se ha producido un debate que ha tenido a la “s” como protagonista. Ha sido el debate sobre la *familia versus las familias*.<sup>41</sup> Detrás de este singular debate estaba una discusión conceptual propia de la teoría feminista que sustentaba sus conceptos sobre una idea básica: las instituciones sociales son construcciones culturales susceptibles de ser transformadas por efecto de los cambios en las relaciones sociales. Ella se a diferencia de quienes consideraban que tanto los atributos de los hombres como los de las mujeres así como de las familias que conformaban eran producto de la naturaleza la que además era vista como inmutable, por lo menos por una intervención humana. No viene al punto hacer un recuento de la larga trayectoria de este debate que se encuentra en el origen de la modernidad la que sólo es posible cuando se asume que las relaciones sociales se pueden modificar aunque los cambios no necesariamente sean producto de la voluntad. La defensa de la familia sin S ha sido emprendida por grupos conservadores de la sociedad lo que ha generado no pocas confusiones sobre la perspectiva feminista ante esta institución. Con un lenguaje similar al de la guerra fría o de la doctrina de seguridad nacional más conocida en la época de las dictaduras en América Latina, las nociones de patria, familia y seguridad aparecieron asociadas a corrientes autoritarias que estigmatizaron el pensamiento

---

<sup>41</sup> Un ejemplo de cómo la comunidad internacional se alineó detrás de posturas irreconciliables se produjo durante la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo en 1994 precisamente cuando se debatía el concepto y el rol de la familia. El reconocimiento a la pluralidad y diversidad de las familias marcó un hito en el reconocimiento político de la diversidad.

crítico frente a estas instituciones y en algunos casos crearon la ficción de una despreocupación del feminismo frente al tema de la familia. En otros casos el debate se instaló planteando un dilema entre la preocupación por “la familia” por un lado y la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres por el otro. La “s” de familias fue una de las victorias políticas más importantes en este reconocimiento a la diversidad.

En el pasado, en América Latina hubo una institucionalidad generalizada de instituciones denominadas de Familia y Bienestar Social, que incluían todo lo residual en las políticas sectoriales, que muchas veces tenían a la cabeza a la Primera Dama, convirtiéndose en mecanismos de clientelismo político. Aquí se agrupaban todos los programas y acciones de baja jerarquía técnica y alto impacto político.

Actualmente, la discusión sobre familia se refiere a cambios culturales muy importantes: es sobre qué es un matrimonio: si este incluye necesariamente a un hombre y una mujer, es entre hombre-hombre, es mujer-mujer, es decir, hay todo un debate para reconceptualizar la noción de matrimonio, maternidad, paternidad, adopción, filiación. Con el se está poniendo en jaque todo el andamiaje conceptual y jurídico con el cual aun se funciona. Desde el punto de vista conceptual, lo que es interesante, es que se ha dejado de percibir a la familia como una unidad armónica para dar lugar a una idea que alude a las relaciones de poder. Otro cambio importante es la mayor flexibilidad entre lo público y lo privado ya que sus fronteras están cada vez menos sometidas a tradiciones y costumbres y se entienden como convenciones susceptibles de ser transformadas. Por otro lado está el tema de la familia como fin versus la familia como medio. Lo que ha caracterizado las políticas de familia en el pasado es la defensa de la institución, la defensa de la familia como tal única e invariable. Desde una perspectiva más feminista se ha planteado a la familia como medio para el bienestar, para la satisfacción de necesidades y para el cumplimiento de los derechos. Es decir, ya no se trata de tener políticas que produzcan, por decirlo de alguna manera, un tipo familia sino de políticas, que, a través de la familia como a través de otros ámbitos, permitan el bienestar de las personas.

En este artículo quiero argumentar por un lado que no hay necesariamente una dicotomía entre la preocupación social y política por las familias y que es posible construir una articulación en condiciones de equidad.

## **1. El cruce con la protección social**

Esta reflexión tiene lugar en el marco de un desafío importante lanzado por el seminario y que consiste en buscar los vínculos de las políticas de familia con las políticas de protección social particularmente las políticas previsionales, de empleo /desempleo y, en el caso de esta región, de lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad, donde ciertamente los cambios en la organización del trabajo ocupan un lugar central.

Es a partir de esas consideraciones que propongo hablar de “políticas hacia las familias desde una perspectiva de género” Entiendo por ellas, en un sentido general, al conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado la igualdad de mujeres y hombres tanto en la esfera pública como en la privada, es decir al interior de las familias en todas sus expresiones. En ese caso, se hace referencia tanto a políticas sociales tradicionales como la educación, la salud o la previsión social, pero también a políticas recientes como las políticas antiviolencia o de derechos reproductivos. Ellas en un sentido más riguroso no deberían definirse como políticas de familia, sino como políticas públicas que impactan sobre la familia. En un sentido más restringido y más apto para el diseño de políticas prefiero hablar de políticas de familia para referirme a aquellas normas, procedimientos, programas y mecanismos específicos que están especialmente dirigidas a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres. Las primeras han sido objeto de amplio debate incluyendo el

diseño de políticas que favorecen el acceso de mujeres y hombres de manera equitativa a los servicios y beneficios de las políticas sectoriales, a su articulación con problemas llamados transversales como la igualdad entre los sexos y a la necesidad de corregir los puntos de partida desiguales con las que mujeres y hombres llegan al mercado laboral y del cual derivan sus desventajas adicionales en las otras esferas de la protección social.

Esta reflexión sobre las políticas de familia en su sentido más específico, es decir de conciliación entre vida laboral y familiar, debe tomar en cuenta algunos aspectos importantes como el carácter dinámico del debate conceptual, particularmente en lo que se refiere a las críticas al carácter subalterno de las políticas sociales durante la década pasada en América Latina o a los enfoques limitadamente financieros de las políticas sociales a los que se atribuye una de las causas de la desigualdad y el desempleo. Debe tomar en cuenta el debate entre la pertinencia de las políticas universales y la focalización como sucedáneo o complemento del estado; políticas de desarrollo productivo y políticas asistenciales, en fin, el debate acerca de las nuevas formas de la ecuación entre mercado, Estado y sociedad. Es en este contexto que el tema de la familia ha adquirido importancia para los diseñadores de políticas públicas puesto que en ella se descubren potencialidades que permiten reducir el déficit fiscal reasignando el gasto público a prioridades en la educación o la salud y dejando en manos de las familias y la comunidad las labores de cuidado y protección que en los países de mayor bienestar son considerados como derechos económico sociales garantizados por el estado.

Es a estas alturas que surge la necesidad de replantear el debate sobre la familia, su heterogeneidad, la desigualdad interna tanto desde una perspectiva de género como desde el punto de vista generacional, el análisis de los roles desempeñados por hombres y mujeres y la necesidad de visualizar el trabajo no remunerado cobran especial importancia porque muestran a las mujeres sobrerrepresentadas en las actividades de cuidado a pesar de haber casi igualado la participación masculina en el mundo laboral. La protección social aparece como desafío en un momento de transformación del Estado, de una salida masiva de las mujeres al mercado laboral y de una creciente demanda de trabajo femenino no remunerado para suplir las carencias de una oferta estatal que facilite la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado o, dicho de otro modo, de renovadas políticas de familia.

Es importante considerar la relevancia que tiene el reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la región; la importancia de los casos nacionales diferenciando entre aquellos en los que hubo algún grado de desarrollo de las instituciones de seguridad social vinculadas al empleo como Chile, Costa Rica o Argentina y la de otros donde los niveles de informalidad y precariedad institucional dejaron sin cobertura de corto y largo plazo inclusive a los asalariados<sup>42</sup> esta precaución es tanto más importante si hacemos comparaciones con Europa. En la actualidad los niveles de informalidad y desprotección en América Latina son tan altos, que nos obligan no solamente a hablar de la heterogeneidad entre países sino de las heterogeneidades internas y las distintas modalidades de inserción en el mercado laboral de las mujeres y los hombres.

## 2. Las políticas

La familia ha sido objeto explícito o implícito, directo o indirecto de políticas a lo largo la historia republicana. De hecho, la familia como institución ha sido objeto de legislación en materias como el matrimonio, el divorcio, la patria potestad inclusive el sufragio desde hace varias décadas,<sup>43</sup> que forman parte del marco jurídico que se fue construyendo a lo largo de la historia, donde

---

<sup>42</sup> Ver los estudios sobre reforma previsional llevados a cabo por la Unidad de la Mujer que dan cuenta de los cambios en los sistemas de seguridad social en Bolivia, el Salvador y otros países donde muchos cotizantes quedaron simplemente desprotegidos luego de la crisis.

<sup>43</sup> Con excepción de Chile que aprobó la ley de divorcio el año 2004.

subyace una noción de familia que corresponde a la de hombre proveedor y mujer responsable de las labores del hogar.

Los estados nacionales en América Latina adoptaron desde la década de los años treinta una legislación sobre familia que nos habla claramente de una preocupación estatal por controlar y legislar las relaciones familiares. ¿Cuáles son los rasgos comunes dentro de este largo proceso? En todos los momentos claves de la historia contemporánea reciente la familia ha estado ocupando el papel de sucedánea del Estado. Durante el estado de bienestar caracterizado por su heterogeneidad de expresiones políticas, muchos países adoptaron la modalidad o el populismo; hay que recordar el modelo Evita Perón, la revolución mexicana, la revolución boliviana o lo que hacía Velasco Alvarado en el Perú; luego en la etapa dictatorial hay que recordar la distribución de alimentos por los clubes de madres en los países receptores de ayuda alimentaria como Bolivia, Perú o algunos de Centro América. Esas políticas sociales se formularon guiadas por la idea básica de la necesaria subordinación de las mujeres a su rol de madre individual y social. Esto explica por qué, a pesar de la educación y la coeducación de las niñas, las políticas pusieron énfasis en la maternidad y en el aprendizaje del cuidado. Hasta la seguridad social se construyó pensando en las mujeres como dependientes y futuras viudas y el salario se calculó bajo el supuesto aun vigente de que el hombre debía mantener una familia con mujer inactiva e hijos.

Cuando se habla de la familia en realidad se habla del papel de las mujeres dentro de las familias que hacían de eslabón entre el Estado y el beneficiario final. Finalmente durante la crisis de los años ochenta la literatura abunda en estudios sociológicos sobre estrategias de supervivencia que tuvieron como núcleo a las familias y a las comunidades. En muchos de ellos, el concepto de familia se convierte en un eufemismo que no deja ver el papel desempeñado por los actores individuales, particularmente por las mujeres. Pero los cambios culturales, demográficos, sociales y legislativos; las transformaciones provocadas por las crisis, la globalización, la tecnología, y los propios resultados de la educación y de la lucha de las mujeres por sus derechos han repercutido en transformaciones importantes dentro de las familias, y de la manera como se la conceptualiza y se articula con el estado y el mercado.

En ese sentido, uno de los logros más importante para la igualdad está relacionado con la extensión lenta pero imparable de los principios democráticos, dentro del ámbito familiar (Montaño, 2004). La gran paradoja en la que se había desarrollado la evolución de los últimos años ha sido marcada por la tendencia general a democratizar las sociedades dejando por detrás la democratización de la familia, regida por valores autoritarios. ¿Por qué en América Latina no prosperó un diseño de política similar al que se ve en Europa? En primer lugar, porque en la región latinoamericana no hubo un desarrollo importante del estado de bienestar en los términos que se ha conocido en Europa y porque, naturalmente, mientras las mujeres en Europa estaban conquistando derechos económicos y sociales, las mujeres en América Latina estaban conquistando la democracia y dando prioridad a la recuperación de las libertades públicas. No se trató de un “olvido feminista” hay una explicación histórica por la cual los temas de democracia fueron prioritarios para América Latina, inclusive más que los derechos económicos y sociales que requerían ya una estabilidad institucional que la región no conocía. Sin embargo, en cuanto se recuperaron los débiles estados de derecho se dieron pasos muy importantes en la dirección señalada. Esto se reflejó en tres consensos internacionales muy importantes: La Convención de los Derechos del Niño, Niña y el Adolescente de 1990, Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo de 2004, y la adopción de la CEDAW de 1979 y la Plataforma de Beijing de 1995. En todos ellos se apunta a modificar los sistemas familiares autoritarios para extender la ciudadanía a todos sus miembros, para lograr la igualdad real y la supresión de la discriminación dentro y fuera de la familia.

Estos consensos se han traducido en el surgimiento de nuevas políticas transversales que incorporan un concepto clave como es el de la no-neutralidad de las políticas públicas. Los efectos diferenciados y la discriminación que supone la homogenización de hombres y mujeres o de niños y

niñas adquirió fuerza de modo que fue posible crear instancias políticas y adoptar medidas que den respuesta a las demandas de igualdad con respeto de las diferencias de género, étnicas y generacionales. Desde esos ámbitos y con la movilización del movimiento de mujeres se han desarrollado políticas de enorme impacto sobre las familias como las leyes de violencia doméstica en todos los países, las leyes de derechos reproductivos y la ampliación de los servicios de salud en atención a las nuevas demandas de las mujeres, la ampliación de los derechos de la infancia, limitando el autoritarismo parental. Se esta pues, ante políticas hacia la familia con perspectiva de género.

En general, la mirada fragmentada de la economía, el empleo, y la familia como espacios ajenos entre sí y por lo tanto incomunicados desde el punto de vista político corresponde a trayectorias académicas e intelectuales ajenas al feminismo. El feminismo, ha planteado como concepto, como lenguaje, como corpus teórico, la necesaria articulación de lo público con lo privado, de la familia con el trabajo. En ese sentido no podemos tener políticas de empleo si no tenemos buenas políticas de conciliación en el nivel privado y no podemos tener buenas políticas de familia si no hay empleo. No se trata entonces de un abordaje instrumental de los recursos familiares para mejorar el desempeño del mercado laboral sino de una ampliación de la ciudadanía económica a todos los miembros de la familia. Mas específicamente en las políticas de familia propiamente dichas, es decir aquellas que buscan la reestructuración de las relaciones de poder, tiempo e ingresos en la familia hay que hacer referencia al aun lento pero creciente interés en los gobiernos de la región<sup>44</sup> por adoptar medidas que vayan en la dirección de permitir un abordaje integrado de los temas laborales que den cuenta de los conflictos y tensiones de género proponiendo soluciones conciliadoras como las de armonización entre vida familiar y el trabajo remunerado.

Es importante evitar un enfoque instrumental de la familia, que le confiere un rol subsidiario al estado y al mercado pues puede conducir a la transferencia de responsabilidades públicas hacia la esfera privada, que inevitablemente concluye en nuevas responsabilidades para las mujeres de todas las edades. Las abuelas cuidando los nietos, las niñas sustituyendo a las madres y éstas ampliando sus horas de trabajo remunerado y no remunerado. Todo ello en un contexto que ha convertido un problema de relevancia social en una negociación individual de las mujeres con sus parejas, de la que el estado se autoexcluye.

Es posible que desde el punto de vista de la eficiencia económica, sea menos costoso transferir a la familia o a la comunidad la provisión de ciertos servicios de cuidado que ni el estado ni el mercado pueden proporcionar, pero desde el punto de vista de la igualdad entre los géneros, indudablemente la centralidad del Estado en la formulación y garantía de las políticas públicas, es fundamental. Si bien es importante fomentar políticas participativas y de control ciudadano sobre sus resultados es indispensable reconocer que dada la complejidad de estas relaciones, que requieren un estado capaz de proteger y fortalecer las redes sociales para una adecuada redistribución de tiempo, responsabilidades e ingresos.

### 3. Desafíos

En la IX Conferencia de México hubo un debate importante sobre políticas públicas, resumido en la idea de redistribución en tres aspectos principales: el poder, la redistribución entre hombres y mujeres del poder público y privado, reingeniería del tiempo, (Darcy de Oliveira, 2003) y la redistribución de los ingresos, donde cabe la discusión sobre pensiones, subsidios, empleos. Es decir, hay una serie de políticas integradas e integrales que apunten a la redistribución.

---

<sup>44</sup> Es el caso de Chile con el cuidado infantil preescolar y la ampliación de permiso postnatal de los padres en 2005, Argentina que logra la licencia paternal en el Municipio de Morón de Buenos Aires 2004, Cuba que tiene desde 2003 una ley de maternidad para propiciar la responsabilidad compartida de la madre y el padre en el cuidado y atención de los hijos e hijas, incluyendo a los padres adoptivos.

En primer lugar, se debe asumir que el empleo es la mejor forma de autoprotección, pero hay que hacerlo viable para las mujeres. El desafío es hacer posible que las familias, en este caso aludiendo a todos sus miembros, puedan resolver las labores de cuidado que no están reconocidas, ni subsidiadas ni financiadas. Esto ocurre inclusive en los países europeos, donde tenemos el ejemplo nórdico y otras modalidades como la española u holandesa donde todavía el cuidado sigue siendo cosa de mujeres. Un estudio de Constanza Tobio (2005), señala que en España todavía el 80% del cuidado no está en manos de servicios públicos sino de las abuelas, las hermanas, las tías y las suegras. Es decir que, a pesar del estado de bienestar, todavía el cuidado de ancianos y de niños está fundamentalmente en manos de mujeres que hacen trabajo no remunerado. Esto, desde el punto de vista de género, significa decir que no se puede abordar el tema del mercado laboral sin enfrentar el tema de las desigualdades en la familia y no se puede abordar las desigualdades en la familia si no se resuelve el tema de la autonomía económica de las mujeres y su manera de inserción en el mercado laboral.

El otro desafío aún mayor, que hace de América Latina, algo distintivo de otras regiones, es que este fenómeno se modifica por la presencia masiva de las mujeres trabajadoras domésticas, que en América Latina son mayoritariamente indígenas, afrodescendientes, analfabetas o con muy baja escolaridad, son pobres y hacen las veces de “hombre de la casa”, para repartirse las tareas con otras mujeres que trabajan por ingresos. La mujer de clase media que trabaja, o que sale de la casa, comparte las tareas domésticas con la empleada doméstica. Según los datos que tenemos en la CEPAL, la tasa de la participación masculina en las tareas domésticas no llega al 3%. Aquí hay un tema que es este colchón de mujeres pobres, indígenas, analfabetas, inmigrantes, rurales que van a trabajar en las casas de mujeres que trabajan en los sectores medios y populares, en medio de la informalidad, que -a su vez- tienen severos problemas de cuidado infantil

Finalmente es necesario subrayar la importancia de hacer un diseño de políticas universales donde la discusión no sea cómo se hace para que un grupo minoritario de mujeres ingrese o se incluya en el mercado laboral sino que imaginemos renovadas políticas universales que beneficien a la mayoría de la población desde una perspectiva de derechos. El tema en el fondo es la viabilidad de las políticas universales, que se deben formular creativamente apoyándose en la trama institucional pública, las redes sociales y las redes de mujeres que no están en el sector formal. Se dice que el empleo va por otros rumbos que no son los de la formalidad, que hay una brecha aguda entre las mujeres con educación y sin educación, con más ingreso y con menos ingreso y que los esquemas de protección social, las políticas de empleo son francamente insuficientes, no sólo para la igualdad de género sino para la igualdad social en nuestros países. Esta situación amerita una reflexión que vaya más allá de añadirle “pilares” componentes a la protección social visibilizando el rol de las familias, porque eso es, más de lo mismo y no hace justicia al reconocimiento de que la familia ha sido siempre un espacio y un ámbito a través de y dentro del cual se han operativizado las políticas y que dentro de ese espacio las mujeres han tenido una particular desventaja que aún se mantiene, inclusive en aquellos sectores donde las mujeres logran un empleo y un contrato permanente.

## Bibliografía

- Darcy de Oliveira, Rosiska (2003), *Reengenharia do tempo*, Editora Rocco, Idéias Contemporâneas, Rio de Janeiro, Brasil.
- Naciones Unidas (1994), Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo CONF.171/13.
- \_\_\_\_\_ (1995), Informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer A/CONF.177/20/Rev.1 (96.IV.13).
- Marco, Flavia (2004), (coord.) *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de Género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90, Santiago de Chile.
- Montaño Sonia, (2004), “El sueño de las mujeres: democracia en la familia” en Arriagada, Irma y Verónica Aranda (comps.), (2004), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL-UNFPA Serie de Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago de Chile.
- Tobio, Constanza (2005), *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*, Editorial Cátedra, Instituto de la Mujer, Madrid, España.

## **B. Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto**

---

*Gladys Acosta*

### **Introducción**

En la mayoría de países de América Latina y el Caribe, ha costado mucho esfuerzo demostrar el vínculo entre los marcos jurídicos modernos relativos a la familia y el más sustantivo desarrollo social y humano. La evolución de la legislación relativa a la familia se ha expandido a muchos campos de la vida jurídica, independientemente de la variedad de formas sociales que toma la familia en nuestro continente. Inicialmente, el denominado “derecho de familia” se circunscribió a la esfera civil, es decir, a aquella que estaba consignada en los Códigos Civiles, pero quienes presionaron por cambios legislativos, sobre todo para eliminar la discriminación contra las mujeres, irrumpieron en otras áreas del derecho y este proceso mantiene su dinamismo porque, en el fondo, lo relativo a la familia ha ingresado al terreno de los derechos humanos, con lo cual se ha modificado sustancialmente su naturaleza jurídica. La regulación jurídica de la familia, sin exagerar, está en franca mutación y aún no se ve con claridad el horizonte a alcanzar porque la historia muestra fehacientemente que el derecho asume las transformaciones sociales con cierto retardo respecto al ritmo de la realidad.

El *análisis de género* aportó elementos fundamentales para la revisión crítica de los ordenamientos jurídicos contrastando el tratamiento desigual dado a las mujeres en relación con los varones y abrió un interesante debate conceptual que sigue iluminando claustros académicos y debates políticos, sin dejar de remover las bases de las injusticias instaladas en nuestras sociedades por la coexistencia de ciudadanías plenas y disminuidas. En forma dinámica, queda claro que las instituciones se modulan para responder a los retos del presente, pero también es importante recordar que esas instituciones, a su vez, modulan nuestras vidas y definen los linderos por los que transitan las nuevas generaciones. Creación y recreación social constante son características de esta normatividad.

Esta presentación no pretende ser exhaustiva en cuanto a la descripción de las transformaciones legislativas en materia de formación y disolución de las familias. No quisiéramos repetir las aburridas clases de derecho de familia en las clásicas facultades de derecho, donde nos han enseñado dogmáticas reglas sin historia. Lo importante es entender los hilos que se están tocando, lo que rodea a la vida familiar para entender sus crisis. Hay que tener presente que el siglo XX, gracias a la agudeza de quienes miraron con sospecha la aparente no contradicción de intereses dentro de la familia, logró poner sobre el tapete esa intimidad escondida detrás de los muros del “hogar”, tan relevante para la vida social, pero de la cual no se osaba hablar. Por lo mismo, poder visualizar hacia donde se están orientando los cambios producidos o en vías de producirse es parte del reto para esta generación. También es relevante entender cuáles han sido los factores catalíticos de las principales transformaciones y así visualizar los caminos que tomará la agenda aún pendiente. Sin lugar a dudas, tanto el derecho internacional público como el privado han impulsado transformaciones de fondo en los órdenes nacionales.

El proceso histórico de *especificación de los derechos humanos* ha permitido una oxigenación de los sistemas jurídicos nacionales y ha favorecido la paulatina eliminación de atávicos conceptos sobre la familia como un universo cerrado sobre sí mismo (“privadísimo”), compatibles con la visión napoleónica del siglo XIX, aún prevaleciente sobre todo en la doctrina jurídica, y cada vez más lejanos de la moderna evolución de las relaciones sociales dentro y fuera de los núcleos familiares. El nuevo panorama legislativo tiende a disminuir la discrecionalidad de quienes han tomado decisiones determinantes en la vida de las personas, sean juzgadores o quienes, como el marido, tenían una delegación de poder en el ámbito privado a través de instituciones como la potestad marital y la patria potestad unilateral.

Vale la pena también examinar a la evolución de las acciones de ampliación de la ciudadanía procedentes de distintos sectores de la sociedad organizada. Hacer mención al movimiento de mujeres en sus diversas expresiones, así como a los dinámicos movimientos a favor de la infancia ayuda a entender el origen de las numerosas iniciativas legislativas que inundan, de tiempo en tiempo, las agendas parlamentarias y que en algunas ocasiones logran convertirse en leyes, muchas veces mediatizadas por el complejo proceso de negociación política al interior de los claustros legislativos. Pero, en este proceso no hay que olvidar a las preclaras individualidades que logran hacer avanzar los procesos políticos. Siempre existen personas concretas, quienes a través de su palabra, escrita o hablada, logran prefigurar mejores perfiles de la humanidad. El diálogo con los espíritus inquietos e inconformes crea sabiduría. Nada está escrito sobre piedra, como se dice en Guatemala, y siempre se puede pensar en un futuro mejor.

## **1. Los derechos humanos: centro de gravedad para la regulación del derecho interno sobre la familia**

La regulación sobre la familia reposa en la división clásica entre el mundo privado y el mundo público. Esta división ha sido severamente cuestionada por quienes describieron el universo familiar como un encierro social, una especie de “cárcel dorada”. Las reglas establecidas para



definir el universo familiar se consolidaron en el Código Napoleónico de 1804 y proyectaron su concepción hacia todos los sistemas jurídicos de América Latina. Muchos países iniciaron, durante el siglo XX, procesos de modernización de los Códigos Civiles, en especial sobre las reglas reguladoras de la familia. Uno de los principales elementos orientadores de la reforma legal de los sistemas civiles ha sido la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979*, vigente en todos los países de América Latina. Inicialmente poco reconocida, esta potente Convención ha traducido a los sistemas nacionales importantes derechos deducidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos para las mujeres. Además, después de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos donde quedaron reconocidos los derechos de las mujeres en la categoría de Derechos Humanos, este instrumento se convirtió en la pieza de orientación clave para la modernización de las legislaciones nacionales. Los esclarecimientos sobre los derechos establecidos en la Convención han sido elaborados como Recomendaciones Generales por parte del Comité sobre la Discriminación contra la Mujer. La otra Convención que ha sacudido los cimientos de la familia ha sido la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

La igualdad de derechos de hombres y mujeres en el matrimonio especificada en la Convención sobre la Discriminación contra la Mujer ha eliminado de plano, en el orden jurídico, la *potestad marital*, dejando atrás la normatividad relativa al jefe de familia, la misma que como reminiscencia del célebre *pater familias* del derecho romano, concedía al varón el derecho a tomar decisiones sobre la familia (incluyendo la fijación del domicilio conyugal, el permiso para trabajar, la posibilidad de limitar el derecho a la libre circulación, entre otros). Ciertamente, como consecuencia de esta transformación, ya no existe tampoco el *derecho de corrección* por parte del esposo y, menos aún, el *derecho a disponer del cuerpo de la esposa* sin tomar en cuenta su consentimiento. Por esa razón, han surgido normas específicas sobre la violencia intrafamiliar y se considera la violación dentro del matrimonio como un delito a ser tipificado en el Código Penal.

Hay otros elementos claves en esta Convención que merecen comentario. La igualdad de derechos para acceder a servicios de planificación familiar y de esta manera, *decidir en conjunto sobre el número de hijos que la pareja quiere tener*. Esta disposición ha hecho cobrar vida a disposiciones constitucionales de *protección a la maternidad* y ha facilitado la implantación de políticas públicas orientadas a disminuir la mortalidad materna, tan elevada en la región, si se toma en consideración los avances logrados en los sistemas de salud. Queda claro que esta violación a los derechos humanos de las mujeres tiene en sus raíces la arraigada discriminación contra las mujeres, al no considerar el riesgo que conlleva la maternidad, durante el embarazo, parto y puerperio.

También es necesario esclarecer que *la edad para contraer matrimonio debiera ser la misma para mujeres y hombres*, y no como es ahora, menor para las mujeres que para los varones. Esta disposición es, además, contraria al espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño, habida cuenta de las violaciones a los derechos de las niñas a las que, por razones de costumbre, se les obliga a establecer relaciones maritales a corta edad, lo cual constituye una forma violenta de dar inicio a una familia.

Sin embargo, es bien sabido que el matrimonio civil como tal no ejerce una influencia masiva porque la existencia de las barreras sociales es tan poderosa que sectores mayoritarios aún no se casan por lo civil. Esta situación llevó a muchos países a desarrollar legislaciones específicas para regular las *uniones libres o concubinatos*. Estas regulaciones crearon reglas aplicables a quienes, por alguna razón, no querían contraer matrimonio, teniendo las facultades para hacerlo. Es importante recalcar que las reglas del matrimonio tienen un elevado poder simbólico proyectado mucho más allá de quienes se encuentran bajo su normatividad. Por eso, matrimonio y unión de hecho tienen mucho en común, a pesar de la diferenciación de las reglas, sobre todo en materia de herencia. Por la misma razón, las reglas de *divorcio* tienden a teñir las separaciones aunque legalmente no sea el caso. América Latina ya tiene el divorcio reconocido en todos los países, pero

su regulación varía de país a país. En la mayoría prevalece la visión del divorcio-sanción (consensuado o por causal) y todavía estamos lejos de ver con naturalidad el divorcio por decisión unilateral o divorcio-solución, lo que pondría fin al dolor y a las prolongadas tensiones ocasionadas por las separaciones de hecho.

En materia penal, el ordenamiento también ha tenido que incorporar elementos sustantivos para el tratamiento de las relaciones familiares. Lo más relevante ha sido la eliminación de la concepción decimonónica del “*honor*” como bien jurídicamente protegido. Este “honor” de la familia, correspondía más concretamente a los sentimientos de orgullo de las autoridades masculinas de la familia. Por eso, los Códigos Penales en su versión moderna han tenido que *cambiar los delitos contra el honor por delitos contra la integridad y la libertad sexual*. Una *violación* es delito dentro o fuera de la familia, tampoco es aceptable que el violador sea eximido del delito de violación si contrae matrimonio con la víctima, como una manera de reparar el daño hecho al “honor” familiar. Tampoco debiera atenuarse el *infanticidio* cometido por la madre o por los familiares directos cuando se percibe el nacimiento de ese niño o niña como una afrenta al “honor”. El *adulterio* también ha sido eliminado, más aún cuando proveía, para el mismo delito, tratamiento más severo al tratarse de mujeres, en relación con los varones. En muchas legislaciones, sigue siendo considerada una causal de separación o divorcio.

## 2. Los cambios legislativos necesarios. Derecho internacional y derecho interno

Muchos de los temas tratados en el acápite anterior aún no han nacido a la vida jurídica en muchos de los países de América Latina y siguen siendo denunciados como *rezagos discriminatorios de jure*. El problema mayor radica en una incorrecta comprensión del fenómeno de la discriminación contra la mujer en relación con la familia. Para muchos legisladores y juristas, sobre todo varones, las modificaciones propuestas debilitan a la familia. En cierta forma, la construcción de la *autonomía jurídica de las mujeres* pareciera contener elementos de peligrosidad y surge un bloque de defensa de los “valores” familiares en contraposición a las reglas de la convivencia democrática. Es como si el mantener a las mujeres como sujetos incompletos formara parte del orden familiar. Inclusive se observa resistencia a desarrollar una tipificación severa del delito de abandono de familia, aplicable sobre todo a los varones que abandonan a su prole, pues es bien sabido que es creciente el número de mujeres que afrontan solas la carga de la familia, muchas veces sin contar siquiera con el reconocimiento de la paternidad, como base para solicitar los alimentos para los hijos. Por eso, ha sido tan bien recibida la Ley de Paternidad Responsable desarrollada en Costa Rica hace unos años. Este tipo de normatividad refuerza la ciudadanía de las mujeres y favorece el respeto a las normas de protección familiar. Pero, aún no se logra que otro país de la región asuma norma similar, a pesar del éxito que ha significado esta ley en materia de reconocimiento de hijos por parte de sus padres varones.

Hay otros temas pendientes, cuya demora en ingresar a los órdenes nacionales, sigue causando severos problemas al ejercicio de los derechos de las mujeres en relación con la vida familiar. Muchos problemas nuevos están apareciendo vinculados a la migración interna y externa, de hombres y mujeres, de toda edad. La *carencia de respaldo a la maternidad sola* afecta de manera sustancial a las mujeres. El fenómeno de la maternidad adolescente en sectores pobres, generalmente vinculada a una violación o estupro, y la persistente soledad de las mujeres ante la tarea de cuidar a sus hijos está generando diverso tipo de distorsiones, como por ejemplo, el incremento de casos de adopciones internacionales en Guatemala, alentadas por núcleos de abogados inescrupulosos, con redes de contacto en hospitales y lugares donde están las jóvenes madres embarazadas, quienes convencen a las mujeres de dar sus bebés en adopción, a cambio de una módica suma de dinero, porque no tienen los medios para hacerse cargo de ellos y se sienten

desesperadas. Ha surgido una pseudo- ideología de solución a la pobreza, sacrificando la maternidad. Como si el ser madre sola y pobre fuera una pre-condición de dar a los hijos en adopción. Obviamente, este tipo de situaciones es límite porque Guatemala es el único país de América Latina que tiene una legislación permisiva y privada de la adopción, contraria a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los mandatos del Convenio de La Haya de 1993. Hay doble violación de derechos, por un lado, un irrespeto al principio del interés superior del niño y por el otro, una violación de los derechos de las mujeres madres mediante manipulación de su falta de información y de la pobreza que las afecta. Lo que se debe retener es que el Estado está obligado a prestar apoyo a las madres solas o como se dice eufemísticamente a las madres jefas de hogar. Esta legislación es urgente para garantizar que los niños que nacen en circunstancias difíciles no se vean gravemente afectados.

Otro asunto directamente relacionado a la desigualdad en la ciudadanía de las mujeres se refleja en el *no reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico*. Esta situación tiene un impacto directo en la vida familiar. Se sigue dando por natural que las mujeres desplieguen toda su energía a favor de la familia sin que ese aporte tenga valor monetario. Lo cual se complementa muy bien con el casi nulo acceso de las mujeres a la propiedad y al crédito. Mientras no haya por parte del Estado una valoración de este tipo de trabajo, la situación económica y social de las mujeres, así como la de sus familias continuará deprimida y sin posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza. De manera objetiva, esta situación se refleja en el tratamiento jurídico dado al *trabajo doméstico desempeñado en hogares de terceros*, a quienes no se reconoce como plenas trabajadoras. En el mejor de los casos, reciben la mitad de los beneficios de los trabajadores y, en otros casos, ni siquiera tienen acceso a la seguridad social. Sólo algunas leyes sobre violencia intrafamiliar han incluido correctamente a las personas que trabajan en el hogar, pero en general es una población “invisible en derechos”.

Tampoco se ha logrado incluir en todas las legislaciones de la región una adecuada legislación relativa al *acoso sexual*, lo cual también tiene impacto en la familia porque la mayoría de las personas que impunemente realizan acoso sexual tienen familia “bien constituida”. Lo importante sería lograr un fortalecimiento familiar integral, para lo cual se necesita un ordenamiento consistente, contrario a todo tipo de abuso.

De manera general, todavía no se alcanza a dar cumplimiento a los mandatos internacionales derivados de las Convenciones de Derechos Humanos más importantes, firmadas y ratificadas por los países de la región. Inclusive, en muchos países no se aplican adecuadamente los mandatos constitucionales en sus respectivas normas de remisión a la legislación internacional. Por eso, algunos países tienen *obligaciones de carácter internacional, sin haber hecho los esfuerzos necesarios para lograr su cumplimiento nacional*. Los órdenes jurídicos internos todavía presentan serias resistencias a otorgar a los nacionales los derechos derivados de tales obligaciones internacionales. Por lo cual, tiene enorme relevancia el poder accionar *mecanismos regionales (Sistema Interamericano) o internacionales (de las Naciones Unidas) de protección de los derechos*, como es el caso del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que permiten ejercer un derecho de petición individual o colectivo cuando se produce el incumplimiento de un derecho protegido por la Convención.

### **3. La erradicación de la discrecionalidad en asuntos de familia**

Los derechos son protegidos mediante el respeto a un conjunto de mandatos derivados de la ley. Durante mucho tiempo, las familias eran el lugar “privado” por excelencia donde nadie podía inmiscuirse en lo que pasaba a su interior, ni siquiera el Estado. Eso ha cambiado, ahora no se permiten agravios a ningún integrante de la familia. Las mujeres, los niños y las personas adultas

mayores están protegidas por una legislación específica. En cualquiera de estos casos, la autoridad estatal está obligada a actuar. Ya se ha superado la tendencia a aconsejar a las mujeres el abandono del hogar violento formulando medidas de protección que pueden incluir más bien la salida de la casa del marido violento. Sin embargo, todavía falta encontrar soluciones adecuadas a los niños porque los jueces no pueden discrecionalmente separar al niño o niña de su familia, sino encontrar las soluciones para restablecer el respeto entre todos los miembros de la familia. Sólo casos de abuso o negligencia muy graves pueden obligar a un juez a separar a un niño o niña de su familia, de lo contrario, la familia se constituye en el espacio inmediato protector por excelencia. Por eso, es muy importante una adecuada comprensión de lo que significa la *patria potestad compartida*. Tanto el padre como la madre ejercen este derecho. El juez puede suspender el ejercicio de este derecho a uno de los padres, temporalmente o de manera indefinida. En situaciones muy graves puede limitar este derecho a ambos padres, pero la tendencia no es esa.

El Estado sólo debe intervenir en situaciones límite, como es el caso de la *violencia intrafamiliar*. Sin embargo, esto no es igual para las mujeres que para los niños. Es muy importante revisar los mecanismos en forma diferenciada. Las leyes sobre violencia intrafamiliar tienen remedios más coherentes con la situación de las mujeres dentro de la familia. Aún no hay mecanismos claros para la protección de los niños y adolescentes, quienes sólo pueden ser separados de sus familias por orden judicial, en casos muy excepcionales.

La tendencia actual en la normatividad es la *reducción de la discrecionalidad judicial*, para lo cual se construyen normas claras que los jueces pueden aplicar. Por fin se está cerrando la época que permitía a los jueces juzgar las situaciones sin normas. El sistema jurídico no puede dejar las relaciones familiares fuera de la protección que ofrece el sistema jurídico en su conjunto, por esta razón, es cada vez más necesario restringir los espacios institucionalizados donde se depositaban a los niños y a los adolescentes, sustraídos de sus espacios familiares. Ahora se trata de proveer de *familias sustitutas* a quienes, por algún motivo, no pueden permanecer en sus núcleos familiares en lugar de crear instituciones cuya tendencia es convertirse en lugares abusivos y de pérdida de la libertad.

Igualmente, es absolutamente necesario revisar los criterios doctrinales de los jueces en los juicios de separaciones o de divorcio por causal, en donde tiene que haber un cónyuge culpable. Así como en los juicios penales sobre violación y anexos se ha demostrado que en muchos casos los encargados de aplicar justicia usan sus criterios personales en lugar de aplicar la ley, es fundamental que en materia de familia se aplique la legislación de manera menos subjetiva. Los puntos de vista de los jueces no siempre responden a los mandatos de la ley y menos aún a los principios de la normatividad internacional vigente. Por la trascendencia de las decisiones vinculadas a la temática de la familia, es necesario afinar las propuestas de modificación de las leyes con base en la experiencia obtenida de la aplicación de la justicia. Lo central es mermar el sufrimiento que este tipo de decisiones provoca en los integrantes de las familias obligadas a recurrir a un tribunal en búsqueda de una solución. Cuando la democracia sea una realidad para las familias, las separaciones o el divorcio por causal ya no tendrán espacio. Serán los *mecanismos del consenso* los que prevalecerán disminuyendo la tristeza y dolor que estas situaciones causan en todos los integrantes de las familias.

## Conclusión

La regulación jurídica sobre la familia está en *proceso de transformación*, no sólo porque las familias están cambiando y porque ahora se reconocen muchas más formas familiares que antes, sino porque el *ordenamiento internacional* cada vez le presta más atención al entorno familiar. Los individuos pertenecemos a núcleos familiares sean extensos, restringidos, monoparentales, parejas sin hijos, inclusive una persona sola forma una familia digna de ser entendida como tal. Las familias

van modificándose y se recomponen. Las reglas del derecho deben colaborar en dar cohesión a esos esfuerzos por “hacer familia”, tanto en los momentos de inicio, de ruptura como de recomposición. Ciertamente, los Estados tienen la obligación de brindar la colaboración que los núcleos familiares requieren para proveer el *entorno protector* que los seres humanos necesitan. Sólo cuando falla el entorno protector, el Estado debe acudir en búsqueda de soluciones.

El conjunto de familias conforma la gran parte de la sociedad porque existen pocas personas carentes de referente familiar. Algunas culturas, sobre todo las originarias, tienen mayor capacidad de preservar el espíritu de familia, sin embargo, es también cierto que los entornos urbanos más grandes tienden a diluir los lazos familiares. Por eso, las migraciones del campo a la ciudad, así como las internacionales debilitan a menudo los vínculos intrafamiliares. A ese debilitamiento del vínculo le siguen, en muchos casos, el incumplimiento de obligaciones. Para evitar que las familias se desarticulen, las leyes tienen que exigir *paternidades responsables* y hacer cumplir la responsabilidad inmediata de atención de los progenitores frente a los hijos, que bien sabemos constituye parte del *deber de cuidado* para el desarrollo de la personalidad de las futuras generaciones. La soledad de las madres en la tarea materna, sin adecuados ingresos, hace más vulnerables a los niños y niñas tanto a la pobreza, como a diversas formas de abuso. La responsabilidad familiar debe ser compartida subsidiariamente con el Estado para ampliar la protección.

La colaboración estatal para *mantener y desarrollar familias protectoras* implica el desarrollo de políticas públicas surgidas del consenso con los grupos organizados de la sociedad. Las mejores propuestas de ley provienen de la sociedad en diálogo con las instancias legislativas, ejecutivas y con otras entidades del Estado que tienen una experiencia que aportar. Las organizaciones de mujeres y los movimientos en favor de la infancia han pasado de tener una identidad de mera *resistencia*, propia de una confrontación con el Estado a espaldas de sus demandas, a ser propositivas en materia de leyes y políticas, cuando las reglas de la democracia lo permiten. Esta identidad de *propuesta* tiene mayor cualidad política y mayor conciencia de las posibilidades de hacer avanzar las agendas sociales. Lo ideal sería que estos movimientos tuvieran mayor representación política en las diversas instancias del Estado. Esto es más urgente en los países con identidad cultural plural puesto que las soluciones para el fortalecimiento de las familias sólo puede lograrse en un amplio *diálogo incluyente de todas las culturas existentes* en los países. La familia no puede sustraerse a las diferencias geográficas y culturales. Son los sujetos políticos y los actores sociales, quienes llevan ese debate a las instancias ejecutivas, legislativas y judiciales. El sistema jurídico es la columna vertebral del Estado democrático y como tal debe prestarle atención a las familias, acompañar los procesos de constitución y recomposición, sin aplastar a ninguno de sus integrantes.



## **C. Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones**

---

*Laura Pautassi, Eleonor Faur y Natalia Gherardi*

### **Introducción**

El desarrollo de la trayectoria laboral de las mujeres en el mercado de trabajo presenta permanente tensiones en la medida en que ellas son las principales responsables del cuidado de sus familias. Las expectativas sociales referidas a la dedicación de las mujeres al ámbito familiar suelen ser mayores que las asignadas a los varones en todas las etapas de su ciclo de vida. En consecuencia, esta mirada se encuentra presente en las normas relativas al trabajo de las mujeres. Así, el mismo Estado, a través de la regulación de las relaciones laborales da cuenta de un sesgo de género que indica que, mientras la regulación laboral parte de un supuesto “masculino” como modelo de “trabajador”, el reconocimiento de mujeres como trabajadoras no es independiente de su posición como madres.

Es notable como, la mayor parte de la normativa laboral en América Latina específicamente referida a las mujeres, alude a mecanismos que les permiten articular su capacidad reproductiva y el cuidado de su familia con el empleo. Por ende, la protección de la maternidad es una constante en la legislación interna de los países de la región, aunque con muy diversos grados de estructuración.

En la misma dirección, cabe recordar que el principio fundamental en el que se inspira el Derecho del Trabajo no es la igualdad de las personas, sino la *nivelación de las desigualdades* que entre ellas existen, la igualdad deja de ser, el punto de partida del Derecho para convertirse en una meta o aspiración del ordenamiento jurídico. Valores como la igualdad y la diferencia se constituyen de este modo en ejes centrales para analizar la forma en que los distintos ordenamientos jurídicos han tratado el derecho al trabajo para hombres y mujeres.

Precisamente, esta ponencia analiza sucintamente la normativa laboral aplicada en seis países de la región (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay), teniendo presente la situación *de facto* que atraviesan las mujeres al momento de insertarse en el mercado de trabajo y, posteriormente, para sostener una trayectoria laboral en igualdad de condiciones respecto de los trabajadores varones.<sup>45</sup>

El artículo sostiene que la diferencia sexual y reproductiva entre hombres y mujeres, ha operado como argumento inicial para legitimar un trato diferente desde el Derecho, lo cual si bien constituye un avance en la protección del empleo de las trabajadoras, no se complementa adecuadamente con el reconocimiento del principio de igualdad entre trabajadores y trabajadoras. En otros términos, la nivelación no se produjo considerando la igualdad de oportunidades sino discriminando un grupo (las mujeres) por sobre ambos grupos de trabajadores desprotegidos (hombres y mujeres).

De éste modo, esta situación de “origen” en las normas laborales se tradujo en una permanente tensión - aún no resuelta- entre el reconocimiento normativo de la diferencia para garantizar *derechos* destinados a brindar efectivas *condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres* y la *división sexual del trabajo al interior del hogar*, donde los trabajadores varones rara vez asumen una activa co-responsabilidad en tareas reproductivas.

Profundizar en relación con las formas que cada ordenamiento laboral en los países de América Latina ha abordado dicha tensión requeriría de un análisis mayor al planteado en este texto.<sup>46</sup> Sin embargo, resulta posible seleccionar algunas de las situaciones en que el Derecho Laboral trata igual a lo que es distinto o distinto a lo que es igual y cómo ha regulado las responsabilidades familiares para los y las trabajadores formales en los países seleccionados.

En consecuencia, se analiza en primer lugar, los mecanismos legales que regulan la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo en Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay, y cómo estos promueven –o no- la conciliación trabajo-familia. Un punto especial abarca el análisis de los avances y retrocesos en torno a la incorporación del principio de igualdad en la legislación interna de los países y cómo estos definen un nuevo escenario de desenvolvimiento de las relaciones laborales. Por último, se presentan propuestas de políticas públicas y acciones legislativas que buscan revertir los sesgos de género de las regulaciones laborales, en el marco de un contexto de vulnerabilidad laboral y exclusión social que caracteriza a la región.

## 1. La consideración de la mujer en los ordenamientos laborales

A diferencia de otras ramas del derecho, como el Derecho Civil o el Derecho Comercial donde se protege la *autonomía de la voluntad de las partes* y se privilegia la *libertad de contratación*, en el Derecho del Trabajo se reconoce la necesidad de brindar protección social a quienes se hallan en una relación de trabajo subordinada o en una situación que se reconoce desventajosa respecto de la posición económica -y jurídica- de la contraparte. En ese contexto, el

---

<sup>45</sup> Este trabajo resume los principales resultados alcanzados en el estudio “*Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*”, de L. Pautassi; E. Faur y N. Gherardi, *Serie Mujer y Desarrollo N° 56*, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile mayo de 2004.

<sup>46</sup> Para el mismo véase Pautassi, Faur y Gherardi (2004).



Derecho Laboral no parte de la premisa de igualdad entre los co-contratantes sino, por el contrario, la *igualdad sustancial* constituye su meta o aspiración y, para ello, brinda protección especial a la parte que se considera débil en el marco de la relación laboral.

Sin embargo, los principios rectores del Derecho Laboral (centralidad de la persona humana y consideración del trabajo como derecho humano, la aplicación del principio protector como nivelador de las desigualdades en la libertad de contratación entre personas con desigual poder y situación económica) fueron concebidos para brindar protección a personas individuales sin considerar otras responsabilidades de cuidado que los trabajadores y trabajadoras pudieran tener hacia terceras personas, como los miembros de su familia.

En su origen, las normas que regularon el trabajo de mujeres tuvieron un importante sesgo “protectivo”, amparándose en una representación de vulnerabilidad de las mujeres. Así, fue su intención la de preservarlas de las deficientes condiciones de trabajo existentes, y gracias a este sesgo surgieron disposiciones relativas al descanso semanal y a la mejora en las condiciones de salubridad, entre otras. Posteriormente, la mejora de las condiciones de trabajo en términos generales, sin distinción de sexo, hizo desaparecer las protecciones especiales conquistadas inicialmente en forma exclusiva para las mujeres, garantizándose éstas como derechos de los trabajadores de ambos sexos.

Cabe destacar que la evolución de la normativa laboral se cruza necesariamente con una variable económica: a medida que avanzan los procesos de industrialización y aumenta la demanda de mano de obra femenina en el proceso productivo, se va intensificando el proceso de eliminación de trabas legales para la incorporación de las mujeres.<sup>47</sup> Esta evolución se concretó en Europa luego de las dos guerras mundiales y en América Latina coincidió con los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, especialmente en los países del cono sur.

Sin embargo, la concepción del trabajador en términos neutrales con respecto a su sexo no ayudó a las mujeres a superar su condición de desventaja en el mundo del trabajo, fundamentalmente porque ninguna transformación se había producido en la esfera de su vida privada.

El reclamo feminista liberal por la igualdad formal, es decir, la eliminación de barreras legales hacia el desarrollo pleno de las capacidades de las mujeres tales como la libertad de acceso a las profesiones y la habilitación para actuar sin restricciones en la vida económica activa, tuvo un objetivo claro en tanto se encontraban vigentes las normas restrictivas de la capacidad civil de las mujeres. Sin embargo, una vez superada esa desigualdad formal, el feminismo se encuentra muchas veces en conflicto aparente con la necesidad de contar con una regulación específica que de cuenta de los distintos roles que asumen las mujeres que se desempeñan tanto en el trabajo productivo como en el reproductivo, así como de las relaciones de género que se establecen en el mercado y en los hogares.<sup>48</sup>

En el Derecho del Trabajo se presenta una dicotomía donde parecen competir dos valores distintos: por un lado se acepta la vigencia del principio de igualdad pero por otro lado se reclama la regulación diferencial para ciertos supuestos. Esta dicotomía cobra especial relevancia para el análisis de género de la normativa laboral, o, más ampliamente: para indagar el modo en que los

---

<sup>47</sup> A principios del siglo XX las normas civiles y de derecho comercial importantes limitaciones a la capacidad de la mujer, especialmente a las mujeres casadas para realizar actividades lucrativas; por caso necesitaban el consentimiento expreso del marido para trabajar o comerciar.

<sup>48</sup> Dworkin (1977) distingue entre brindar un “trato igualitario” a las personas y “tratar a las personas como iguales”. El principio, sostiene, debería ser tratar a las personas “como seres iguales” (esto es, personas que tienen el mismo derecho moral a adoptar libremente un plan de vida y recibir el mismo respeto de sus semejantes) de modo de permitirles un adecuado uso de los recursos a su disposición, que les permitan un real aprovechamiento de las oportunidades que se presentan. El derecho a recibir un “mismo trato” sólo puede ser derivado de aquél otro principio

ordenamientos laborales dan cuenta de lo que es igual y lo que es diferente entre hombres y mujeres.

Es aquí donde toman dimensión las teorías feministas desarrolladas principalmente en las últimas décadas del siglo XX, que buscan revalorizar la diferencia de las mujeres a partir de una nueva concepción de la moral y el desarrollo de una ética del cuidado (Gilligan, 1982).<sup>49</sup>

La regulación en términos neutrales muchas veces puede esconder la realidad que se pretende regular. En el Reino Unido, la *Sex Discrimination Act* de 1975 estableció la prohibición legal de discriminar en forma directa o indirecta. Se entiende que una mujer es discriminada en forma directa cuando, con motivo de su sexo, “recibe un trato menos favorable que el que hubiera recibido un hombre” en similares circunstancias. La misma norma establece que la prohibición de discriminación directa se aplica también a los hombres: no está permitido discriminar a un hombre por motivos de su sexo, brindándole un tratamiento menos favorable que el que hubiera recibido una mujer en similares circunstancias.

La prohibición legal de discriminar concebida en estos términos ha generado más de un problema: por un lado, la necesidad de establecer una comparación con el otro sexo ha llevado a resultados inesperados cuando la comparación era difícil de establecer, típicamente en el caso de un embarazo. Por otra parte, la concepción de la garantía de no discriminación en términos neutrales en cuanto al sexo, distorsiona la finalidad misma de la norma: fue sancionada para mitigar los problemas de la discriminación contra las mujeres, no lo contrario.

Además de la *discriminación directa*, que se enfrenta a las dificultades que hemos visto en cuanto a su conceptualización, existe otra forma de discriminación denominada *discriminación indirecta*. En el ámbito del empleo, esta última se presenta cuando se aplican requisitos o condiciones a la contratación o promoción de trabajadores que son aparentemente neutrales en términos de género, pero que en definitiva tienen un impacto desigual entre los hombres y las mujeres. Por citar un ejemplo, presumiblemente más hombres que mujeres podrán cumplir con el requisito de tener determinados años ininterrumpidos de experiencia laboral o cierta educación formal a los 35 años de edad, ya que este requisito aparentemente neutral esconde las distintas responsabilidades reproductivas que asumen hombres y mujeres a lo largo de su vida.

Se ha identificado como *discriminación institucional* a aquellas prácticas o comportamientos tan institucionalizados que el individuo que las cumple ya no se encuentra en la necesidad de ejercer una elección para actuar de una manera discriminatoria. El individuo sólo debe cumplir con las normas, las reglas y procedimientos institucionalmente aplicables “toman las decisiones” y discriminan en nombre del individuo (McCrudden, 1982).

La regulación legal de la prohibición de discriminar no está libre de dificultades. Por un lado, sufre las dificultades propias del derecho que, en su pretensión por regular y modelar conductas sociales, debe superar las limitaciones que le imponen la naturaleza misma de su discurso normativo. Por otra parte, *no toda desigualdad implica discriminación: la garantía de igualdad no debe implicar el trato igualitario a quienes se encuentran en distintas circunstancias*.

Dicho de otro modo, el señalar que los derechos son iguales para todos no significa asumir que las personas sean idénticas entre sí ni que tengan las mismas condiciones de desarrollo social y personal. Tampoco supone, en el plano social e institucional, que estén dadas las posibilidades de ejercer estos derechos en igual medida para todos. Así, la noción de igualdad remite a la necesidad de equiparar las diferencias entre las personas y sus circunstancias bajo un parámetro de dignidad mínima que sea común para todos. Por ello, permite ver y cuestionar la existencia de desigualdades en el ejercicio de derechos como parte de un proceso producido social e históricamente y, por tanto,

---

<sup>49</sup> El carácter aparente del conflicto entre el liberalismo y el feminismo se hace claro en la defensa que ciertas feministas liberales han hecho de la intervención del estado hacia el interior del hogar, de modo de revertir la desigualdad en términos de poder y obligaciones en la esfera de la vida privada (Moller Okin, 1989).

invita a identificar oportunidades y herramientas para su equiparación, asumiendo que se trata de un proceso que debe construirse. Así, el principio de igualdad representa un horizonte, un punto de llegada, que requiere de instrumentos específicos para su concreción (Faur, 2002).

El reconocimiento normativo y la revalorización social de la diferencia entre hombres y mujeres es defendido por un importante sector de las teóricas del feminismo, en gran medida con fundamento en las teorías de Gilligan sobre el desarrollo moral y la ética del cuidado. Sin embargo, estas posiciones han sido criticadas aún dentro del mismo feminismo por quienes sostienen que la estructura patriarcal de la sociedad se basa en el sometimiento de la mujer y su dominación por parte de los hombres; la voz de las mujeres que se busca revalorizar es en realidad la voz de la dominación que los hombres han ejercido sobre ellas (MacKinnon, 1987). Así, la tensión se desplaza en estos casos hacia la paradoja de afirmar la diferencia para reclamar la igualdad.

En relación con el tema abordado, la especificidad de las trabajadoras como sujetos de derecho no se basa exclusivamente en su capacidad reproductiva, sino que su condición de género opera como fuente para las diferencias de trato y de oportunidades en el ámbito laboral. La segmentación en el acceso a empleos de distintos grados de complejidad; las diferencias en los niveles de ingreso según el género; la exposición a situaciones de acoso sexual en el entorno de trabajo y la naturalización de jerarquías masculinas que dificultan a las mujeres a ocupar los puestos mejor remunerados forman parte de un esquema más o menos institucionalizado, construido históricamente tanto en función de nociones equivocadas sobre las diferentes capacidades de hombres y mujeres para interactuar en el mundo de la política, del trabajo y de la familia, como de la valoración diferencial que unos y otras detentan a partir de estos preconceptos. Esta situación, que alude a las desigualdades construidas, modela diferencias que requieren de abordajes específicos para su superación y es en función de ello que existen instrumentos jurídicos internacionales (como los Pactos y Tratados internacionales, particularmente la CEDAW) y normas constitucionales que adscriben a mecanismos de acción positiva para el adelanto de las mujeres en la vida pública.

Para ofrecer un panorama de este contexto, se presentará a continuación la situación en los seis países seleccionados (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay) en relación con la incorporación, en la legislación interna, de los principios de igualdad y no discriminación.

## **2. Relaciones sociales de género en las regulaciones legales**

Dos etapas bien diferenciadas se presentan en la producción legislativa de los países seleccionados e identifican el contexto en que surgieron las diversas regulaciones laborales. La primera de ellas se puede ubicar en forma contemporánea al surgimiento de los Estados de Bienestar en los países estudiados y que presentan un desarrollo similar en términos de sistemas de seguridad social. Aquí encontramos el caso de Argentina, Costa Rica y Uruguay que, si bien no dictaron Códigos de Trabajo (excepto Costa Rica cuyo Código de Trabajo fue sancionado en 1943) los tres sancionaron sus primeras leyes laborales a partir de la década de 1940. El caso de Chile se puede ubicar en un desarrollo intermedio, a pesar que se encuentra dentro de los países pioneros en términos de seguridad social. Las normas actualmente vigentes en materia laboral en Ecuador y el Salvador fueron dictadas a partir de la década de 1960 en adelante, situación que condice con el desarrollo tardío de sus sistemas de seguridad social.

En ambas etapas se visualiza una preponderancia de normas de tipo protectorias, como primeras medidas que se incorporan a la legislación para diferenciar el trabajo femenino; y paulatinamente se puede identificar la incorporación de normas de igualdad y acciones positivas en el mundo laboral, ubicadas especialmente a partir de principios de los años noventa.

Para precisar: en forma previa a la conformación de los sistemas de seguridad social en América Latina se sancionaron normas que protegían a las mujeres del trabajo nocturno, insalubre o en condiciones demasiado penosas, tomando en cuenta a la mujer sólo en su rol de madre. En los años en que los países seleccionados sientan las bases de los Estados de Bienestar, especialmente en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, se sigue considerando a la mujer como madre, situación que condice con el diseño de un tipo especial de arreglo institucional como los que se desarrollaron en la región. Así, la figura paradigmática de trabajador asalariado fue el varón y los beneficios de la seguridad social se esparcieron por mecanismos de cascada o goteo al grupo familiar del asalariado.

En efecto, mientras que el supuesto de pleno empleo fue "masculino", la "norma", la relación laboral "típica" era el trabajo regular, por tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad. Tan potente fue este supuesto, que en casos como en Argentina, los derechos sociales surgen unidos a los derechos laborales e incorporados a la Constitución Nacional. Claramente las mujeres quedaron en una posición desventajosa, logrando la inclusión de determinadas normas protectoras, pero sin que se promoviera el principio de igualdad. Aquello que jurídicamente podría ser acertado otorgando de esta forma una oportunidad para una efectiva solidaridad social, arrojó como resultado un sistema fragmentado injustamente privilegiado, basado fundamentalmente en las diferencias verificadas en el mercado laboral.

En estas dos etapas se pueden ubicar también la ratificación de los ya mencionados Convenios de la OIT por parte de los países miembros. Así, en la primera etapa se ratifican los convenios protectores y en un segundo estadio la ratificación de convenios de tipo igualitarios. De este forma, los primeros convenios reconocen una "debilidad" relativa de las mujeres al protegerlas de tareas insalubres y penosas, y por el otro, una férrea noción que la maternidad y las responsabilidades familiares son exclusivas de las mujeres (Abramo, Valenzuela y Pollack, 2000). Recién a partir de la incorporación de los convenios igualitarios se inicia un nuevo tratamiento en donde, al menos el objetivo formal, fue el de garantizar igualdad de oportunidades para mujeres y varones en el mundo del trabajo (Marco, 1999).

En todos los casos, podemos considerar que la aprobación de la CEDAW en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, marcó un punto de inflexión en el reconocimiento legislativo del trabajo femenino. A partir de allí, en mayor o menor grado, comienza a incorporarse el *principio de equidad de género en el mundo del trabajo*, especialmente en la regulación de convenios internacionales, aunque también en diversos ordenamientos internos de los países.

Ahora bien, resulta interesante señalar que desde mediados de la década de 1980 y durante la de los 1990, los países latinoamericanos, coincidentemente con el restablecimiento de gobiernos democráticos, reforman sus Constituciones Políticas. Los seis países seleccionados en este estudio ratificaron la CEDAW prácticamente en los mismos años. En algunos casos, como el de Argentina, se otorgó a la CEDAW (entre otros convenios y pactos de derechos humanos) jerarquía constitucional. En el caso de otros países, se incorporaron en el texto constitucional capítulos dedicados al trabajo. Merece mencionarse el caso de Ecuador que agregó en el texto de su Constitución una obligación del Estado de "propiciar" la incorporación de mujeres al trabajo, con la garantía del Estado de igual remuneración por igual tarea.

Este proceso estuvo acompañado en muchos casos por la incorporación de un Plan de Igualdad de Oportunidades por los organismos de Adelanto de la Mujer de cada uno de los países y por la conformación de las Comisiones Tripartitas en el Mundo del Trabajo y otras instancias importantes en ésta dirección.<sup>50</sup> En otros casos no hubo sanción de un plan de igualdad de oportunidades como política específica, lo cual no obstaculizó que se incorporaran normas que promueven la equidad de género, como el caso de Costa Rica.

---

<sup>50</sup> Sin embargo, Daeren (2001) relativiza el alcance de estas instancias, señalando especialmente su fracaso en lograr la inclusión de la equidad de género en la política económica y laboral.

Si bien se visualiza claramente un avance en términos de promoción de la igualdad, tanto en la producción normativa internacional como en los ordenamientos internos de los países, en la década de 1990 se produjo un nuevo punto de inflexión: los *procesos de ajuste y reformas estructurales en América Latina*.

La mayoría de los países de la región, comenzando por Chile en la década de los 80, aplicaron políticas de corte neoliberal que implicaron una transformación de la estructura del Estado y de su facultad de intervención y regulación sobre la economía y el mercado de trabajo. Esto es, no solamente se aplicaron políticas en el orden económico sino que se produjo una transformación en los principios de organización social y económica. En esta etapa, culmina la “era de la regulación protectora del trabajo” y las políticas tendientes a asegurar el pleno empleo, fueron reemplazadas por el predominio neoliberal, que se tradujo en procesos caracterizados por la conjugación de profundas transformaciones económicas, conjuntamente con reformas tributarias, medidas de flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales.

En materia de regulaciones laborales, se puede señalar que más allá del discurso neoliberal de los mentores de las reformas en relación con “desregular” las relaciones laborales, en los hechos el sesgo intervencionista se acentuó más, presentando matices diferenciados en los países seleccionados. La paradoja se da en el hecho que en forma paralela a la aplicación de las medidas flexibilizadoras de cuño neoliberal, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores/as, se fueron concretando una serie de acciones positivas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Sin embargo, pese al avance en la positivización del principio de igualdad, las políticas económicas que se fueron implementando en América Latina, de corte neoclásico, no observaron ninguna dimensión de género en los niveles meso y macro. En cambio, sus propuestas de política se redujeron a: legislación por igualdad de oportunidades, educación para combatir los prejuicios sexistas y “redes de contención” para las mujeres, quienes difícilmente acceden a empleos plenos y en cambio reciben programas sociales focalizados -en caso de encontrarse en situación de extrema pobreza-. En ningún momento se propone una reestructuración de las instituciones meso o el rediseño de políticas macro. En términos prácticos, este tipo de políticas pretende reforzar el papel del empleo en la organización social, promoviendo un aumento del “volumen total del empleo” a costa de su “calidad”, sin diferenciar en ello si son hombres, mujeres, jóvenes o ancianos los que ofrecen su fuerza de trabajo.

Lo llamativo de estos procesos es que, a pesar de la existencia y ratificación de todos los mecanismos y disposiciones para garantizar la equidad de género, en los hechos, salvo contadas excepciones, se implementó una flexibilización y precarización de las condiciones de trabajo que implican un mayor perjuicio para los ciudadanos/as. En rigor, en este nuevo contexto, el problema no sería que la mujer sea considerada y protegida como “madre” sino que a la luz de estas políticas precarizadoras del empleo, el problema es precisamente que sea o quiera ser madre. Es decir, que la maternidad, en el contexto de la flexibilización laboral, pasa a ser una fuente de desventaja para las mujeres. De allí es que se desestimula la contratación de mujeres bajo el supuesto mayor costo laboral, no se provee de servicios reproductivos y, en los casos de precariedad absoluta, la trabajadora es penalizada precisamente si “transgrede” la norma y decide tener un hijo/a. Así, la maternidad pasa de ser una función social, protegida por el Estado de Bienestar, a una cuestión individual que, agravada por el retiro de los servicios sociales estatales en la mayor parte de los países latinoamericanos, complejiza la situación de las mujeres trabajadoras.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Abramo (2002) analiza y busca erradicar lo que caracteriza como un mito: que la contratación de mujeres implica un mayor costo laboral.

Esta grave situación de asimetría entre ordenamientos constitucionales con amplia consideración de la igualdad de oportunidades y la ausencia de mecanismos efectivos que contribuyan a su concreción, sucede, además, en el mismo momento en que se produjo un ingreso masivo de la mujer en el mercado de trabajo. Es decir, mientras se amplía la participación económica de la mujer, se restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes y se vuelve aún más visible la asimetría entre oportunidades, incentivos y restricciones económicas para hombres y mujeres. Esto significa que, si bien la informalización en el empleo y las severas restricciones que han sufrido las instituciones de política social (previsión social, salud, educación) afectan a todos por igual, el impacto es diferente según se trate de hombres o mujeres.

Los altos índices de informalidad en el empleo de mujeres en América Latina imponen una importante limitación a los efectos posibles de la regulación legal del trabajo y su impacto de género. En tanto la legislación laboral sólo se aplica en las relaciones de empleo remunerado específicamente determinadas por las leyes (muchas veces excluyendo las áreas donde el empleo femenino es más relevante, como el trabajo doméstico) los principios y garantías consagrados por las normas, aún cuando fueran plenamente operativas, están lejos de asegurar protección a la totalidad de las mujeres asalariadas o económicamente activas.

Si el punto de partida fue el reconocimiento que, en determinada etapa del ciclo de vida, las mujeres pueden devenir en madres, hay otra diferencia que no es biológica sino social, que sólo se vislumbra al incorporar en la agenda legislativa el principio de igualdad. De ésta forma, el peso de la discriminación está puesto en el trabajo productivo, que por cierto es alto debido a la segregación genérica (vertical y horizontal) y a la brecha salarial, entre otros, pero se continúa sin centralizar el debate en la importancia del trabajo reproductivo y de la economía del cuidado para el funcionamiento del sistema económico social. En esta dirección, las acciones que se han realizado han colocado la provisión de servicios reproductivos como "vías complementarias" (provisión de guarderías, acciones afirmativas y programas de igualdad) sin detenerse a cuestionar la centralidad del debate del trabajo reproductivo y las responsabilidades familiares compartidas entre hombres y mujeres.

### **3. Trabajo y familia: ¿articulaciones posibles?**

En términos generales, se puede identificar dos grandes ejes relacionados con la normativa referida a la articulación entre empleo y familia. En primer lugar, se observa que ésta *se concentra en las referencias al período de gestación, alumbramiento y lactancia*. En los casos en los que se ofrece mayor protección -como en el caso chileno- estas disposiciones alcanzan a cubrir hasta el primer año de vida del hijo o hija de la trabajadora. En cambio, son más que escasas las normas referidas al cuidado de los niños en otras etapas del ciclo de vida familiar. En segundo lugar, es notable el hecho que en la mayor parte de los países analizados, estas disposiciones *se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres* -asumiendo su doble función de trabajadoras y madres- y *casi nunca a los hombres* -cuya función como trabajadores parece partir del supuesto que existe una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de sus hijos-. Este supuesto se encuentra implícito en la distribución de licencias a madres y padres y en la regulación sobre guarderías y espacios de cuidado infantil una vez que los niños ya nacieron, e indudablemente, contribuye al sostenimiento del modelo familiar según el cual es a las mujeres a quienes compete el cuidado de los más pequeños, como también otros miembros de la familia. Para ejemplificar los dos aspectos destacados, se presentarán algunas referencias a las normas que buscan la armonización entre familia y trabajo en los seis países bajo estudio.

Durante el *período de gestación*, hay dos figuras presentes en los marcos jurídicos analizados. La más frecuente consiste en la protección contra el despido de las mujeres embarazadas sin justa causa, una vez que el embarazo ha sido notificado por parte de la trabajadora. Esta reglamentación -denominada "fuero maternal"- se encuentra en las legislaciones de Argentina,

Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay. La misma muestra particularidades en los distintos países en relación con su duración, sus condiciones de aplicabilidad y las sanciones que resultan de su vulneración por parte de los empleadores. Así, por ejemplo, mientras la legislación chilena reconoce este derecho a las mujeres durante el embarazo y hasta un año después de finalizada la licencia por maternidad (es decir: hasta quince meses después del parto); la ley argentina protege el empleo de la trabajadora hasta siete meses y medio después del parto; la costarricense señala que la protección contra el despido se extiende “durante el período de lactancia”, pero sin especificar duración y la normativa del Ecuador alude exclusivamente a la finalización de la licencia por maternidad, equivalente a doce semanas, de las cuales sólo diez son posteriores al parto. El Salvador y Uruguay extienden la protección hasta que concluya el período post-natal. En Uruguay, la protección contra despido por causa de maternidad se extiende por un periodo no determinado en forma precisa por la ley, aunque la jurisprudencia ha entendido que esta prohibición de despedir a la trabajadora debe extenderse por un período de seis meses contado a partir del reintegro de la mujer al trabajo. Es decir que los plazos en los que esta normativa se aplica son sumamente variables, en función de las disposiciones vigentes en cada uno de los países analizados.

Como particularidades encontradas en las normas relativas a la protección contra el despido, se observa que, en el caso argentino, existe una regla que protege a la trabajadora que contraiga matrimonio y que por interpretación de la jurisprudencia se ha hecho extensiva al trabajador varón en algunas jurisdicciones. Por su parte, en el caso de Chile, el fuero maternal se fortalece junto a otra ley que prohíbe la solicitud de un examen de embarazo a quien se presente para cubrir un puesto de trabajo. En sentido inverso, y con un ideal de protección sensiblemente menor, se observa que aún persisten legislaciones, como la de Ecuador, que explicitan la excepción del fuero maternal para las trabajadoras del servicio doméstico, o en el caso de Argentina, que directamente no la consideran. Esta falta de consideración de la maternidad para las ocupadas en esta rama de actividad es significativa, más aún considerando que el servicio doméstico ocupa a una importante proporción de mujeres de sectores populares en América Latina.

La otra norma presente en la regulación de relaciones laborales durante el período de gestación, busca proteger la salud de la mujer y del bebé, a través de la prohibición de realizar trabajos que puedan perjudicar el desarrollo del embarazo. A diferencia de la normativa sobre fuero maternal, esta disposición no se encuentra en todas las legislaciones analizadas sino solamente en las de Chile, El Salvador y Uruguay. En el caso de Costa Rica, la restricción de desempeñar actividades consideradas “peligrosas o insalubres” se extiende a todas las mujeres trabajadoras y no solamente a las embarazadas, lo que supone una concepción de las mujeres como personas vulnerables más allá de su estado de gravidez.

La protección del período de embarazo se consolida a través de la reglamentación de licencias por maternidad, que en todos los casos se inician *obligatoriamente* con anterioridad a la fecha probable de parto. Una vez *pasado el período de gestación y alumbramiento*, las disposiciones legales apuntan a facilitar la capacidad de las mujeres para el cuidado de los niños recién nacidos. En general, las políticas públicas tendientes a mitigar las tensiones entre el empleo y el cuidado de niños, muestran tres elementos centrales, que aparecen en distinta proporción en la legislación analizada. Estos componentes se refieren a la disponibilidad de: *“tiempo para cuidar; dinero para cuidar, y servicios de cuidado infantil”* (Ellingstaeter, 1999:41). Si bien estos componentes abarcan a las políticas públicas más allá de lo referido a la legislación laboral y a los primeros meses del ciclo de vida, resultan indicativos del modo en que se articulan las licencias por maternidad y paternidad, los subsidios otorgados por nacimiento o adopción de hijos y la reglamentación de guarderías y salas cuna contiguas a los establecimientos en los que trabajan los padres y madres.

El modo en que se estructuren estos tres elementos ofrece alternativas que, en cierto sentido, favorecen la consolidación de distintos modelos de provisión y de cuidado en la dinámica de las relaciones de género dentro de las familias. Y el papel del Estado, tanto en la definición de políticas orientadas al cuidado infantil, como en la regulación de relaciones laborales entre el mercado y los miembros varones y mujeres de las familias, dista de ser neutral.

Así, en la legislación laboral, el primero de los ejes destacados, relacionado con el “*tiempo para cuidar*”, se articula con el segundo, referido a la disposición de *recursos económicos* que posibiliten ocupar el tiempo de los adultos en el cuidado del niño o niña recién nacido. En esto – tiempo y dinero- consisten, principalmente, las licencias que se otorgan a las mujeres trabajadoras en ocasión de nacimiento o adopción de un hijo. El plazo mínimo para licencias previsto en las legislaciones de los países analizados consiste en 12 semanas, y se encuentra en los casos de Ecuador, Uruguay, El Salvador y Argentina (en este último se especifica como 90 días). Mientras tanto, Costa Rica y Chile disponen de licencias un poco más extensas: cuatro meses en el primer caso, dieciocho semanas en el segundo.

En todos los países, con excepción de El Salvador, dicha licencia se complementa con la percepción íntegra de la remuneración devengada por la trabajadora. El caso salvadoreño, en cambio, sólo reconoce el 75% del salario durante este período el cual establece que deberá ser abonado por adelantado por el empleador o patrono y no por el sistema de seguridad social.

Un tema de particular interés se relaciona con cuál es la vinculación financiera de los distintos estados en la protección de este derecho, más allá de su papel como garante jurídico del mismo. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social asume el pago del 50% del subsidio por maternidad. En la Argentina, el salario de la trabajadora se reemplaza por una asignación familiar, mediante el cual el Estado asume el 100% de dicho costo. Por su parte, en el caso salvadoreño, la prestación en dinero que correspondiere al patrón se reduce en función del monto que la trabajadora hubiera recibido en carácter de subsidio por el Seguro Social.

Mención especial merece el otorgamiento de *licencias al padre* del hijo recién nacido o adoptado. Si el tratamiento particular del período de gestación, parto y puerperio se ampara en la diferencia sexual entre hombres y mujeres, y da cuenta de un trato diferente a algo que lo es (la capacidad reproductiva), el momento que inicia con el cuidado de un niño pequeño por parte de su familia, bien puede ser compartido por padre y madre. Solamente la lactancia se sustenta en una diferencia biológica que debe ser reconocida, pero los bebés requieren de otros cuidados adicionales que pueden ser brindados por ambos padres.

Sin embargo, en las legislaciones analizadas, la participación del padre en este cuidado no se encuentra estimulada a través de permisos para cuidar. Argentina y Costa Rica cuentan con proyectos de ley que, de ser aprobados, establecería una licencia de quince días para los padres de niños adoptados o recién nacidos. En Ecuador no existe para los padres este beneficio, ni siquiera en una mínima expresión. En Chile, se reconoce sólo un día de licencia para los trabajadores padres<sup>52</sup> y en Argentina dos días en el momento de producido el nacimiento -hasta tanto se sancione el proyecto de ley que considera quince días de licencia para el padre-. En Uruguay se otorgan tres días a los trabajadores del sector público en caso de requerirlo, y, recientemente, la ley 17.292 del 2001 estableció el derecho a una licencia especial de seis semanas continuas para todos los trabajadores/as dependientes que reciban uno o más menores para su adopción o legitimación adoptiva.<sup>53</sup> Por último, en El Salvador se incluye una licencia otorgada “para cumplir las obligaciones familiares que racionalmente reclamen su presencia” que si bien puede extenderse el empleador solo está obligado a abonar dos días. Lo llamativo de El Salvador es el señalamiento

---

<sup>52</sup> En agosto de 2005 en Chile se amplió a 5 días el permiso parental.

<sup>53</sup> En el caso de los funcionarios públicos, se trata de una licencia especial con goce de sueldo; en el caso de los trabajadores del sector privado, se percibe un subsidio similar al previsto para la licencia de maternidad, a cargo del Banco de Previsión Social.



implícito que la licencia para los padres no se considera auto-justificable, sino que debe argumentarse “racionalmente” en cada caso particular.

Mientras Costa Rica y Argentina presentarían la licencia más extensa para los padres, siempre que se aprueben los proyectos de ley en esta dirección, Chile ofrece otra particularidad dentro del universo analizado. Por una parte, porque especifica claramente que en caso de fallecimiento de la madre, tanto la licencia como la protección contra el despido se traslada al padre. Por otra parte, porque otorga a la madre o al padre (según decisión de la primera) licencias extraordinarias durante el primer año de vida del niño, válida para aquellos casos en que el lactante presente una enfermedad grave. Pese a la flexibilidad señalada en el texto de la ley, se observa que estas licencias en escasas oportunidades son tomadas por el padre. Así, por ejemplo, en el año 2001, más de 117.000 mujeres hicieron uso de este beneficio, frente a sólo 19 hombres.<sup>54</sup> El año en el cual hubo una mayor utilización de licencias por parte de los padres fue 1997, y su número total fue de 92. Siendo una norma reciente, que de algún modo va en sentido inverso a la cultura de una sociedad que construye capacidades diferenciales en hombres y mujeres para el cuidado de los niños y las niñas pequeñas, no parece extraña esta diferencia en el resultado de su aplicación.

Aún así, es interesante que aquellas familias cuyos valores tiendan a democratizar las relaciones entre los géneros y el cuidado de sus hijos, dispongan de un marco normativo que les otorgue posibilidades de hacerlo. En esta dirección, existen algunos antecedentes de instancias de negociación colectiva, especialmente en Argentina, en los que, a partir de demandas de grupos de trabajadores/as, se logró incorporar licencias para padres, para padres adoptivos, e inclusión de otras disposiciones tendientes a reconocer ciertos criterios de responsabilidad compartida en relación con el cuidado de los hijos/as. Recientemente se han sancionado normas de carácter local (municipios) que otorgan licencias a los trabajadores varones municipales de diez días por nacimiento de hijos/as.

Si en torno a las licencias se conjugan las dimensiones de *tiempo* y *dinero* para cuidar, anteriormente señaladas, las *guarderías o salas cuna* dan cuenta de la tercera de estas estrategias, referidas a los *servicios de cuidado infantil* para hijos de trabajadores o trabajadoras. En este sentido, la reglamentación sobre espacios destinados a tal fin, y vinculados con el lugar del empleo, es sumamente variable en los países analizados. En tres de los seis países bajo estudio, la normativa compromete a los empleadores a disponer de salas de cuidado infantil en función del número de empleadas *mujeres* que ocupe. Dicha cifra oscila entre 20 mujeres (en el caso de Chile) y 50 mujeres (en el caso de Argentina). Con ello, no sólo la ley presupone que será la trabajadora madre quien concurrirá al lugar de trabajo con su hijo, sino que además permite al empleador no contratar más que el número de trabajadoras inmediatamente anterior para esquivar la carga extra que supone hacer frente a una sala de cuidado infantil. Sólo en el caso de Ecuador esta normativa es válida según el número de trabajadores totales (a partir de 50), con independencia de su sexo. Mientras tanto, en El Salvador y el Uruguay, la legislación no prevé la disponibilidad de servicios de cuidado para los hijos e hijas de los trabajadores amparados por la ley. No obstante, en El Salvador, se han implementado algunos programas focalizados en esta dirección. Por su parte, en Costa Rica, existe una ley que regula el uso de las guarderías infantiles (Ley 7380), de forma independiente respecto de la legislación laboral, lo que teóricamente garantizaría la provisión de este servicio de modo universal.

Así, la heterogeneidad de situaciones que se encuentran en los seis países en relación con el cuidado de los niños más pequeños, sumada a la relativamente baja proporción de mujeres cuyo trabajo se encuentra regulado por la legislación, contribuye a que las familias encuentren nuevas dificultades para el cuidado de los niños en el contexto signado por la *retracción del Estado* en diversos sectores sociales. En rigor, el modelo de políticas sociales desarrolladas por los Estados de Bienestar, se sustentaba en la conformación de familias que suponían a “varones proveedores” y

<sup>54</sup> Véase, SERNAM; <http://linux.sernam.gov.cl/basemujer/>

“mujeres amas de casa”, en las cuales la atención de los niños era sostenida por el trabajo doméstico femenino. Tal sistema era promovido a través de transferencias de ingresos vía asignaciones familiares o por vía de los seguros sociales, donde el modelo del “asalariado” correspondía al varón y a través de su inserción en el empleo formal, los miembros de su familia contaban con sistemas de salud y seguridad social. En forma complementaria, en muchos países existían políticas universales como salud y educación. Dicho contexto se ha transformando significativamente a la luz de las reformas, sin embargo, el reconocimiento legal de las mujeres como trabajadoras se refuerza con su consideración como cuidadoras casi exclusivas de sus hijos e hijas.

En este contexto, y a pesar de la importante “salida” de las mujeres al trabajo remunerado, se observa que la institucionalidad vigente fortalece la pauta según la cual la *responsabilidad sobre el cuidado del hogar y de los hijos* sigue recayendo más fuertemente sobre las mujeres que sobre las parejas.<sup>55</sup> En efecto, la normativa revisada en los países seleccionados da cuenta de este fenómeno al concentrar las licencias para cuidado infantil, los subsidios por maternidad, e incluso la disponibilidad de guarderías asociadas al trabajo de las mujeres. Si bien es indudable que tal patrón responde a una pauta cultural de las sociedades latinoamericanas, el hecho que el Estado la refuerce por medio de la legislación y las políticas, y asigne a las mujeres una doble función en el mismo acto en el cual regula las relaciones entre trabajadores/as y empleadores/as es por demás significativo.

De tal modo, al tiempo que la participación en el empleo remunerado ofrece un mayor grado de autonomía para las mujeres, y la ampliación de algunos de sus derechos, esto se produce en un escenario que adeuda la revisión de la legislación a la nueva dinámica observada, en la cual la provisión económica de los hogares ha dejado de recaer exclusivamente en manos de los varones. Adicionalmente, en casi todos los países analizados, el contexto da cuenta de crecientes dificultades socio-económicas y de *alta flexibilización y precarización de las condiciones contractuales*, lo que hace suponer que son muy pocas las mujeres trabajadoras que efectivamente cuentan con estos beneficios de cuidado infantil. Para el resto, queda en manos de las propias mujeres y, en el mejor de los casos, de sus familias, la posibilidad de contratar servicios de cuidado infantil en el mercado o de asegurarlos mediante sus redes de apoyo. Así, la búsqueda de fórmulas que permitan a las mujeres conciliar su desarrollo laboral y familiar es, en términos generales, una estrategia de índole privada.

#### 4. Avances y retrocesos en la positivización del principio de igualdad

Como se ha adelantado, en todos los países analizados existen normas que, además de reconocer la diferencia de género en su dimensión reproductiva, dan cuenta de otro tipo de discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral, que opera en el sentido de *tratar distinto a lo que es igual o tratar igual a lo que es distinto* entre hombres y mujeres. Por ello, y seguramente como consecuencia del debate internacional y de la proliferación de un sistema jurídico-administrativo que busca hacer efectiva la igualdad de derechos en todos los escenarios de interacción social, los países disponen de leyes y normativas singulares para esta materia. Al igual que en el caso de la protección de la maternidad y los mecanismos para el cuidado de los niños(as), la presentación de las disposiciones tendientes a la igualdad de género en el mundo del trabajo es bastante disímil en los países analizados.

Si bien los seis países explicitan el principio de no discriminación como eje general de su normativa laboral, su presentación no es idéntica. Algunos son más específicos en lo que hace a la

<sup>55</sup> Estudios empíricos realizados en distintos países latinoamericanos acompañan este supuesto, al advertir que, pese a algunas auspiciosas señales de varones que se involucran en el cuidado de sus hijos, se trata de un proceso lento, que se concentra más en los sectores medios y aún no se encuentra suficientemente generalizado. Entre otros, Wainerman (2003); Arriagada (1997). La legislación laboral responde -allí donde lo hace- a este esquema.

discriminación por género y presentan leyes afines a la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, en casi todos los países se encuentran tensiones entre disposiciones más igualitarias y otras que en cierto sentido, redundan en la permanencia de obstáculos para alcanzar la igualdad de género.

Así, por ejemplo, la legislación del Ecuador, es probablemente la que contiene más disposiciones que procuran la igualdad entre los géneros, y lo hace explícito desde la propia Constitución Política. En su legislación laboral, refuerza esta intención reglamentando medidas de acción afirmativa, como aquella que obliga a la contratación de un porcentaje mínimo de mujeres en todas las empresas. Por otra parte, adscribe a una fórmula según la cual el establecimiento de guarderías no presupone un número mínimo de mujeres sino de trabajadores en general. Sin embargo, su legislación no prevé licencias para los padres por causa de nacimiento de hijos(as). En un sentido afín, Uruguay, presenta en su corpus legislativo una tensión similar, al contar con disposiciones sumamente específicas en relación con la prohibición de convocatorias a empleos destinadas a un solo sexo, así como a la sanción de discriminaciones basadas en el sexo referidas a criterios de selección, reclutamiento, evaluación, promoción y ascenso -entre otros-, pero no contempla la instalación de servicios de cuidado infantil vinculados al lugar de trabajo de hombres y/o mujeres. Costa Rica por su parte, cuenta también con leyes específicas y otras disposiciones que promueven activamente la igualdad entre los géneros pero, al mismo tiempo, mantiene la reglamentación conjunta del trabajo de mujeres y niños, la limitación del trabajo nocturno de las mujeres lo que, en cierto sentido, da cuenta de un imaginario tradicional sobre las mujeres trabajadoras.

Argentina muestra un conjunto de normas y planes tendientes a garantizar la eliminación de toda discriminación contra las mujeres, contando incluso con un Plan de Igualdad entre hombres y mujeres referido al mundo laboral, pero a la vez, presenta tratamientos paradójales, en los que las mujeres se inscriben en el universo de los “grupos vulnerables”, especialmente a partir de la proliferación de programas transitorios de empleo o modalidades promovidas de contratación. El caso chileno muestra un importante avance en todo lo referido a la protección de la maternidad y el cuidado infantil, en el cual, incluso se reconocen licencias para los padres, en caso de que los niños se encuentren enfermos, pero no establece garantías de igual remuneración entre los sexos, ni otras referidas a problemas típicamente atravesados por las mujeres en el mundo laboral -como el acoso sexual-. Mientras El Salvador, contiene como referencia casi exclusiva el principio de igualdad de oportunidades y trato en el empleo y en el salario, y su protección de la maternidad es tal vez la más tibia dentro del universo de países analizados, sin contar con licencias por paternidad específicas, ni con la obligatoriedad de establecimientos de cuidado infantil.

Una mención especial merece el tema del acoso u hostigamiento sexual que, teóricamente, permitiría un tratamiento particular para un problema que afecta especialmente a las mujeres. Esta figura aparece explicitada en tres de las legislaciones revisadas: Costa Rica, El Salvador (contemplada en el Código Penal) y Uruguay. En la Argentina, las normas vigentes se refieren exclusivamente al empleo público. En el resto de los países, la situación de acoso u hostigamiento puede ser protegida en la medida que se hagan interpretaciones de otras disposiciones referidas a “coacción ideológica o de otra naturaleza” (como en Argentina); “injurias graves inferidas por el empleador” (como en Ecuador), o a la garantía por el respeto de los trabajadores “cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada o la honra de éstos” (como en Chile). Esto da cuenta de la relativa demora que existe en legitimar la figura de acoso u hostigamiento sexual en sí misma y en el propio ámbito de trabajo.

Finalmente, es importante señalar que en el ámbito en donde más fuertemente se perciben normas discriminatorias del principio de igualdad, y que afectan especialmente a las mujeres es en el servicio doméstico remunerado, trabajo que suele regularse mediante títulos, capítulos especiales o por medio de normas de inferior rango, como en Argentina. Allí, la reglamentación de todos los

países analizados legitima jornadas de trabajo de hasta el 50% más de tiempo que en las otras actividades, en algunos casos, con salarios más bajos que el mínimo garantizado al resto de los trabajadores, y en ciertos países, aún se mantiene la excepción para estas trabajadoras respecto de las garantías de protección de la maternidad.

Los derechos de la seguridad social no suelen contemplarse para este grupo de trabajadoras, y en ciertos casos (como Argentina o El Salvador), se los carga por entero a los propios trabajadores/as. Esta falta de mecanismos de integración es aún más visible en numerosos sectores de la población afectados por la pobreza y el desempleo, y muestra una fuerte segmentación de clase social y género. De esta forma, las mujeres más pobres se encuentran con una situación de desventaja estructural para ingresar la mercado de trabajo, situación que las lleva en muchos casos a optar por incorporarse al sector informal, como es el servicio doméstico, a través del cual se reproduce su situación de pobreza. A su vez, una de las barreras principales que deben sortear en este tipo de tareas precarias, son las dificultades que tienen para negociar mejores condiciones de trabajo y no quedar bajo el arbitrio de los empleadores. Valga como ejemplo el caso de El Salvador en donde el propio Código de Trabajo acepta que el contrato se pueda realizar en forma verbal, lo que sin duda actúa en detrimento de los derechos del trabajador/a.<sup>56</sup>

En otros términos, la tensión permanente en relación con la *consideración de la mujer como sujeto de derecho* y sus implicancias, tensión que se constituyó en uno de los ejes centrales de la evolución, por una parte del Derecho del Trabajo y por la otra de las reivindicaciones del colectivo femenino y de la comunidad internacional, especialmente en los Pactos y Tratados de Derechos Humanos y los Convenios de la OIT continúa vigente.

## 5. Nuevos consensos y nuevas propuestas

Del estudio de las legislación laboral de los seis países seleccionados, se desprende que en términos generales, todos los países disponen de normas y regulaciones que reconocen el principio de igualdad entre los hombres y mujeres, reconocimiento que da cuenta de la equiparación formal entre personas de uno y otro sexo con los mismos derechos y obligaciones.

Si bien se destaca este patrón común en la incorporación del principio de igualdad, en términos de lo establecido en las regulaciones internacionales, la heterogeneidad caracteriza los procesos nacionales, al mismo tiempo que cada una de ellas presenta tensiones entre disposiciones más igualitarias y otras que en cierto sentido, redundan en la permanencia de obstáculos para alcanzar la igualdad de género.

Este proceso convive con políticas de ajuste y reformas estructurales que no sólo hacen cada vez más difícil que las mujeres cuenten con trabajos protegidos, sino que además se flexibilizan las mismas normas de derecho laboral. Por lo mismo la tensión vuelve a reflejarse en su rol como madre, pero no en el tradicional sentido de protección, sino vinculada al supuesto mayor costo laboral que esta elección de la mujer –la maternidad– acarrearía a los empleadores. Políticas flexibilizadoras y armonización del trabajo con responsabilidades familiares se presentan como antagónicas.

Este “antagonismo” entre maternidad y políticas flexibilizadoras, que va cooptando lentamente el debate político en torno a las regulaciones laborales, da cuenta de las formas en que la legislación se apropia de muchos de los estereotipos sociales respecto de las expectativas acordes al desempeño de mujeres y los hombres en las sociedades contemporáneas en las esferas pública y privada.

Precisamente, el análisis realizado muestra cómo se perpetúa en el ámbito del Derecho del Trabajo, una separación entre lo público y lo privado, sin la suficiente consideración de la división y

---

<sup>56</sup> Así, la particular vulnerabilidad jurídica que reviste al trabajo doméstico da cuenta del modo en que opera la doble discriminación: de clase y género y de los mecanismos institucionales que permiten su reproducción (Benería y Sen, 1992).

de los antagonismos existentes en uno y otro ámbito, y relegando de esta forma al ámbito privado las particularidades y las diferencias en términos de género. Vale decir: aquello que será mayormente reglamentado para las mujeres, se relacionará con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el *continuum* productivo-reproductivo como eje de análisis de relaciones que incluyen a hombres y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en el mundo de lo público.

De esta forma la división público-privado actuó históricamente como un eficaz principio de exclusión, impactando claramente sobre las mujeres, en tanto quedaron relegadas al ámbito doméstico-privado o en la informalidad. Lo problemático en esta dirección es que las medidas que se han ido tomando, no sólo las flexibilizadoras en un sentido estricto sino también las acciones positivas y políticas de igualdad, no logran superar esta tensión, traduciéndose en los hechos, en mayor desprotección para las mujeres. Esto significa, tal como sostienen las economistas feministas, que si los hombres y mujeres jóvenes comienzan siendo igualmente productivos en ambas esferas de la producción, la discriminación de género en el mercado de trabajo (que reduce el salario de las mujeres por debajo de su productividad de mercado debido a la presencia de diversos mecanismos de discriminación) implicará que las mujeres se responsabilicen por una mayor cuota del trabajo doméstico y los hombres por una mayor cuota de trabajo remunerado en el mercado.

Pero más allá de la revisión de contenidos de la normativa legal, en los hechos, la legislación aquí analizada cubre sólo a un porcentaje de las mujeres trabajadoras: *las formales, dejando excluidas a una gran cantidad de mujeres que se ven reducidas a la informalidad como única forma de inserción y de obtención de un ingreso*. Por lo mismo, quienes quedan “al margen de la ley” son aquellas que precisamente tienen menores posibilidades, por tener un bajo nivel educativo, diferencias de clase social, de género, de asumir por sí mismas su inserción laboral y su protección social. Esta evidencia da cuenta de dos aspectos que operan en simultaneidad. Por un lado, el hecho que los mismos Códigos de Trabajo en particular y la normativa sobre Derecho Laboral en general, fue pensada como ordenamiento de relaciones de trabajo concebido como trabajo asalariado urbano y bajo un paradigma productivo y un modelo de organización social y laboral que ha perdido fuerza en las últimas décadas, producto de transformaciones estructurales e institucionales. Por otro lado, para las mujeres -y sobre todo para las más pobres- tradicionalmente ha sido más sencillo incorporarse a trabajos informales, de baja calificación y remuneración.

Esta doble particularidad conlleva a que en la actualidad, se presenten marcos e instituciones reguladores de relaciones laborales que no sólo no logran proteger al conjunto de los trabajadores y trabajadoras de las sociedades latinoamericanas, sino que en algunos casos, operan como ejes para legitimar un tipo de organización laboral que explícitamente quedará “fuera de la ley”. El caso del tratamiento que reciben las trabajadoras del servicio doméstico es ilustrativo al respecto. De esta forma, la regulación del servicio doméstico es el ámbito en donde más fuertemente se perciben normas violatorias del principio de igualdad, afectando especialmente a las mujeres más pobres. Así, se profundiza tanto la brecha social dentro del universo femenino, como la brecha de género dentro de los trabajadores de los sectores populares.

En consecuencia, la brecha entre garantía y tutela efectiva de derechos sociales y laborales se ha ampliado considerablemente, con graves consecuencias para los ciudadanos/as. Esto es, presenta un impacto claramente diferenciado en términos de género pero afecta tanto a hombres como a mujeres.

Para concluir y aproximar vías para lograr nuevos consensos en torno a la promoción e incorporación legal del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se presentan las siguientes *propuestas de políticas públicas y acciones legislativas*:

## **a. Propuestas de políticas públicas y acciones legislativas**

Las tensiones que presentan las regulaciones laborales en cada uno de los países seleccionados si no se resuelven en el corto plazo, impedirán avanzar en dirección a efectivizar el principio de igualdad de oportunidades y de trato ente varones y mujeres.

Una vez más, cabe recordar que el punto de inflexión que marcaron las políticas y regulaciones laborales aplicadas durante la década del 80-90 en el marco de los procesos de ajuste estructural debe ser revertido en el corto plazo y en el marco de una discusión de los modelos económicos que sostienen los sistemas productivos y, con ellos, las regulaciones laborales. De lo contrario se seguirán reproduciendo círculos viciosos que impiden articular políticas económicas que incorporen el principio de equidad de género. Por lo mismo, resulta necesario evaluar las acciones positivas desarrolladas en cada uno de los países, a la luz de los avances pero también de las lagunas y en algunos casos, los escasos resultados alcanzados.

En la elaboración de mecanismos regulatorios aplicables al ámbito del trabajo y en los procesos de discusión pública, no puede olvidarse que el Estado debe cumplir el rol central que le corresponde como poder legislativo y regulador. La tendencia actual de descansar en la llamada responsabilidad social de las empresas no puede ni debe suplir la potestad reguladora del Estado, cuya función indelegable requiere la complementación de distintos aspectos que atañen a la vida de los trabajadores, que incluye no sólo su bienestar social sino también económico.

De esta forma, un primer paso consiste en incorporar, en las comisiones legislativas de los países de la región, la promoción de la igualdad de género, comenzando por el uso de un lenguaje sensible al género, por la solicitud, provisión y utilización de datos desagregados por sexo, por la inclusión de experiencias femeninas y masculinas, como también la atención a cualquier impacto diferencial de las normas sobre hombres y mujeres.

Esta promoción de la igualdad y equidad de género no debe incorporarse sólo en las comisiones referidas a regulaciones en materia laboral, sino que debe tener un efecto transversalizador a todos los ámbitos de regulaciones, ya sea las comisiones de economía, de desarrollo productivo, de seguridad social. Continúa resultando altamente llamativo cómo la neutralidad en términos de género, salvo excepciones, caracteriza la producción legislativa en las materias señaladas en los países bajo estudio.

En otros términos, una de las evaluaciones que a esta altura resulta conveniente realizar, consiste en analizar hasta qué punto la combinación de marcos regulatorios restrictivos, en el contexto de procesos de ajuste estructural, con acciones positivas con alto contenido igualitario dan por resultado una buena forma de revertir la discriminación existente. Una primera lectura, de los textos legales y de las políticas de igualdad daría una respuesta positiva, sin embargo a la luz de indicadores de discriminación ocupacional, salarial y de diversas formas de segregación, combinadas con la precarización, no muestran precisamente buenos resultados. Este debate debe ser iniciado en los contextos nacionales y en el seno de las instituciones democráticas.

Lo anterior debe cruzarse necesariamente con la posibilidad de hacer efectivos los derechos que gozan las trabajadoras. Por caso, analizar si las trabajadoras tienen acceso a instancias de resolución administrativa o judicial ante controversias con motivo de la relación laboral y cómo fueron los comportamientos jurisprudenciales. Seguramente resulte necesario fortalecer acciones de sensibilización en términos de equidad de género en los ámbitos administrativos y judiciales.

Asimismo, resulta necesario analizar el cumplimiento de los derechos reconocidos normativamente a través de la implementación de mecanismos de control. Esta instancia demanda investigaciones y acciones de contralor –que sean efectivos y sostenidos en el tiempo- sobre los organismos de control existentes, sobre el grado de especialización que poseen, verificando si consideran la equidad de género y analizan la discriminación laboral o de otro tipo. A partir de estos

análisis se podrán evaluar las diversas instancias de fiscalización, los resultados obtenidos, para así, proponer modificaciones específicas en este tipo de mecanismos de contralor.

Resulta altamente preocupante la vulneración de los derechos de las trabajadoras del servicio doméstico, que interfiere con el principio de “igualdad ante la ley” contemplado en las regulaciones de los países seleccionados. Es importante revisar la reglamentación en materia de (i) horarios de jornada laboral, (ii) ingresos, (iii) excepciones relativas a licencias y fuero maternal, y (iv) seguridad social, a fin de otorgar las mismas garantías para estas trabajadoras que para el resto de los actores protegidos por la legislación laboral. No puede seguir considerándose a la trabajadora doméstica como sujeto de regulaciones especiales, contenidas en títulos separados o en reglamentos totalmente obsoletos y discriminatorios.

Otro aspecto interesante a indagar es la negociación colectiva y otras instancias de derechos colectivos de trabajo como potencial instrumento de incorporación de políticas de igualdad. Si bien este instrumento ha sufrido restricciones, podría resultar un espacio importante para incorporar efectivamente medidas equitativas.

En la misma dirección sería conveniente examinar el ejercicio efectivo del derecho a la información que tienen los propios trabajadores y las trabajadoras, tanto en relación con sus derechos, en relación con la marcha de la empresa, como también si disponen de instancias de reclamo y denuncia.

La flexibilización laboral y las formas que está adoptando en cada uno de los países constituye sin duda el aspecto central de la evolución futura de las regulaciones laborales. En este sentido, resulta necesario analizar en profundidad el impacto de dichas medidas sobre los planteles de trabajadores/as. En la mayoría de los países, ya se trate de medidas explícitas como implícitas, se sugieren nuevas líneas reformistas en dirección, tendientes no precisamente a mejorar la calidad de vida de los trabajadores/as sino claramente de menoscabar derechos adquiridos, bajo el supuesto de disminución de costos laborales y salariales.

Finalmente, y no menos importante, es la necesidad de debatir sobre los mecanismos de inclusión -y no solo de regulación- de la gran cantidad de trabajadores informales que existen en América Latina. Hasta tanto no se les otorguen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores/as formales la igualdad de trato y de oportunidades para hombres y mujeres no será un principio operativo.

## **b. Propuestas en términos de articulación del trabajo con responsabilidades familiares**

La plena incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, no dejará de presentar tensiones en la medida en que ellas sigan siendo las principales responsables del cuidado de sus familias. Por ende, si bien la consideración de la vida familiar de las mujeres ha sido el aspecto más frecuentemente desarrollado en la legislación laboral, es importante, por un lado, ampliar el alcance de las licencias por nacimiento, adopción y enfermedad de hijos(as) a los hombres. En este sentido, la reglamentación de dichas licencias deberá acompañarse por iniciativas comunicacionales y educativas que apunten a la vinculación efectiva de los varones en las dinámicas de cuidado infantil.

Por otra parte, es menester afianzar los mecanismos de cuidado infantil, los que tradicionalmente fueron vislumbrados como un papel de las familias (y, dentro de las mismas, como una responsabilidad de las mujeres) y en la actualidad, con la masiva inmersión de las mujeres en el mercado de trabajo, se ve frecuentemente asignado al ámbito del mercado, denotando importantes obstáculos para los hogares que no disponen de los recursos necesarios para contratar estos servicios. Así, sería deseable, por un lado, reconsiderar la reglamentación de guarderías y centros de cuidado y desarrollo infantil vinculados a los lugares de trabajo de hombres y mujeres, con énfasis en que esto no dependa del número de *mujeres* empleadas, sino de empleados totales. A la vez, se

requeriría de la creación o consolidación de mecanismos de cuidado infantil gratuitos y a cargo del Estado, para que aquellas familias cuya inserción laboral es precaria o que se desempeñan en empresas con insuficiente número de trabajadores como para acceder a estos servicios, dispongan de facilidades alternativas, gratuitas y de buena calidad para el cuidado de sus hijos(as) pequeños(as).

Además, es necesario encontrar fórmulas alternativas a las existentes a fin de proteger la maternidad y ofrecer facilidades para el cuidado de niños no solamente a las trabajadoras que se encuentran en una situación de empleo formal, sino a todas las trabajadoras y trabajadores. Esto supondría afianzar la perspectiva según la cual la maternidad y la crianza de hijos constituye una responsabilidad social.

En algunos casos, los empleadores toman la oportunidad de que disponen para brindar beneficios a sus empleados tendientes a facilitar la armonización de su vida familiar con su vida laboral. Sin embargo, es necesario crear conciencia para que las normas y mecanismos internos que los empleadores diseñan para los lugares de trabajo no perpetúen las divisiones tradicionales del trabajo y la asignación “natural” de la mujer como cuidadora de la familia.

Finalmente, es primordial profundizar el conocimiento acerca de las tensiones que las mujeres que atraviesan etapas más avanzadas en el ciclo de vida familiar que la referida a los primeros años de vida de sus hijos, tienen para articular su desarrollo laboral y familiar. La presencia de normas que promuevan las responsabilidades de familia compartidas entre el hombre y la mujer, y de leyes que reconozcan la maternidad como responsabilidad social y no individual de la mujer, implicarán un avance en la dirección correcta para permitir una igualdad sustancial entre los sexos en el trabajo.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2002), Costos laborales de hombres y mujeres en países de América Latina: mitos y realidad, en OIT, *Políticas de Empleo. Salarios y Género en Chile*, Santiago de Chile.
- Abramo, L. Valenzuela, M. y Pollack, M. (2000), *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, OIT, Lima.
- Arriagada, Irma (1997), Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina, CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo N° 21*, Santiago de Chile.
- Beneria, L. y Sen, G. (1982), Class and Gender Inequalities and Women's Role in Economic Development. Theoretical and Practical Implications. En *Feminist Studies*, Vol. 8 N° 1.
- Daeren, L. (2001), *Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo N° 29. Santiago de Chile, CEPAL.
- Dworkin, R. (1977), *Taking Rights Seriously*. Duckworth & Co.
- Ellingstaeter, A. (1999), “Dual Breadwinners between State and Market”, en Crompton , R. (ed) *Restructuring Gender Relations and Employment. The decline of the male breadwinner*, Oxford-New York; oxford University Press.
- Faur, E. (2002), “Género y derechos humanos: Desafíos para la educación en la Argentina contemporánea”, en *Revista IIDH. Volumen 36. julio-diciembre 2002. Edición Especial sobre Educación en Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica
- Gilligan, C. (1982), *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, Harvard University Press.
- MacKinnon, C. (1987), *Feminism Unmodified*. Cambridge, Harvard University Press.
- Marco, F. (1999), *Consecuencias económicas de la discriminación laboral por género*. Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Económico. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago de Chile.
- Moller Okin, S (1989), “Justice, Gender and the Family”, Estados Unidos, Perseus Book Group.
- McCrudden, C. (1982), “Institutional Discrimination” en *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford University Press.



- Pautassi, L., Faur, E. y Gherardi, N. (2004), "*Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*", Serie Mujer y Desarrollo N° 56, CEPAL, Santiago de Chile mayo de 2004.
- Wainerman, C (2003), Familia y Trabajo. La reestructuración de las fronteras de género. En Wainerman C. (comp.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Unicef.



## **D. Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo**

---

*Irma Arriagada*<sup>57</sup>

### **1. El tiempo de trabajo**

Las personas desarrollan sus actividades en función del tiempo del que disponen. Toda actividad cuesta tiempo. Hay un tiempo objetivo que permite medir y clasificar temporalmente a los acontecimientos, pero que nada nos dice de la experiencia subjetiva del tiempo, no existe un tiempo único: hay tiempos individuales y tiempos sociales. Obrero/a o empresario/a, jubilado/a o estudiante, cesante o funcionario/a, mujeres y varones todos ellos tienen nociones diferentes de tiempo, y por ende, tienden a disponer de su tiempo de manera distinta (Lechner, 1988).

Históricamente el tiempo no se dividió en los ciclos clásicos de trabajo, ocio y descanso. Ésta es una elaboración relativamente reciente –del siglo XIX– y válida principalmente para los y las trabajadoras. La preocupación por el tiempo en la literatura laboral refiere principalmente a la disminución de la jornada laboral, proceso que arroja una reducción del tiempo destinado al trabajo en el mercado laboral.

---

<sup>57</sup> Se agradecen los comentarios de Virginia Guzmán, Sonia Montaña, Rosalba Todaro y Haydée Birgin a este texto. Las tabulaciones fueron proporcionadas por Vivian Milosavljevic y Carlos Daroch de CEPAL.

Las condiciones laborales que regulan el tiempo de trabajo se sustentan en el concepto básico de la jornada de trabajo. Desde mediados del siglo XIX, la reducción de la duración del trabajo y, en particular, la jornada de ocho horas ha sido una de las reivindicaciones más constantes del movimiento sindical. En las primeras épocas de la industrialización la jornada laboral se extendía de 14 a 16 horas diarias, pero progresivamente fueron reducidas a 12, a 11 y, posteriormente, a diez horas por día; a principios de la Primera Guerra Mundial, esta última cifra era de aplicación bastante generalizada en Europa. Durante la guerra y tras su finalización, la presión de las organizaciones de trabajadores aceleró el progreso hacia la jornada de ocho horas (Valticos y von Potobsky, 1995). Cabe mencionar que ya en 1857 las costureras de Detroit marchaban en procura de una jornada de diez horas.

La jornada de trabajo se ha ido reduciendo por razones éticas y de justicia; porque una jornada extremadamente larga resulta en menor productividad y por motivos de salud de trabajadores y trabajadoras. La duración de la jornada de trabajo ha sido siempre un objetivo primordial y un tema de capital importancia para la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto se refleja en el hecho de que es materia del primer convenio de la OIT y posteriormente ha sido objeto de convenios, estudios generales y deliberaciones a lo largo de los años. Sin embargo, la tasa de ratificación de los convenios N° 1 y N° 30 - referidos a la duración del trabajo - ha sido reducida. Hacia 2004, sólo 54 de los 177 estados miembros habían ratificado el Convenio N° 1 y 130 el convenio N° 30. Ninguno de los diez estados más industrializados (Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y Federación de Rusia) había ratificado el convenio N° 30 y sólo tres habían ratificado el convenio N° 1. La preocupación generalizada de que la adopción de la jornada de ocho horas diarias pudiera dificultar la producción intensiva necesaria para reconstituir los activos destruidos por la guerra y los problemas económicos de la posguerra en general impidieron a muchos países ratificar el Convenio N° 1. La ratificación del Convenio N° 30 quizá se haya visto dificultada por el hecho de que, en el momento de su entrada en vigor (29 de agosto de 1933), la reducción de la semana laboral a 40 horas ya se había convertido en un nuevo objetivo de las normas internacionales del trabajo relacionadas con la jornada laboral.

A mediados del siglo XIX, el promedio mundial de horas trabajadas para un obrero era de 5.000 horas al año, en los inicios del siglo XX era de 3.200 horas de trabajo, en los años setenta la media era de 1.900 y hacia los noventa se había bajado a 1.520 horas en promedio (Riquelme, 1999). En la actualidad la tendencia es a la reducción de la jornada laboral tanto en países desarrollados como en desarrollo. Así, según la información proporcionada por la OIT (2003) en 10 países latinoamericanos que contaban con información entre 1995 y 2002, las horas de trabajo disminuyeron en 6 países, aumentaron en 3 y en uno disminuyó para los hombres y aumentó para las mujeres.

## **2. ¿Por qué considerar el uso del tiempo?**

La jornada laboral de tiempo completo continúa sustentándose en una división sexual del trabajo basada en la diferencia sexual que asigna a las mujeres el trabajo reproductivo. El modelo de familia se basa en un padre “proveedor” que trabaja por un salario familiar y una madre cuidadora, responsable del trabajo doméstico y de las tareas de cuidado de las personas (Díaz, 2004). Esta división del trabajo constituye hasta hoy el referente de las políticas públicas y el modelo de socialización de hombres y mujeres. Se ha mostrado que ese modelo tradicional de familia ya no representa a la mayoría de las familias de la región puesto que existen hogares con dobles proveedores económicos -que impiden que estos caigan en la pobreza-, familias monoparentales con jefatura femenina y hogares y familias distintas a las tradicionales. Para 2002, las familias nucleares biparentales con hijos y donde la cónyuge no trabajaba representaban sólo el 36 % del total de familias nucleares (Arriagada 2004a y Arriagada y Aranda, 2004; CEPAL, 2004a).

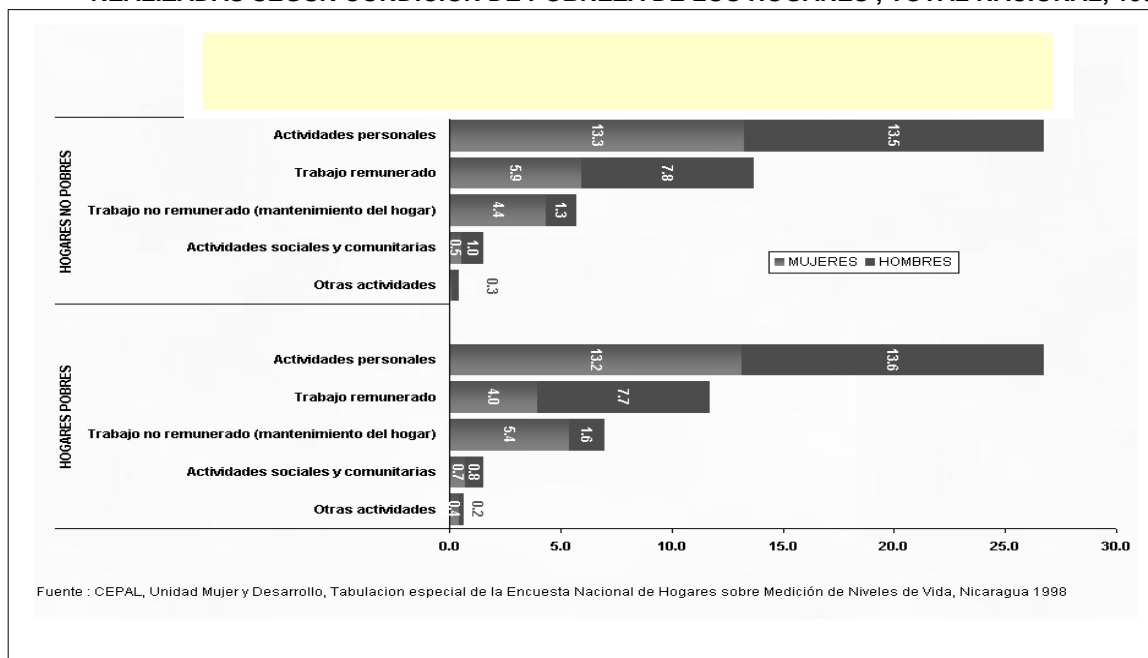
Habitualmente, cuando se valora económicamente el trabajo se olvida sistemáticamente la contabilización del trabajo destinado al cuidado de las personas en los hogares, el trabajo de reproducción, el destinado a la producción de bienes de consumo que atienden al bienestar de la población y el tiempo de traslado. Indica Piccio (2001) que la dificultad para medir el trabajo de reproducción social obedece a que su cuantificación estadística requiere una conceptualización del sistema económico que lo incluya de un modo adecuado a su dimensión y calidad. Por tanto, además de la persistencia de valores culturales que hacen invisible el trabajo doméstico, la principal dificultad para considerar el valor del trabajo de reproducción social reside en el andamiaje conceptual y estadístico de los modelos de análisis económicos tradicionales (Benería, 1999). El contenido de dicho trabajo es el cuidado del mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, así como el cuidado de los cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de relaciones sociales y el apoyo psicológico a los miembros de la familia.

La distinción entre categorías como trabajo y descanso es mucho menos aplicable para las trabajadoras, para quienes las fronteras de ocio, descanso y sueño se superponen con las destinadas al trabajo doméstico y de cuidado. Un problema que dificulta la valorización de las actividades domésticas es justamente la medición de las actividades simultáneas ya que en el hogar es posible atender a varias actividades al mismo tiempo. Pollak propone distinguir dos tipos de actividades simultáneas: a) Paralelas porque se hacen al mismo tiempo, como conducir un auto y escuchar la radio, y b) En espera, o actividades simultáneas que generalmente comprometen la responsabilidad por el cuidado de otros en situaciones en que la demanda real de trabajo es errática: hay que estar por si acaso, monitorear, observar. Por ejemplo, cocinar mientras duerme un niño, limpiar la casa mientras se vigila un enfermo (Pollak, 1999 citado en Gálvez, 2004).

El reparto del tiempo destinado al trabajo doméstico y al cuidado familiar es muy desigual entre varones y mujeres, en su mayor parte es desarrollado por las mujeres con independencia de su trabajo fuera del ámbito doméstico (Aguirre, 2003). Durante la última década las tendencias muestran que las mujeres se aproximan al modelo masculino de participación laboral con jornadas completas, aun cuando en promedio sus jornadas en el mercado laboral son menores que la de los hombres.

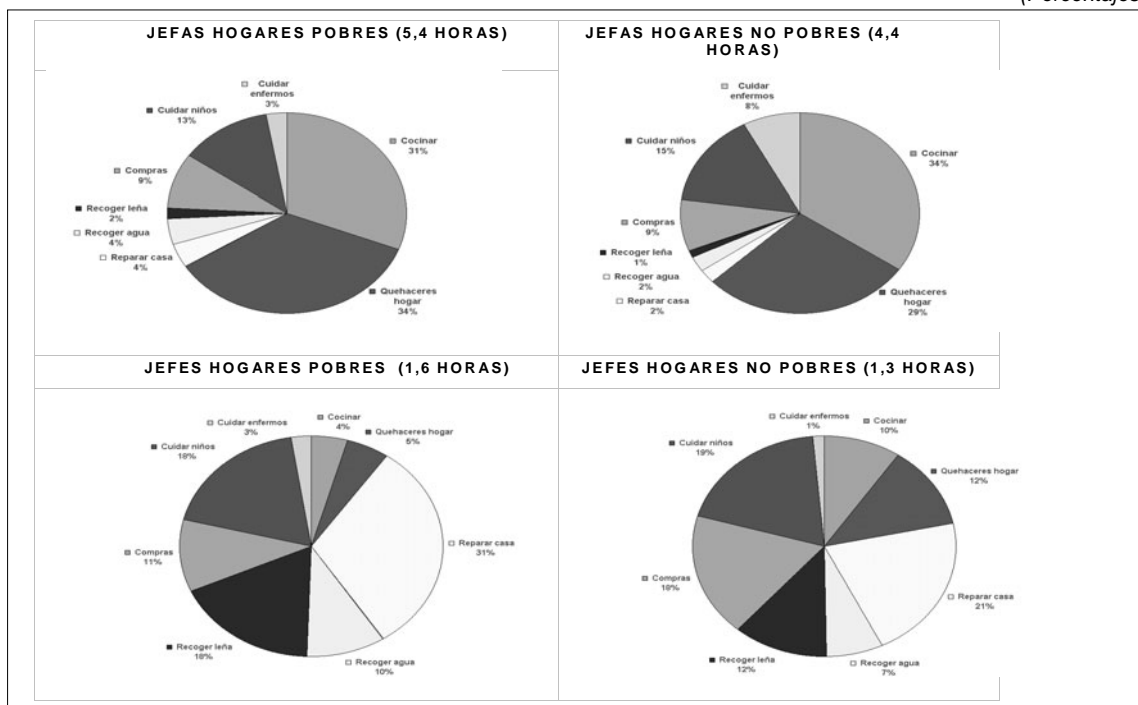
La información proveniente de las encuestas de uso de tiempo en la región latinoamericana indica que casi la totalidad del trabajo doméstico y la mayor parte del trabajo de cuidado lo realizan las mujeres, sea que trabajen o no en el mercado laboral. Así lo muestra la información que arrojan los módulos sobre uso de tiempo y las encuestas de uso de tiempo realizadas en Cuba (2001), México (1996, 1998 y 2002), Nicaragua (1998), República Dominicana (1995), Perú (1994 y 1997), Uruguay (2003). En el caso de Nicaragua al desagregar por tipo de actividades realizadas en hogares pobres y no pobres, se observa una estructura similar (véase gráfico 1), la distribución del tiempo se modifica cuando se distingue entre jefes hombres y jefas en hogares pobres y no pobres (véase gráfico 2)

**Gráfico 1**  
**NICARAGUA: DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DIARIO (EN HORAS) DE LOS JEFES Y JEFAS DE HOGAR DE 20 A 59 AÑOS DE EDAD, ENTRE LAS DISTINTAS ACTIVIDADES REALIZADAS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA DE LOS HOGARES , TOTAL NACIONAL, 1998**



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Tabulación especial de la Encuesta Nacional de Hogares sobre medición de niveles de vida, Nicaragua 1998.

**Gráfico 2**  
**NICARAGUA: DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO TOTAL EN LA REALIZACIÓN DE TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO, SEGÚN SEXO DE LOS JEFES DE HOGAR ENTRE 15 Y 60 AÑOS, 1998**  
 (Porcentajes)



Fuente: Unidad Mujer y Desarrollo tabulación especial de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida, Nicaragua, 1988.

Frente a esta realidad se ha recomendado como de vital importancia considerar la estructura del trabajo doméstico por sexo, pues se sabe que las mujeres y las niñas son las que en su mayoría realizan estas labores. (CEPAL, 2004b).

A partir de las encuestas de uso de tiempo existen tres métodos básicos para valorar el trabajo doméstico: a) *Costo de oportunidad*: se valora el trabajo según los ingresos potenciales que obtiene u obtendría en el mercado la persona que lo hace. b) *Costo de los trabajadores especializados* que desempeñan los distintos trabajos: se valora el trabajo según los salarios medios de los distintos especialistas para cada tarea del hogar, cocineros/as, enfermeros/as, aseadores/as, cuidadores/as, profesores/as, etc. y c) *Costo del trabajador doméstico remunerado*: se valora según el salario promedio que reciben los trabajadores/as domésticos remunerados que realizan los trabajos enumerados.

Dado que en la mayoría de los países latinoamericanos no realizan encuestas de uso de tiempo de manera regular, el tiempo de trabajo destinado a las actividades domésticas no se contabiliza en la mayoría de los países. Una forma de estimación del tiempo potencial destinado al trabajo doméstico, reproductivo y de cuidado, consistiría en contabilizar el tiempo de trabajo destinado al mercado laboral y de traslado que realizan las familias de distinto tipo y por etapa del ciclo de vida, y por diferencia estimar ese tiempo potencial.

### **3. Las grandes tendencias en la región latinoamericana**

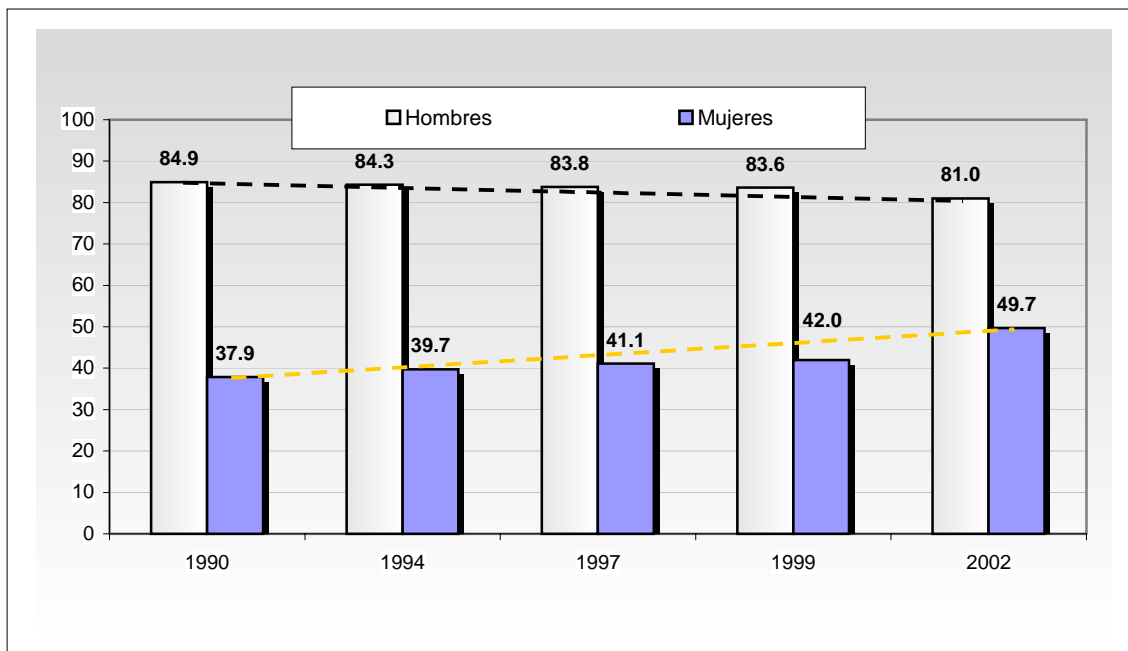
El contexto regional de América Latina de crecimiento reducido e inserción internacional desigual ha aumentado la heterogeneidad estructural de las economías, persistiendo situaciones de pobreza para amplios sectores de la población y una distribución regresiva del ingreso de carácter estructural. La región ha experimentado un bajo crecimiento económico con tasas promedio anuales de crecimiento del PIB de sólo 2,7% para el período de 1990–2004, es decir, alrededor de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950-1980. La evaluación de las metas del Milenio indica que la región latinoamericana limitada por un bajo crecimiento durante períodos largos, ha sido incapaz de mejorar la distribución del ingreso y el acceso a activos productivos, lo que se agrava por la falta de empleos que permitan a los trabajadores salir de la pobreza y a sus hijos acceder a servicios adecuados de salud, educación e incluso alimentación (Naciones Unidas, 2005).

Pese a que la generación de empleos de calidad ha sido uno de las dificultades que ha enfrentado la región latinoamericana, las nuevas formas del modelo económico aplicado en la región han modificado los tiempos de trabajo de hombres y mujeres en el mercado laboral como se examina a continuación.

#### **a. Cambios en el tiempo laboral**

El reparto del tiempo laboral de hombres y mujeres se ha modificado, es decir, el tiempo total que uno y otro género en su conjunto usan para trabajar remuneradamente. Para las mujeres el tiempo de trabajo se ha incrementado, mientras que para los varones se ha reducido, lo que se expresa en la disminución de las tasas de participación laboral de varones entre 1990 y 2002 (CEPAL, 2005 y CEPAL, 2002 véase gráfico 3). Asimismo se ha reducido la tasa de participación laboral infantil y ha aumentado la cobertura de la educación básica y media para ambos sexos.

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA 1990-2002: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN POR SEXO**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de estimaciones de la División de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La participación femenina en el mercado de trabajo se incrementó consistentemente durante el último decenio: la tasa de participación de las mujeres en la actividad económica en 1990 era de 37,9%, la que alcanzó en 2002 a 49,7%, con una participación económica más elevada en las zonas urbanas. Por tanto, ha disminuido el tiempo destinado a actividades en el hogar, la población femenina mayor de 15 años que se dedica exclusivamente a labores domésticas se redujo de un 34,6% en 1994 a 28,1% en el año 2002. Sin embargo, cabe indicar que todas las mujeres realizan trabajo doméstico en sus hogares aún cuando las trabajadoras de doble jornada deban reducir el tiempo que destinan al trabajo doméstico y de cuidado. Este tiempo es reemplazado por las trabajadoras domésticas mal remuneradas y, cuando se trata de sectores medios y altos, por la tecnología doméstica que mejora la productividad del trabajo doméstico.

Las formas de participación femenina en el mercado laboral se caracterizan por exclusiones, segmentaciones y discriminaciones sistemáticas. La inserción femenina laboral muestra niveles más altos de desocupación, las mujeres acceden a un menor número de ocupaciones y existe discriminación salarial en todos los niveles ocupacionales, especialmente en los niveles más elevados de ocupación y educación (Arriagada, 2004b). Tradicionalmente la ocupación femenina se ha concentrado en el sector servicios en sus distintas formas desde los más modernos hasta el servicio doméstico. La participación de las mujeres en el sector económico de baja productividad alcanzaba en 2002 a 56% comparada con 48% de los hombres. Para el mismo año, las mujeres activas profesionales alcanzaban a entre 13% y 22% del total de las ocupadas, según los países. En suma, la participación femenina muestra no sólo diferencias por género sino también intragénero.

En América Latina, en una década las familias nucleares urbanas en que la cónyuge o jefa trabaja aumentaron en alrededor de 9,7 puntos porcentuales, de 38,8% a 48,5% lo que da cuenta de la acelerada incorporación femenina al mercado de trabajo. De estas mujeres activas el 43,2% tienen menores en el hogar (Arriagada, 2004a). Es preciso indicar que de las mujeres que trabajan, un porcentaje que varía entre un 21% y un 6% según los países se dedica al servicio doméstico



remunerado. Es decir, si consideramos el total de los ocupados hombres y mujeres en el servicio doméstico algo más del 23% y al menos un 7% de los hogares cuentan con servicio doméstico remunerado, especialmente para las familias de mayores ingresos<sup>58</sup> (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): OCUPADOS URBANOS EN SERVICIO DOMÉSTICO POR SEXO**

País	Año	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	2002	14,1	0,1	14,0
Bolivia	2002	8,5	0,2	8,3
Brasil	2001	20,8	0,8	20,0
Chile	2000	16,1	0,1	16,0
Colombia	2002	13,1	0,4	12,7
Costa Rica	2002	10,1	0,3	9,8
Ecuador	2002	11,5	0,7	10,8
El Salvador	2001	8,9	0,5	8,4
Guatemala	2002	9,3	0,1	9,2
Honduras	2002	9,3	0,4	8,9
México	2002	11,1	1,4	9,7
Nicaragua	2001	10,4	0,1	10,3
Panamá	2002	16,6	1,3	15,3
Paraguay	2001	23,1	1,6	21,5
Perú	2001	11,8	0,5	11,3
República Dominicana	2002	10,8	0,8	10,0
Uruguay	2002	22,9	1,4	21,5
Venezuela a/	2002	6,7	0,1	6,6

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:** a/ Total nacional.

El número de horas trabajadas a la semana por los ocupados varía según categoría ocupacional, si bien la mano de obra masculina trabaja en promedio más horas que la femenina en todas las categorías. Para la población femenina el trabajo doméstico y de cuidado limita el tiempo disponible para trabajar en el mercado laboral, especialmente en el caso de las jefas de hogar con hijos pequeños. El número de horas trabajadas por los ocupados en el servicio doméstico es comparativamente más alta que el promedio total de horas trabajadas, salvo en Costa Rica. (cuadro 2).

<sup>58</sup> Se podría estimar una proporción mayor ya que un trabajador puede realizar trabajo doméstico remunerado en varios hogares (trabajo por horas). También esta magnitud puede reducirse si se considera que algunos hogares emplean más de un trabajador/a doméstico/a.

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): HORAS TRABAJADAS POR LOS OCUPADOS, <sup>a/</sup>**  
**SEGÚN CATEGORÍAS OCUPACIONALES, 2002**  
*(Horas promedio a la semana)*

País	Sexo	Ocupados urbanos					
		Total	Empleadores	Asalariados	Cuenta propia	Trabajador no remunerados	Servicio doméstico
Argentina /b	Mujer	33,8	52,5	33,0	34,6	38,3	,
	Hombre	43,8	53,0	44,3	41,1	34,2	,
Bolivia /c	Mujer	41,3	42,8	40,9	40,4	37,5	52,8
	Hombre	48,0	48,9	49,8	47,9	28,6	59,5
Brasil	Mujer	37,8	46,3	39,4	31,6	32,7	39,7
	Hombre	45,2	50,8	45,0	45,2	32,5	45,2
Chile	Mujer	44,6	50,4	45,6	39,9	45,0	44,6
	Hombre	49,9	52,5	50,5	47,2	39,6	46,9
Colombia	Mujer	41,0	51,1	44,5	33,6	34,1	48,8
	Hombre	49,1	53,2	50,0	48,1	28,4	52,4
Costa Rica	Mujer	41,1	48,3	44,9	28,6	38,8	39,1
	Hombre	50,9	55,3	51,2	47,6	37,9	*
Ecuador	Mujer	41,0	47,2	42,4	37,1	39,4	45,3
	Hombre	46,9	49,4	47,6	45,6	31,5	53,9
El Salvador	Mujer	44,7	48,4	43,9	43,1	41,9	57,2
	Hombre	45,6	48,7	46,1	44,1	36,9	52,2
Guatemala	Mujer	40,8	44,9	42,0	35,6	42,2	50,1
	Hombre	47,8	50,8	49,3	45,7	36,2	*
Honduras	Mujer	43,6	50,7	45,5	38,7	37,6	52,7
	Hombre	50,5	54,4	51,1	50,3	39,0	53,0
México	Mujer	39,9	47,1	41,7	35,2	27,0	,
	Hombre	49,1	53,3	49,6	45,8	35,7	,
Nicaragua	Mujer	43,3	53,5	48,2	38,7	30,7	,
	Hombre	50,6	50,9	52,9	46,9	38,1	,
Panamá	Mujer	40,8	48,8	42,9	26,8	49,3	43,9
	Hombre	45,3	55,1	46,0	41,6	31,8	42,8
Paraguay	Mujer	35,0	43,9	35,7	31,7	35,3	35,7
	Hombre	40,0	40,5	40,8	39,2	35,9	*
Perú	Mujer	37,2	42,4	42,5	31,1	35,8	43,7
	Hombre	47,0	48,7	48,9	44,2	38,4	*
República Dominicana	Mujer	39,5	45,9	42,0	33,3	*	38,9
	Hombre	45,3	51,8	46,2	43,5	*	*
Uruguay	Mujer	37,3	47,6	37,6	35,0	40,0	,
	Hombre	45,1	55,3	46,9	39,6	32,2	,
Venezuela /d	Mujer	23,2	27,8	29,3	18,8	24,0	,
	Hombre	28,5	31,5	31,2	26,6	25,0	,

Fuente: CEPAL, Unidad de la Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: (\*) Tamaño muestral insuficiente.

a/ Como criterio de validación se consideró un máximo de 99 horas trabajadas por semana.

b/ Período 2002: Gran Buenos Aires + 30 aglomerados.

c/ Período 2002: 9 departamentos.

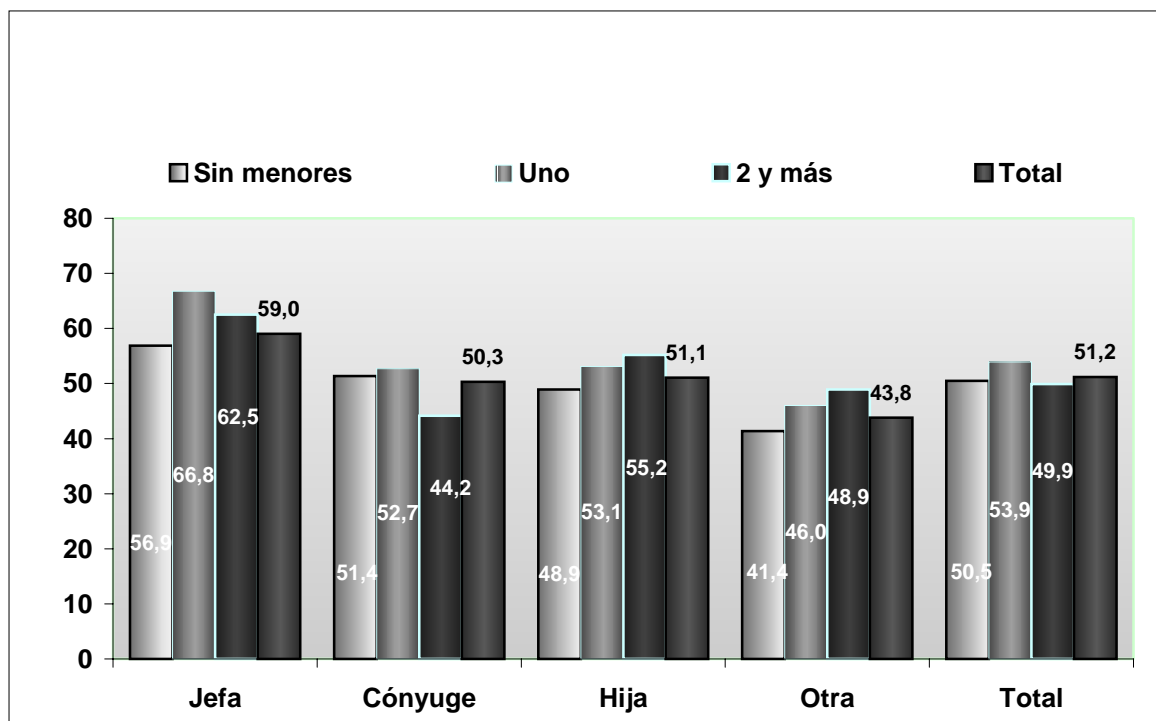
d/ Total nacional.

En la región latinoamericana, en 1990 alrededor de 12 millones de hogares urbanos tenían como jefa a una mujer, en 2002 esa magnitud casi se duplicó alcanzando a casi 23 millones, de los cuales 7 millones eran hogares pobres e indigentes.<sup>59</sup>

Asimismo, la información para 2002 sobre tasa de actividad de las mujeres urbanas con y sin hijos menores de seis años, muestra tasas más altas de participación laboral entre las mujeres que tienen hijos que entre las que no tienen, éstas son especialmente altas entre aquellas que son jefas de hogar (gráfico 4).

Gráfico 4

**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 16 PAÍSES): POBLACIÓN FEMENINA ACTIVA DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN MENORES DE 6 AÑOS EN EL HOGAR ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002**



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

Las tasas de actividad de las jefas con dos o más hijos menores de 6 años varían entre un valor mínimo de 53% en Perú y el máximo de 76% en Ecuador (véase cuadro 3 y gráfico 5).

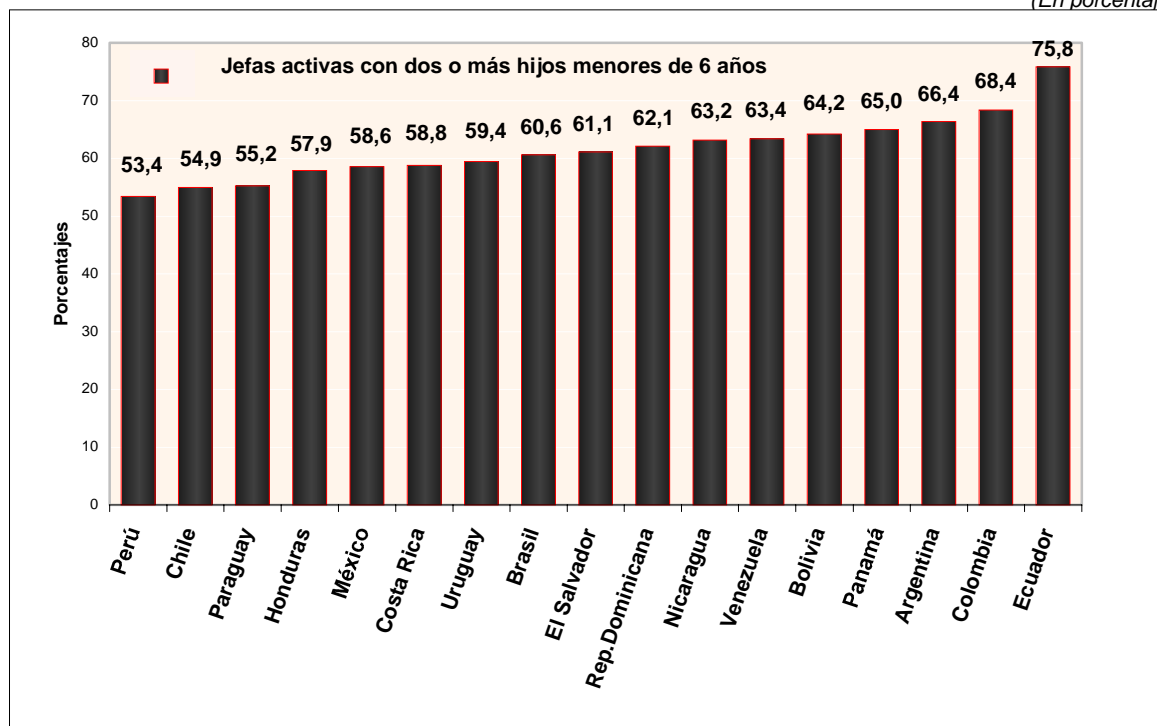
La consideración de este grupo específico obedece a que al ser jefas de hogar que trabajan y con hijos menores de 6 años concentran el mayor peso, cantidad e intensidad de trabajo tanto doméstico como remunerado. Enfrentan asimismo una menor disponibilidad de tiempo, en la medida que la crianza de los hijos menores de 6 años requiere mayor tiempo y dedicación, en especial, cuando no se cuenta con suficientes salas cunas y guarderías públicas y privadas. El tiempo invertido en los traslados agrava más este complejo problema, es usual tener que movilizarse por la ciudad, particularmente desde lugares más alejados a los centros de trabajo, situación que potencia la exclusión social y el deterioro de la calidad de vida de las personas más pobres.

<sup>59</sup> Corresponde a las zonas urbanas de un conjunto de 18 países.

Gráfico 5

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA DE ACTIVIDAD DE LAS JEFAS CON DOS O MÁS HIJOS MENORES DE 6 AÑOS**

(En porcentajes)



**Fuente:** CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

En promedio para 17 países latinoamericanos las mujeres con dos o más hijos menores de seis años, disminuyen en una hora su jornada laboral en comparación con las mujeres que tienen uno o no tienen hijos menores. En promedio para América Latina se trabaja 38,7 horas: en Chile, Nicaragua, El Salvador y Honduras es donde más tiempo se trabaja, con más de 40 horas a la semana, y donde se trabaja menos horas es en Venezuela con 22,9 horas; (véase cuadro 4). La situación en el caso chileno llama la atención, se podría indicar que el gran número de horas de la jornada laboral tiene relación con las bajas tasas de participación laboral de las mujeres chilenas en comparación con el resto de los países de la región. Por otra parte, la menor cantidad de horas trabajadas en Venezuela coincide con el menor número de personas que trabajan en el servicio doméstico remunerado (véanse nuevamente cuadro 1 y 3).<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Habitualmente se tiende a considerar que las mujeres hacen un mayor uso de licencias y permisos laborales, dada su necesidad de compatibilizar tiempos laborales y tiempos domésticos y de cuidado. Un estudio reciente sobre datos de accidentabilidad de la Asociación Chilena de Seguridad muestra que la tasa de accidentabilidad con tiempo perdido total es de 7,9%: 5,1% para mujeres, 9,6% de hombres; La tasa de riesgo días perdidos por accidentes es de 123 para hombres, 76 para mujeres y en promedio para ambos 106 y la tasa de riesgo por enfermedades profesionales por cada 100 trabajadores es en promedio 2,6%, para las mujeres es de 1,3%, y para hombres es de 4,7 % (Asociación Chilena de Seguridad, 2005).

**Cuadro 3**

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROMEDIO DE HORAS TRABAJADAS DE LAS MUJERES OCUPADAS POR NÚMERO DE MENORES DE 6 AÑOS, EN EL HOGAR, EN SECTORES URBANOS, ALREDEDOR DE 2002**

	Promedio de horas trabajadas de las mujeres ocupadas con menores de 0 a 6 años en el hogar			
	Sin menores	Un menor	Dos y más	Total
Venezuela	23,7	22,9	22,1	23,2
Argentina	34,4	32,1	30,0	33,4
Paraguay	33,1	36,7	34,3	34,5
Uruguay	37,4	35,6	34,8	36,8
Brasil	37,7	37,7	36,9	37,7
Panamá	40,4	40,6	38,0	40,1
Costa Rica	40,5	40,8	38,4	40,4
República Dominicana	39,7	39,1	39,1	39,4
México	39,9	39,1	39,2	39,6
Ecuador	40,5	40,8	39,4	40,4
Perú	36,2	36,0	39,8	36,5
Bolivia	40,4	39,3	40,1	40,0
Colombia	40,4	40,9	40,1	40,5
Honduras	42,6	43,3	41,7	42,6
Nicaragua	41,8	44,1	42,0	42,6
El Salvador	44,6	44,5	42,2	44,2
Chile	44,1	44,1	44,1	44,1
<b>Promedio simple</b>	<b>38,7</b>	<b>38,7</b>	<b>37,8</b>	<b>38,6</b>

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

#### 4. Conflictos en el uso del tiempo

La actual tendencia en América Latina a la flexibilidad en las jornadas laborales ha afectado a trabajadores y trabajadoras. La tendencia a trabajar en turnos, especialmente en industrias y en el sector comercio, en trabajos domiciliarios, en trabajos de jornadas parciales y en jornadas atípicas impone tensiones en la vida familiar, porque los horarios se organizan solo en función de los intereses del mercado. Esta oposición entre flexibilidad laboral y vida familiar se produce debido a que la vida laboral y familiar discurre en distintos lugares y con horarios diferentes: horario laboral del marido, de la esposa, de escuela, de guarderías, de servicios públicos y centros comerciales y otras organizaciones fuera del hogar. Incluso en Europa, donde la flexibilización se ha efectuado dentro de marcos de trabajo formales, el horario laboral influye directamente en la vida familiar, ya que genera ritmos irregulares y fluctuantes que no satisfacen las exigencias de la vida común como es la continuidad, la estabilidad y la coordinación (Beck y Beck-Gernsheim, 2003).

Este problema es especialmente complejo para las familias en situación de pobreza que acceden a ocupaciones mal remuneradas, sin continuidad ni acceso a prestaciones sociales de salud ni a previsión social. Es decir, donde la flexibilidad laboral es, en realidad, precarización del trabajo.

Una investigación española indica que uno de los principales problemas producto de los cambios sociodemográficos son los conflictos de las personas que no pueden conciliar adecuadamente familia-trabajo. No sólo las mujeres continúan desarrollando las actividades domésticas, sino que los hombres cada vez se están involucrando más en dichas responsabilidades, sintiéndose ambos sobrepasados, debido a la ausencia de políticas de conciliación familia-trabajo

para el manejo de tiempos complejos y heterogéneos. Por su parte, las empresas no se sienten responsables de estos conflictos aunque tengan que pagar un costo, como es la disminución de la productividad, el deterioro en la calidad de vida y la rotación de los y las trabajadoras (Chinchilla, Poelmans y León, 2003).

En un estudio realizado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM, 2003) en Chile, se consigna el cambio sociodemográfico que ha significado que las mujeres hayan ingresado al mundo laboral, que -según información del censo del año 2002- constituían un 36% de la fuerza laboral. Los efectos de estas transformaciones se manifiestan en el aumento de las familias en que ambos cónyuges trabajan remuneradamente. Los factores que explicarían esta tendencia serían el incremento de mujeres que cuentan con educación superior, que ambos componentes de la pareja sean profesionales y el aumento en la equidad de oportunidades para conseguir trabajo. Por otra parte, al reducirse la tasa de matrimonios y aumentar la de separaciones, crecen las familias a cargo de una mujer y las familias monoparentales con jefas ya no constituyen un grupo marginal.

Algunos estudios de caso de la región latinoamericana muestran un cambio importante también de las jornadas laborales cuando ésta se extiende o se reduce en función de las necesidades de las empresas. De esta forma, se muestra la discontinuidad y la alternancia de diferentes formas de empleo a lo largo de las trayectorias laborales y la existencia de variados tipos de jornadas laborales (Guzmán y Mauro, 2004a y 2004b). En un estudio sobre trabajadores de comercio en Chile se indica que ha aumentado la diversidad de tipos de jornadas laborales entre las que se cuentan las jornadas extendidas, reducidas, trabajo en espera (*on call*), y otras modalidades (Díaz, 2004).

En suma, la organización del tiempo laboral, doméstico, familiar y personal se ha estado modificando en la región latinoamericana, se amplía el tiempo laboral, se reduce el tiempo de permanencia con la familia y el tiempo para sí mismos.

## **5. Políticas de conciliación entre vida laboral y vida familiar<sup>61</sup>**

En las últimas décadas, se produjeron significativos cambios en la economía, la cultura y la política. Se transforma el paradigma de producción que caracterizó al capitalismo industrial, afectando la generación y los patrones del empleo. Las mujeres emergen en el escenario público, incorporándose al mercado de trabajo con dobles jornadas, en el hogar y en el mundo laboral. Los movimientos feministas denuncian el orden de género vigente y luchan por cambios estructurales - en la organización y división sexual del trabajo y en la separación entre espacios públicos y privados- y por transformaciones culturales -reconocimiento y valoración a la vivencia y experiencia de las mujeres- que sustenten un nuevo contrato social a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

El orden de género está cambiando. Si antes la familia debía ser el soporte del sistema productivo mediante la división de actividades y funciones, hoy esta división se presenta como un obstáculo y una carga para las exigencias de producción individual, lo que produce fuertes conflictos entre vida familiar y vida laboral. Por otro lado, la creciente competitividad de las empresas en mercados cada vez más duros presiona a los empleados entre las exigencias laborales y la vida familiar. El núcleo familiar primario continúa siendo un soporte básico en las relaciones afectivas, en la construcción de la identidad subjetiva y en la socialización como garantía de los procesos de maduración y desarrollo. Los cambios en el mundo laboral y social vuelven más complejo el indispensable desarrollo afectivo de las personas, que en gran medida transcurre en la familia. La familia suele convertirse en refugio y depositaria de la identidad individual y social. Sin embargo, sobre ella se imponen múltiples exigencias adaptativas, donde las dificultades para el

---

<sup>61</sup> Esta sección, con algunas modificaciones, está tomada de Arriagada, 2004.

ingreso y la permanencia en el mercado laboral formal e informal de sus miembros constituyen una de las dimensiones centrales y afectan muy negativamente su bienestar.

Los intensos cambios en las relaciones sociales, familiares y laborales requieren que los gobiernos diseñen nuevas políticas públicas que incorporen estos cambios: políticas impositivas, redistributivas, de transporte, reorientaciones del gasto público y del gasto social, así como políticas sectoriales de empleo, educativas, de salud y vivienda, entre otras. Actualmente se requiere una reflexión que permita dar respuestas y diseñar políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, entre los espacios público y privado, entre el mundo doméstico y el mundo social, que no reproduzcan la discriminación laboral, las desigualdades de género y que posibiliten la vida familiar. Esto plantea el desafío de entender la complejidad en la que se van construyendo los vínculos familiares en una sociedad diversificada y desigual, así como la necesaria integralidad e intersectorialidad de las políticas para dar cuenta de esa complejidad.

Se requiere de políticas que sean más eficaces para el logro de la conciliación entre trabajo y familia, teniendo en cuenta que se enfrenta un problema cultural profundo frente a los cambios en el mundo laboral y familiar y la persistencia de modelos culturales muy arraigados que surgieron de un modelo familiar y laboral de hace dos siglos.

Los recursos institucionales que proveen de bienestar a las personas son principalmente el Estado, el mercado, las propias familias y el tercer sector o la comunidad. Es evidente que las intervenciones públicas afectan a las decisiones de las familias, y a su vez las decisiones y la forma de vida de éstas también tienen cierta incidencia sobre las políticas públicas (Jelin, 2005). Una u otra forma de organizar, por ejemplo, la política educativa, la política de vivienda o el sistema de transporte afectan las decisiones de consumo e inversión de las familias.

Para el diseño y ejecución de políticas de conciliación familia-trabajo se requiere de la voluntad y esfuerzo tanto de las familias, de las empresas pero principalmente del Estado, en especial, si se trata de orientar políticas hacia hombres y mujeres de los sectores más pobres; de este modo se puede plantear un nuevo enfoque de bienestar social basado en el cumplimiento de los derechos de ciudadanía, en la igualdad de oportunidades, en la participación y en la solidaridad, de tal modo que el beneficio sea óptimo para las distintas instancias.

Las familias se verán beneficiadas al obtener una mejor calidad de vida, adecuado el cumplimiento de las responsabilidades domésticas, con disminución del estrés y aumento en la satisfacción laboral y profesional, planteando sus requerimientos en términos de programas de conciliación familia-trabajo. Las empresas tendrán trabajadores y trabajadoras más satisfechos y comprometidos con su trabajo, con menos licencias y con mayor productividad. Y finalmente, si el Estado legisla orientándose hacia todos los y las ciudadanas, se podrá construir un orden más justo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y de la inclusión social.

Existen fuertes interrelaciones entre las decisiones que se toman en las familias, en la propia sociedad y en las políticas públicas. Para el Estado no es indiferente que las familias decidan tener menos hijos y que las mujeres decidan acceder al mercado de trabajo, y dividir su tiempo entre el cuidado de sus hijos y de adultos mayores y su actividad profesional. Estas y otras decisiones, así como las pautas de comportamiento de las familias, suponen cambios en la demanda de los bienes y servicios públicos, y deberían modificar las políticas públicas en un sentido o en otro (Jelin, 1998). Hay algunos ámbitos especialmente significativos en esta interrelación entre familia y política pública.

En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de políticas familiares que ayuden a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pues la sociedad debería asegurar, al mismo tiempo, la igualdad de trato y el derecho de la mujer de acceder al mercado de trabajo y el respeto al derecho de los hijos de ser educados por sus padres y compartir con ellos el mayor tiempo posible de su infancia. No existe una instancia que dirima sobre el equilibrio entre el tiempo reservado al trabajo y el consagrado a la educación de los hijos y a la atención a su familia. Se produce una clara

concentración temporal del trabajo durante lo que puede denominarse la edad central de trabajo, que coincide con el período más importante para fundar una familia y educar a los hijos. Los nuevos escenarios sociales que incluyen migraciones femeninas internas e internacionales también están modificando las estructuras familiares y se aprecian hogares de abuelos y nietos, familias monoparentales a cargo de mujeres pero también de hombres cuyas mujeres han migrado, que requieren de los apoyos sociales necesarios para el cuidado de hijos e hijas.

En segundo lugar, cuando se trata de familia y de políticas de conciliación, no sólo se debe pensar en los hijos sino también en las personas dependientes en el seno de la familia, sobre todo los ancianos. La población dependiente, según las pirámides poblacionales y el aumento de la esperanza de vida, tiende a crecer. La modificación del equilibrio entre personas jóvenes dependientes y personas mayores dependientes pone de manifiesto la necesidad de una revisión de los apoyos de las políticas públicas destinadas a ayudar a aquellas familias con personas dependientes a cargo, e igualmente a hacer posible en dichos casos la combinación de familia y trabajo. Asimismo, es preciso insistir que en el caso de la población pobre los mayores esfuerzos deben realizarse desde el Estado, en especial porque la inserción laboral es precaria, insegura y sin cobertura de la seguridad social, detrás del empleo informal existe el autoempleo y en micro o pequeñas empresas que no tienen la capacidad de implementar políticas de conciliación.

En tercer lugar, la dificultad de compatibilizar el desarrollo de la vida profesional con las responsabilidades ha llevado a las personas a tomar decisiones importantes como retrasar el matrimonio, disminuir la tasa de natalidad, ampliar los años de instrucción y, por lo tanto, retrasar el ingreso a la población activa. En lo que respecta a este último aspecto, en algunos casos la maternidad es uno de los condicionantes por los que la mujer se ve obligada a abandonar la actividad remunerada, sobre todo cuando se acompaña de otros factores como la subsidiariedad del salario femenino, es decir, cuando su ingreso no es el principal en la familia y el empleo femenino es precario, temporal e inestable. Sin embargo, como se mostró en las secciones precedentes, el aumento de los hogares de jefatura femenina y de las familias biparentales con hijos que tiene dos o más aportantes económicos al hogar, supone la entrada y permanencia en el mercado de trabajo de muchas mujeres con hijos e hijas menores, que advierten sobre la dificultad de numerosas familias para compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales. Las guarderías, los centros de educación infantil y los colegios deberían ser uno de los recursos principales para ayudar a compatibilizar familia y trabajo. Asimismo, las mujeres se ven obligadas a buscar estrategias individuales basada en la red familiar, las que deben asumir una sobrecarga de responsabilidades.

Así, los conflictos para conciliar trabajo-familia se presentan cuando las presiones del medio hacen que trabajo y familia no sean compatibles en algún aspecto (Greenhaus y Beutell, 1985). Existen al menos tres tipos de conflicto al respecto. El primero se da cuando el tiempo utilizado en una de las dos funciones impide destinar tiempo a la otra. El segundo ocurre cuando se dan altos niveles de tensión y carga en el cumplimiento de las actividades en uno de estos ámbitos, lo que a su vez afecta el desempeño en el otro. Y el último, tiene relación con las conductas requeridas en ambos campos, en situaciones en que existen incompatibilidades entre los comportamientos deseables en los dos ámbitos. (Yang, Chen, Choi y Zou, 2000)

Se han estudiado las consecuencias negativas de estos conflictos trabajo-familia. Entre ellos es posible mencionar los mayores riesgos de deterioro de la salud para madres y padres que trabajan, un mal desempeño en la función parental, tensión psicológica, ansiedad, irritación frecuente, depresión, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos (Frone, Russell y Cooper, 1997). La dificultad derivada de la ejecución de múltiples actividades no sólo afecta a las personas, sino también a las empresas. La insatisfacción con el trabajo, el menor desempeño y compromiso con la organización, junto a mayores niveles de ausentismo y rotación, pueden ser efectos derivados de las tensiones provocadas por desempeño simultáneo de los papeles laborales y familiares (Greenhaus y Beutell, 1985).



## 5. ¿Por qué la conciliación es necesaria?

Cambiar los tiempos y los trabajos es cambiar no sólo la cultura, sino el sistema económico y social previo un pacto político que lo permita. Es necesario orientar las políticas sociales hacia el bienestar social de toda la población; por tanto las políticas de conciliación familia-trabajo son necesarias como un mecanismo de inclusión social, de acortar las brechas en términos de igualdad de oportunidades y además mejorar la calidad de vida de las personas. Como toda nueva propuesta que además toca al mundo empresarial se generan resistencias al cambio. No obstante, muchas empresas modernas públicas y privadas y sus directivos/as han comprendido los beneficios que pueden obtener son mayores, en términos de tener un personal comprometido y motivado, menores tasas de ausentismo laboral, disminución de la tasa de rotación y, por tanto, retener a empleados competentes como integrantes de las empresas. Desde el punto de vista de las familias también se producen resistencias y dificultades para delegar en otras actividades que culturalmente han sido asignadas a las familias, especialmente en lo referente al cuidado y atención de los hijos menores.

En estudios realizados en América Latina y Europa, (SERNAM, 2003; Chinchilla, Poelmans y León, 2003), se ha concluido que no siempre existe coherencia entre las políticas de conciliación familia-trabajo demandadas por los trabajadores y trabajadoras con aquellas puestas en ejecución por las empresas. Existen dos enfoques no deseados en las políticas que intentan conciliar las necesidades familiares y laborales: uno, empresarial paternalista, que se entromete en la vida privada de los empleados y otro mecanicista donde prima el interés y los resultados para la empresa. Chinchilla, Poelmans y León sugieren una tercera alternativa sustentada en la responsabilidad social de la empresa y en los compromisos recíprocos –deberes y derechos- que la empresa mantiene con sus empleados. La puesta en marcha de ese tipo de políticas requiere de una toma de conciencia sobre la necesidad de este tipo de políticas y de un compromiso y voluntad política de los diversos actores involucrados –empresa, Estado y trabajadores- para establecer de manera óptima el desarrollo e implementación de esas medidas y buenas prácticas. Dado que los actores sociales involucrados no tienen el mismo poder en la negociación, se requiere el apoyo fundamental del Estado y sus mecanismos de fiscalización para hacer cumplir las normativas existentes respecto de la conciliación familia y trabajo.

## 6. Algunas estrategias de conciliación

La articulación y la transformación de los tiempos de vida profesional y vida privada denominada “reingeniería del tiempo” (Darcy de Oliveira, 2003) corresponde a formas de organización social y no a una negociación privada entre hombres y mujeres dentro de sus casas. En ese plano, existe un amplio campo de intervención orientado a la definición e implementación de las políticas de conciliación trabajo-familia, los que podrían clasificarse en tres modalidades según el tipo de tiempo al que se orientan:

### a) Organización del tiempo de trabajo

En este grupo de medidas de conciliación, se puede encontrar por ejemplo: el horario flexible (8 horas, pero los y las empleadas escogen su horario de entrada y salida); el trabajo a tiempo parcial (media jornada laboral); los empleos compartidos (dos trabajadores/as a tiempo parcial comparten el trabajo de una jornada completa); la semana laboral comprimida (más horas al día para obtener un día o medio día libre a la semana); la jornada laboral reducida (menos horas con un sueldo proporcionalmente inferior); horas anuales (los contratos son por horas al año y no por día); flexibilidad en el lugar de trabajo; teletrabajo o trabajo a distancia, vía internet, entre otros.

La flexibilidad laboral, promovida en muchos países, que se expresa en la oferta de trabajos a tiempo parcial y temporal, ha sido en la práctica un incentivo para el ingreso o retorno de las

mujeres al mercado de trabajo, por cuanto permite combinar las tareas domésticas, en particular el cuidado infantil, con el trabajo remunerado. Representa sin duda un instrumento importante que permite continuar en contacto con el mercado y las actividades remuneradas. Sin embargo, es necesario cautelar que dicha flexibilidad no agudice desigualdades laborales y domésticas de hombres y mujeres al aumentar las brechas salariales entre este tipo de empleo y los de tiempo completo, ni constituya una forma de precarizar el empleo en general. Por otra parte, la incidencia mayor de este tipo de empleo en las mujeres evidencia la persistencia de patrones sexistas en relación con las responsabilidades domésticas (Mires, 2004). Así las medias jornadas o las jornadas parciales tenderían a mantener un orden de género tradicional donde el peso del trabajo doméstico y de cuidado recaería exclusivamente en las mujeres.

## **b) Organización del tiempo de familia**

Trata de los apoyos a las necesidades familiares y domésticas como: ampliación de la cobertura a los niños en edad preescolar (salas cuna, guarderías), de la seguridad social y asistencia domiciliar para el cuidado de personas dependientes; medidas de soporte, por ejemplo, permisos parentales cuando nacen o hay hijos enfermos, entre otras medidas destinadas a crear las condiciones para que hombres y mujeres puedan cumplir en forma óptima con sus responsabilidades laborales y familiares o abandono del lugar de trabajo por una emergencia familiar.

Se requiere con urgencia evaluar los modelos de protección y cuidado de la infancia y su compatibilidad con el mercado laboral, así como revisar la flexibilidad laboral, tanto en el uso de horarios como en los permisos de maternidad y paternidad, además de facilitar la flexibilidad cuando se tengan hijos menores. Esta situación adquiere especial importancia en la actualidad. Por un lado plantea desafíos a la previsión y planificación de las políticas públicas en el gasto social destinado a la creación y ampliación de nuevos servicios de atención a los niños y niñas y personas dependientes, y por otra parte, requiere considerar que la socialización y el cuidado de los hijos no es sólo un tema privado de las familias sino que atañe a toda la sociedad, incluyendo a los empleadores.

## **c) Ahorro del tiempo de cuidado y apoyo a labores domésticas**

Este grupo contempla servicios que implementa o subsidia total o parcialmente el Estado, la empresa y los propios trabajadores como: guarderías y salas cuna dentro o fuera de la empresa; servicios para el cuidado de personas de tercera edad dependientes; plazas reservadas en colegios cercanos u otros servicios domésticos (tintorería, compras, transporte, aparcamiento, restaurante, centros de deportes), entre otros – los dos últimos más conocidos en Europa.

En relación con las medidas para compatibilizar trabajo remunerado y doméstico, existen políticas implementadas desde hace algunas décadas como los permisos postnatales y para la lactancia, en tanto, algunas propuestas nuevas y más modernas que otorgan permisos para los padres para el cuidado de los hijos con discapacidad y valorizan el trabajo doméstico. Estas nuevas medidas aportan a la equidad de género promoviendo los permisos de padres y no sólo de las madres para el cuidado de hijos/as enfermos/as o personas dependientes a cargo de la familia.

Finalmente, es necesario que el Estado norme y legisle respecto a las medidas de flexibilidad laboral, en términos de regular el trabajo domiciliario, con el fin de evitar el aumento de condiciones laborales precarias y la extensión sin límite del tiempo destinado al trabajo en desmedro de tiempo destinado a la familia y para sí.

Desde otra perspectiva, se requiere flexibilidad y eficiencia en la atención de los servicios públicos. Estos servicios deben adecuarse al tiempo de las personas. Habitualmente los horarios no consideran el trabajo de las madres, que son las encargadas de llevar los niños al consultorio médico,

de asistir a las reuniones de padres y en muchos casos, realizar los pagos por servicios. Asimismo, se ha indicado que a las madres se las agobia más aun por medio del cumplimiento de contraprestaciones en las nuevas modalidades de programas de transferencia condicionada, orientados a la población extremadamente pobre (González de la Rocha, 2005, Kessler y Roggi, 2005).

Considerar el tiempo de cuidado, el tiempo laboral y de traslado de hombres y mujeres y organizar la producción y reproducción de una manera más equitativa serían premisas básicas en un nuevo sistema del bienestar social que proporcione mejores oportunidades de vida para la población. Este tipo de políticas requiere un rediseño del Estado y por tanto un nuevo pacto social, político y económico.

## Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2004), "Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003" (inédito).
- Arriagada, Irma (2004a) "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina" en Arriagada, I. y Verónica Aranda (comps.), (2004), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL-UNFPA Serie de Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (2004b), "Desigualdades, exclusiones y discriminaciones de género en el mercado laboral de América Latina", texto presentado en el Seminario Internacional: "Mujeres, economía y pobreza en América Latina", 4 y 5 de marzo de 2004 FLACSO, Quito, Ecuador.
- Arriagada, Irma y Verónica Aranda (comps.), (2004), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL-UNFPA Serie de Seminarios y Conferencias N°42, Santiago de Chile.
- Asociación Chilena de Seguridad (2005), Tasas de accidentabilidad, Santiago.
- Beck, Ulrich y Elizabeth Beck-Gernsheim, (2003), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós, Barcelona.
- Benería, Lourdes (1999), "El debate inconcluso sobre el trabajo no remunerado" en *Revista Internacional del Trabajo Vol. 118, N°*, Ginebra.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005), *Panorama Social de América Latina 2004* Edición 2004, LC/G.2259-P Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (CEPAL, 2004a) *Panorama social de América Latina Edición 2002-2003* LC/G.2209-P Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_,(2004b), Informe de la reunión de expertos: Encuestas de uso del tiempo, Santiago de Chile, 11 y 12 de diciembre de 2003, LC/L.2058.
- \_\_\_\_\_, (2002), América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género, *Boletín Demográfico* N°70, LC/G.217672-P, julio, Santiago de Chile.
- Chinchilla, M., Poelmans, S. y León, C. (2003), "Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas". Documento de Investigación N° 498. IESE Business School. Universidad de Navarra, marzo.
- Darcy de Oliveira, Rosiska (2003), *Reengenharia do tempo*, Editora Rocco, Idéias Contemporâneas, Rio de Janeiro, Brasil.
- Díaz, Ximena (2004), "La flexibilización de la jornada laboral" en Todaro, R. y S. Yáñez (eds.)(2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.
- Frone M. R. Russell, M.& Cooper, M. L. (1997), "Relation of work-family conflict to health outcomes: a four-year longitudinal study of employed parents" *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, N° 70, págs. 325-335.
- Gálvez, Thelma (2004), "Incorporación del trabajo reproductivo en las cuentas nacionales", Conferencia en Programa Regional de Género y Políticas Públicas, PRIGEPP, Argentina.
- Greenhaus, J.H. y Beutell, N. J. (1985), "Sources of Conflict Between Work and Family Roles". *Academy of Management Review*, N°10.
- González de la Rocha, Mercedes (2005), "Oportunidades y capital social", en I. Arriagada (ed.) *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Libro de la CEPAL, N°86, Santiago de Chile (en prensa).

- Guzmán, Virginia y Amalia Mauro (2004a), “*Las trayectorias laborales de mujeres de tres generaciones: coacción y autonomía*” en Todaro, R. y S. Yáñez (eds.) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.
- Guzmán, Virginia y Amalia Mauro (2004b), “Trayectorias laborales masculinas y orden de género” en Todaro, R. y S. Yáñez (eds.) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.
- Jelin, Elizabeth (2005), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas”, ponencia presentada en la Reunión de expertos Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Santiago, 28-29 de junio de 2005.
- Kessler, Gabriel y María Cecilia Roggi (2005), “Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90 en I. Arriagada (ed.) *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Libro de la CEPAL, N°86, Santiago de Chile (en prensa).
- Lechner, Norbert (1988), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Mires, Lylian (2004), “Las políticas de empleo en la Unión Europea” publicación de OIT (en prensa).
- Núñez, Lorena y Francisca Márquez (1999) “Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los países industrializados” en SERNAM (1999) *Políticas de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 1994-1999*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (N.U.), (2005), *Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* LG.2331, Santiago de Chile.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2003), *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra.
- Picchio, Antonella (2001), “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida.” Conferencia Inaugural de las jornadas “Tiempos, trabajos y género”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, reproducidas en “Género, equidad y reforma de la salud en Chile. Apuntes desde el Género para una economía de la salud.” OPS/OMS. Santiago, 2002
- Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2004), *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N°56, Santiago de Chile.
- Riquelme, Verónica (1999), “El tiempo de trabajo” en *Temas Laborales N°11*, Dirección del Trabajo, Santiago. Chile.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), (2003), “Análisis de los costos y beneficios de implementar medidas de conciliación vida laboral y familiar en al empresa” en Documento de Trabajo N° 84. Noviembre,. Santiago Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Análisis de experiencias en empresas sobre compatibilización de vida laboral/familiar” en Serie Documentos de Trabajo, N°67. Santiago Chile.
- Valticos N. y G. von Potobsky, *International Labour Law* (1995), (versión inglesa, 2ª edición revisada) DEventer - Boston: Kluwer en [www.ilo.org](http://www.ilo.org) .
- Yang, N., Chen, C.C., Choi, J. y Zou, Y. (2000), Sources of Work-Family Conflict: a sino-U.S. Comparison of the Effects of Work and Family Demands. *Academy of Management Journal*, 43, N113-123.

## **E. Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política**

---

**Ana Sojo**

El bienestar material de los ciudadanos se logra a partir de un complejo ensamblaje de recursos obtenidos en el mercado de trabajo, que constituye la principal fuente de ingreso de los hogares, con prestaciones asociadas con los sistemas de protección social, las políticas sociales y la infraestructura social. Tal ensamblaje eminentemente tiene lugar en el seno de la esfera doméstica que, a su vez, genera recursos que se distribuyen de manera desigual y específica a sus miembros en el marco de una división del trabajo y de la microfísica del poder domésticas, asociadas con el sistema sexo-género. En ese sistema, la familia es una entidad particularmente heterogénea, en función de las relaciones de sus miembros, determinadas por las diversas estructuras familiares,<sup>62</sup> los ciclos de vida de sus integrantes, y la estabilidad y fluidez de sus relaciones. De allí que Estado, mercado y familia sean un haz indisociable a la hora de analizar el bienestar social.

Este texto se centra precisamente en la temática global a la que nos convoca el nombre de este seminario, respecto de políticas hacia las familias a la luz de la protección social y de la inclusión como valor. Una inquietud se trasluce en su orientación de mi ponencia, a saber, el diálogo con la calificación de las políticas públicas y de las

---

<sup>62</sup> Respecto de las estructuras familiares en la región, destacan las tipologías de Irma Arriagada (2004) que han sido adoptadas en el Panorama social (2005) de CEPAL.

orientaciones en política social que puede hacerse desde la perspectiva de género. A mi juicio, en ese ámbito es crucial evitar la simplificación y las generalizaciones al caracterizar las políticas públicas respecto de las coordenadas de género. Simplificar la realidad coarta tanto la posibilidad de actuar sobre ella mediante propuestas específicas que encaran sus complejidades, como el generar coaliciones políticas amplias que sean favorables a la equidad de género.

A tal fin me pareció pertinente hacer un recorrido por las teorías de género, respecto de postulados sobre el engarce entre Estado, mercado y familia. Considerando algunos que sobresalen, distinguí tres hitos en el pensamiento: en primer término, el de la relación de exterioridad entre género y Estado; luego, la polémica del género respecto de las teorías sobre el Estado de bienestar; finalmente, el afloramiento de la temática de la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo. En un segundo momento, voy a referirme al caudal que ofrecen las políticas conciliatorias en la región.

Se trata de una reflexión inicial sobre el tema, que no analiza la trayectoria de las luchas específicas. Por ello no se reflexiona respecto de las importantes inflexiones que vivió el movimiento de mujeres en su participación política en la región durante estas décadas; por ejemplo, al activa participación de las feministas en torno a la constituyente en Brasil o las luchas de las feministas chilenas sintetizadas en su lema, "queremos la democracia en el país y en la casa". Acciones todas que, junto con los avances y compromisos en el plano internacional, fueron entonces determinantes para la creación de instituciones en los países a cargo de la igualdad de género.

La óptica que tiene esta ponencia y que le imprime un sesgo, es más bien latinoamericana o europea. No toma en cuenta sendas complejidades que sería pertinente considerar, como podrían ser lecciones derivadas de la temática específica africana o asiática, tal como los planteamientos interesantes que hace Naila Kabeer (2003) respecto de las familias en el Asia.

## **1. La presencia de la trilogía Estado, mercado y familia en las teorías sobre el género**

En la literatura relativa al género pueden distinguirse, al menos, tres momentos en cuanto a los postulados respecto de las interrelaciones entre Estado, familia y mercado, y sus efectos en cuanto a la condición subalterna de las mujeres.

### **a. La relación de exterioridad entre género y Estado**

En la teoría sobre las relaciones de género, la temática de cómo intervenir en el Estado y en las políticas públicas desde tal óptica estuvo relativamente ausente durante la década de los setenta y los ochenta. El énfasis estaba puesto en la caracterización del patriarcado y de sus raíces históricas, y en la revelación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, hasta en las relaciones más íntimas. Se postulaba eminentemente la autonomía política del movimiento de liberación de la mujer, tanto respecto de otros actores políticos como de las políticas estatales, lo cual acarrea ciertamente una visión algo simplista del Estado, que permitía sustentar que las luchas debían desarrollarse en una relación de exterioridad respecto de él. Las reivindicaciones ante el Estado tenían como énfasis los derechos reproductivos.

Plantear cómo la construcción del género se imbricaba con las políticas públicas y sus implicaciones en términos de la autonomía de las reivindicaciones de la mujer, en diálogo con postulados que procedían de otras vertientes de la teoría política, constituyó entonces un discurso subalterno dentro de la discusión feminista. A continuación, rescataremos dos de sus

planteamientos, que atañen directamente a la temática que hoy nos ocupa, y que impugnan la relación de exterioridad ante el Estado.<sup>63</sup>

### **i. El vínculo entre Estado y familia en el sistema sexo-género con dominio masculino**

Se planteaba que la construcción social del sistema sexo-género se relaciona con la escisión entre los ámbitos público y privado. Al ser la familia una institución central del ámbito privado, su hipóstasis como la esfera privada e individual por excelencia hace caso omiso de que ella está siendo definida y regulada en relación con el ámbito estatal y público. Precisamente este dispositivo permite despolitizar las relaciones que operan dentro de ella, y velar tanto su condicionamiento social como la microfísica del poder que allí opera. El Estado contribuye a escindir las esferas pública y privada en papeles atribuidos a hombres y mujeres en relación con diferencias "naturales" y organiza políticas que fortalecen el cumplimiento de papeles acordes con la construcción precisa del género y que se expresan en tomo al matrimonio, la sexualidad, la educación, los derechos políticos, entre otros aspectos (Sojo, 1985 y 1988).

### **ii. Estado de bienestar e historicidad del trabajo doméstico**

Se reconocía que desde su surgimiento, el Estado de bienestar ha cumplido una serie de funciones relacionadas con tareas antes ejecutadas por la familia mediante las políticas sociales. Al asumir tareas relacionadas con el ámbito reproductivo, el Estado traba una relación directa con la esfera privada y, paradójicamente, sus políticas cuestionan de hecho la separación tajante entre lo público y lo privado (Sojo, 1985 y 1988).

Las políticas sociales, que constituyen formas de redistribución del ingreso, expresan ya en su origen y en su trayectoria, un reconocimiento del poder sindical y contractual de los trabajadores y de otros actores sociales. Pero, como ello acontece en el marco de una división social y sexual del trabajo, tiene también consecuencias de género, ya que las políticas sociales se vinculan directamente e indirectamente con tareas que tradicionalmente habían sido fundamentalmente domésticas y a cargo de la mujer, en materia de salud, nutrición y recreación y otros (Sojo, 1985 y 1988).

En ese sentido, la familia y la mujer se convierten en pilares del Estado de bienestar y de sus contradicciones. Como la familia siempre ha provisto de servicios a sus miembros, las políticas sociales inciden sobre las tareas que la familia debe cumplir y redefine el trabajo doméstico. Como la asignación de los recursos públicos es heterogénea y desigual, la familia deviene un punto de ensamblaje de recursos y servicios estatales combinados, en muy variadas formas, con los recursos privados. Numerosas políticas y prestaciones sociales se vinculan con la inserción laboral del receptor formal de ingresos, entendido eminentemente como hombre, con lo cual se refuerza la dependencia de la mujer respecto del hombre. Además, el cumplimiento de tareas reproductivas por parte de la familia puede inducir a que cuando ellas se provean socialmente, lo sean de manera subsidiaria o desvalorizada, en desmedro de su calidad (Sojo, 1985 y 1988).

### **b. La polémica de género respecto de las teorías sobre el Estado de bienestar<sup>64</sup>**

Por el contrario, en los años noventa cobra gran ímpetu el desarrollo de teorías feministas que polemizan con la forma en que había sido conceptualizado el Estado de bienestar y cuyos postulados

<sup>63</sup> Para comprender la inserción de estos argumentos en la discusión feminista de los años setenta y ochenta ver Sojo (1985 y 1987).

<sup>64</sup> Esta parte se basa ampliamente en un texto, en proceso de elaboración, de Draibe y Riesco (2005) que realiza un interesante análisis de las propuestas de teóricas feministas que han intervenido en la polémica sobre los postulados de las teorías del Estado de bienestar, sobre todo autoras anglosajones.

llegan a tener un efecto sobre esa vertiente de pensamiento (Esping-Andersen, 2002), con lo cual el reconocimiento del rol constitutivo de las relaciones de género en las estructuras y en las políticas del Estado de bienestar ganó un creciente espacio. En términos de procesos políticos, ello ocurre en un período en el cual también se consolidan compromisos de los países en el marco de acuerdos internacionales en pro de la igualdad de género, y a tal fin se desarrollan instituciones específicas.

El vínculo entre Estado, mercado y familia, de manera alguna, era ajeno a la teoría del Estado de bienestar. De hecho, la tipología pionera, elaborada en 1958 pero que constituyó hasta fines de los ochenta el principal referente analítico de los estudios comparados de sistemas de bienestar es la de Richard Titmuss, quien distingue tres modelos de Estado de bienestar precisamente según las participaciones relativas del Estado, del mercado y de las familias en la previsión social: el modelo residual, (*residual welfare model*); el modelo de desempeño industrial (*industrial achievement performance model*) y el modelo institucional redistributivo (*redistributive model*) (Draibe y Riesco, 2005).

Más tarde, en los noventa, Esping-Andersen caracteriza de hecho al patrón de previsión social como "... el modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y la familia" y construye su conocida tipología de los tres regímenes de bienestar para países del área de la OCDE tomando en consideración los papeles que los tres cumplen. Luego, la combinación institucional de los tres elementos es la que da como resultado dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas. Por una parte, en relación con el mercado de trabajo y afín a los derechos sociales de la ciudadanía, la "des-mercantilización" (*de-commodification*) denomina el grado en que el Estado de bienestar debilita los vínculos monetarios, al garantizar derechos a las personas independientes de su participación en el mercado. Por otra, la *de-familiarisation*, en relación con los sistemas familiares de cuidados y protección, denomina el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.<sup>65</sup>

De acuerdo con Esping-Andersen, el régimen liberal, propio de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda y Reino Unido, presenta como atributos: la preponderancia del mercado; el rol marginal de la familia y del Estado; la base individual de la solidaridad; el mercado como locus de la solidaridad; grados mínimos de "desmercantilización". Por su parte, el conservador-corporativo, característico de Alemania, Italia, Francia y los otros países de Europa continental, tiene como rasgos: en la provisión social, el rol central de la familia y el carácter marginal del mercado, y la acción subsidiaria del Estado; la solidaridad apoyada en el status, el corporativismo y el estatismo; la familia como locus de la solidaridad; alto grado de "desmercantilización" para el hombre-proveedor. Finalmente, el social-demócrata, típico de los países nórdicos, Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, se caracteriza por el rol central del Estado y las posiciones marginales de la familia y del mercado en la provisión social; la base universal de la solidaridad; y el Estado como *locus* principal de la solidaridad; el grado máximo de desmercantilización de los tres (Draibe y Riesco, 2005).

Algunos ejes importantes de la argumentación feminista respecto del vínculo Estado-mercado-familia, si se formulan en términos de propuestas, son: a) superar la polaridad jerárquica de la manutención a cargo de un hombre proveedor y de los cuidados domésticos a cargo de la mujer, y el acceso desigual a recursos económicos y a ciudadanía que ello acarrea; b) respecto de la ciudadanía, no considerar la "desmercantilización" de los bienes y servicios sociales como fuente primordial de los derechos sociales, sino también la provisión social de las tareas del ámbito del cuidado. Debido a las interacciones entre familia y políticas públicas, las políticas sociales y laborales que favorecen la participación de la mujer en el mercado de trabajo, o bien su permanencia en el

<sup>65</sup> Es evidente la dificultad para acuñar en español traducciones adecuadas de los términos de esta discusión sobre el papel de la familia y del mercado sin caer en barbarismos o curiosos neologismos.



hogar, modifican la combinación de ambos tipos de actividades, que varían según los tipos, composición y ciclos de las familias y que determinan tareas de cuidado singulares; c) las formas de Estado de bienestar pueden clasificarse de acuerdo con los tipos de familias, los grados de autonomía de las mujeres, las singulares combinaciones entre las tareas de cuidado a cargo de las familias o de entidades del mercado o públicas, los grados de desigualdad en el mercado de trabajo.

En este contexto, un llamado muy importante a la cautela reside en considerar que no puede inferirse la naturaleza o el tipo de Estado de bienestar, planteado en términos más globales, respecto del género mediante la identificación fragmentaria de determinados tipos o diseños de programas, de uno u otro atributo ideológico, o incluso de medidas de desigualdad de género en términos de acceso a beneficios sociales. De allí la importancia de los intentos acometidos por aprehender desde la óptica de género el sistema de políticas sociales en su totalidad y sus variaciones, y de considerar en categorías tales como los regímenes de bienestar la presencia de las dimensiones de género (Draibe y Riesco, 2005, p. 39).

El conocimiento acumulado por los estudios de género y otros ha mostrado, entre otras cosas, que la familia es parte inseparable de las estructuras del Estado de bienestar. Que los sistemas familiares son complejos, e involucran aspectos económicos, morales, culturales y religiosos y que todos ellos tienen una fuerte correspondencia con las reglas, normas e instituciones que presiden la estructuración familiar y cuyos cambios, por lo tanto, tienden a ser lentos y hasta seculares en algunos aspectos. De allí que resulte promisorio para el conocimiento del Estado de bienestar y de sus variaciones indagar y considerar sus lejanas raíces y configuraciones socioculturales y, entre ellas, la institución familiar (Draibe y Riesco, 2005, p. 43).

Como bien lo sintetizan estos autores, la ciudadanía basada en la igualdad de género supone una división sexual del trabajo más igualitaria en el mercado de trabajo y respecto de los cuidados domésticos y del trabajo doméstico no remunerado.<sup>66</sup> La ciudadanía fundada en el reconocimiento de la diferencia supone que autonomía y libertad de elección en cuanto a la reproducción y de las actividades de cuidado de la familia constituyen otras bases de derechos y definición de derechos específicos y afines a la emancipación de la mujer, tales como los derechos reproductivos y el derecho a la socialización de los cuidados domésticos (Draibe y Riesco, 2005, p.38).

La satisfacción de los derechos de las mujeres modificará sustancialmente la morfología del Estado de bienestar. Pues, como afirma Ferrajoli, la discriminación de las mujeres llega al más alto grado en la insatisfacción de lo que denomina derechos-expectativa o "derechos a": derechos al trabajo, derechos políticos, de acceso y carrera, de distribución de recursos, y de lo cual se colige que deban construirse garantías sexuadas para lograr su disfrute, tales como las denominadas acciones positivas: respeto y valorización de las diferencias y, por tanto, igualdad en la titularidad y garantía de los derechos, en un mundo institucional que ha sido pensado y organizado por la diferencia sexual en detrimento de la mujer. El reto en ese sentido, es elaborar una garantía de la diferencia que sirva para garantizar la igualdad, igualdad que siempre es un utopía jurídica, transgredida por las razones que sustentan las desigualdades. Estrechar la brecha entre derecho y realidad, entre la normatividad y la efectividad es el papel de adecuadas garantías que tutelan los derechos (Ferrajoli, 2002, pp. 25, 88, 91 y 92) Y las instituciones propias del Estado y de la familia y que regulan el mercado son parte sustancial de la realización de estos derechos.

---

<sup>66</sup> Sin embargo, como excepción a las asimetrías a que generalmente da lugar la escisión de ámbitos y la inserción de género en ellos, nos parece sagaz la apreciación de Durán sobre la sociedad de gananciales, en términos de que ella expresa un reconocimiento legal que concede igual valor al trabajo desarrollado dentro y fuera del hogar (Durán, 2004).

### **c. Aflora la temática de la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo**

Los desplazamientos conceptuales tienen su racionalidad, y ello se muestra claramente en el surgimiento del término políticas de conciliación en el seno de los países de la Unión Europea, a mediados de la década del noventa. Los síndromes demográficos, con tasas de natalidad que en algunos países no alcanzan siquiera las de reposición y que ponen en jaque el propio sustento de los sistemas de protección social en términos de su financiamiento conforme se invierte aceleradamente la pirámide poblacional, muestran dramáticamente lo que desde los planteamientos de género se venía señalando desde hacía muchas décadas.

La insatisfacción de las mujeres con la reclusión en el hogar y sus arduas incursiones en el mercado y la vida pública, en ausencia de políticas vigorosas relativas a los cuidados domésticos, y ante disposiciones laborales rígidas en cuanto a las jornadas o bien la falta de licencias paritarias de maternidad y paternidad, parecen haber nutrido tales decisiones reproductivas, que no reflejan las potenciales aspiraciones de maternidad y paternidad de las personas, según lo reflejan diversas encuestas, y que hoy pretenden revertirse mediante una gama de legislación y normas que tienen como objetivo que sean compatibles la vida familiar y laboral. Por otra parte, estudios sobre el ámbito privado y análisis de las encuestas de uso del tiempo de muchos países muestran, incluso en sociedades con valores más modernos como Europa, cuán pertinaz es la lentitud del cambio de las normas que rigen la división del trabajo doméstico entre hombres y mujeres.

De allí que una tradicional vía de conciliación, bien lo sabemos, siga siendo la acumulación de tareas a cargo de la mujer, ante la imposibilidad de resolver la antítesis entre trabajo y vida familiar. Pero se están generalizando otras estrategias de ajuste, de las cuales se ha hecho abstracción de tres. La llamada reducción de objetivos, que afecta tanto a la vida laboral como familiar, que puede expresarse tanto en el adiós a la calidad culinaria como a los ascensos en el trabajo. La delegación, por su parte, consiste en transferir la producción de un servicio a otra persona o grupo social: la reproducción se designa como la delegación colectiva de funciones más espectacular de los últimos años en Europa, cuando ante las declinantes tasas de natalidad se trasladan numerosas funciones a los inmigrantes. O bien, la llamada 'secuencialización'<sup>67</sup> que consiste en alternar en el tiempo la producción en el mercado y para la familia, que se expresa en las excedencias y permisos parentales, y que normalmente acarrea discontinuidades en cuanto a las posibilidades de ascensos y de progreso laboral. Por otra parte, se da derivación hacia el mercado, que se muestra en la adquisición de servicios privados de guarderías, transporte escolar, hogares de ancianos, servicio doméstico, uso intensivo de servicios de lavandería, limpieza y alimentación. Las instituciones no mercantiles para derivación son aquellas de financiamiento público y de voluntariado (Durán, 2004).

Tal como afirma Esping-Andersen, en términos que incluso pudieran resultar muy taxativos, una parte enorme del auge de la economía de servicios debe su existencia a la desaparición del "housewifery". Pensando en términos de las sociedades post-industriales, afirma que las mujeres pueden ocupar en ellas un lugar protagónico ante la mengua de la hegemonía del proveedor masculino, al emerger como la bisagra de un nuevo equilibrio entre los hogares y la economía, con lo cual la igualdad de género debe estar en los cimientos para poder construir una nueva arquitectura del bienestar (Esping-Andersen, 2002, pp. 68 y 69).

Al mismo tiempo que se plantean las políticas de conciliación, por otra parte, surgen también medidas en el campo jurídico que son muy innovadoras respecto de la gestión de ámbitos tradicionalmente privados. Es el caso de la violencia doméstica o de la paternidad responsable, con

---

<sup>67</sup> Esto, que alude a la prosecución o sucesión de actividades, bien puede expresarse con el vocablo alternación, que expresa tanto la sucesión recíproca como repetida entre elementos.


legislaciones interesantes en América Latina. La naciente legislación española en este ámbito es señera por su carácter integral, que se expresa en la asistencia social atribuida a las mujeres víctimas de violencia, que contempla servicios de apoyo, de emergencia y de recuperación, y que incluso medidas para la reinserción laboral, en caso de hacerse necesario el desplazamiento territorial para evitar al agresor. Esto, naturalmente, atañe a la naturaleza de las nuevas tareas que ha ido asumiendo el Estado de bienestar.

Estos desplazamientos en la discusión europea favorecen el planteamiento de algunos temas, que siendo ya tradicionales de la discusión de género en nuestra región, quizá enfocados desde la óptica de la conciliación hacia las políticas públicas pueden contribuir a translucir cómo las reivindicaciones de la mujer favorecen a la sociedad como un todo, y cómo se imbrican tal multiplicidad de aspectos que generalmente exceden, de lejos, las competencias atribuidas a las instituciones que velan directamente por la igualdad de género.

## 2. El vasto caudal de las políticas conciliatorias en América Latina y el Caribe

Las políticas conciliatorias, que a primera vista atañen fundamentalmente a las políticas de género, tienen implicaciones relevantes para el bienestar social en general. A causa de la estrecha vinculación entre los ámbitos productivo y reproductivo, ellas deben considerar el vínculo del trabajo remunerado con el no remunerado, los equilibrios demográficos con los derechos reproductivos, el financiamiento de la protección social con el bienestar de las familias, y el bienestar social y de las familias con la competitividad sistémica de los países en un mundo globalizado. A continuación se distinguen algunos aspectos referidos a las políticas de equidad de género en términos globales, y también cuando se considera el combate a la pobreza.<sup>68</sup>


**Cuadro 1**  
**POLÍTICAS DE EQUIDAD Y GÉNERO**

Productivo		Reproductivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al trabajo</li> <li>• Activos</li> <li>• Calificaciones</li> <li>• Remuneraciones</li> <li>• Calidad del empleo</li> <li>• Segmentaciones del mercado laboral</li> <li>• Protección social</li> <li>• Productividad del trabajo</li> <li>• Ciclo de vida Laboral</li> <li>• Socialización tareas reproductivas</li> </ul>		<p><b>Relaciones familiares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sexualidad y derechos reproductivos</li> <li>• síndromes demográficos</li> <li>• ciclos de vida</li> <li>• estabilidad/ fluidez relaciones familiares</li> <li>• diversidad familias</li> <li>• estructura familiar y diversificación riesgos</li> <li>• ensamblaje de recursos de remuneraciones, prestaciones política social e infraestructura social</li> <li>• ensamblaje recursos estatales heterogéneos y desiguales (seguro, política fiscal, acceso activos como vivienda)</li> <li>• división trabajo doméstico</li> <li>• desigualdad uso recursos y activos en la familia</li> <li>• externalización tareas domésticas</li> <li>• violencia intrafamiliar</li> <li>• seclusión esfera doméstica</li> <li>• regulación mediante leyes (matrimonio, divorcio, violencia doméstica)</li> </ul> <p><b>Políticas bienestar familiar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• servicios sociales que asumen tareas reproductivas</li> <li>• protección social</li> <li>• contraprestaciones</li> <li>• programas con deberes demográficos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>68</sup> En esta parte se reproducen incluso literalmente, algunos planteamientos realizados en Sojo (2004) donde algunas ideas se desarrollan más detalladamente. A la vez, se agregan aquí nuevas dimensiones al análisis.

**Cuadro 2**  
**POBREZA Y GÉNERO**

Productivo		Reproductivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserción laboral precaria e inestable</li> <li>• Limitados activos</li> <li>• Precario capital humano</li> <li>• Bajas remuneraciones</li> <li>• Mala calidad del empleo</li> <li>• Desprotección social</li> <li>• Baja productividad del trabajo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Síndromes demográficos               <ul style="list-style-type: none"> <li>- alta fecundidad</li> <li>- fecundidad adolescente</li> <li>- fecundidad alta en jóvenes</li> </ul> </li> <li>• División trabajo doméstico no remunerado</li> <li>• Desprotección del cuidado de los niños</li> <li>• Desigualdad en uso de recursos y activos en la familia</li> <li>• Violencia intrafamiliar</li> <li>• Desprotección social</li> <li>• Contraprestaciones de programas con derechos y deberes</li> <li>• Ciclo de vida de los integrantes</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

La situación en América Latina en términos demográficos, con contadas excepciones, es muy distinta a la europea, la cual fue aludida brevemente. A fin de ilustrar la dinámica de las políticas conciliatorias, pueden considerarse dos ámbitos de acción interrelacionados: la alta inserción de la mujer en el istmo centroamericano en el sector informal y particularmente en el por cuenta propia; por otra, los riesgos vinculados con la alta fecundidad y la fecundidad temprana.

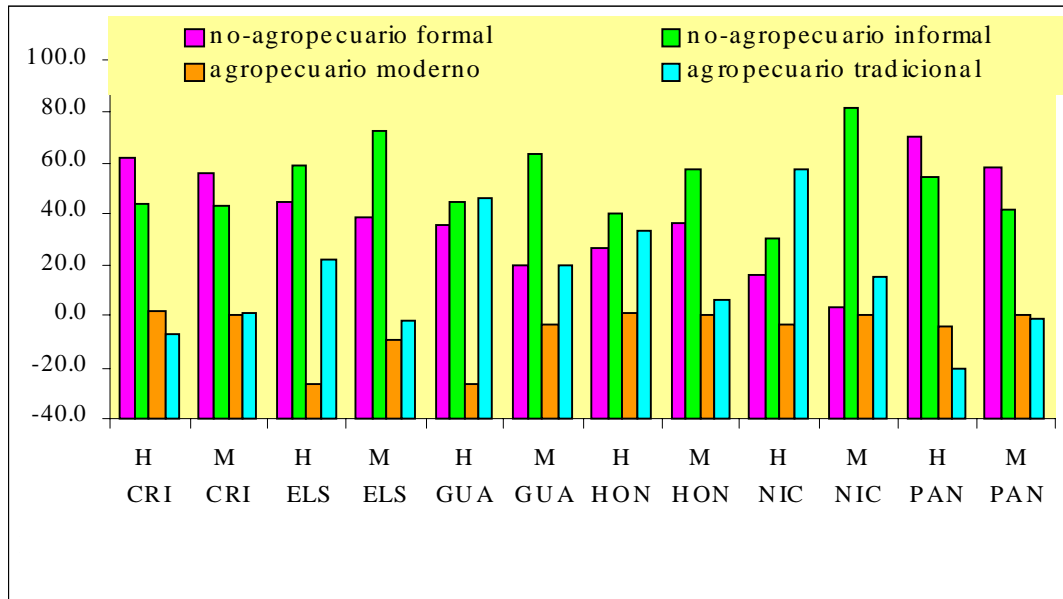
A la luz de esta perspectiva, resulta evidente la imposibilidad de dissociar el mundo de la producción y la reproducción. Para analizar esta situación hemos considerado en esta oportunidad el istmo centroamericano, donde las familias pobres son más numerosas, la inserción de la mujer en el sector informal es muy alta y sufren sus precarias condiciones, que se demuestran en los altos índices de pobreza del sector cuenta propia donde se insertan mayoritariamente más que triplicando la presencia masculina (gráficos 1, 2 y 3).

Intuitivamente puede suponerse que se insertan en ese sector, dada la flexibilidad que le es inherente, para poder atender paralelamente su carga familiar, en razón de la flexibilidad. La intuición se refuerza al considerar las bajas coberturas en la educación preescolar de los niños de los hogares pobres, con implicaciones para la inserción laboral de sus madres y para los efectos negativos en la limitada estimulación temprana que estos niños, en las condiciones de pobreza que padecen, pueden recibir (cuadro No. 4).

Por su parte, resalta en el caso del sector formal que algunas condiciones de protección social, como los contratos de trabajo, la insuficiencia laboral y las coberturas de aseguramiento no muestran diferencias sustanciales entre hombres y mujeres (gráfico 4).

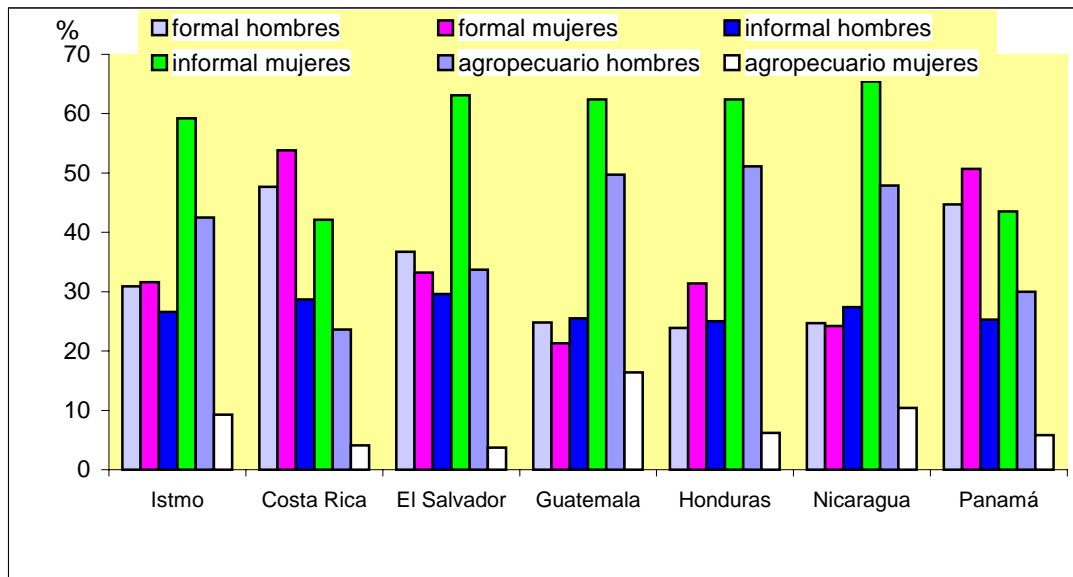
En otro ámbito de medidas relacionadas con la conciliación entre mercado laboral y reproducción, una reciente exploración del tema sobre la región de América Latina y el Caribe afirma que las disposiciones que se encuentran más extendidas en cuanto a son las relativas al evento de la maternidad: las licencias por maternidad y las prestaciones a la seguridad social durante dicha licencia. En segundo término, las regulaciones que prohíben el despido durante el embarazo, el tiempo para lactancia y las licencias por enfermedades o complicaciones del embarazo y parto, seguidas por las licencias por paternidad y la provisión de guarderías. Por otra parte, son más débiles y existen en menos países disposiciones de carácter más permanente o para períodos de tiempo más extensos y que pueden contribuir a la conciliación, como es el caso de las guarderías, las licencias por enfermedad de los hijos y de otros dependientes, o la prohibición de la prueba de embarazo en las empresas (Martínez y Camacho, 2005)

**Gráfico 1**  
**COMPOSICIÓN POR SEXO DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO,**  
**ISTMO CENTROAMERICANO, CA. 1990-2000**



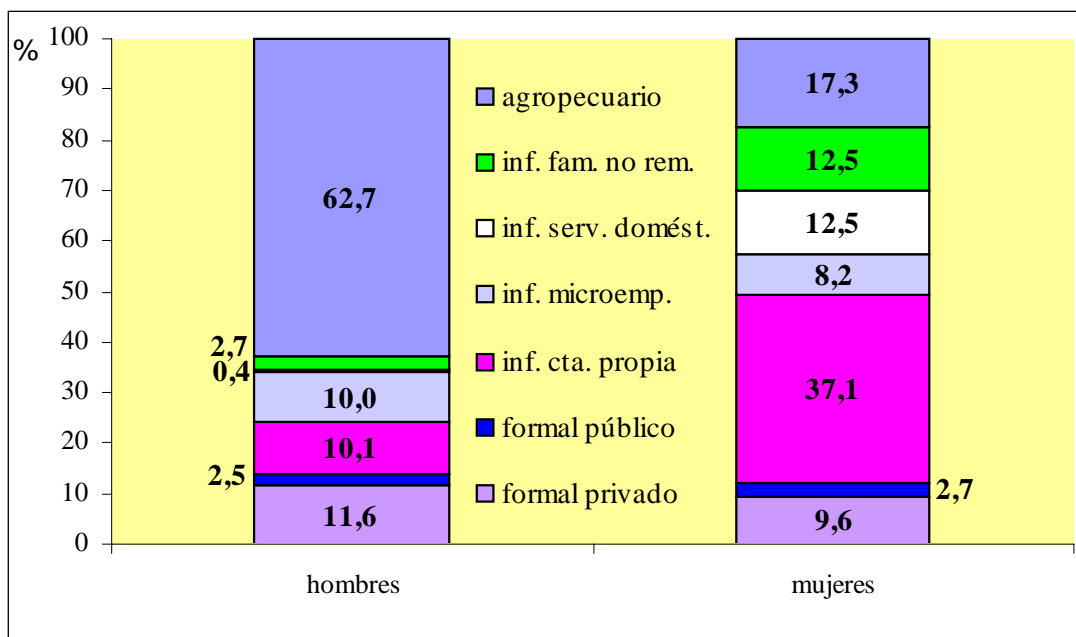
Fuente: CEPAL, tabulados especiales encuesta hogares países.

**Gráfico 2**  
**SECTOR DE OCUPACIÓN POR SEXO, ISTMO CENTROAMERICANO, CA. 2000**



Fuente: CEPAL, tabulados especiales encuestas hogares países

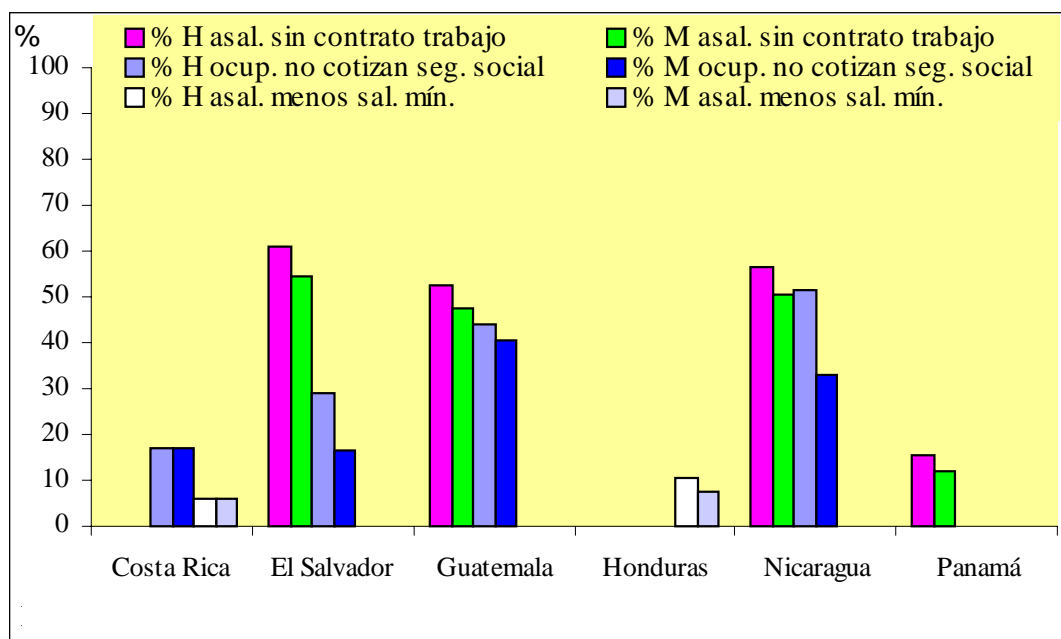
**Gráfico 3**  
**OCUPADOS POBRES, POR SECTOR DE OCUPACIÓN Y SEXO,**  
**ISTMO CENTROAMERICANO CIRCA 2000**



Fuente: CEPAL, tabulados especiales encuestas hogares países

**Gráfico 4**  
**SECTOR FORMAL, ISTMO CENTROAMERICANO: PRECARIEDAD LABORAL,**  
**SIN ASEGURAMIENTO E INSUFICIENCIA LABORAL**

Porcentaje



Fuente: CEPAL, tabulados especiales encuestas hogares países

**Cuadro 3**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS EN EDUCACIÓN PREESCOLAR,**  
**SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, ALREDEDOR DE 2000**  
*(Porcentajes)*

	Istmo Centroamericano	Costa Rica <sup>a</sup>	El Salvador	Guatemala	Honduras <sup>a</sup>	Nicaragua	Panamá
Total	22,3	34,1	28,4	10,8	35,5	35,4	26,1
Pobres	16,5	30,2	20,0	7,9	31,2	30,7	13,1
No pobres	34,4	35,5	38,7	20,4	49,5	45,4	40,5

**Fuente:** CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

**Nota:**<sup>a</sup> Incluye solamente los niños de 5 años.

La generación de servicios para los miembros de la familia implica que la esfera reproductiva sea un ámbito de ensamblaje de diversos recursos, obtenidos, entre otras fuentes, de las remuneraciones y del acceso a prestaciones vinculadas con las políticas sociales o con la infraestructura social básica. En ese sentido, la abismal insatisfacción de necesidades básicas (cuadro 4), constituye un terreno esencial para las políticas de conciliación de género. La dotación de una adecuada infraestructura básica y el desarrollo de políticas de vivienda tendrían una repercusión muy positiva en las mujeres pobres, ya que esas carencias alargan el tiempo que deben dedicar a las tareas del ámbito doméstico, al estar privados los hogares del acceso a agua, a electricidad, todo lo cual incrementan abismalmente su "pobreza de tiempo". Además, condiciones habitacionales reportadas de elevado hacinamiento propician la violencia doméstica y el abuso sexual ejercido contra los menores.

Otra manera de encarar los problemas de género y pobreza es actuando en las políticas demográficas, muy relacionadas con los derechos reproductivos. Considerando como un patrón propio de la región conjuntamente la alta fecundidad, la alta fecundidad de las mujeres jóvenes, y la alta prevalencia del embarazo adolescente, éste se vuelve compatible con la denominada "modernidad sexual truncada" y alerta sobre la necesidad de intervenciones de nuevo cuño, que reconozcan simultáneamente la capacidad creciente de disociar actividad sexual y reproducción, y las limitaciones que tienen las adolescentes para desplegar esta capacidad, tanto en materia de acceso a medios anticonceptivos como en lo que atañe a su uso adecuado. En general, sobre el diseño de intervenciones dirigidas a la expansión del control que las parejas hacen de su trayectoria reproductiva (Rodríguez, 2003).

Las políticas de conciliación de equidad de género deben actuar también en el diseño de los sistemas de protección. En cuanto a las pensiones, en los sistemas que consideran parcial o totalmente la modalidad de capitalización individual, el riesgo es asumido individualmente, y se diferencia por sexo. Los sesgos contra las mujeres de estos sistemas han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres y sus hijos y a la economía familiar.

Esta perspectiva de las políticas conciliatorias de los ámbitos productivo y reproductivo para una equidad de género tiene consecuencias importantes al repensar la institucionalidad de género, ya que una vasta gama de actores inciden en ellas (Guzmán, 2002).

Cuadro 4

**CENTROAMÉRICA: PORCENTAJE DE HOGARES CON INSATISFACCIÓN  
SEGÚN NECESIDAD, POR ÁREA, ALREDEDOR DE 2000**

	Centroamérica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Todos los hogares</b>							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	15,0	10,6	11,2	18,1	15,0	22,6	9,5
Hacinamiento	34,2	1,4	35,1	52,1	25,7	52,4	14,9
Servicios básicos							
Agua potable	13,1	3,0	25,1	14,2	7,4	14,8	8,0
Saneamiento básico	25,8	2,9	26,3	26,6	28,8	48,3	17,5
Educación							
de 7 a 12 años	7,1	1,3	4,9	11,6	8,7	8,8	1,4
de 7 a 15 años	15,0	6,7	9,5	21,4	21,2	16,8	5,6
<b>Hogares urbanos</b>							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	15,5	8,3	12,3	22,4	10,5	33,2	2,2
Hacinamiento	24,1	1,0	23,5	34,8	19,7	47,0	10,3
Servicios básicos							
Agua potable	9,4	0,8	21,8	8,6	5,3	9,1	3,7
Saneamiento básico	30,1	3,4	29,9	33,5	29,5	61,7	19,8
Educación							
de 7 a 12 años	3,3	0,8	2,4	5,5	4,2	5,4	0,5
de 7 a 15 años	7,6	4,0	4,8	10,7	12,5	10,1	1,9
<b>Hogares rurales</b>							
Vivienda							
Calidad de la vivienda	14,3	13,9	9,2	14,7	19,1	8,6	19,6
Hacinamiento	46,1	2,0	54,3	65,3	31,3	59,6	21,3
Servicios básicos							
Agua potable	17,4	6,3	30,7	18,5	9,3	22,4	13,9
Saneamiento básico	20,7	2,1	20,1	21,3	28,1	30,6	14,3
Educación							
de 7 a 12 años	11,5	2,0	9,1	16,2	12,9	13,3	2,7
de 7 a 15 años	23,6	10,7	17,2	29,6	29,3	25,7	10,8

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina" en Arriagada, Irma y Verónica Aranda (comps.), (2004), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL-UNFPA Serie de Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005), *Panorama Social de América Latina 2004* Edición 2004, LC/G.2259-P Santiago de Chile.
- Draibe, Sônia y Manuel Riesco (2005), "El Estado de bienestar en América Latina desde una perspectiva histórica y conceptual", avance de consultoría en proceso para la Unidad de desarrollo social, Sede Subregional de la CEPAL en Ciudad de México, mimeo.
- Durán, María Ángeles (2005), Un desafío colosal, Diario El País, 5.9.2004.



- Esping-Andersen, Gøsta (2002), "A New Gender Contract", en Gøsta Esping-Andersen con Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles, *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford, reimpresión.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, tercera edición
- Flaquer, (2005), "Medidas públicas y estrategias privadas", *Diario El País*, 5.9.2004.
- Guzmán, Virginia (2002), "*La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*", Serie Mujer y desarrollo, N° 32, Santiago de Chile, marzo.
- Kabeer, Naila (2003), *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals*
- Martínez, Juliana y Rosalía Camacho (2005), *¿Agua y aceite? Conciliación entre mundos productivo y reproductivo en América Latina y el Caribe*, Estudio elaborado para GTZ y FNUAP, proyecto Política fiscal pro-equidad de género en América Latina y el Caribe, documento de circulación restringida para comentarios, enero
- Rodríguez, Jorge (2003), "La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición", CEPAL, Serie ....
- Sojo Ana (2004) "Políticas de conciliación y asimetrías de género en América Latina y el Caribe", conferencia en reunión del UNFPA ....., Caracas, marzo y conferencia sobre el mismo tema de Grupo familias y democracia, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_, (2004), "Vulnerabilidad social y políticas públicas", en CEPAL, Serie Estudios y perspectivas No. 14, México D.F., abril
- \_\_\_\_\_, (1985 y 1988), *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, DEI, San José, primera y segunda edición.

## Comentarios

### ***Kathya Araujo***

Buenas Tardes. Voy a intentar hacer algo que es un poco difícil: hacer un breve comentario de las ponencias presentadas dada la cantidad de ideas que hay en los ricos aportes que hemos tenido hoy día. Inevitablemente, una centra sus comentarios en aspectos que le resuenan más, por un lado, pero también, es ineludible que ellos se enmarquen dentro de los límites de la propia perspectiva.

Entonces, quiero empezar por decirles a partir de qué perspectiva voy a hacer mis comentarios a las contribuciones presentadas. Desde la perspectiva que estoy partiendo, y quizás es algo suficientemente sabido, pero es para ponernos un poco de acuerdo, estoy tomando a la familia a partir de la discusión historiográfica y la discusión sociológica como una institución social que ha estado en permanente transformación. Es decir, que parto del hecho que es un puro efecto de naturalización necesaria para el mantenimiento de la institución social el pensar que existió algo como la familia tradicional que había estado siempre ahí.

En esa perspectiva, como también se ha mostrado, estas transformaciones de la familia han sido discutidas permanentemente como resultado de la solidaridad entre la familia y los modos de producción vigentes históricamente. Pero al mismo tiempo, estas transformaciones, como lo ha planteado la discusión sobre la familia, no solamente son efectos directos y causales de las transformaciones de los modos de producción sino que también de las posibilidades ideológicas - una palabra que no ha estado tan de moda, pero que quizás hay que retomarla en el nuevo contexto - en un determinado momento, es decir de los materiales ideológicos con los que se pueden construir los límites y las posibilidades que se le ofrece, es decir, con los que se puede producir sus significaciones, que se imaginan y se legitiman. Estos dos elementos entran en tensión y se vinculan uno con otro.

Entonces, dados mis intereses y la línea donde he centrado mi trabajo en el último tiempo, básicamente sobre transformaciones culturales y sus efectos para la constitución de los sujetos, es desde ahí, desde la perspectiva más bien simbólica, imaginaria, desde donde quiero orientar el comentario que voy a hacer. Pero, no voy a orientarlo solamente desde la perspectiva cultural de la familia en esa perspectiva imaginaria y simbólica sino que también, para retomar el tema que es una de las orientaciones principales hoy día, el de las políticas públicas, particularmente dada la concepción de que las políticas públicas siempre están vehiculizando concepciones de sujeto y concepciones de sociedad. Allí yo creo que hay un encuentro de cómo estas dimensiones imaginarias y simbólicas no solamente sirven para entender la sociedad y los fenómenos que ocurren con los sujetos, sino para entender cuáles son las apuestas ideales sobre sujeto y sociedad, en un determinado momento, de las políticas públicas.

Cierto es que el Estado se ha retraído, y ya no está de moda hablar del proyecto hegemónico del Estado como se hablaba en algún momento, se maneja una concepción más compleja, heterogénea, pero también más debilitada del Estado, pero sin duda ese proyecto está ahí, y si lo podemos ver para atrás actuando históricamente, creo que también es importante verlo en la actualidad, un proyecto que funciona desde la perspectiva de la imaginación, simbolización, legitimación.

Desde esta perspectiva que estoy tomando, más que hacer un comentario, tengo algunas preguntas que hacer a las expositoras. Una de las cosas que me quedó resonando, tiene que ver con la ponencia de Sonia Montaño. Es una pregunta que hay que entender quizás recordando que está hecha tomando la perspectiva de la familia como instrumento privilegiado y como vehículo, en cuanto a institución, de un proyecto ideológico, por más que podamos discutir de la fragmentación

y retracción del Estado, pero de un proyecto que se encarna en un concepto de familia, el que va a tener efectos. Me quedó dando vueltas, así, el tema de cómo pensar a la familia como medio y no como fin. Es algo que me gustaría preguntarle a Sonia Montañó.

Me pregunto si efectivamente uno puede pensar en una institución como la familia, cuando abordamos las políticas públicas, como medio. Si puede ser solamente pensada como medio y si no es que tomándola como mero medio tenemos el riesgo de olvidar esta reflexión que tiene que ver con la dimensión más política-ideológica de lo que allí se juega. En otras palabras, ¿es posible usar a la familia como medio evitando al mismo tiempo que se de el efecto de instauración y cristalización de los proyectos de ordenamiento de lo social y del sujeto que toda intervención supone?

Desde esa misma perspectiva yo quería recoger algo que me pareció extremadamente importante, interesante, estimulante, de la misma exposición de Sonia Montañó, que es esta pregunta acerca de por qué es la familia lo que es definido como objeto de las políticas, por qué siguen apuntando las políticas públicas al mismo lugar.

Es interesante pensar en políticas públicas y familia, pero me parece que ello no debe llevar a desconocer que la discusión sobre familia está en sus inicios. Es producto de un gran entusiasmo llegar ya al punto de abordar políticas públicas cuando hay una discusión enorme sobre frente a qué estamos con respecto a la familia, y voces que insisten en que ése es precisamente el punto a discernir. Esta pregunta de qué es la familia en la actualidad, es relevante. Frente a qué estamos, ¿frente a una crisis de la familia, como sostenía Gladys Acosta? Cuando hablamos de crisis de la familia, a qué estamos apuntando, ¿cuál es exactamente la crisis de la familia? ¿Cuáles son los niveles en que esta crisis se puede determinar? Si uno piensa que la familia se ha ido transformando permanentemente, esa transformación es una cuestión histórica. ¿Dónde determinar los puntos donde la familia hace crisis? ¿Qué podemos considerar la familia hoy?

Políticamente una de las cosas que ha sido mencionada acá y se ha discutido, y que se ha considerado un logro, ha sido intervenir en este tema de la familia pluralizándola, remarcando, retomando su heterogeneidad y hablando de familias, evaluando como un gran avance la visibilización de esta heterogeneidad. Una puede abrir algunas preguntas, ¿por qué no?, es precisamente el objeto de un foro de discusión. Entonces una puede preguntar si es que el concepto de familia, sobre todo desde una perspectiva feminista, es necesario de seguir manteniéndolo. Estoy hablando desde el punto de vista feminista. Estamos hablando de familias unipersonales, por ejemplo. A mí me hace problema, en términos conceptuales, hablar de familia unipersonal. Habría que discutirlo pero se me hace problemático pensarlo. Entonces, qué estamos ganando y qué estamos perdiendo con mantener el concepto de familia y la idea de familia, porque podríamos hablar de unidades sociales reproductivas o inventar otro nombre que dé cuenta frente a lo que estamos. Nuevamente enfrentamos la pregunta ¿basta con el gesto de la pluralización o tenemos que ir un poco más adelante y pensar cuáles son los costos y ventajas de seguir insistiendo en el tema de la familia y en la reflexión de lo que es la familia?

Ahora bien, quisiera ir al punto de las transformaciones de la familia, que han sido tocadas aquí. Desde mi perspectiva, me gustaría subrayar un elemento que recorre casi todas las ponencias que se han presentado. Un elemento central de las transformaciones es el tema de los procesos de creciente individuación frente a los que estamos y sus efectos. Se lo puede ver de diferentes maneras: se lo puede ver desde la perspectiva de los efectos de la retracción del Estado, del fenómeno de la tendencia a la retracción de lo público a la familia y, como Laura Pautassi mencionaba, de cómo se individualiza la responsabilidad. Pero también se puede ver en los modos de intervenir en el ámbito jurídico - aquí me voy a disculpar porque el Derecho no es mi especialidad-, me refiero en particular a la manera de enfocar ciertas problemáticas (en la exposición de Gladys Acosta aparece de manera muy nítida), de introducir el paradigma de derechos humanos y exponerlo desde la perspectiva de derechos individuales.

El individuo aparece fuertemente en el campo del Derecho, y entonces queda abierta una tensión, pues qué es un derecho de familia pensado desde el paradigma de los derechos humanos. La pregunta es si ello es la suma de los derechos de las mujeres más los derechos de los niños más los derechos de los hombres, o es otra cosa. La tensión entre este punto y el paradigma de lo individual ¿cuáles son los problemas y lo que nos facilita? Desde esa misma perspectiva, aunque estoy de acuerdo que ha habido una serie de avances en las últimas décadas, en ello coincido con Sonia Montañó y Gladys Acosta también, que impactaron en la familia, no sé si necesariamente plantearlo desde la mirada de los avances en el campo de los individuos vale como un juicio evaluativo que toca a la familia como institución, porque como institución es sistémica o estructural es decir, no es reducible ni segmentable en sus partes. Depende del punto de vista. Entonces, centro mi pregunta en las tensiones posibles entre familia e individuo desde una perspectiva jurídica y política. Pongo esta pregunta a Gladys Acosta y a Laura Pautassi.

Otro tema que me interesó mucho es el tema de la discrecionalidad, es decir de la reducción de la discrecionalidad subrayada por Gladys Acosta. Creo que efectivamente es un gran logro, tal como ha sido planteado por esta presentación, desde la perspectiva de que no se queda librado a los pre-conceptos de quienes tienen entre sus manos sancionar o administrar justicia. Pero, por otro lado, al ingresar a regular espacios no regulados, como el doméstico, o frente al hecho que aunque los niños sean ciudadanos, no lo son en el sentido de la ciudadanía pública ¿cuáles son los problemas que surgen? ¿Cuáles son las complejidades? En un texto muy interesante Habermas principalmente apunta en el sentido contrario al argumento de la reducción de la discrecionalidad, dice: esta es una época en que quizá tendríamos que pensar más –no lo llama discrecionalidad por cierto- en algo así como cómo aliviar esta dimensión de la norma, porque cuando tenemos que resolver por ejemplo con quién se va el niño, con la madre o el padre, cuando se entra a regular este tipo de relaciones estamos ante situaciones altamente complejas. Esta contradicción entre la nueva exigencia de la ética en lo social y el consecuente llamado a resoluciones, por un lado, y la limitación de la discrecionalidad en la aplicación de la ley, por otro, a mi juicio es un asunto extremadamente relevante abierto a la discusión.

Otro punto, que también cruzó todas las ponencias, de una u otra manera, tiene que ver con cómo esta reflexión siempre está topando con los cambios culturales. Es cierto que a veces la norma va detrás de la realidad social, como ha sido señalado, pero también es cierto que, como señala Luhmann, en ocasiones el discurso antecede a las prácticas. El ejemplo que se daba relativo al informe del SERNAM sobre que hay 170 mil mujeres y solo 19 hombres que toman las licencias asociadas al cuidado de los niños, las que están recientemente disponibles como derechos para ambos sexos, es muy ilustrativo. Muestra, por cierto, el voluntarismo de la norma, porque a veces la norma es voluntarista porque es utópica, y cuando se es utópico hay que ser voluntarista o de otra manera no funciona. Este desfase me parece que es importante de retomar del lado de lo cultural. Cuando pensamos en políticas públicas tenemos que pensar en intervenciones desde lo cultural, que quizá son a más largo plazo, pues son procesos más demorados con menos resultados inmediatos. Es necesario, para incorporar esta dimensión cultural, tomar en cuenta la dimensión del ritmo de los cambios y considerar que la temporalidad es un elemento central en la generación de políticas públicas exitosas y eficientes. No vale un derecho que nadie quiere tener, que es un poco el ejemplo que daba Gladys Acosta. Alguien debe querer tener ese derecho para hacerlo valer y hay que ver cómo hacer que ese derecho sea querido por las y los sujetos.

Para terminar, quisiera indicar algo que considero una cuestión de fondo en esta discusión y que aparece en las ponencias. Se trata de una tensión que creo que es política, respecto a los objetivos y los modos de intervención: ¿se debe intervenir para reconfigurar el espacio doméstico y hacer que los hombres participen o se debe intervenir para que la sociedad se haga cargo del trabajo reproductivo? El problema central es ¿quién se hace cargo de los costos de la reproducción? Antes la gran solución, lo había mencionado Laura Pautassi y lo han mostrado los historiadores, los Estados latinoamericanos a comienzos de siglo asumieron un modelo de bipartición entre los sexos

de las esferas productiva y reproductiva. Como eso se ha transformado, sin que haya una nueva propuesta, alguien tiene que pagarlo: ¿lo pagan los niños?, ¿lo pagan las mujeres?, ¿quién lo paga? ¿Se trata de reconstituir lo doméstico para que alguien más colabore o se trata de cambiar la perspectiva e insistir más del lado de responsabilidad social en el trabajo de lo reproductivo y generar un nuevo pacto?

### **Haydée Birgin**

Agradezco la invitación y muy especialmente a las ponentes de esta mesa cuyos trabajos me obligaron a repensar algunas cuestiones y colocar el tema en otros términos. Voy a comenzar retomando una pregunta Sonia Montañó: *¿ a qué países nos estamos refiriendo?* Dicho en otros términos *¿ de qué mujeres estamos hablando?* ¿ De las trabajadoras formales o del 40% que esta en empleos informales? Cambia el enfoque si pensamos que la mayoría carece de seguridad social y protección de la legislación laboral. Dos temas son centrales en este debate: los sistemas de seguridad social y la asignación de recursos presupuestarios, impuestos. De lo contrario, son paliativos que en última instancia se revierten en mayor exigencia a las mujeres.

No cabe duda que ha sido el movimiento feminista quien ha colocado en el debate público el tema de la doble jornada de trabajo y denunciado un “contrato sexual” que ya no corresponde a la realidad de hombres y mujeres y que sin embargo, en lo esencial, permanece sin cambio. Pero hoy, es un tema que preocupa a los ámbitos de decisión de la política económica internacional. Ya al inicio de los noventa un informe elevado por un grupo de expertos al Secretario General de la OCDE sostenía que las mujeres no pueden responder plenamente al cambio estructural ni contribuir a su configuración sin que se produzcan cambios paralelos en el modo de vida de los hombres. El reto del cambio estructural sería, para este informe, asegurar la compatibilidad de las obligaciones profesionales y familiares en la vida de cada individuo. Por eso, creo que esta reunión es oportuna y nos plantea el desafío de apostar a nuestra imaginación creadora para producir ideas innovativas capaces de producir cambios en la manera de abordar la articulación familia/trabajo

Una aclaración antes de iniciar mis comentarios. El término “conciliación” –quizás por deformación profesional- no me parece el adecuado y no expresa lo que en realidad estamos planteando. Esta asociado a “armonía” y parecería que podría reducirse a una cuestión de relaciones interpersonales o de negociación entre partes iguales. En el caso de las mujeres dista de estar colocadas en esa situación y que tengan capacidad de negociación en este contexto. Prefiero hablar de “articulación” familia/trabajo.

Hay coincidencias entre todas las ponentes sobre el tema y sus dificultades aunque este abordado desde ópticas muy distintas. Irma Arriagada, Ana Sojo, Sonia Montañó y Laura Pautassi, acuerdan en que hay un incremento en el trabajo de las mujeres, en la participación en la fuerza de trabajo y en el trabajo del hogar. Se amplía el uso del tiempo laboral y se reduce la permanencia en las familias. Esta flexibilización laboral que significa trabajo nocturno, domiciliario, jornadas parciales, crea serias tensiones y las respuestas es distinta.

Irma Arriagada, en su trabajo “*Los límites del uso del tiempo: Dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo*” realiza un diagnóstico de situación en el cual apunta a los nudos centrales de la cuestión: la necesidad de una “Nueva Arquitectura del Bienestar Social” que organice la producción y reproducción de manera más equitativa. En ese marco analizar el tiempo y cuidado, tiempo laboral y el traslado de hombres y mujeres. Resalta la dificultad de medir el trabajo de reproducción social y su cualificación estadística. En la medida que las estadísticas no pueden funcionar con las categorías con que se maneja el sistema económico. Los resultados de la encuesta muestran el reparto del tiempo destinado trabajo doméstico y cuidado familiar y la desigualdad entre varones y mujeres. Esto resulta contradictorio con la tendencia de las últimas décadas que muestran que las mujeres se aproximan al modelo masculino de participación. Como bien lo señaló Sonia Montañó los marcos conceptuales terminan reflejando determinados tipos de política.

En el trabajo de Arriagada aparece claro que cuando se refiere a políticas de conciliación, se refiere a cambios en la economía, la cultura y la política. También en la necesidad de transformar el paradigma de producción señalando que las mujeres emergen al escenario público incorporándose al mercado de trabajo con doble jornada, en el hogar y en el mundo laboral.

Laura Pautassi, Eleonor Faur y Natalia Gherardi, en su trabajo “*Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones*” colocan el tema en el contexto de vulnerabilidad laboral y exclusión social poniendo de relieve que las legislaciones laborales cubren sólo un porcentaje de las mujeres trabajadoras: las formales, dejando de lado una gran cantidad de mujeres que se ven reducidas a la informalidad como única forma de inserción y obtención de un ingreso. No cabe duda la incidencia que han tenido las políticas de corte neoliberal que implicaron transformación de la estructura del Estado y en su facultad de intervención y regulación sobre la economía y mercado de trabajo. Aunque resulte paradójico, señalan Pautassi, en forma paralela a la aplicación de las medidas flexibilizadoras de cuño neoliberal, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores/as, se fueron concretando una serie de acciones positivas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, generando así, una tensión permanente entre el reconocimiento de la diferencia para garantizar igualdad de oportunidades y la división sexual del trabajo al interior de la familia

El trabajo de Ana Sojo “*Estado, Mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política*” resume los principales ejes del debate –de larga data- en relación con la interpelación entre Estado, mercado y familia. Para ello realiza un breve recorrido por los ejes centrales de las principales corrientes doctrinarias y autores que han desarrollado esta perspectiva, relacionándola con el surgimiento y consolidación de los modernos estados de Bienestar. Este recorrido es abordado desde la perspectiva de género, clasificando en tres momentos la producción teórica.

Un primer momento, se caracteriza por la relación entre género y Estado, definida la misma como de “exterioridad”, en la cual el énfasis no estuvo colocado en analizar cómo incorporar el género en las políticas públicas, sino que se buscaba ahondar en las raíces del patriarcado y la definición de un sistema sexo-género relacionado con la escisión público-privado. La autora señala como el Estado contribuyó en dicha escisión a partir de atribuir papeles diferenciados a hombres y mujeres, especialmente a partir del diseño de políticas públicas que se expresan en torno a la educación, los derechos políticos, el matrimonio, la familia. El Estado de bienestar constituye un ejemplo claro al respecto.

Un segundo momento, según Sojo, es aquel que concentra las principales teorías feministas y teóricos bienestaristas, en torno al debate entre Estado de Bienestar y la consideración de la mujer y sus derechos dentro de las estructuras estatales. Así señala Sojo que, tal como demostraron los estudios de género, la familia es parte constitutiva e inseparable de las estructuras del Estado de bienestar, resultando los sistemas familiares, complejas estructuras que incluyen aspectos económicos, culturales, morales, entre otros. A partir de la consideración de la ciudadanía social y el reconocimiento de derechos específicos para las mujeres, entre ellos los reproductivos y las responsabilidades de cuidado compartidas, son que se modifica la estructura de los estados de Bienestar.

Para ejemplificar este proceso, Ana Sojo se basa en Luigi Ferrajoli, al señalar que la discriminación de la mujer llega al más alto grado de insatisfacción en términos de “derechos-expectativa” o derechos a (trabajo, acceso a puestos de decisión, derecho a la elección de tareas de cuidado) para lo cual deben construirse garantías sexuadas para lograr su disfrute, como el caso de las acciones positivas. Agrega, siguiendo nuevamente a Ferrajoli, que el reto consiste en elaborar una garantía de la diferencia que garantice, a su vez, la igualdad, “igualdad que siempre es una utopía jurídica, transgredida por las razones que sustentan las desigualdades. Estrechar la brecha entre derecho y realidad, entre la normatividad y la efectividad es el papel de adecuadas garantías que tutelan los derechos”.

Sojo señala medidas en el campo jurídico que son muy innovadoras respecto de la gestión de ámbitos tradicionalmente privados. Es el caso de la violencia doméstica o de la paternidad responsable, con legislaciones interesantes en América Latina. Coincido con su planteo y creo que ha habido aportes importantes desde ese campo, ahora bien la legislación española puede ser “innovadora” pero dudo que eficaz. ¿Qué quiere decir que una legislación sea integral? ¿Porque una legislación tiene que invadir el ámbito de la política pública? No cabe duda que las mujeres que sufren violencia tienen que gozar de atención jurídica, asistencia psicológica y apoyo. Ahora bien ¿por qué la reinserción laboral es un problema de mujeres víctimas de violencia? ¿El resto de las mujeres no lo necesita? Me parece que se confunde lo que debe incluir una ley y lo que es propio de una política social universal y para todas las mujeres. Si no llegamos al ridículo que para obtener ciertos apoyos del Estado hay que ser golpeada. Las leyes son pautas de acción y definen situaciones por ejemplo que se entiende por violencia, también es la ley quien le dice al Juez que medidas debe tomar. Ahí termina la función de la ley y la justicia. El resto es un tema de la política social, de los organismos de la mujer. Sojo lo plantea correctamente, al señalar que “corresponde a la naturaleza de las nuevas tareas que ha ido asumiendo el Estado de Bienestar”.

Por último, Sojo se refiere a un tercer momento que es el que concentra el debate en torno a la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo. Aquí la autora delinea los principales ejes de la discusión europea para centrarse en las políticas de conciliación trabajo-familia en América Latina y el Caribe, particularmente el Istmo Centroamericano, relacionando las condiciones de precariedad en la inserción de la mujer en el mercado de trabajo con la situación de pobreza que viven las familias.

Si bien es interesante el planteo inicial, respaldado por algunas evidencias empíricas, sería recomendable seguir analizando y avanzando en el diseño de políticas específicas que se inserten en los sistemas de seguridad social, para evitar, lo que Sojo también señala, que el cuidado continúe en manos de las mujeres -mujeres por otra parte sobrecargas de tareas productivas y con una triple jornada- y siga considerándose como un bien privado y no público.

En otro orden, Gladys Acosta en su ponencia “*Cambios Legislativos en la Formación y disolución de Familias: Una mirada de contexto*” analiza el derecho de familia y la importancia de la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo los derechos individuales de cada uno de los miembros de la familia. La incorporación de la CEDAW al derecho interno de los países permitió democratizar en toda la región el derecho de familia.

Yo creo, que más allá de las diferencias y discriminaciones que todavía puedan subsistir, hoy tenemos en casi todos los países régimen de patria potestad compartida, igualdad entre mujeres y varones, el derecho de la mujer de fijar su domicilio, por lo menos en Argentina el derecho de la madre en representación de su hijo de reclamar el reconocimiento de la paternidad. Es decir, hay un conjunto de derechos que han permitido democratizar las relaciones de familia en la legislación. Esto responde también a una necesidad que ya venía de finales de la década de los setenta en que mal podían desarrollar políticas tendientes a incorporar mujeres al trabajo o pretender otorgarles crédito para la producción cuando eran incapaces. Había una necesidad imperiosa, al estilo de desarrollo de ese momento, de hacer que las mujeres fueran sujeto de derechos ya que de lo contrario no podían ser sujeto de crédito. Sin negar las luchas sociales por lograr la igualdad, no hay duda que las reformas legislativas fueron un imperativo del modelo de desarrollo y de los procesos de modernización

Gladys Acosta se refiere a los avances en materia penal y en especial a la eliminación de discriminaciones en el Código. La idea de la honestidad, el honor ha sido reemplazado por “delitos contra la integridad de las personas”, que ha sido importante como bien se señala en el trabajo.

En general solemos hablar del “género en el derecho” y omitimos “el derecho en el género” o sea el derecho como creador de género. ¿Que otra cosa es la figura de “mujer honesta” o “hijo natural” sino creaciones del derecho?. No coincido con Acosta en dos aspectos: uno es el tema del

infanticidio y el otro es el tema de criminalizar lo que para mí son problemas sociales. Que muchos hombres abandonen a sus familias no es algo que debemos aplaudir, pero creo que la respuesta del Estado no puede ser criminalizarlos. En Argentina, hay muchos hogares en los cuales el hombre perdió su trabajo, no logró volver a reinsertarse en el mercado laboral y su crisis fue de tal envergadura que solo pudo huir. La desocupación es una realidad social y creo que estamos en condiciones de pensar otros mecanismos de apoyo a los desocupados o a las mujeres madres que no pasa, justamente, por criminalizar conductas. Conductas, insisto que tiene un profundo carácter social. No estoy hablando de algunos hombres de clase alta que a lo mejor también abandonan a sus hijos, pero tiene recursos suficientes para mantenerlos. No son esas familias las que me preocupan. En síntesis no creo que debemos criminalizar lo que es un problema social.

Con relación al infanticidio tampoco coincido con Gladys Acosta. Es mucho más común en toda la región latinoamericana de lo que pensamos. Es un tema grave y todos los sabemos. El código Penal argentino de 1920, anterior a la última reforma contemplaba la situación de las mujeres que en el periodo de puerperio cometían infanticidio, para esa situación el Código tenía atenuantes importante. Pues bien, algunas feministas y mesiánicas que se arrojan la “representación” de las mujeres, junto a legisladoras que participaron en la reforma penal, entendieron que hacer referencia al “puerperio” era discriminatorio para las mujeres. O sea, que al sacar ese término quedó como homicidio agravado por el vínculo, sin atenuantes y a esas madres les corresponde cadena perpetua. Toda la Argentina está conmovida porque tuvimos el primer caso que se juzgó después de la reforma y le tocó a un Tribunal Oral de la Provincia de Jujuy –el caso Tejerina- y el movimiento de mujeres “se desayunó” que esta chica iba a ser condenada a cadena perpetua gracias a la brillante reforma hecha en nombre de la igualdad de las mujeres. La movilización fue muy grande, los jueces tomaron en cuenta el contexto de esta niña –familia violenta, ocultamiento del embarazo etc.- y le dieron 14 años. Seguramente en la cárcel no va a tener una psiquiatra, o un psicoanalista ni el apoyo que ella pueda necesitar para poder repensar lo que ha hecho.

No coincido con el lugar que tanto Elizabeth Jelin como Gladys asignan a la ley. Creo que es otorgarle un excesivo poder. La ley es un instrumento en el contexto de una política pública, pero nada más. No resuelve ningún problema “per se”. Cuando Gladys dice, por ejemplo, “para evitar que las familias se desarticulen las leyes tienen que exigir al responsable y hacerlas cumplir”. No hay ninguna ley en el mundo que pueda hacer cumplir una paternidad responsable. Es un problema social, cultural, también económico y requiere de políticas públicas. A veces, la familia no puede como lo que planteó Sonia Montano, ser subsidiaria del Estado. Son cosas distintas, porque la familia tiene un rol y me parece que el rol del Estado no puede quedar subsumido en delegaciones a las familias más allá de problemas que tenemos ahora.

Coincido con Gladys Acosta en relación con que el acoso es un problema. Creo que no se va a resolver criminalizándolo, pero tendría que haber una estrategia comunicacional que condene socialmente el acoso sexual a las mujeres o los más débiles en general los niños/as. Gladys Acosta plantea muy bien el tema de la violencia contra los niños. Argentina y toda América Latina cuentan con suficiente legislación en materia de violencia familiar. América Latina fue pionera y tiene una legislación muy superior a la que tiene toda Europa, por suerte nos pudimos separar de España en este tema y tenemos juristas y teóricos del derecho lo suficientemente importantes como para haber pensado, que frente a un conflicto social y familiar, la respuesta no puede ser solo criminalizar sino que tenemos que encontrar formas familiares y sociales de resolución. En esto es indiscutible el papel del poder judicial y de las políticas sociales. Las dificultades que tenemos con la ley de violencia no debemos achacarla a la ley, sino a la falta de acceso a la justicia. Se entiende por acceso a la justicia no sólo contar con un patrocinio letrado, ese es el punto de llegada, en especial para las mujeres, pero cómo se sostienen durante el proceso judicial y esto requiere de una política social de apoyo. A la vez, se requiere de una resolución judicial justa y en tiempo, si no, no hay justicia. Eso implica una reforma judicial que agilice los trámites, que los jueces sean elegidos por



concursos públicos y de oposición. Y, lo que no es menos importante es una conciencia de que el acceso a la justicia es un derecho ciudadano y por lo tanto exigible al Estado.

A diferencia del derecho de familia en el cual la igualdad ha sido consagrada, como bien lo señaló Pautassi en su intervención, la igualdad no es el tema central del derecho de trabajo, sino la nivelación de los desiguales. La nivelación de desigualdades se produjo no considerando la igualdad de oportunidades sino discriminando un grupo, las mujeres, por sobre ambos grupos de trabajadores desprotegidos, varones y mujeres. También hay que pensar el derecho de trabajo imbricándolo con el modelo de desarrollo económico, si se hace un análisis de sentencias judiciales de jueces del trabajo, se puede ver en los gobiernos que se han ido sucediendo, la prioridad en un costado y otro en un modelo económico, para saber qué van a plantar los jueces en materia laboral. Precisamente el trabajo que expuso Pautassi, analiza la conciliación de trabajo familiar desde uno de los mecanismos importantes de intervención y da cuenta de cómo se promueve o no la conciliación y de qué manera la incorporación del principio de igualdad en la legislación crea un escenario diferente. Igualdad y diferencia son los dos términos que le permiten a las autoras de éste trabajo a plantear el tema y plantearnos después un poco a modo de conclusión que la diferencia sexual y reproductiva entre hombres y mujeres legitima un trato distinto.

Las propuestas de Irma Arriagada y de Laura Pautassi tienen puntos en contacto aunque matices distintos. Después de leer los dos trabajos, la pregunta que me surge es: ¿cuál es el límite de una política de conciliación en un contexto de alta vulnerabilidad?. Pautassi van más allá de éste interrogante y se plantean ¿cómo se da la conciliación en el marco de la transformación económica actual?. Coincide con lo planteado por Sonia Montañó en su referencia a la relación de Estado-familia-mercado desde una perspectiva distinta, incluyendo el género.

Del análisis de los trabajos, parecería que las propuestas de conciliación se limitan a: la licencia por maternidad o a algunas licencias parentales, al tema de las guarderías, pero no pasan de allí. Hay un modelo de intervención social que va más allá de una política concreta focalizada, que tiene que ver con la política de transporte, con la política impositiva, con la política redistributiva, con la política de la educación o con la regulación laboral. Me parece que con ese conjunto de políticas públicas es que uno incide o no, facilita o no, concilia o no la relación entre el mercado y familia.

Coincido con lo expuesto por Laura Pautassi sobre esta paradoja que pese a los reconocimientos de los principios de igualdad, las políticas macro y meso no observaron ninguna dimensión de género. Se limitaron a legislación de igualdad de oportunidades, educación para combatir los prejuicios y red de contención a las mujeres que difícilmente acceden a empleos plenos y en cambio reciben programas sociales focalizados para casos de extrema pobreza.

En su trabajo, las autoras señalan que la maternidad dejó de ser una función social protegida por el estado de bienestar para pasar a ser una cuestión individual, agravada por el retiro del Estado de los servicios estatales. El planteamiento de Elizabeth Jelin de repensar el tema de las políticas universales, me parece fundamental como desafío para el movimiento feminista, los organismos de la mujer de pensar el tema no solo desde lo sectorial. Irma Arriagada hace una cita interesante de Rosyska Daarcy de Oliveira en referencia a la reingeniería del tiempo y habla de las formas de organización social y no una negociación privada entre hombres y mujeres dentro de la casa. Esto que resulta tan obvio en esta mesa, con Teresa Rodríguez, con Paz López, nos tocó escuchar en México a consultoras del gobierno trasladar las negociaciones del ámbito público al ámbito de la familia, aunque estén encubiertas en este concepto de “democratización familiar”.

A modo de síntesis: lo que esta en juego es el modelo económico, sin un modelo mas redistributivo es difícil pensar en articular familia/trabajo. No hay duda que se requiere una profunda transformación cultural que coloque la relación entre los sexos en un plano de equidad. Kathya Araujo planteó con mucha claridad la organización de la familia, y -coincido - que no es el concepto de familia tradicional pero sí con división de roles muy estereotipados, que es funcional a

un modelo de desarrollo industrial y parecería que hoy es un obstáculo al propio desarrollo económico.

Pensar la articulación familia/trabajo requiere superar el análisis tradicional de la política social que reduce el tema a la provisión de bienes y servicios y a la seguridad social, dar cuenta de otros componentes de la intervención social del Estado que actual como condicionantes de la vida de las mujeres. Es necesario superar los enfoques tradicionales de la política social para abordar el tema desde el conjunto de las políticas públicas para analizar el impacto que los diferentes instrumentos de intervención tienen en las condiciones de trabajo, familiares, sociales y políticas de las mujeres. El tema debe ser considerado desde una estrategia global de intervención estatal e incluir, además, el papel de las instituciones privadas (familia, iglesia, sindicatos, instituciones sociales) que inciden en la vida de las mujeres. El Estado va conformando las distintas dimensiones de la condición social de la mujer, es decir, el conjunto de determinantes institucionales regulatorios que gravitan sobre su vida reproductora, laboral y educativa y su participación política. No podemos olvidar que la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico que la sustenta, por lo tanto las opciones de política social quedan reducidas a aquellas modalidades compatibles con la estrategia de crecimiento adoptada.

## **IV. Políticas hacia las familias por grupos etarios: ¿Solidaridad intergeneracional?**

---



## **A. Cohabitación y matrimonio: disparidades en el origen y en el desempeño y sus implicaciones en materia de protección social**

---

*Jorge Rodríguez*

### **1. Uniones consensuales y matrimonios: diferencias con especial atención al proceso de crianza**

Cuando el matrimonio predomina como contexto de la reproducción y de la crianza tiende a suponerse que el proceso formativo de la prole se desarrolla en el marco de arreglos familiares y domésticos que cuentan con los dos progenitores, que funcionan armoniosamente y al amparo de todas las obligaciones, garantías y reconocimientos que implica la normativa nacional que rige tal institución. Frente a esta imagen de las familias/hogares,<sup>69</sup> biparentales formales como el espacio doméstico natural y adecuado para la crianza siempre han existido imágenes y realidades alternativas (que pueden ser, incluso, mayoritarias en términos numéricos).

---

<sup>69</sup> La distinción entre familia y hogar es un asunto conocido y disputado. En principio, no hay duda de que la familia se relaciona primariamente con el parentesco (por sangre o adquisición mediante matrimonio o unión) mientras que el hogar con la coresidencia y la realización de actividades domésticas. En los estudios basados en censos o en encuestas, sin embargo, ambas entidades tienden a superponerse. En este documento, cuyo componente empírico se basa en el procesamiento de microdatos censales, la entidad efectivamente usada es el hogar. No obstante, para centrar el análisis en las relaciones familiares, se usó un criterio de parentesco filial para seleccionar los casos de estudio, tal como se explica en el marco metodológico.

Una de ellas es la de los matrimonios que no funcionan y su resultado en separaciones y/o abandonos. La otra es la de los escenarios alternativos de pareja y crianza dentro de los cuales sobresalen dos: (a) el biparental en que la unión de la pareja no es formal sino libre o consensual, que en este trabajo se denominarán familias/hogares biparentales informales; y (b) el uniparental ya sea por falta de pareja transitoria (migración) o permanente (nunca se estableció o hubo una separación o viudez).

Las similitudes y diferencias entre estos tres tipos de escenarios son un tema de creciente preocupación en numerosos países del mundo (Kiernan, 2004; Manning y otros, 2004; Raley y Wildsmith, 2004; Kaztman y Filgueira, 2001; Filgueira, 1998). El papel de las uniones libres como escenario alternativo para la vida de pareja y, en particular, para la reproducción y la crianza genera un amplio debate porque la naturaleza de estas uniones ha cambiado con el tiempo, varía entre regiones del mundo y grupos socioeconómicos y, sobre todo, parecen existir varias modalidades de unión libre, las que se relacionan de distinta manera con la crianza.

Entre las modalidades de unión libre, la literatura de los países desarrollados destaca dos. La primera es una alternativa “posmoderna” al matrimonio en la cual se actúa de una manera muy similar a la unión legal pero por razones culturales no se contrae un vínculo formal. La segunda corresponde a un período de “ensayo” y, por lo mismo, tener hijos está fuera del horizonte de interés. Es una modalidad emergente por cuanto este período de ensayo se ha asociado típicamente con algunos de los rasgos característicos de lo que se ha denominado modernidad tardía (Beck-Gernsheim, 2002), tales como la ampliación de los espacios para el ejercicio de la sexualidad, la incertidumbre vital y, por ende, resistencia a adquirir compromisos de largo plazo, y la anteposición del proyecto individual a otros proyectos (en este caso el de pareja o familia). Ahora bien, si el ensayo resulta la relación de pareja puede consolidarse y proyectarse a largo plazo sea en un formato de unión libre “afluente” (es decir, decidida no por restricciones económicas sino por un patrón cultural de rechazo, o desinterés al menos, respecto de la formalidad matrimonial) o bajo una modalidad de matrimonio legal.

Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que hasta hace unas cuatro décadas las uniones consensuales en Europa se vinculaban no a la afluencia o a la reflexividad sino a la exclusión, la postergación y falta de opciones (United Nations, 2002). Claramente esa es la asociación que todavía se verifica en América Latina y el Caribe donde sin excepción la informalidad conyugal es mucho más frecuente entre los grupos más pobres y no se trata de uniones de ensayo porque en materia reproductiva son similares a los matrimonios (Rodríguez, 2005a; Castro 2001). Esta realidad de uniones libres que funcionan como alternativas de largo plazo al matrimonio —pero que no son modernas lo que se evidencia en que tienden a ser más frecuentes entre grupos más bien tradicionales como los habitantes del campo o los pueblos indígenas— sitúa a las uniones consensuales en el centro de otro debate, específicamente el que se refiere al proceso de formación y crianza de la prole, así como el de construcción de un acervo común y de reconocimiento social de la pareja.

Este debate se ordena por una hipótesis: las uniones consensuales tienen un desempeño inferior a los matrimonios en los aspectos relevantes para la pareja, es decir el bienestar y la felicidad de sus miembros, la armonía de sus relaciones y la formación de los niños.<sup>70</sup> Esta hipótesis tiene una premisa lógica: la cohabitación corresponde a una modalidad de pareja diferente al matrimonio y en su caso operan mecanismos que le generan desventajas, respecto de los matrimonios, para el cumplimiento los cometidos esenciales de una pareja de largo plazo.

---

<sup>70</sup> Para una detallada exposición de estas desventajas considerando evidencia de países desarrollados puede acudir al texto de Popenoe y Dafoe, 2002 y/o a su resumen en INTERNET ([www.smartmarriages.com/cohabit.html](http://www.smartmarriages.com/cohabit.html)).

### a. ¿Cuáles son estos potenciales mecanismos?

En primer lugar están las desventajas institucionales (tanto por normas como por prácticas), cuya fuente es el trato diferenciado que la legislación, los organismos oficiales y otros actores relevantes otorgan al matrimonio y a la unión libre y que sistemáticamente implica desmedro para estas últimas por: (i) no reconocimiento de derechos; (ii) exclusión de programas de asistencia; (iii) invisibilización y, por ende, imposibilidad de acreditar situación conyugal en circunstancias que es menester hacerlo (postulación de hijos a escuelas, repartición de herencias, transferencias de recursos acumulados o de seguridad social, solicitud de créditos, etc.); (iv) prejuicio que conlleva una actitud y conducta discriminatoria dentro de instituciones relevantes (como la escuela). En este frente está una de las razones que más se esgrime en la literatura para explicar la declaración de preferencia por una unión formal que suelen hacer las mujeres, incluso muchas que en la práctica conviven.<sup>71</sup> Se trata de las responsabilidades de crianza y protección de los hijos y de las mujeres en caso de separación, que históricamente han aplicado sólo para los matrimonios (Castro, 2001; de Vos, 1998).

En segundo lugar están los mecanismos socioculturales, cuya base es una valorización social inferior de las parejas de hecho respecto de los matrimonios formales, lo que afecta la autoimagen de los miembros y entraña riesgos de exclusión, prejuicio o rechazo social: *“en el sistema de valores dominantes (en América Latina), las uniones consensuales gozan de pleno reconocimiento social, aunque rara vez se les confiere el mismo prestigio social que a los matrimonios formales”* (Castro, 2001, p. 42).

Finalmente se encuentran la inestabilidad y fragilidad de las relaciones familiares (en particular para los/as niños) que suele ser mayor entre las uniones consensuales que en los matrimonios (Manning y otros, 2004; Naciones Unidas, 2002; Castro, 2001; Glazer, 2001; Kaztman y Filgueira, 2001; Filgueira, 1998). Tras este mecanismo hay hipótesis subyacentes relativas a la razón de fondo por la cual la gente “solamente se une y no llega a casarse”. Estas hipótesis se bifurcan entre las que subrayan la condición de marginalidad de estas uniones —y, por lo mismo, su dificultad para cumplir los criterios de logro o los desempeños convencionales— y las que relevan el menor compromiso de la pareja a largo plazo: *“la cohabitación involucra un menor compromiso que los matrimonios”* (Coppola, 2004, p. 222), lo que implicaría una mayor volatilidad y rotación de las parejas (Raley y Wildsmith, 2004; Popenoe, 1988), una menor dedicación a las actividades comunes y una propensión más baja a acumular acervos para el futuro. Y, en general, hay consenso en que el compromiso de los padres con las actividades escolares de sus hijos influye de manera decisiva en su trayectoria y rendimiento escolar (Brunner y Elacqua, 2003). Por cierto, en esta cadena de relaciones, se pasa de contrabando la hipótesis de que un eventual menor compromiso de las parejas se expresa también en menor compromiso con los hijos, lo que no tiene fundamentos teóricos ni empíricos claros.

Estas distinciones se relacionan con la heterogeneidad dentro de las uniones libres, un asunto obvio cuando se contrasta la cohabitación “moderna” de los países desarrollados y la unión sin papeles “tradicional” en América Latina y el Caribe; pero incluso dentro de los países desarrollados se reconoce una amplia variedad de situaciones. Dentro de los numerosos esfuerzos por retratar esta heterogeneidad (Rodríguez, 2005a; Raley, 2001; Manning, 1993) cabe mencionar uno muy reciente que usa el procedimiento de “tipo ideales” y ofrece un cuadro de seis “tipos” cuyos extremos son la

---

<sup>71</sup> En un estudio cualitativo en Costa Rica se halló que: “Debido a un menor grado de protección legal para la mujer en uniones informales, la mayoría de los encuestados consideraron que las uniones consensuales eran menos favorables para las mujeres y sus hijos y más ventajoso para los hombres, permitiéndoles a ellos formalizar la relación sin el compromiso a largo plazo que la unión legal conlleva” (Glazer, 2001, p. 72). Nótese que la discriminación se verifica aún en países desarrollados en los que la cohabitación se ha incrementado significativamente en los últimos años “En Alemania, la protección de la familia está amparada en la constitución se aplica solamente para los matrimonios y no a matrimonios como sociedades.” (United Nations, 2002, p. 75).

unión libre “marginal” y la unión libre indistinguible del matrimonio (Heuveline y Timberlake, 2004).

En general, la evidencia disponible sugiere que efectivamente las uniones libres tienden a ser menos duraderas, incluso cuando incluyen la tenencia de hijos, lo que es considerado perjudicial para los niños por su mayor exposición a conflicto y ausencia de uno de los progenitores (Raley y Wildsmith, 2004; Manning y otros, 2004; United Nations, 2002; Cabella y Vigorito, 2002; Bumpass y Lu, 2000; Castro, 2001). Sobre los otros aspectos, la evidencia en los países desarrollados, que poseen mejores fuentes de información, no es concluyente aunque hay varios estudios que encuentran que las uniones consensuales experimentan mayor frecuencia e intensidad de conflictos y tienen peores desempeños en esferas como la salud y el rendimiento escolar de los niños (Raley y Wildsmith, 2004; Bumpass y Lu, 2000; Castro, 2001).<sup>72</sup> Los datos de los países desarrollados tienden a mostrar que las disparidades de desempeño de las uniones libres persisten luego de controlar la situación socioeconómica. En América Latina y el Caribe, en cambio, este asunto despierta polémica y fricciones. Aunque varias investigaciones sugieren que, incluso controlando la situación económica de la pareja, las uniones consensuales tienen un rendimiento inferior en materia de formación de los hijos<sup>73</sup> (Cerruti y Binstock, 2004; Ribero, 2001; Filgueira, 1998; Castro, 2001) hay investigadores que objetan por razones sustantivas, metodológicas y operativas estas conclusiones (Cabella y Vigorito, 2002).

Precisamente este estudio indaga de manera preliminar en esta asociación. Para ello compara las trayectorias escolares de niños que viven en contextos conyugales diferentes. Ahora bien, si tales contextos difieren en variables que tienen reconocidos efectos sobre el rendimiento de los niños resulta imprescindible distinguir su efecto del que puede atribuirse al contexto nupcial en sí. Cabe subrayar que los antecedentes disponibles sobre las características de las uniones consensuales en América Latina (Rodríguez, 2005a) sugieren que estas son más frecuentes entre los grupos pobres y menos educados así como entre las parejas más jóvenes. Esta asociación refuerza la necesidad de controlar el efecto exógeno de tales variables, pues una eventual asociación entre la unión libre y un desempeño inferior de los niños pudiera ser resultado exclusivo de su peculiar perfil socioeducativo y etario, claramente en desventaja de recursos materiales y experiencia para apoyar el desarrollo de los niños.

Los vínculos entre contexto de crianza en el que viven los niños y desempeño escolar pueden variar según la edad de los niños, pero no es evidente cómo operaría esta influencia. Por un lado, una menor edad puede amplificar el efecto porque la importancia del ámbito familiar parece ser más grande en las etapas iniciales de la infancia. Por otro lado, una mayor edad puede recoger efectos acumulados o ser justamente aquella donde la presencia parental tienen efectos más decisivos en ámbitos y decisiones específicas (por ejemplo, la deserción escolar). En tal sentido, hacer el análisis diferenciando la edad de los niños es una ventaja.

En síntesis, el análisis debe controlar factores exógenos por cuanto hay diferencias relevantes y sistemáticas entre los distintos contextos nupciales y en general tales factores exógenos influyen en el desempeño escolar de los niños en un sentido que puede anticiparse: inferior en los contextos nupciales informales. Adicionalmente, el análisis debe controlar la edad de los niños porque la literatura previa sugiere que el efecto del contexto familiar sobre la conducta de los niños difiere según la edad, aunque en materia de desempeño escolar la dirección de este efecto no es evidente.

Cabe subrayar desde el inicio que por razones lógicas (ausencia del factor tiempo por tratarse de datos de momento), teóricas (la complejidad y variedad de factores determinantes del desempeño escolar, así como la ausencia de marcos de referencia sobre los mecanismos a través de los cuales se

---

<sup>72</sup> Sobre esta materia existen opiniones y datos discrepantes, pues su evaluación es dificultada por la gran diversidad de situaciones de cohabitación (Manning y otros, 2004), un asunto que será discutido en este estudio.

<sup>73</sup> Por ejemplo, Kaztman concluye que: “Los niños cuyos padres biológicos han formalizado su unión exhiben, promedialmente, mayores logros educativos que sus pares en cualquier otro tipo de configuración familiar” (citado por Cabella y Vigorito, 2002).



transmite la influencia del contexto nupcial sobre el desempeño) y empíricas (las limitaciones de la fuente, muchas de las cuales no se resuelven con el procesamiento de los microdatos censales), *los resultados de este trabajo no tienen pretensiones explicativas*. El hecho de trabajar con datos censales<sup>74</sup> permite aproximaciones estadísticas simples pero poderosas e inexploradas (porque los datos de encuestas no se prestan para ello), y que además no tienen el problema de la representatividad muestral, pero sus resultados siguen siendo solo asociaciones empíricas que se mantienen luego de controlar algunas pocas variables del amplio conjunto de determinantes del desempeño escolar. Otra advertencia que cabe efectuar, es que el trabajo está más interesado en los temas relativos a las uniones que en el desempeño escolar. En tal sentido, el grueso de las conclusiones, así como de las reflexiones de política, tienen que ver con el tratamiento institucional y sociocultural de los diferentes tipos de unión.

## **2. Marco metodológico: fuentes de datos y casos de estudio, especificidades de la información, procedimientos y definiciones operativas**

### **a. Las fuentes de datos y los casos**

Aprovechando la disponibilidad de microdatos censales y de la información que estos proveen sobre condiciones socioeconómicas, estado conyugal y coresidencia filial se investigó si hay diferencias en materia de trayectoria escolar de los niños según tipo de unión prevaleciente en el hogar controlando un conjunto de factores exógenos entre ellos la situación socioeconómica. Se examinaron tres países —Chile, México y Panamá— respecto de los cuales ya había experiencia con sus datos censales y evidencia sistematizada respecto de las uniones consensuales y sus características (Rodríguez, 2005a).

### **b. Las especificidades de la información**

Para clasificar el tipo de arreglo doméstico (hogar) en que viven los niños se usan dos atributos. En primer lugar el estado conyugal del jefe. En los censos esta consulta procura capturar la condición de pareja de la persona en un horizonte de tiempo relativamente prolongado y normalmente asociado con la situación legal de la misma. En segundo lugar la situación doméstica del hogar la que mediante la consulta sobre relación de parentesco con el jefe de hogar intenta captar la situación de hecho de la pareja al momento del censo (hay o no hay pareja del jefe residiendo o presente en el hogar).

La consulta por estado conyugal se efectúa en los censos (ronda de 2000) de los tres países analizados con bastante similitud pero con algunas especificidades que cabe presentar y examinar. En el caso de Chile (2002), la consulta es la número 27, se hace a las personas mayores de 15 años y alude *al estado civil o conyugal actual* siendo las opciones de respuesta las siguientes: (1) casado/a, (2) conviviente/pareja, (3) soltero/a, (4) anulado/a, (5) separado/a, (6) viudo/a. En el caso de México (2000, cuestionario ampliado) la consulta es la número 21, se efectúa para las persona de 12 años y más, su encabezado refiere a *“situación conyugal”* y las opciones sobre *situación actual* son: (1) vive con su pareja en unión libre, (2) está separado, (3) está divorciado, (4) es viudo, (5) está casado sólo por el civil, (6) está casado sólo religiosamente, (7) está casado civil y religiosamente, (8) está soltero. En el caso de Panamá (2000), la consulta es la número 4, se le pregunta a todas las personas, refiere al estado conyugal y sus opciones de respuesta son: (1)

<sup>74</sup> En rigor, en México se trata de la muestra del 10% del censo, que tiene aproximadamente 10 millones de casos (y un diseño muestral que cubre casi del 100% para municipios con poca población y llega a coberturas del 4% en municipios metropolitanos).

unido(a), (2) separado(a) de matrimonio, (3) separado(a) de unión, (4) casado(a), (5) divorciado(a), (6) viudo(a), (7) soltero(a), (8) menor de 15 años.

Esta pregunta tiene un grado de ambigüedad inevitable. Por más que se defina con precisión en el manual del encuestador, la respuesta final del empadronado puede tener un componente subjetivo en algunos casos. Los más evidentes son aquellos donde hay dos potenciales respuestas válidas: por ejemplo una persona viuda y vuelta a emparejar puede responder pensando en su estado civil y no en su condición conyugal vigente. O una persona separada de una unión libre perfectamente puede declarar ser soltera (salvo en Panamá) perdiéndose la información sobre su unión previa. Con todo, la inclusión en los tres países de una opción de respuesta claramente diferenciada para la unión libre y el matrimonio permite hacer efectiva la distinción más relevante para este estudio.

Ahora bien, las tareas de la crianza se relacionan más con la presencia regular en el hogar de las personas a cargo de estas labores, normalmente los progenitores, que con el estado civil de la pareja. Aunque el estado conyugal suele ser indicativo de tal presencia hay casos en que no sirve. Típicamente esto acontece cuando hay ausencia prolongada de la pareja sin que esto implique fractura o rompimiento de la misma. Es, por ejemplo, la situación de los migrantes que dejan a su familia con la pretención del regreso o la reunificación en el lugar de destino. Parte de estos casos pueden capturarse cruzando la consulta sobre estado conyugal con la de relación de parentesco, ya que así es posible identificar relaciones de pareja persistentes no obstante la ausencia prolongada de uno de sus miembros. Claramente, esto último se cumple en los *censos de derecho*, en los cuales la ausencia prolongada de la pareja del jefe de hogar debiera expresar en su exclusión de los residentes en el hogar, sin que ello afecte el estado civil del jefe<sup>75</sup> de hogar. Ahora bien, en los *censos de hecho* la distinción no es tan categórica y es posible que casos de ausencia de pareja registrados en el censo no constituyan una situación prolongada sino una más bien coyuntural, incluso de muy corto plazo. En suma, aunque con limitaciones para el caso de los censos de hecho, la combinación de la pregunta por parentesco con el jefe de hogar y la del estado civil del jefe permite una visión más pormenorizada del contexto de crianza, específicamente permite detectar casos en que la tenencia de una pareja estable no significa que ambos miembros estén presentes en el proceso de crianza de los hijos.

Adicionalmente, la consulta sobre parentesco permite identificar a los hogares en que residen (o en que se empadronaron, si el censo es de hecho) niños que son hijos del jefe, lo que posibilita focalizar la indagación en esos hogares. Tal identificación hace factible, además, describir estos hogares y con ello establecer segmentaciones, estandarizaciones y procedimientos estadísticos destinados a controlar factores exógenos que afectan la relación que se desea estudiar. Entre estos factores exógenos hay varios que pueden ser capturados con la información censal, tales como: la escolaridad y la edad del progenitor, la zona de residencia y la situación socioeconómica de la familia, y el número de hijos en el hogar.

### c. Los procedimientos y las definiciones operativas

El análisis empírico se basa en la construcción de una tipología de “contexto de crianza” a escala de hogar censal. Las tres variables que definen la tipología son: (a) la existencia de hijos del jefe de hogar menores de 19 años, filtro para el análisis; (b) la situación conyugal; y (c) la relación de parentesco con el jefe de hogar. La situación conyugal prevaleciente en el hogar corresponde al estado civil/conyugal del jefe de hogar. Por su parte, el recuento en el hogar de cónyuges del jefe usando para ello la consulta de parentesco con el jefe define la situación doméstica de pareja del hogar, que tiene dos opciones posibles: (i) hay pareja; (ii) no hay pareja. La combinación de ambos atributos origina una clasificación como la que se muestra en el diagrama 1. Aunque en principio el cotejo relevante era el que hay entre un contexto de crianza *formal* (matrimonio) y uno *informal* (unión libre), del diagrama 1 es fácil concluir que el cotejo puede ampliarse en al menos dos sentidos, pues entre categorías aparecen dos adicionales, que corresponden a los contextos de crianza *fracturados* (divorciados/separados) y *en*

<sup>75</sup> Se usa la voz masculina sólo por convención, pues se refiere tanto a hombres como mujeres.

*soltería* (jefe soltero/a). Si bien el análisis se concentrará en el cotejo entre contextos formales e informales en los que está presente la pareja (biparentales), para efectos de tener otro punto de comparación, se incluirá en el cotejo a hogares “monoparentales”, los que suelen ser resultado de una separación o pérdida de uno de los cónyuges.

Las variables exógenas<sup>76</sup> que se controlarán son las siguientes: (a) edad del jefe de hogar, mediante la desagregación de los resultados según tramos seleccionados de edad del jefe; este atributo se controla porque encargarse de la crianza en los extremos del ciclo de vida reduce la capacidad formativa y, por otro lado, las uniones consensuales suelen ser más frecuentes entre los jóvenes por lo que la eventual asociación que encuentren los datos pudiera ser resultado de una menor edad promedio de los jefes en unión consensual; (b) condición socioeconómica,<sup>77</sup> que simultáneamente se vincula con el desempeño escolar —en el sentido conocido de que a mayor nivel socioeconómico mayor probabilidad de una trayectoria escolar normal— y con las uniones libres —mucho más frecuentes entre los grupos de menor nivel socioeconómico—; (c) zona de residencia (o empadronamiento) urbana o rural, pues al igual que el estrato socioeconómico hay evidencia sistemática de que la trayectoria normal es menos frecuente en las zonas rurales (CEPAL, 2005); (d) cantidad de hijos del jefe de hogar menores de 19 años residentes o empadronados en el hogar, porque se ha planteado que un número elevado de niños diluye el presupuesto familiar y quita recursos para la permanencia en la escuela y obliga a algunos niños y jóvenes a desertar para ingresar al mercado de trabajo y aportar económicamente al hogar (Giorguli, 2002); y, (e) edad de los niños, mediante el uso y cotejo de dos edades específicas: 10 años y 18 años, para indagar si el efecto doméstico actúa mediante la hipótesis de ciclo de formación (los niños más pequeños son más afectados por su entorno doméstico) o por la hipótesis de ciclo de acumulación (el paso del tiempo acumula impactos para los jóvenes).

**Diagrama 1**

**HOGARES CON HIJOS DEL JEFE DE HOGAR MENORES DE 19 AÑOS: TIPOLOGÍA BÁSICA DE CONTEXTO NUPCIAL Y DOMÉSTICO DE LA CRIANZA**

Estado conyugal del jefe	Situación doméstica	
	Hay pareja del jefe	No hay pareja del jefe
Casado	Hogar formal biparental	Hogar formal con pareja ausente
En unión libre	Hogar informal biparental	Hogar informal con pareja ausente
Separado/Divorciado	Inconsistencia, probable convivencia conyugal posterior a divorcio	Hogar monoparental por fractura del vínculo (formal o informal) previo
Viudo	Inconsistencia, probable convivencia conyugal posterior a la viudez	Hogar monoparental por viudez
Soltero	Inconsistencia, probable convivencia conyugal posterior a una anulación o confusión entre estado civil y conyugal	Hogar monoparental “de origen”

**Fuente:** Elaboración propia.

La variable dependiente o condicionada de este estudio se define según la trayectoria escolar de los niños, una de las dimensiones del logro en esta esfera. En el caso de los niños de 10 años se consideran sólo dos categorías: (a) trayectoria rezagada, que afecta a los niños cuyo nivel de escolaridad está dos o más grados por debajo del previsto para la edad; (b) trayectoria normal que corresponde a los niños cuyo nivel de escolaridad está hasta un grado menos que el previsto para la edad. En este caso, se optó por aplicar un parámetro común a los tres países, cual es que a los 10 años de edad los niños ya debieran haber completado el cuarto grado de educación primaria; tener menos de esa escolaridad

<sup>76</sup> Son muchas las variables que influyen sobre la trayectoria escolar. Brunner y Elacqua (2003) los sintetizan a partir de la revisión de la literatura especializada. En este trabajo solo se usarán los atributos que tales autores incluyen en la dimensión “estatus socioeconómico”, con un par añadidos (la edad del jefe y el número de niños en el hogar) que Brunner y Elacqua no mencionan.

<sup>77</sup> Esta condición se captura mediante un índice sumatorio ponderado del equipamiento disponible en el hogar, siendo el factor de ponderación el inverso del grado de penetración del bien; se usan tres variables de estratificación, una para el total nacional en que los factores de ponderación corresponden al inverso del grado de penetración del bien en el país, otra para zona urbana y otra para zona rural, siendo los factores de ponderación en estos dos últimos, el grado de penetración del bien en la zona urbana y en la zona rural, respectivamente.

implica una trayectoria escolar con rezago. Cabe subrayar que por limitaciones del censo así como por diferencias entre los países tanto en materia de sus sistemas educativos como fecha censal, la comparación directa de los índices de “normalidad escolar” resultan inapropiados. Lo anterior no impide, sin embargo, comparaciones intranacionales entre segmentos de la población, por ejemplo para evaluar y cotejar expresiones escolares de las inequidades socioeconómicas en cada país. Y ciertamente no hay obstáculo para examinar, en tanto casos, las asociaciones entre la trayectoria escolar y un conjunto de variables condicionantes entre las cuales está el contexto doméstico de crianza. En el caso de los jóvenes de 18 años se consideran tres categorías de trayectoria educativa: (a) rezagados (probables desertores) que corresponden a quienes han enterado menos de nueve grados; (b) atrasados que son quienes tienen 9 o 10 grados aprobados; y (c) normal que se definen como quienes han completado 11 o más grados.

### 3. Resultados

#### a. Validación de la variable estrato socioeconómico

Este trabajo articula un conjunto de variables cuya operacionalización resulta novedosa, como ya se expuso. Una variable crítica es el estrato socioeconómico. Este índice se calculó para zona rural, zona urbana y total nacional, usando en cada caso los factores de ponderación derivados de los índices de penetración de los bienes (obtenidos con el mismo censo) en las zonas respectivas. Se decidió especificar el índice por zona de residencia por cuanto en una primera aplicación nacional —que corresponde a la estratificación para el total del país— en el estrato bajo aparecía muy sobrerrepresentado el ámbito rural bajo. Aunque esto es compatible con los índices oficiales de prevalencia de la pobreza según zona de residencia en América Latina y el Caribe —sistemáticamente más elevados en las zonas rurales, aun cuando los pobres en su mayoría residan en ciudades por el alto grado de urbanización regional (CEPAL, 2004)— se decidió generar estratos urbanos y rurales separados para controlar en cada zona de residencia el factor socioeconómico y evitar que detrás del factor socioeconómico nacional estuviese actuado solapadamente la distinción urbana/rural que no es independiente del logro escolar de los niños y jóvenes.

Con los resultados de cada índice se construyó una variable “estrato socioeconómico” que corresponde aproximadamente a terciles de la distribución de hogares. Por diferentes razones —ponderaciones de la muestra en el caso de México, imposibilidad de obtener terciles precisos con la distribución de hogares y especificidades sociodemográficas de cada estrato— los estratos no corresponden exactamente a terciles de la distribución de hogares y lo mismo ocurre con la distribución de personas. Con todo, en ningún caso un estrato representa menos del 24% de su población de referencia (cuadro 1). Por otra parte, en los tres países se efectuaron pruebas de validación para verificar la idoneidad del índice. Salvo en Chile, el índice es compatible con el hecho estilizado de que la población pobre tiene mayor proporción de niños (cuadro 1). Chile se aparta de este patrón en parte por su dinámica demográfica —una fecundidad total más baja y mucho más homogénea entre grupos socioeconómicos que en México y Panamá (Rodríguez, 2005a)— y también porque el índice tiende a “castigar” a los hogares envejecidos y unipersonales (que aportan poca población por hogar) ya que por razones tecnológicas o de economía de escala tienen niveles de equipamiento inferiores a los que derivan de su nivel de ingreso. Ahora bien, en los tres países las variables de estratificación socioeconómicas usadas en este trabajo se validan al ser cruzada con un atributo indiscutiblemente asociado a la condición socioeconómica de los hogares: la educación del jefe de hogar. En efecto, los promedios de escolaridad de los jefes de hogar de cada estrato, aun después de controlar el factor exógeno de la edad, varían sistemática y ordenadamente desde niveles bajos en el tercil inferior (estrato bajo) a niveles altos en el tercil superior (estrato alto), tal como se aprecia en el cuadro 2. En suma, la operacionalización de la variable socioeconómica resulta adecuada.

## b. Tipos de arreglos nupciales y situación socioeconómica en Chile, México y Panamá

El cuadro 3 muestra marcadas diferencias entre países y sobre todo entre estratos socioeconómicos de la estructura nupcial prevaleciente en los hogares. Estos resultados ratifican hallazgos previos derivados de un estudio que examinó la cohabitación (o uniones libres) a escala de personas y no de hogares como en este estudio (Rodríguez, 2005a). Claramente Panamá presenta un cuadro mucho más marcado por las uniones consensuales, las que, de hecho, son más de un tercio del total de los hogares y representan el contexto nupcial más frecuente, seguido de las uniones formales quedando los contextos de separación, soltería y viudez a bastante distancia. En este país, los contextos domésticos “informales” son mucho más frecuentes en ámbitos rurales (cuadros 3b y 3c), lo que agrega otro rasgo de selectividad que puede influir sobre la trayectoria escolar de los niños de esos hogares y que, por ende, cabe aislar para evaluar adecuadamente la asociación entre tipo de arreglo doméstico y desempeño escolar de los niños y jóvenes.

En México y Chile, por su parte, el matrimonio formal es ampliamente predominante, estando más del 50% de los hogares encabezados por un jefe que declara estar casado legalmente. Como cabía esperar, en la gran mayoría de estos hogares la pareja (esposa legal) está presente. Con todo, hay dos diferencias importantes entre México y Chile. En México, las uniones consensuales representan una fracción mayor del total de hogares y en Chile son bastante más frecuentes los hogares encabezados por solteros. Si bien tales diferencias no pueden imputarse exclusivamente a modalidades nupciales diferentes —porque las distinciones entre el censo de hecho de Chile y el de derecho en México influyen en los resultados— es probable que se expliquen, al menos parcialmente, por disparidades en materia familiar entre ambos países, por ejemplo, una mayor tendencia a la disolución de uniones por razones distintas a la viudez en Chile o una mayor frecuencia de la maternidad en condiciones de soltería en Chile.<sup>78</sup>

Por cierto, el 6% de hogares encabezados por un jefe casado con pareja ausente en Chile puede llamar la atención, pues no hay factores que lo expliquen (como una alta emigración), por la condición de hecho del censo es imposible distinguir ausencias pasajeras de permanentes. En cambio, el 3,5% de hogares en dicha condición en México probablemente está asociado al fenómeno migratorio, que separa algunas parejas casada a veces por períodos largos.

El otro hallazgo que surge de manera nítida del cuadro 3 corresponde a la segmentación socioeconómica de los contextos de crianza. En los tres países, el estrato bajo presenta un perfil en el que el peso de los contextos de crianza que operan bajo uniones libres está muy por sobre la media, aunque sólo en el estrato bajo de Panamá es el contexto predominante. Por otra parte, en Chile y Panamá el estrato alto supera con largueza (triplica en el caso de Panamá) al bajo en materia de peso de las uniones formales, mientras que en México las discrepancias son menores, lo que revela una mayor transversalidad socioeconómica de este tipo de arreglo doméstico. Un punto que llama la atención es que en Chile la frecuencia relativa de arreglos domésticos informales es muy similar entre zona urbana y rural; es decir, en este país, las disparidades geográficas son menores que las sociales —lo que es corroborado por una convergencia regional de los indicadores demográficos (estimaciones propias disponibles a solicitud)—, lo que podría reflejarse en los indicadores de trayectoria escolar que se estudiarán más adelante.

---

<sup>78</sup> Un estudio reciente muestra que, según el censo de 2002, hasta los 24 años la mayor parte de las madres en Chile es soltera, lo que revela tanto una cierta disposición cultural como una relativa fragilidad de uniones jóvenes en las que la tenencia de hijos no asegura continuidad de la relación (Rodríguez, 2005b).

**Cuadro 1**  
**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD POR ZONA DE RESIDENCIA**  
 (censo de la ronda de 2000; en porcentajes)

País	Estrato social	Zona rural			Zona urbana			Total nacional					
		Total	0-14	15-64	65 y más	Total	0-14	15-64	65 y más	Total	0-14	15-64	65 y más
Chile 2002	Bajo	27,7	25,4	62,0	12,6	28,3	27,3	62,0	10,7	29,6	26,9	61,8	11,2
	Medio	35,8	27,3	62,6	10,1	34,3	26,3	66,1	7,6	33,8	26,6	65,7	7,7
	Alto	36,5	26,9	65,9	7,2	37,4	24,5	69,8	5,7	36,6	24,6	69,6	5,8
	Total	100,0	26,6	63,7	9,7	100	25,9	66,3	7,8	100	26,0	66,0	8,0
México 2000	Bajo	28,2	43,4	50,1	6,4	26,4	37,5	57,7	4,8	24,3	41,0	53,5	5,5
	Medio	40,5	40,4	54,2	5,4	37,6	33,0	62,2	4,8	34,7	35,6	59,7	4,7
	Alto	31,3	35,6	58,8	5,6	36,0	27,6	67,8	4,6	41,0	28,8	66,2	5,0
	Total	100,0	39,8	54,5	5,8	100,0	32,2	63,0	4,8	100,0	34,1	60,8	5,0
Panamá 2000	Bajo	38,1	42,9	51,2	5,9	28,3	34,1	60,7	5,2	33,6	39,5	54,8	5,6
	Medio	30,3	38,6	55,1	6,2	37,2	29,7	64,2	6,1	29,5	32,4	61,7	5,9
	Alto	31,6	30,8	62,3	6,9	34,6	24,1	69,8	6,1	36,9	25,8	67,8	6,4
	Total	100,0	37,8	55,9	6,3	100,0	29,0	65,2	5,8	100,0	32,4	61,6	6,0

Fuente: procesamiento especial de los microdatos censales (con REDATAM).

**Cuadro 2**  
**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: ESCOLARIDAD MEDIA DE LOS JEFES DE HOGAR, TOTAL Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD SELECCIONADOS, SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO Y ZONA DE RESIDENCIA**  
 (censo de la ronda de 2000)

País	Edades	Estratificación rural			Estratificación urbana			Estratificación nacional					
		Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Chile 2002	15-19	7,3	8,4	8,8	7,8	9,3	10,6	11,3	9,9	9,0	10,4	11,2	9,7
	40-44	5,7	6,7	9,1	7,3	8,4	10,0	12,9	10,7	7,8	9,6	12,6	10,3
	65-69	2,7	3,5	5,9	3,9	5,5	7,3	10,5	7,5	4,8	6,8	10,2	6,9
	15 y más	4,5	5,5	8,1	6,0	7,6	9,4	12,4	9,9	6,8	9,0	12,1	9,4
México 2000	15-19	4,9	5,9	7,3	4,9	7,2	8,8	10,1	8,0	6,1	8,0	9,7	7,4
	40-44	2,7	3,7	5,9	2,7	5,2	7,7	11,8	8,9	3,7	6,3	10,8	8,0
	65-69	1,1	1,5	2,6	1,1	2,2	4,0	7,2	4,7	1,5	2,7	6,1	3,9
	15 y más	4,9	5,9	7,3	4,9	5,3	7,3	10,7	8,0	3,9	6,1	9,6	7,1
Panamá 2000	15-19	5,2	6,9	8,5	6,2	8,6	9,8	10,7	9,1	6,9	9,1	10,4	7,9
	40-44	4,3	5,9	9,0	6,5	8,5	10,5	13,5	11,1	5,8	9,1	12,4	9,6
	65-69	1,7	2,7	5,0	3,1	5,6	7,5	10,7	8,1	2,7	5,8	9,2	6,0
	15 y más	3,6	5,0	7,4	5,3	7,9	9,5	12,6	10,1	5,2	8,2	11,3	8,4

Fuente: procesamiento especial de los microdatos censales (con REDATAM).

Cuadro 3a

**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS TIPOS DE ARREGLOS NUPCIALES  
SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO DEL HOGAR, TOTAL NACIONAL**  
(censo de la ronda de 2000; en porcentajes)

Estrato socioeconómico	Chile, 2002							
	Casado/a con pareja ausente	Casado/a con esposa presente	Soltero sin pareja en el hogar	Separado sin pareja en el hogar	Viudo sin pareja en el hogar	Convivencia con pareja presente	Conviviente con pareja ausente	Inconsis-tencias
Bajo	6,2	38,5	17,9	7,9	12,8	10,6	1,2	4,9
Medio	5,6	51,0	11,2	7,2	9,5	9,3	0,8	5,4
Alto	5,7	63,5	8,1	6,7	5,7	5,4	0,4	4,5
Total	5,8	51,1	12,3	7,3	9,3	8,4	0,8	4,9
	México, 2000							
Bajo	3,5	50,6	6,2	6,2	11,3	20,2	1,5	0,6
Medio	3,8	58,2	5,7	7,0	9,0	14,6	1,1	0,6
Alto	3,2	68,5	5,7	6,4	8,2	6,8	0,5	0,6
Total	3,5	60,8	5,8	6,5	9,2	12,6	1,0	0,6
	Panamá, 2000							
Bajo	2,4	15,0	14,3	14,6	6,4	41,5	5,8	-
Medio	3,2	26,6	10,8	15,9	6,5	33,3	3,7	-
Alto	4,0	48,2	8,5	12,4	5,9	19,1	2,0	-
Total	3,2	30,9	11,1	14,2	6,2	30,7	3,7	-

Fuente: procesamiento especial de los microdatos censales (con REDATAM).

Cuadro 3b  
**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS TIPOS DE ARREGLOS NUPCIALES  
 SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO DEL HOGAR URBANO**  
 (censo de la ronda de 2000; en porcentajes)

Estrato socioeconómico	Chile, 2002								
	Casado/a con pareja ausente	Casado/a con esposa presente	Soltero sin pareja en el hogar	Separado sin pareja en el hogar	Viudo sin pareja en el hogar	Convivencia con pareja presente	Conviviente con pareja ausente	Inconsistencias	
Bajo	6,2	35,3	18,5	9,3	13,0	11,1	1,3	5,4	
Medio	5,6	51,2	11,0	7,5	9,5	8,9	0,8	5,6	
Alto	5,7	64,2	8,0	6,7	5,4	5,2	0,4	4,4	
Total	5,8	50,6	12,3	7,8	9,2	8,3	0,8	5,1	
	<b>México, 2000</b>								
Bajo	3,2	47,3	8,1	8,7	10,3	20,3	1,4	0,7	
Medio	3,3	59,9	6,2	7,6	9,5	12,0	0,9	0,6	
Alto	2,9	71,1	5,6	6,3	7,3	5,7	0,4	0,7	
Total	3,1	60,6	6,5	7,4	8,9	11,9	0,9	0,7	
	<b>Panamá, 2000</b>								
Bajo	2,9	15,8	16,8	19,7	5,8	34,4	4,5	-	
Medio	3,6	32,1	10,7	16,5	6,7	27,4	3,0	-	
Alto	4,2	54,0	8,6	11,2	5,3	15,1	1,6	-	
Total	3,6	34,5	11,8	15,7	6,0	25,4	3,0	-	

Fuente: procesamiento especial de los microdatos censales (con REDATAM).



**Cuadro 3c**  
**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS TIPOS DE ARREGLOS NUPCIALES**  
**SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO DEL HOGAR RURAL**  
*(censo de la ronda de 2000, en porcentajes)*

Estrato socioeconómico	Chile, 2002							México, 2000							Panamá, 2000									
	Casado/a con pareja ausente	Casado/a con esposa presente	Soltero sin pareja en el hogar	Separado sin pareja en el hogar	Viudo sin pareja en el hogar	Convivencia con pareja presente	Conviviente con pareja ausente	Inconsistencias	Casado/a con pareja ausente	Casado/a con esposa presente	Soltero sin pareja en el hogar	Separado sin pareja en el hogar	Viudo sin pareja en el hogar	Convivencia con pareja presente	Conviviente con pareja ausente	Inconsistencias	Casado/a con pareja ausente	Casado/a con esposa presente	Soltero sin pareja en el hogar	Separado sin pareja en el hogar	Viudo sin pareja en el hogar	Convivencia con pareja presente	Conviviente con pareja ausente	Inconsistencias
Bajo	7,4	38,1	22,6	5,1	12,1	10,0	1,4	3,3	3,4	51,5	5,3	4,4	13,3	20,2	1,5	0,6	2,1	14,2	13,7	12,1	7,0	44,5	6,5	-
Medio	5,2	57,9	9,2	3,5	10,7	9,1	0,8	3,6	4,5	61,6	3,2	3,5	9,8	15,6	1,3	0,5	2,5	20,2	9,4	11,8	7,1	43,5	5,5	-
Alto	5,4	66,8	5,8	3,1	7,4	7,2	0,6	3,7	6,0	70,2	2,7	2,8	7,9	9,0	0,9	0,4	3,2	38,8	5,3	10,0	6,3	33,1	3,3	-
Total	6,0	54,4	12,5	3,9	10,0	8,8	0,9	3,5	4,7	61,4	3,6	3,6	10,2	14,8	1,2	0,5	2,6	24,2	9,6	11,3	6,8	40,4	5,1	-

Fuente: procesamiento especial de los microdatos censales (con REDATAM).

### **c. Contexto de crianza y desempeño de los niños de 10 años**

El cuadro 4 proporciona una síntesis de la evidencia empírica relevante para evaluar la hipótesis de estudio. Cabe destacar que, como indicador de validez de las operacionalizaciones efectuadas, de manera sistemática los índices de trayectoria escolar normal aumentan a medida que sube el estrato socioeconómico. Aunque ya se indicó que no corresponde hacer comparaciones entre países a partir de esas cifras —porque, por ejemplo, claramente la operacionalización tiende a “castigar” a México cuyos índices de trayectoria normal resultan excesivamente bajos lo que puede deberse a que el criterio usado en los otros dos países resulta muy exigente para México— sí cabe destacar la pequeña brecha que hay entre estratos en Chile, lo que se sugiere de un sistema escolar de cobertura universal y de procedimientos consolidados en el nivel primario.

Partiendo de las cifras más brutas hasta las más netas de factores exógenos se advierte que: (a) en los tres países, los niños que viven en hogares cuyo progenitor es el jefe en el marco de una unión consensual son los que registran los menores índices de trayectoria escolar normal. Es relevante y llamativo que en los tres países los niños que viven en hogares considerados típicamente en situación de desventaja —como los unipersonales sea por separación o por crianza en condiciones de soltería (que puede ser una modalidad de crianza de separados/as sobre todo de uniones libres)—, registren índices de logro escolar sistemáticamente mayores que las uniones libres, aunque inferiores a los de los arreglos domésticos formales biparentales. Sin embargo, también es evidente que estos resultados están afectados por diferencias exógenas entre los distintos tipos de arreglos domésticos (sesgos socioeconómicos, de ruralidad, de edad del jefe, de cantidad de niños en el hogar, etc.), mismos que comenzarán a ser controlados a continuación; (b) manteniendo constante el estrato socioeconómico del hogar —y la condición de hijo del jefe, lo que, además, virtualmente limpia los resultados de “transeúntes” en los censos de hecho (los transeúntes se definen como las personas censadas en un lugar diferente al que residen)— se advierte que salvo el caso del estrato alto en Chile, las uniones consensuales mantienen su condición de contexto nupcial con menores índices de logro en materia de trayectoria escolar, incluso inferiores a los arreglos uniparentales; (c) al introducir un tercer control, la edad del jefe de hogar, el desmedrado desempeño de los niños que viven en arreglos doméstico informales persiste; por cierto al aumentar significativamente las celdas de comparación hay excepciones —en varias categorías los arreglos informales exhiben mejores índices que los monoparentales (México, jefes de 50 a 59 años de edad, estrato bajo) e incluso en el estrato alto de Chile llega a superar en un par de categorías a los arreglos domésticos biparentales formales.

En síntesis, luego de controlar varios factores se presenta como hecho recurrente el inferior desempeño escolar de los niños que viven en arreglos domésticos informales. Las excepciones que se advierten en el cuadro de mayor desagregación (por estrato y por edad del jefe) —en particular en el caso de superioridad respecto de hogares con jefe casado— pueden estar afectadas por una mayor incertidumbre debido a la reducción de casos por categoría. En última instancia, deben ser examinadas no sólo en términos cuantitativos sino en términos teóricos. Esto es, hasta qué punto esa categoría excepcional puede considerarse representativa de una situación generalizable para cada tipo de unión. Por ejemplo, las uniones consensuales con jefes de mayor edad pueden ser la expresión de un tipo especial de unión consensual, duradera si se quiere, que tiende a parecerse al matrimonio formal y, por lo mismo, a asociarse con desempeños similares, una vez controlados los factores exógenos, en materia de trayectoria escolar de los niños. Pero por lo mismo no parece pertinente atribuir al particular perfil etario de las parejas que se unen consensualmente, normalmente más jóvenes, el bajo desempeño escolar de sus hijos, ya que está en su esencia tener una edad media inferior, es decir la edad es un factor exógeno en términos estadísticos pero endógeno en términos conceptuales.

**Cuadro 4**  
**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: PORCENTAJE DE TRAYECTORIA ESCOLAR NORMAL DE LOS NIÑOS DE 10 AÑOS CUMPLIDOS QUE SON HIJOS DEL JEFE EL HOGAR EN QUE FUERON EMPADRONADOS POR ESTRATO, EDAD DEL JEFE Y CONTEXTO NUPCIAL DEL HOGAR EN QUE FUERON EMPADRONADOS**  
*(censo de la ronda de 2000)*

Estrato	Edad del jefe	Chile, 2002				México, 2000				Panamá, 2000			
		Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja	Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja	Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja
Bajo	20-29	82,1	77,9	80,9	76,8	37,1	32,9	35,6	33,5	62,0	52,6	59,2	75,0
Bajo	30-39	84,4	78,6	80,0	80,6	43,6	36,7	36,1	42,8	68,0	53,5	60,3	62,8
Bajo	40-49	82,7	74,9	79,6	80,4	40,7	33,8	35,8	42,4	61,9	47,8	51,6	68,5
Bajo	50-59	81,5	73,8	75,2	74,6	38,5	34,0	28,4	50,4	53,4	41,9	57,4	47,8
Bajo	60-69	78,7	76,0	60,9	54,5	37,1	29,2	17,2	10,5	46,3	41,9	33,3	-
Bajo	70 y +	66,3	53,5	42,9	25,0	39,9	29,2	40,7	6,4	42,9	41,8	80,0	100,0
Bajo	Total	83,3	76,8	79,4	79,6	41,5	34,9	35,3	40,6	61,9	49,3	56,9	65,6
Medio	20-29	86,1	84,9	90,5	85,8	57,1	43,3	52,6	55,8	84,1	75,6	70,5	78,1
Medio	30-39	88,6	84,3	87,5	86,2	60,8	53,9	56,7	63,1	83,9	75,7	74,9	73,8
Medio	40-49	88,0	84,4	85,5	84,3	58,3	51,9	55,2	56,5	81,9	73,3	72,7	81,4
Medio	50-59	86,4	79,8	81,6	81,4	52,8	50,2	50,5	74,1	73,4	69,6	72,5	70,6
Medio	60-69	84,0	87,0	93,3	93,3	50,7	49,0	35,5	52,6	76,8	68,2	90,0	50,0
Medio	70 y +	77,5	76,7	100,0	-	52,1	43,8	72,4	40,0	56,0	72,7	20,0	-
Medio	Total	88,1	84,0	86,7	85,2	58,9	51,5	55,4	60,7	82,0	74,3	73,6	76,4
Alto	20-29	87,4	89,4	86,3	78,5	65,3	60,8	70,0	60,6	85,4	81,0	84,8	69,0
Alto	30-39	89,7	88,4	87,6	88,8	72,2	63,7	68,6	66,5	89,5	84,7	87,0	88,4
Alto	40-49	88,4	88,9	86,9	87,1	70,9	65,6	63,5	65,0	90,4	83,7	89,0	89,2
Alto	50-59	87,6	88,4	85,7	89,0	68,8	57,0	64,4	79,1	87,9	81,6	80,7	68,8
Alto	60-69	86,3	84,5	50,0	50,0	66,5	54,7	60,8	45,1	76,0	92,1	77,8	100,0
Alto	70 y +	75,0	57,1	100,0	-	76,3	62,4	74,3	100,0	83,3	76,5	100,0	100,0
Alto	Total	88,9	88,4	87,0	87,3	71,3	63,0	66,7	66,0	89,5	83,9	87,3	86,3
Total	20-29	85,1	82,1	85,9	79,7	52,2	42,4	49,1	48,4	80,0	66,2	69,0	75,2
Total	30-39	87,9	82,5	85,0	83,6	61,2	49,0	55,3	58,8	83,6	66,6	73,2	75,2
Total	40-49	87,0	81,6	84,3	83,1	59,6	47,7	52,9	56,8	82,5	61,8	70,7	81,4
Total	50-59	85,6	79,8	80,5	79,8	52,9	44,4	46,9	72,9	71,9	53,4	66,9	60,7
Total	60-69	82,7	81,6	68,8	71,9	48,3	39,9	37,9	41,7	63,0	52,8	51,9	55,6
Total	70 y +	71,6	62,1	63,6	25,0	51,0	38,9	59,7	61,5	58,8	54,1	54,5	100,0
Total	Total	87,2	81,8	84,5	82,7	59,2	47,1	53,4	57,2	81,2	62,9	71,4	76,4

Fuente: procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

#### **d. Contexto de crianza y desempeño de los jóvenes de 18 años**

El cuadro 5 proporciona una síntesis de la evidencia empírica relevante para evaluar la hipótesis de estudio, ahora con información de los jóvenes de 18 años. Los datos se validan primero por la relación entre trayectoria escolar normal y estrato socioeconómico: claramente en todos los países y para todos los arreglos domésticos se verifica que el aumento del nivel socioeconómico se corresponde con una mayor probabilidad de tener una trayectoria escolar normal. En lo que atañe a la asociación entre tipo de hogar y trayectoria escolar los resultados sugieren que el patrón descrito para los niños de 10 años se mantiene a grandes trazos. En primer lugar, en los tres países, los jóvenes que viven en hogares cuyo progenitor es el jefe en el marco de una unión consensual son los que registran los menores índices de trayectoria escolar normal. La brecha es marcada y tiende a ser más visible que en el caso de los niños de 10 años porque para los otros dos tipos de hogar “desaventajados” los jóvenes registran desempeños sólo ligeramente inferiores a los de tipo de hogar de control (hogares con pareja casada). Ahora bien, estos resultados, como se ha subrayado, están afectados por la mayor probabilidad de pertenecer al estrato bajo que tienen los jóvenes que residen en arreglos familiares biparentales informales por lo que se hace necesario controlar este factor. Al hacerlo, las uniones consensuales mantienen su condición de contexto nupcial con menores índices de logro en materia de trayectoria escolar; cabe destacar que en los tres países al efectuar ese control tienden a reducirse las diferencias entre los otros tres tipos de hogar llegando en México a invertirse la situación por cuanto los hogares uniparentales encabezados por un soltero registran mejor desempeño que los casados. Al introducir un segundo control, la edad del jefe de hogar, los hijos de 18 años en arreglos biparentales informales siguen presentando, de manera generalizada, los menores índices de trayectoria escolar normal. Considerando sólo a los hogares cuyo jefe tiene 40 y más años,<sup>79</sup> virtualmente sin excepción siguen prevaleciendo los menores niveles de trayectoria normal entre los arreglos biparentales informales.

En síntesis, luego de controlar varios factores se presenta como hecho recurrente el inferior desempeño escolar de los jóvenes que viven en arreglos domésticos informales. Por su lado, los hijos de hogares biparentales formales tienden a exhibir los mejores desempeños, aun cuando al controlar el factor socioeconómico se estrechan bastante las diferencias con los hogares uniparentales, llegando estos últimos en México a exhibir mejores resultados en los tres estratos socioeconómicos considerados.

---

<sup>79</sup> Ahora bien, en el cuadro 5, los jefes entre 30 a 39 años se distinguen del resto no sólo por las capacidades “formadoras” asociadas a la edad, sino por el hecho de que iniciaron su trayectoria reproductiva tempranamente —por definición antes de los 22 años, pues tienen un hijo de 18 años de edad— lo que no necesariamente ocurre con el resto de los jefes. Por tanto, las comparaciones relevantes para controlar el efecto edad del jefe cabe hacerlas con los jefes de 40 años y más de edad.

**Cuadro 5**  
**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ: PORCENTAJE DE TRAYECTORIA ESCOLAR NORMAL DE LOS JÓVENES DE 18 AÑOS CUMPLIDOS QUE SON HIJOS DEL JEFE DE HOGAR EN QUE FUERON EMPADRONADOS POR ESTRATO, EDAD DEL JEFE Y CONTEXTO NUPCIAL DEL HOGAR EN QUE FUERON EMPADRONADOS**  
*(censo de la ronda de 2000)*

Estrato	Edad del jefe	Chile, 2002					México, 2000					Panamá, 2000					
		Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja	Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja	Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja	Casado con esposa	Convivencia con pareja presente	Separado sin pareja	Soltero sin pareja
Bajo	30-39	53,8	39,2	49,8	49,7	10,7	7,1	9,2	10,1	26,1	17,8	31,0	32,7	26,1	17,8	31,0	32,7
Bajo	40-49	57,9	42,6	50,8	51,9	11,4	8,7	11,6	16,4	29,7	17,6	29,0	33,3	29,7	17,6	29,0	33,3
Bajo	50-59	54,5	44,1	51,9	56,0	9,4	7,9	8,2	13,0	22,2	14,0	20,2	19,0	22,2	14,0	20,2	19,0
Bajo	60-69	49,1	45,9	41,3	50,5	7,3	6,8	16,1	2,0	15,2	10,7	12,0	22,2	15,2	10,7	12,0	22,2
Bajo	70 y +	42,0	44,4	53,3	43,8	7,1	5,1	12,0	-	19,7	14,5	4,8	-	19,7	14,5	4,8	-
<b>Bajo</b>	<b>Total</b>	<b>55,6</b>	<b>42,4</b>	<b>50,5</b>	<b>52,2</b>	<b>10,2</b>	<b>7,9</b>	<b>10,4</b>	<b>13,0</b>	<b>24,6</b>	<b>15,5</b>	<b>25,7</b>	<b>27,4</b>	<b>24,6</b>	<b>15,5</b>	<b>25,7</b>	<b>27,4</b>
Medio	30-39	68,7	54,9	69,3	66,1	27,4	21,2	24,7	24,8	54,2	40,5	50,4	48,3	54,2	40,5	50,4	48,3
Medio	40-49	73,1	60,1	69,0	67,1	29,1	23,5	27,2	34,9	60,5	48,8	56,0	52,3	60,5	48,8	56,0	52,3
Medio	50-59	72,0	61,1	70,2	71,4	24,9	25,2	24,6	30,1	58,1	45,0	46,1	42,2	58,1	45,0	46,1	42,2
Medio	60-69	71,2	69,3	52,7	59,8	21,2	23,8	19,6	30,3	52,0	36,2	33,3	57,1	52,0	36,2	33,3	57,1
Medio	70 y +	63,5	65,1	55,6	33,3	21,2	7,1	6,3	-	53,6	39,0	18,2	50,0	53,6	39,0	18,2	50,0
<b>Medio</b>	<b>Total</b>	<b>72,1</b>	<b>59,7</b>	<b>68,9</b>	<b>67,7</b>	<b>27,0</b>	<b>22,9</b>	<b>25,7</b>	<b>31,1</b>	<b>58,3</b>	<b>45,3</b>	<b>51,8</b>	<b>49,3</b>	<b>58,3</b>	<b>45,3</b>	<b>51,8</b>	<b>49,3</b>
Alto	30-39	82,5	73,9	79,6	76,8	53,0	37,4	53,4	58,9	68,0	62,0	67,1	68,4	68,0	62,0	67,1	68,4
Alto	40-49	86,3	76,8	84,3	81,6	61,0	45,1	58,7	64,2	81,0	62,6	77,2	77,9	81,0	62,6	77,2	77,9
Alto	50-59	86,1	79,0	84,5	80,3	57,8	44,2	59,5	59,6	79,7	67,7	68,7	83,3	79,7	67,7	68,7	83,3
Alto	60-69	84,1	81,8	74,4	82,4	50,2	41,8	50,3	60,5	77,1	61,3	64,7	45,5	77,1	61,3	64,7	45,5
Alto	70 y +	83,5	89,5	60,0	33,3	44,5	51,7	55,7	14,8	81,3	67,6	42,9	100,0	81,3	67,6	42,9	100,0
<b>Alto</b>	<b>Total</b>	<b>85,8</b>	<b>77,3</b>	<b>83,6</b>	<b>80,4</b>	<b>58,6</b>	<b>42,7</b>	<b>57,6</b>	<b>61,3</b>	<b>79,4</b>	<b>63,6</b>	<b>73,4</b>	<b>76,4</b>	<b>79,4</b>	<b>63,6</b>	<b>73,4</b>	<b>76,4</b>
Total	30-39	70,0	52,7	65,2	60,4	34,6	21,9	31,7	32,9	56,8	38,2	50,3	51,2	56,8	38,2	50,3	51,2
Total	40-49	76,7	58,6	70,5	64,5	42,0	24,7	38,9	43,8	68,2	40,2	58,8	59,3	68,2	40,2	58,8	59,3
Total	50-59	75,7	60,3	71,2	68,2	36,5	22,9	35,5	40,7	62,8	34,0	45,7	51,4	62,8	34,0	45,7	51,4
Total	60-69	69,3	63,6	53,2	60,6	27,3	19,6	28,1	38,2	48,3	24,5	29,2	40,7	48,3	24,5	29,2	40,7
Total	70 y +	61,0	58,4	54,5	40,0	21,8	12,4	19,9	5,3	49,8	27,7	15,4	50,0	49,8	27,7	15,4	50,0
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>75,3</b>	<b>58,0</b>	<b>69,3</b>	<b>64,3</b>	<b>38,2</b>	<b>22,8</b>	<b>36,0</b>	<b>40,0</b>	<b>63,8</b>	<b>36,5</b>	<b>52,8</b>	<b>54,8</b>	<b>63,8</b>	<b>36,5</b>	<b>52,8</b>	<b>54,8</b>

Fuente: procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

### **e. Efecto según estratificación separada para zona urbana y rural y zona de residencia y controlando número de hijos**

Los cuadros de síntesis presentados en el acápite previo tienen un sesgo asociado a la variable de estratificación usada que tiende a “castigar” a los ámbitos rurales, lo que se refleja en una elevada frecuencia relativa de hogares rurales en el estrato bajo, que, potencialmente, puede ser una sobrerrepresentación de los mismos en este estrato. Como la condición urbana/rural está asociada por atributos de oferta y de demanda a la trayectoria escolar, cabe controlar simultáneamente ambos factores para evitar que detrás del efecto socioeconómico esté actuando de manera autónoma el ámbito urbano o rural de residencia. Además, esos cuadros no controlan una variable importante que puede ser capturada con información censal como es la cantidad de hijos en el hogar. En esta sección, con apoyo del anexo de gráficos, se ofrecen resultados que no tienen esas limitaciones porque: (a) se cotejan por separado la zona urbana y rural con una variable de estratificación socioeconómica que es específica a cada zona, es decir los estratos se construyeron como aproximaciones a terciles de la distribución del índice de equipamiento de cada zona (elaborado, a su vez, con los ponderadores pertinentes a cada zona); (b) se introduce con variable de segmentación el número de hijos menores de 19 años que viven en el hogar agrupando en un último grupo abierto final a los hogares con 4 o más hijos. En el anexo se presentan los cuadros 1 y 2.

Para los niños de 10 años los resultados ratifican con matices que los arreglos biparentales informales exhiben los menores índices de trayectoria normal. Los matices se derivan de que en los tres países las diferencias se estrechan bastante cuando se comparan hogares del estrato alto, lo que puede interpretarse en al menos dos sentidos; (i) en ese estrato las uniones consensuales difieren de las que prevalecen en los otros por una mayor capacidad de “dedicación” de los progenitores; (ii) las holguras económicas y la cobertura institucional de la educación pública evitan que las eventuales diferencias entre arreglos domésticos se expresen en deserción o rezago escolar temprano. Cualquier sea el caso, para los otros dos estratos las diferencias persisten, siempre en desmedro de los hogares biparentales informales, y son más marcadas en los países en que aún hay lagunas escolares en la educación básica.

Cabe destacar que en general esta brecha se verifica en las diferentes categorías de cantidad de hijos en el hogar, lo que reafirma que la asociación encontrada a escala más agregada no es un mero efecto de una mayor dilución de recursos por carga de crianza entre los arreglos domésticos biparentales informales. Respecto de este último punto, un hallazgo colateral de este estudio atañe precisamente al vínculo entre la cantidad de hijos y el desempeño escolar. Aunque el patrón que muestran los gráficos 1.A a 3.D no siempre es sistemático, en general se advierte que controlando varios factores significativos (zona de residencia, estrato socioeconómico, tipo de arreglo doméstico y edad del jefe de hogar) un aumento en la cantidad de hijos se asocia con una menor probabilidad de trayectoria escolar normal. La regularidad más sistemática es que los niños de 10 años que viven en hogares donde hay 4 o más hijos del jefe de hogar menores de 19 años registran la menor probabilidad de tener una trayectoria escolar normal, en particular si trata de hogares de estrato bajo o medio. En Chile, por ejemplo un niño de 10 años de edad que vive en una zona rural, que es de estrato bajo, cuyo padre/madre (jefe del hogar en que vive) tiene entre 30-39 años de edad y está conviviendo con su pareja y que tiene 3 o más hermanos/as viviendo con él tiene menos de un 60% de probabilidades de haber completado el tercero básico mientras que supera el 80% si es el único hijo en el hogar.

Para los jóvenes de 18 años —a diferencia de los resultados presentados hasta ahora en los gráficos de esta edad se exhibe el porcentaje de jóvenes con trayectoria rezagada, por su definición altamente probable que sean desertores— la diferencias entre estratos se hacen más evidentes en concomitancia con el hecho de que los niveles de deserción escolar en estos tres países son mucho más elevados en la educación secundaria que en la primaria; la brecha respecto de la cobertura

universal en materia de educación secundaria se expresa en que la condición socioeconómica del hogar influye de manera más decisiva en la probabilidad de tener una trayectoria escolar rezagada a los 18 años. Nuevamente se verifica que a igualdad de condiciones de zona de residencia, estrato socioeconómico, edad del jefe y número de hijos en el hogar, los jóvenes de 18 años que viven en arreglos domésticos biparentales informales tienen mayor probabilidad de estar rezagados en su trayectoria escolar. En la zona rural de México, por ejemplo, un joven de estrato bajo en un arreglo doméstico biparental formal, con un jefe (que es su padre o madre) de 40 a 49 años y en un hogar donde viven menos de 4 niños tiene un 70% de probabilidades de estar rezagado en su trayectoria educativa (más de 75% de probabilidades si en el hogar viven más 4 o más niños) y un joven de las mismas características pero que vive en un arreglo doméstico biparental informal supera el 80%.

**f. Efecto neto de 5 variables de control (zona de residencia, estrato socioeconómico, edad del jefe, número de hijos en el hogar, edad del niño)**

Con el propósito de contar con una estimación sintética del efecto estadístico que tiene el tipo de arreglo familiar sobre la trayectoria escolar de niños y jóvenes se efectuó una *tipificación* de la probabilidad de tener una trayectoria normal que permitió “dejar constantes” todas las variables exógenas descritas en las secciones anteriores y evaluar así la asociación “limpia” entre las dos variables principales del estudio. El procedimiento de tipificación seguido consistió en: (a) obtener para cada zona de residencia, las probabilidades de tener una trayectoria escolar normal de niños de 10 años y jóvenes de 18 años de edad según tipo de arreglo doméstico (biparental formal, biparental informal, monoparental por separación), estrato socioeconómico de cada zona (alto, medio y bajo), tramo etario del jefe (20-29, 30-39, 40-49, 50-59, 60-69 y 70 y más), y número de hijos (1, 2, 3 y 4 o más) mediante un tabulado multivariado; (b) aplicar estas probabilidades a una población tipo común (desagregada por todas las variables antes descritas) que corresponde a los niños de 10 años y los jóvenes de 18 años que viven en arreglos domésticos biparentales formales; (c) obtener la cantidad total de casos de trayectoria normal que se deriva de la aplicación anterior (producto de una probabilidad por una población dada cuyo resultado es entonces la población que tendría el comportamiento sujeto a la probabilidad); (d) dividir esta cantidad de casos por el total de la población tipo, obteniendo así la probabilidad tipificada buscada y que puede interpretarse como el porcentaje de casos de trayectoria normal que tendría cada tipo de arreglo doméstico si su estructura según las variables de control fuese idéntica a la que tienen los hogares biparentales formales; (e) aunque para la categoría tipo la probabilidad observada coincide con la tipificada, para las otras dos categorías de arreglos domésticos no lo hace. Si la brecha entre las categorías tiende a estrecharse al tipificar significa que las diferencias globales observadas entre las categorías se deben a las diferentes estructuras de zona de residencia, estrato socioeconómico, edad del jefe y número de niños entre ellas. Si se mantienen las brechas quiere decir que tales diferencias (por combinación de efectos) no distorsionan la asociación entre la variable condicionada (trayectoria escolar de los niños y jóvenes) y la condicionante que no fue incluida en la estructura tipificada (tipo de arreglo familiar). Si las brechas se agudizan indican que la estructura de las categorías tipificadas atenúa la asociación entre la variable condicionada y la condicionante.

En el cuadro 6 se presenta una síntesis de los resultados. El escenario 4 o base es el observado sin ninguna desagregación con excepción de la zona de residencia y el tipo de arreglo doméstico. Es decir, en el 2002 en el ámbito rural de Chile la probabilidad de que un joven de 18 años tuviese una trayectoria escolar normal era de 54,4% si vivía en un hogar biparental formal y bajaba a 40,2% si vivía en un hogar biparental informal y llegaba a 47,6% si vivía en un hogar uniparental por separación. En la zona urbana tales probabilidades llegaban a 78,4%, 60,5% y 70,4%, respectivamente. El desempeño significativamente inferior que se verifica en los tres países, en las dos edades examinadas y en ambas zonas de residencia entre quienes viven en hogares biparentales informales puede deberse, como se ha subrayado a lo largo de este documento, a su

peculiar estructura por estrato, edad del jefe y número de hijos, por lo que procede tipificar para controlar estos factores exógenos. Un primer ejercicio de tipificación se presenta en el escenario 1 y permite comparar simultáneamente los tres tipos de arreglo doméstico. Aunque en general las diferencias se estrechan, no desaparecen. El hallazgo más relevante que surge del ejercicio es que si bien los hogares biparentales informales tienden a tener el menor desempeño en la mayor parte de las comparaciones en algunos casos la situación más desmedrada la exhiben los niños y/o jóvenes que viven en hogares uniparentales por separación (por ejemplo: México, rural). Como contrapartida de manera sistemática los hogares biparentales formales exhiben los mejores desempeños. Los escenarios 2 y 3 se prepararon para corregir un potencial sesgo del escenario uno y que se origina en la eventual ausencia de casos en algunas de las categorías usadas para la tipificación. En tal situación, el procedimiento imputa una probabilidad cero a la categoría correspondiente de la población tipo lo que es incorrecto. Para superar este potencial sesgo en el escenario 2 la tipificación se hace con la estructura tipo pero excluyendo las categorías donde no hay casos en los hogares biparentales informales y haciendo los ajustes correspondientes en la probabilidad agregada. Si no hay categorías sin casos las probabilidades estandarizadas son idénticas a las del escenario 1. Si hay categorías sin casos las probabilidades tipificadas de este escenario podrían diferir de las del escenario 1 en un monto que dependerá de la significación de esta categoría (y su desempeño escolar asociado) en la población tipo. En el escenario 3 se hace lo mismo pero las categorías excluidas corresponden a aquellas que no tienen casos entre los hogares uniparentales por separación. Como se aprecia, los resultados en general no cambian mucho y se mantiene el hallazgo sistemático: los niños y jóvenes que viven en hogares biparentales formales registran los mejores desempeños escolares descontando el efecto de las variables exógenas controladas en la tipificación.



Cuadro 6

**CHILE, MÉXICO Y PANAMÁ, NIÑOS DE 10 AÑOS Y JÓVENES DE 18 AÑOS SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA: PROBABILIDADES OBSERVADAS (ESCENARIO 4) Y TIPIFICADAS (ESCENARIOS 1, 2 Y 3) SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO, EDAD DEL JEFE DE HOGAR Y NÚMERO DE NIÑOS EN EL HOGAR DE TENER UNA TRAYECTORIA ESCOLAR NORMAL**

País y año	Zona de residencia y tipo de unión	Edad de los niños y probabilidad de tener un trayectoria normal observada y en tres escenarios de tipificación											
		10 años				18 años				Escenario 4 (base)			
		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4 (base)	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4 (base)	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4 (base)
Chile, 2002	<b>RURAL</b>												
	Casado	84,3	84,3	84,5	84,3	54,4	54,6	54,6	84,3	54,4	54,6	54,6	54,4
	Convive	80,1	80,2	na	78,0	43,1	43,4	na	78,0	43,1	43,4	na	40,2
	Separado	81,8	na	83,8	83,5	49,0	na	49,8	83,5	49,0	na	49,8	47,6
	<b>URBANO</b>												
	Casado	87,72	87,72	87,73	87,72	78,42	78,42	78,42	87,72	78,42	78,42	78,42	78,42
	Convive	84,78	84,78		82,60	68,03	68,03	68,03	82,60	68,03	68,03	68,03	60,54
	Separado	84,71		84,81	84,53	73,44	73,44	73,46	84,53	73,44	73,46	73,46	70,38
	<b>RURAL</b>												
Casado	48,32	48,32	48,30	48,32	13,93	13,93	13,88	48,32	13,93	13,93	13,88	13,93	
Convive	42,89	42,89	na	38,97	11,85	11,85	na	38,97	11,85	11,85	na	9,00	
Separado	39,04	na	39,10	38,01	13,12	13,12	13,21	38,01	13,12	na	13,21	15,71	
<b>URBANO</b>													
Casado	63,96	63,96	63,97	63,96	46,64	46,64	46,64	63,96	46,64	46,64	46,64	46,64	
Convive	56,96	56,96	na	50,77	36,55	36,55	na	50,77	36,55	36,55	na	36,55	
Separado	56,91	na	56,94	55,62	41,67	41,67	41,71	55,62	41,67	na	41,71	41,67	
<b>RURAL</b>													
Casado	70,71	70,71	70,75	70,71	42,31	42,31	42,26	70,71	42,31	42,32	42,26	42,31	
Convive	61,21	61,21	na	53,54	32,22	32,22	na	53,54	32,22	32,23	na	23,08	
Separado	61,37	na	61,86	59,32	33,61	33,61	33,75	59,32	33,61	na	33,75	32,32	
<b>URBANO</b>													
Casado	86,66	86,66	86,66	86,66	73,47	73,47	73,49	86,66	73,47	73,47	73,49	73,47	
Convive	80,96	80,96	na	75,32	60,89	60,89	na	75,32	60,89	60,89	na	51,19	
Separado	80,77	na	80,84	76,50	66,37	66,37	66,47	76,50	66,37	na	66,47	59,40	

Fuente: cálculos del autor basados en el procesamiento de microdatos censales.

## 4. Discusión, conclusiones y aportes de política

### a. Sobre el hallazgo principal

Los resultados ofrecidos en la sección empírica de este estudio son bastante consistentes pese a considerar tres países que difieren en numerosos aspectos entre sí. De manera sistemática, los niños de 10 años y los jóvenes de 18 años que viven en hogares biparentales formales tienen menores probabilidades de retrasarse o rezagarse en su trayectoria escolar. Sin controlar otros factores, los niños de 10 años que viven en hogares biparentales formales tienen probabilidades de experimentar una trayectoria normal que son entre un 6,2% (Chile urbano) y un 32,1% (Panamá rural) más altas que las de los niños que viven en hogares biparentales informales. Controlando varios factores exógenos (mediante tipificación de la zona de residencia, el estrato socioeconómico del hogar, la edad del jefe de hogar y el número de niños en el hogar) las diferencias se estrechan pero persisten, ya que van entre un 3,5% (Chile urbano) a un 15,1% (Panamá rural). En el caso de los muchachos y muchachas de 18 años las diferencias sin controlar factores exógenos van desde un 27,6% en México urbano a un 83,3% en Panamá rural; al tipificar por los factores antes mencionados la brecha se reduce desde un 15,3% en Chile urbano hasta un 32,1% en Panamá rural.

Estos resultados son, en general, compatibles con estudios previos en los que los niños criados en el marco de un matrimonio tienen estadísticamente una ventaja —en lo que a desempeño o trayectoria escolar atañe, al menos— respecto de los criados en otros contextos nupciales, después de controlar algunos factores exógenos relevantes como el estrato socioeconómico (Cerruti y Binstock, 2004; Raley, Frisco y Wildsmith, 2002; Kaztman y Filgueira, 2001; Ribero, 2001). Mientras en Chile, los resultados sugieren que la brecha de desempeño escolar entre niños y jóvenes que viven en distintos tipos de hogar se reduce a medida que aumenta el nivel socioeconómico, no ocurre lo mismo en los otros dos países. En cualquier caso, la evidencia es clara en el sentido de que incluso entre los grupos de alto nivel socioeconómico niños de hogares biparentales informales exhiben un desempeño escolar promedio inferior que los de hogares biparentales informales. Un dato interesante, y que como varios otros requiere investigación adicional, es el que muestra a los hogares monoparentales por separación con desempeños superiores a los biparentales informales (llegando en México incluso a superar a los hogares biparentales formales en el ámbito rural, aunque la relación se invierte al tipificar). En el debate sobre tipos de hogar, normalmente predomina la visión de que los arreglos domésticos más desaventajados son los monoparentales,<sup>80</sup> precisamente porque se encuentran en una situación de debilidad por ausencia de uno de sus pilares (Heuveline, Timberlake y Fustenberg, 2003; Giorguli, 2002); sin embargo, las cifras sugieren otra cosa ya que sitúan de manera sistemática a los niños y jóvenes de hogares biparentales informales como los de desempeño más bajo. Estos datos parecen abonar a la *perspectiva de la estabilidad familiar* en contra de la *perspectiva de la estructura familiar*, debate en boga en los Estados Unidos y que se retomará más adelante.<sup>81</sup> Pero, estos últimos enfoques se basan en la realidad de los Estados Unidos, que dista bastante de la que impera en la región. Hay en este sentido un desafío de avanzar en la construcción de marcos conceptuales útiles para el examen de las realidades y modalidades de unión que predominan en la región.

<sup>80</sup> Más aun, se ha subrayado que la relación filial pesa más que la relación nupcial: “.....los niños entonces estarían mejor viviendo en una unión de convivencia formado por dos padres biológicos que en un hogar donde uno de los padres no es un padre biológico...” (Heuveline, Timberlake y Fustenberg, 2003, p.48). Pero también hay visiones contrarias: “Yo argumento que aun en matrimonio que terminan en divorcio son más efectivos que otras formas de familia para proveer seguridad para miembros dependientes” (Scott, 2004, abstract).

<sup>81</sup> Mientras “desde una perspectiva de estructura familiar, los hogares de convivientes se asemejan a aquellos con una madre biológica y un padrastro”, la perspectiva de la inestabilidad familiar “prediciría que viviendo con una madre conviviente es más dañino que viviendo con una madre soltera” (Raley, Frisco y Wildsmith, 2002, p.7).

Aunque tanto la información como la metodología usadas tienen varias limitaciones para establecer causalidad, la regularidad del hallazgo principal<sup>82</sup> entre países y después de controlar por varios factores exógenos sugiere una asociación entre el tipo de unión y la trayectoria escolar de los niños que amerita ser discutida tanto en términos conceptuales como en términos de política. Es decir, la evidencia sistematizada en este trabajo conduce de manera natural a dos preguntas: ¿qué puede explicar esta desventaja relativa? Y ¿qué políticas cabe para enfrentarla?. Por su importancia, a continuación ambas consultas se abordan por separado.

## **b. Sobre la desventaja relativa de las uniones consensuales**

A grandes rasgos, el desempeño escolar inferior de los niños que viven en hogares biparentales informales puede deberse a tres constelaciones de factores, cada una de ellas conducente a implicaciones teóricas y de política muy diferentes.

La primera corresponde a factores exógenos al tipo de unión, lo que convierte a la asociación en espúrea; opera mediante la selectividad de las uniones consensuales que son más frecuentes entre los jóvenes, los pobres y los menos educados (Rodríguez, 2005a) todo lo cual va en desmedro del desempeño escolar de los niños.

La segunda es la más frecuente en la literatura académica actual, en particular en los Estados Unidos, y tiende a asociarse a posiciones conservadoras. Se trata de factores inherente a la unión libre y que erosionan su capacidad formativa. Es el caso de los planteamientos que atribuyen a las uniones libres, en comparación con los matrimonios formales, menor compromiso, inferior capacidad de control, mayor incertidumbre e inseguridad, más inestabilidad. Aunque la principal conclusión en términos de política de esta perspectiva es relativamente unívoca —fortalecer el matrimonio y desincentivar la cohabitación (Popenoe y Dafoe, 2002)— tarde o temprano llega una disyuntiva conceptual sobre los factores que subyacen a la debilidad relativa de las uniones consensuales. Esta bifurcación puede plantearse en los siguientes términos: ¿es la falta de un marco normativo y/o de obstáculos institucionales para la separación y/o de una ceremonia en al que confluyen expectativas de largo plazo, promesas y compromisos el factor que hace la diferencia entre el matrimonio y la unión libre? o ¿no es más bien que hay una autoselección y quienes solo conviven son mucho más propensos al escepticismo respecto de la proyección de la pareja, a privilegiar el desarrollo individual y a mantenerse distantes de compromisos de largo plazo?. Si la respuesta es el primer planteamiento, la convivencia resulta una modalidad de pareja que objetivamente cuenta con menos atributos y recursos para la proyección a largo plazo de la pareja. En cambio, si la respuesta es el segundo planteamiento, entonces la convivencia es una opción razonable para personas que buscan un contexto de pareja más flexible y menos formal que el matrimonio; mas aún, puede ser un buen mecanismo de contención o de maduración para personas cuyo eventual ingreso al matrimonio tiene pronóstico incierto en materia de duración e involucramiento. Es evidente que a la postre sólo la primera respuesta conlleva una visión intrínsecamente negativa de la cohabitación, pues la segunda entraña una pretensión de superioridad del matrimonio respecto de la cohabitación más no desconoce su funcionalidad para muchos individuos.

La tercera ha sido menos estudiada pero varias piezas de evidencia, así como experiencias cotidianas para muchas personas, sugieren que actúa poderosamente en la práctica. Se trata de factores externos a la unión libre pero que la limitan, debilitan y discriminan. Estos factores harían que el inferior desempeño de los niños que viven en uniones libres sea el típico caso de la “profecía autocumplida”, esta vez en virtud de disposiciones institucionales y/o barreras culturales. En el ámbito de este estudio una disposición institucional discriminatoria con potenciales consecuencias sobre la trayectoria escolar es precisamente el requisito de casamiento formal para aceptación de

---

<sup>82</sup> La desventaja relativa, en el plano escolar, de los niños que viven en hogares biparentales informales.

matrícula en algunos colegios privados. Siempre en el ámbito de la escuela, los prejuicios de sus autoridades, de los docentes y de los mismos apoderados pueden actuar de manera sistemática descalificando a los niños cuya familia de origen se aparta del estándar (matrimonio casado formalmente).<sup>83</sup> Adicionalmente, las mismas prácticas sociales pueden organizarse teniendo como modelo la unión formal, tendiendo a excluir a las uniones libres.

Los resultados de este estudio no permiten identificar cuál es el peso de estas tres constelaciones de factores en el hallazgo principal. Con todo, tienden a descartar que solo sea un efecto espúreo derivado de los sesgos socioeconómico de las uniones libres en la región, pues el desempeño escolar inferior de los niños que viven en estas últimas (aun siendo biparentales) persiste (aunque atenuado en algunos casos) luego de controlar estos factores exógenos.

Y aun cuando se despejara la incógnita respecto del peso específico de cada una de estas tres constelaciones de factores, las conclusiones de política que se derivarían de ello no son evidentes. Esto último queda en evidencia cuando acérrimos detractores de la cohabitación y partidarios de la revitalización del matrimonio legal (aunque sobre base igualitarias y no machistas) como David Popenoe y Barbara Dafoe (2002), han concluido que: *“La convivencia sin matrimonio ha llegado a ser una característica de la vida moderna y está sin duda para quedarse de alguna manera.... Por consiguiente, como una meta de cambio social, posiblemente lo mejor que podamos esperar es mantener la convivencia en formas que minimicen su daño sobre el matrimonio”*. Más concretamente, si hubiese que definir un curso de acción en esta materia, asunto que se trata a continuación, tendría más futuro avanzar en materia de eliminación de sesgos, prejuicios y discriminación contra las modalidades de unión no matrimoniales que procurar la recuperación genérica del matrimonio, habida cuenta de las tendencias hacia la erosión de este último y las magnitud de las fuerzas que subyacen a ellas.

### c. Sobre las políticas

En los países desarrollados y particularmente en los Estados Unidos, el tema del matrimonio, de la cohabitación y en general de las familias, las parejas, los niños y la crianza están en la primera línea de la agenda académica y pública (ver por ejemplo *Journal of Marriage and Family*, Volume 66, N° 4 con varios artículos al respecto o UNECE-UNFPA, 2002). Recientemente un especialista de los Estados Unidos (Amato, 2004) ha catalogado las dos posiciones en pugna en ese país como *perspectiva marital en declinación*<sup>84</sup> y *perspectiva marital en recuperación*.<sup>85</sup> Aunque según el mismo autor *“...la evidencia constantemente nos indica que niños criados con padre y madre seguros y felizmente casados tienen una ventaja estadística sobre los niños criados en otros grupos familiares”* (Amato, 2004, p. 962) también concluye que por varios argumentos y piezas de evidencia *“al restringir el acceso al divorcio no será a favor de todos los niños. Al contrario, las políticas que mejoran el nivel medio de la calidad marital de la población beneficiará a la gran mayoría de los niños”* (Amato, 2004, p. 963). De cualquiera manera, en este último país se advierte un alineamiento que pone de un lado a quienes promueven políticas explícitas para promover y favorecer a los matrimonios formales y castigar las uniones consensuales<sup>86</sup> y de otro lado a quienes

<sup>83</sup> En el seminario en que se presentó este documento, el autor recibió varios comentarios y observaciones críticas. Algunas de ellas contribuían a mejorar el documento. Entre estas se cuenta, justamente, la identificación de estos prejuicios como un factor externo adverso para las “familias no convencionales”. Y para ejemplificar el punto, se relató la experiencia de un proyecto de la UNESCO donde se descubrió que entre los códigos de descalificación que aplicaban los profesores a sus estudiantes estaba el de “y que esperabas, si sus padres son separados”. El mismo tipo de juicio peyorativo puede operar respecto de los niños cuyos padres no están casados.

<sup>84</sup> El enfoque de la “crisis del matrimonio” según el cual la baja del matrimonio y el aumento de la cohabitación y la uniparentalidad son problemas en sí tanto para la sociedad como para las parejas y su prole.

<sup>85</sup> El enfoque de la resiliencia familiar, según el cual las nuevas formas de unión no son problemas en sí, pues se trata de respuestas a cambios objetivos y subjetivos vinculados con la modernidad y, además, reflejan la incertidumbre actual y la posibilidad de enmendar rumbos.

<sup>86</sup> En términos formales, la penalización contra la cohabitación existía en varios países europeos hasta hace una tres décadas: “Las sanciones criminales podrían, en teoría, aplicarse a la cohabitación en Italia hasta 1968, en parte de Alemania hasta 1970 y en

critican por inefectivas, anacrónicas y discriminatorias tales políticas y que en general están más abiertos a la reducción de diferencias entre matrimonios y uniones libres.

Sin pretender trasladar la discusión de los países desarrollados a la región —tanto porque ese debate, en particular en los Estados Unidos, está muy cargado ideológicamente como porque la experiencia histórica del matrimonio, la unión consensual y la inestabilidad familiar difieren marcadamente entre el mundo desarrollado y América Latina y el Caribe— las conclusiones que se desprenden de este trabajo y de otro sobre el mismo tema presentado al seminario del año 2004 así como la evidencia que ofrecen varios estudios dispersos en la región incitan a una revisión de la forma como las políticas públicas han abordado este tema en la región.

En primer lugar, respecto de la *aparición de este asunto en la agenda de las políticas públicas* cabe consignar los siguientes puntos: (i) por ser una opción —o una imposición de las circunstancias combinada con una asimetría de género— mucho más frecuente entre los grupos populares, históricamente la cohabitación ha sido desconocida por el poder; su extensión hacia otros grupos sociales la vuelve más visible y favorece su irrupción como tema de política; (ii) su condición de fenómeno creciente —en contra de la hipótesis de extinción que pregonaba la teoría de la modernización (Goode, 1963)— también refuerza su posición como objeto de política, pues su tendencia al aumento descansa en fundamentos que no tienen visos de debilitarse en el corto plazo; y (iii) su nuevo estatus social y cultural la desvincula de su histórica asociación con la anomia —estigma que desde el siglo XIX ha cargado la convivencia, en parte por su mayor frecuencia entre grupos marginales— y la convierte en una alternativa al matrimonio con pretensiones de igualdad frente a este último.

De los razonamientos anteriores puede concluirse que si bien políticas “promatrimonio” pueden significar dividendos positivos directos para el grupo de personas que cohabitan por exclusión o sesgos sociales y de género, para una parte importante de los convivientes pueden resultar contraproducentes, en particular cuando la cohabitación es el resultado de una decisión reflexiva. Por otro lado, la tendencia al aumento transversal en términos sociales y geográficos de la cohabitación (Rodríguez, 2005a), y la perspectiva previsible de su paulatino crecimiento en tanto ámbito de desenvolvimiento de la vida de pareja y familiar en todos los grupos sociales,<sup>87</sup> no puede seguir invisible para el poder y la ley. Ahora bien, por ser inherentemente ajena a la lógica de la burocracia estatal moderna, la cohabitación históricamente ha cargado con una condición de marginalidad y exclusión, misma que ya parece menos sostenible en el tiempo.<sup>88</sup> Sin embargo, la lógica institucional y legal de identificar y precisar deberes y derechos de los contratos y de registrar, explicitar las implicaciones del compromiso y documentar los acuerdos resulta difícil de eludir y por eso muchas de las opciones normativas de reconocimiento de las uniones libres suponen un estatus legal para ellas, incluyendo su registro, aun cuando esto no significa igualar matrimonio y unión libre (Kiernan, 2004; Scott, 2004; Bradley, 2001).

---

Noruega hasta 1972” (Bradley, 2001), aunque en la actualidad tal aproximación ya no se verifica. En cambio, en varios estados de los Estados Unidos sigue vigente la penalización de la convivencia de personas de distintos sexo: “Pensamos que es óptimo tener una ley contra la convivencia porque el estudio demuestra que las parejas que cohabitan antes de casarse, sus matrimonios están más propensos a separarse, hay menor estabilidad en el matrimonio, dice Bill Brooks, director ejecutivo del conservador del Consejo de Políticas Familiares de Carolina del Norte” ([http://news.yahoo.com/s/ap/cohabitation\\_lawsuit](http://news.yahoo.com/s/ap/cohabitation_lawsuit)).

<sup>87</sup> En una síntesis reciente del análisis histórico sobre la vida de pareja y familia, Stephanie Coontz (2004, p. 978), ha concluido que “Yo no creo que el matrimonio vaya a desaparecer. Sin embargo, la tendencia que estamos observando, no solamente en Europa y Norteamérica, sino en todo el mundo, sugiere que el matrimonio nunca recuperará el monopolio sobre la regulación del sexo, la crianza de niños, la transferencia de recursos de los adultos mayores a las generaciones más jóvenes, o la organización de la división del trabajo por género”.

<sup>88</sup> Las instituciones públicas han promovido el registro de los hechos vitales como un mecanismo de disciplinamiento, control de tendencias y acreditación oficial. En el caso del matrimonio esto último es fundamental por su condición de contrato que define, según el marco legislativo imperante, deberes y derechos de los contrayentes (y para con su prole) y las modalidades de exigibilidad de los mismos. En palabras de Napoleón, un representante mayor de la razón de Estado, “Los concubinos presciden de la ley y la ley se desentiende de ellos”(Bradley, 2001, p.22).

En segundo lugar, *la convivencia tiene repercusiones que superan largamente al importante asunto de la crianza que ha sido el central de este trabajo*. En efecto, tiene implicaciones para: (i) los procedimientos y normas de herencia, en particular por la ausencia de reglas clara sobre cómo proceder como el acervo acumulado por la pareja en el caso de las uniones consensuales (asunto que atañe fundamentalmente a los cónyuges porque los hijos suelen tener un marco de protección legal independiente del contexto nupcial de sus progenitores); (ii) para las políticas de beneficios y cuidados para las familia y los niños, en particular por los criterios de selección que usan estos programas y que suelen requerir papeles legales que pueden ser satisfechos solo parcialmente por las uniones informales; (c) para los sistemas de protección social, sobre todo por la cobertura de los sistemas de salud y de previsión, para los cuales la legislación vigente suele estipular que la extensión de beneficios requiere de algún vínculo legal; (d) para las políticas sociales en general, las que suelen operar con un modelo de familia nuclear y formal; (e) para las normativas tributarias, cuando estas operan sobre la base del ingreso familiar y no del individual y se reconoce sólo a la familia formal.

Estos asuntos también están presentes en la discusión actual sobre la política social y el rediseño de las normativas sobre las uniones en los países desarrollados (Kiernan, 2004; Scott, 2004; Bradley, 2001). En un trabajo reciente (Marte Nordviste, 2005) se plantea que *“el gobierno británico ha decidido que las parejas heterosexuales no tienen la misma necesidad de un sistema de registro civil porque el matrimonio religioso o civil permite un status de reconocimiento legal y social; si las parejas deciden no casarse es, a su decisión. Las parejas que cohabitan se les entrega cierta protección a través de las autoridades legales y de bienestar. Es típico que los principales problemas sin resolver en Gran Bretaña y otras naciones de Europa tienen relación con la propiedades y los derechos de herencia. Generalmente, las autoridades sociales tienen la tendencia de dar el mismo trato a las parejas que cohabitan que a las parejas casadas al conceder servicios como beneficios de enfermedades y familiares”*. Otro estudio reciente resume las desventajas que tienen las parejas que cohabitan respecto de las casadas en Inglaterra en torno a los siguientes ejes: (a) herencia en caso de muerte de uno de los “cónyuges” (parte garantizada del acervo nula e impuesto sobre la herencia si hay testamento); (b) impuestos a las transferencias de activos en el caso de los convivientes; (c) responsabilidad sobre los niños automática solo en el caso de la madre si se trata de convivientes; (d) en caso de separaciones no hay pensiones de compensación en el caso de los convivientes; (e) los convivientes no son formalmente reconocidos como parientes en decisiones médicas que involucran a los “familiares del paciente”; (e) no aplicación de beneficios de seguridad social (en particular pensión por viudez y otros pagos por fallecimiento de un trabajador) para los convivientes (aunque esto último ha estado cambiando) (MacErlean, 2003).

En tercer lugar, a diferencia del matrimonio —que por las promesas, expectativas, obligaciones y derechos que históricamente ha involucrado tiene significados compartidos para los contrayentes y su entorno social (noción de pareja permanente en todos los planos de la vida y crianza de hijos/as)—, *la convivencia es esencialmente heterogénea y esta característica intrínseca complica la construcción de marcos legales e institucionales globales para ella*. Como ya ha sido discutido en varios otros trabajos, las uniones libres pueden ser opciones permanentes al matrimonio, ensayos prematrimoniales, relaciones definidas desde el principio como pasajeras e inciertas, un estatus impuesto por las circunstancias (por ejemplo, por existencia de relaciones formales previas no disueltas) y un producto de la exclusión y de las relaciones asimétricas de género. Resulta impropio atribuir a todas las parejas que conviven los mismos derechos y obligaciones respecto del patrimonio acumulado, las modalidades de término de la relación, la transferencia o imputabilidad de beneficios, el trato como unidad impositiva, etc. Nuevamente se está, entonces, ante una disyuntiva sobre cómo identificar y precisar las perspectivas de relaciones que por definición no explicitan ni documentan expectativas ni menos compromisos. Una opción es el ofrecimiento de distintos regímenes vinculados con las distintas proyecciones y compromisos de cada unión, lo que de todas maneras entraña algún procedimiento de registro y formalización. En varios países de Europa se han definido mecanismos de este tipo aunque en algunos la unión mantiene una cierta condición de inferioridad respecto del matrimonio (Pacto Civil de Solidaridad en Francia, PAC de 1999) mientras que en otros tienden a asimilarse (el registro de parejas en Holanda de 1997) (Bradley, 2001). Hay una experiencia

reciente en este sentido en Argentina (Estatuto de la Unión Civil de la Ciudad de Buenos Aires de 2002 y el Registro Público de Uniones Consensuales que le siguió en 2003), aunque aún insuficientemente evaluada. Pero para todos los especialistas no hay duda que el motor de estas opciones emergentes han sido más bien las uniones homosexuales más que las heterosexuales (Kiernan, 2004; Bradley, 2001). Otra opción es atenerse a “hitos igualadores” por ejemplo la tenencia de un hijo o el traspaso de un umbral temporal (por ejemplo, 2 años como ocurre en Noruega y la ciudad de Buenos Aires) en virtud de los cuales las uniones pasan a ser tratadas como matrimonios para los efectos legales.<sup>89</sup>

En cuarto lugar y último lugar, y en directa relación con la pregunta originadora de este trabajo, la extensión de la cohabitación y de la crianza de hijos fuera del marco legal que significa el matrimonio parece tener efectos en la formación de los niños. Si la desventaja relativa, controlando factores exógenos, de los niños que crecen en el marco de uniones consensuales se verifica de manera sistemática habrían argumentos para un apoyo especial hacia esos niños. Sin embargo, tales medidas deben evitar la estigmatización o el riesgo moral de favorecer o incentivar impensadamente a las uniones libres; en tal sentido, no deben ser orientadas de manera genérica a los niños de uniones consensuales sino sólo a los que evidencian problemas escolares. Y en el mismo sentido, resulta de la mayor importancia un seguimiento en el tiempo de las relaciones entre modalidad de unión y desempeño escolar, pues el carácter esencialmente dinámico de las formas y sentidos de las uniones consensuales probablemente influye y modifica tales relaciones.

En suma, hay un desafío pendiente en materia de políticas públicas y formativas para encarar el dinámico la dinámica realidad de las uniones libres. Las opciones polares: condena, discriminación o invisibilización, por una parte, e igualación con el matrimonio legal, por otra parte, tiene flancos débiles. Aunque en este trabajo se indagó en su relación con la trayectoria escolar de los niños, en particular en el plano de la relación de pareja, las implicaciones de la expansión transversal de las uniones libres en la región tiene implicaciones en muchos otros planos. Lamentablemente, contamos con pocas fuentes de información idóneas para el examen de las uniones libres, las relaciones de parejas y los procesos de formación de la prole. Por la naturaleza diacrónica del fenómeno, se requieren indagaciones longitudinales (de seguimiento o retrospectivas) que suelen ser escasas y asistemáticas en la región. La explotación de datos censales, como se hace en este documento, debe considerarse como una opción alternativa ante la falta de fuentes más adecuadas, pero sus resultados deben examinados teniendo en consideración sus limitaciones.

## Bibliografía

- Amato, P. (2004), “Tension between institutional and individual views of marriage”, *Journal of Marriage and Family*, Volumen 66, N° 4.
- Beck-Gernsheim, E. (2002), *Reinventing the Family*, Polity Press, Gran Bretaña.
- Bradley, D. (2001), “Regulation of Unmarried Cohabitation in West-European Jurisdictions-Determinants of Legal Policy”, *International Journal of Law, Policy and the Family*, Volumen 15, N° 1.
- Brunner, J. y G. Elacqua (2003), *Informe capital humano en Chile*, Santiago. Universidad Adolfo Ibañez.
- Bumpass, L. y H. Lu (2000), “Trends in cohabitation and implications for children’s family context in the United States”, *Population Studies*, Volumen 54, N° 1.
- Cerruti, M. y G. Binstock (2004), “Camino a la exclusión: Determinantes del abandono escolar en el nivel medio en la Argentina”, trabajo presentado al Primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) realizado en Caixambú, Brasil, 18 al 20 de setiembre.
- Coontz, S. (2004) The World Historical Transformation of Marriage, *Journal of Marriage and Family*, Volumen 66, No. 4, páginas 974-979 (comentarios).
- Coppola, L. (2004), “Education and union formation as simultaneous processes”, *European Journal of Population*, Volumen 20, número 3.

<sup>89</sup> En Noruega: “...La Comisión endosó una ley que regulaba la convivencia como matrimonio, generalmente definida como una relación con niños o con una duración de dos años” (Bradley, 2001, p. 38).

- Castro, T. (2001), "Matrimonios sin papeles en Centroamérica: persistencia de un sistema dual de nupcialidad", en Rosero, L. (editor), *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*, San José, Costa Rica, Centro Centroamericano de Población.
- Cabella, W. y A. Vigorito (2002), "El hombres y sus incertidumbres", *Cotidiano Mujer*, No. 8, [http://chasque.apc.org/cotidian/2002/38\\_p12.htm](http://chasque.apc.org/cotidian/2002/38_p12.htm).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005), *Panorama Social de América Latina 2004 Edición 2004*, LC/G.2259-P Santiago de Chile.
- De Vos, S. (1998), "Nupciality in Latin America", Universidad de Wisconsin, CDE Working paper, NO. 98-21 <http://www.ssc.wisc.edu/cde/cdewp/98-21.pdf>.
- Filgueira, C. (1998), "Welfare and citizenship: old and new vulnerabilities", en Tokman, V. y G. O'Donnell (editores), *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Indiana, Universidad de Notre Dame.
- Giorguli, S. (2002), "Estructuras familiares y oportunidades educativas de los niños y niñas en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 51.
- Glazer, K. (2001), Las uniones consensuales en Costa Rica y sus implicaciones en las obligaciones familiares después de la ruptura. Análisis de grupos focales, en Rosero-Bixby, L. (editor), *Población del Istmo 2000: Familia, Migración, Violencia y Medio Ambiente*, San José, Costa Rica Centro Centroamericano de Población, <http://ccp.ucr.ac.cr/seminario/pdf/glaser.pdf>.
- Goode, W. (1963), *World Revolution and Family Patterns*, Nueva York, Free Press.
- Heuveline, P. y J. Timberlake (2004), The Role of Cohabitation in Family Formation: the United States in Comparative Perspective, *Journal of Marriage and Family*, Volumen 66, 1214-1230
- Heuveline, P., J. Timberlake y F. Furstenberg (2003) "Shifting childrearing to single mothers", *Population and Development Review*, Volumen 29, N° 1.
- Kaztman, R. y F. Filgueira (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Kiernan, K. (2004), "Redrawing the Boundaries of Marriage", *Journal of Marriage and Family* N° 66, pp. 980-987.
- Manning, W. P. Smock y D. Majumdar (2004). "The Relative Stability of Cohabiting and Marital Unions for Children", *Population Research and Policy Review*, N° 23.
- Manning, W. (1993), "Marriage and Cohabitation Following Premarital Conception", *Journal of Marriage and the Family*, Volumen 55.
- MacErlean, N. (2003), "Cash: Tie the knot: Living in financial sin: Cohabitation is on the rise, but couples who forgo wedded bliss do so at their peril, says Neasa MacErlean", *The Observer*, pg. 2, London (UK) May 18, 2003.
- Nordviste, M. (2005), Family Policies in Three Different Welfare States, mimeo
- Popenoe, D. (1988), *Disturbing the Nest: Family Change and Decline in Modern Societies*. New York, Aldine De Gruyter.
- Popenoe, D. y B. Dafoe (2002), "Should we live together? What Young Adults Need to Know about Cohabitation before Marriage: A Comprehensive Review of Recent Research.", Piscataway, Nueva Jersey, The National Marriage Project / Rutgers University, (<http://www.smartmarriages.com/cohabit.html>)
- Raley, K. y E. Wildsmith (2004), "Cohabitation and Children's Family Instability", *Journal of Marriage and the Family*, N° 66.
- Raley, K., M. Frisco y E. Wildsmith (2002), Maternal Cohabitation and Educational Success, documento presentado al Simposio del 40 Aniversario del Centro de Demografía y Ecología, 10 y 11 de octubre de 2002.
- Raley, K. (2001), "Increasing fertility in cohabiting unions: evidence for te second demographic transition in the United States", *Demography*, Volumen 38, N° 1.
- Ribero, R. (2001), "Estructura familiar, fecundidad y calidad de los niños en Colombia", *Desarrollo y Sociedad*, N° 47.
- Rodríguez, J. (2005a), Unión y cohabitación en América Latina: ¿modernidad, exclusión, diversidad?, Santiago, CEPAL, *Serie Población y Desarrollo*, LC/L.2234-P
- Rodríguez, J. (2005b), "Reproducción en la adolescencia: el caso de Chile y sus implicaciones de política para el siglo XXI", Santiago, *Revista de la CEPAL* N° 86, Santiago de Chile.
- Scott, E. (2004), *Marriage, Cohabitation and Collective Responsibility for Dependency*, [http://law.bepress.com/uvalwps/uva\\_publiclaw/art8/](http://law.bepress.com/uvalwps/uva_publiclaw/art8/).
- United Nations (2002), Partnership and Reproductive Behaviour in Low-fertility Countries, Nueva York, ESA/P/WP.177.
- United Nations Economic Commision for Europe (UNECE) and United Nations Population Fund (UNFPA) (2002), *Dynamics of Fertility and Partnership in Europe. Insights and Lessons from Comparative Research*. Volume I, Nueva York y Ginebra.



## Anexo de cuadros

Cuadro 1

**CHILE 2002, ZONA RURAL: PROPORCIÓN DE JÓVENES DE 10 AÑOS QUE TIENEN 4 O MÁS GRADOS DE ESCOLARIDAD EN HOGARES CON JEFES DE 30-39 AÑOS SEGUN ESTRATO SOCIOECONÓMICO (RURAL), CONTEXTO NUPCIAL Y NÚMERO DE HIJOS DEL JEFE QUE RESIDEN EN EL HOGAR**

País y año	Tercil socioeconómico	Contexto nupcial	RURAL				URBANO			
			1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos o más	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos o más
Chile, 2002	Bajo	Casado con pareja en hogar	82,0	84,1	79,8	69,0	86,5	88,0	84,2	77,6
		Conviviente con pareja en el hogar	80,4	75,4	67,8	54,2	83,9	81,2	77,7	72,6
		Separado sin pareja en hogar	90,9	78,6	65,0	75,0	80,6	82,7	80,2	73,1
	Medio	Casado con pareja en hogar	87,5	87,1	85,1	78,5	89,9	90,4	88,9	84,3
		Conviviente con pareja en el hogar	84,1	86,5	89,9	81,5	84,7	87,5	83,5	81,6
		Separado sin pareja en hogar	76,2	93,0	88,9	87,5	91,8	87,8	87,3	79,3
	Alto	Casado con pareja en hogar	88,5	89,4	87,7	81,8	88,2	90,7	89,6	87,5
		Conviviente con pareja en el hogar	88,5	85,3	79,8	82,6	88,7	87,7	89,6	86,0
		Separado sin pareja en hogar	91,3	91,1	96,9	86,7	89,1	89,6	83,6	87,1
México, 2000	Bajo	Casado con pareja en hogar	48,0	47,5	40,5	32,7	63,4	60,6	57,3	43,9
		Conviviente con pareja en el hogar	31,8	29,4	39,9	29,3	41,2	53,4	47,6	35,9
		Separado sin pareja en hogar	31,2	31,1	31,2	32,4	58,7	49,8	44,3	34,7
	Medio	Casado con pareja en hogar	68,6	54,8	56,1	46,4	67,2	72,7	67,9	59,4
		Conviviente con pareja en el hogar	43,5	51,7	50,5	39,8	61,6	64,9	57,8	50,6
		Separado sin pareja en hogar	52,6	66,3	46,5	31,2	70,1	72,3	61,3	54,2
	Alto	Casado con pareja en hogar	70,2	68,3	67,0	58,2	75,0	74,5	74,7	68,9
		Conviviente con pareja en el hogar	68,9	67,3	67,6	60,3	59,2	68,0	68,3	62,1
		Separado sin pareja en hogar	40,9	66,5	77,7	50,6	62,3	70,5	73,4	54,4
Panamá, 2000	Bajo	Casado con pareja en hogar	73,3	73,8	68,3	54,8	90,4	87,8	84,2	72,2
		Conviviente con pareja en el hogar	36,4	57,6	58,5	41,6	79,2	78,8	77,8	58,9
		Separado sin pareja en hogar	35,3	60,5	51,0	41,2	79,2	79,3	62,3	54,9
	Medio	Casado con pareja en hogar	90,0	83,0	76,2	64,9	92,1	89,4	87,4	75,0
		Conviviente con pareja en el hogar	84,1	72,3	74,3	50,7	89,4	83,9	81,1	70,6
		Separado sin pareja en hogar	95,2	68,6	74,5	62,0	87,4	83,5	72,0	61,2
	Alto	Casado con pareja en hogar	85,7	88,2	87,4	79,3	91,2	93,1	89,9	84,6
		Conviviente con pareja en el hogar	87,3	87,0	76,7	66,8	90,5	91,9	86,8	76,7
		Separado sin pareja en hogar	73,5	85,7	92,2	63,3	92,5	90,8	93,8	68,2

**Cuadro 2**  
**HOGARES CUYO JEFE TIENE 40-49 AÑOS: PROPORCIÓN DE JÓVENES DE 18 AÑOS QUE TIENEN 8 O MENOS GRADOS DE ESCOLARIDAD SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, ESTRATO SOCIOECONÓMICO, CONTEXTO NUPCIAL, NÚMERO DE HIJOS DEL JEFE QUE RESIDEN EN EL HOGAR.**

País y año	Tercil socioeconómico	Contexto nupcial	RURAL				URBANO			
			1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos o más	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos o más
Chile, 2002	Bajo	Casado con pareja en hogar	49,2	41,5	44,0	51,2	16,4	14,0	15,7	22,1
		Conviviente con pareja en el hogar	50,0	54,5	61,0	53,8	32,2	28,1	31,1	38,5
		Separado sin pareja en hogar	46,7	32,4	41,7	62,5	21,2	18,4	23,1	33,0
	Medio	Casado con pareja en hogar	29,3	24,7	25,5	34,7	8,1	7,1	7,5	10,8
		Conviviente con pareja en el hogar	42,2	35,2	43,6	48,1	15,5	14,4	13,3	25,6
		Separado sin pareja en hogar	43,9	37,5	27,8	46,2	9,5	8,5	7,7	12,2
	Alto	Casado con pareja en hogar	14,1	16,3	15,2	18,7	2,6	2,3	2,1	2,5
		Conviviente con pareja en el hogar	20,0	25,8	10,9	44,0	6,1	5,9	6,3	5,9
		Separado sin pareja en hogar	26,8	7,5	19,0	0,0	3,1	1,9	1,9	5,7
México, 2000	Bajo	Casado con pareja en hogar	69,0	69,0	70,2	76,2	34,8	30,6	34,0	50,0
		Conviviente con pareja en el hogar	81,9	77,6	85,1	83,1	42,2	43,8	53,2	57,3
		Separado sin pareja en hogar	61,0	56,8	68,9	61,1	37,1	41,3	46,9	58,0
	Medio	Casado con pareja en hogar	45,9	44,5	45,7	61,1	15,0	14,6	18,2	29,3
		Conviviente con pareja en el hogar	63,5	43,6	54,4	69,2	23,4	20,8	24,5	35,7
		Separado sin pareja en hogar	35,1	52,7	41,2	50,6	18,4	17,9	18,6	40,4
	Alto	Casado con pareja en hogar	24,5	25,0	30,8	48,1	5,5	4,6	6,3	11,2
		Conviviente con pareja en el hogar	35,8	40,3	36,8	49,5	12,0	10,1	15,3	17,3
		Separado sin pareja en hogar	32,5	28,4	34,8	37,2	5,7	5,5	6,0	10,3
Panamá, 2000	Bajo	Casado con pareja en hogar	54,8	68,3	62,9	75,8	18,1	19,8	22,7	34,5
		Conviviente con pareja en el hogar	81,3	72,3	74,4	86,2	36,7	32,0	38,6	47,3
		Separado sin pareja en hogar	77,4	77,4	79,4	81,3	27,7	34,6	32,2	43,8
	Medio	Casado con pareja en hogar	41,9	35,4	43,8	59,0	13,3	14,4	10,5	19,3
		Conviviente con pareja en el hogar	55,6	56,2	55,0	73,1	23,5	21,5	21,2	36,0
		Separado sin pareja en hogar	40,4	40,0	43,9	57,1	14,9	17,3	19,1	30,5
	Alto	Casado con pareja en hogar	18,3	16,9	15,5	28,4	8,2	4,6	4,7	12,3
		Conviviente con pareja en el hogar	26,0	27,2	28,2	40,3	14,9	13,2	16,3	20,8
		Separado sin pareja en hogar	23,9	20,8	18,2	34,4	5,2	5,9	9,0	25,0

## **B. Políticas sociales e infancia<sup>90</sup>**

---

***Soledad Larraín***

Este trabajo es un producto colectivo, que hemos trabajado en conjunto con Oriana Sanzi, en el área de familia de UNICEF.

Para partir, quiero compartir con ustedes una breve experiencia personal: cuando comencé a trabajar los temas de infancia – trabajé muchos años en los temas de mujer y género y en la década del noventa empecé a trabajar el tema de infancia – uno de los primeros trabajos que me correspondió realizar fue un estudio en los hogares de protección simple. En ese momento había unos 20,000 niños en Chile que estaban internados por sistema de protección y debíamos hacer un estudio para el SENAME para plantear las políticas de desinternación. Detrás de cada historia y de cada niño internado, percibí un fracaso de las políticas sociales. Cerca del 90% de las madres de esos niños planteaba que vivirían con ellos si tuvieran vivienda adecuada, empleo o si tuvieran con quién dejarlos. Nos planteábamos que la situación límite de tener niños institucionalizados, no tenía que ver con factores de vulnerabilidad de derechos y sus condiciones familiares sino con el hecho que a esos niños no habían llegado las políticas sociales.

Existe, por lo tanto, un difícil encuentro entre dos sistemas: el de las políticas sociales para los “niños” y el sistema asistencial para los “menores”. Nuestra sociedad distingue a los “niños”, que van a la escuela, de los “menores”, que están en los hogares, con dificultades con la ley o al margen.

---

<sup>90</sup> Nota de la editora: este texto es una revisión ligeramente editada de la presentación oral.

En esta presentación se realizará una rápida revisión histórica de lo que ha sido este camino paralelo y posteriormente se examinará la situación actual y los desafíos futuros. Aunque me referiré específicamente a Chile esta es una realidad en toda la región latinoamericana. Si partimos con lo que fueron estas líneas del sistema social de atención de la infancia, en el siglo XIX y a inicios del siglo XX, en el sistema social, los niños eran considerados propiedad del pater familia, dentro de la familia patriarcal, por lo tanto no había políticas públicas hacia la infancia porque las políticas eran ejercidas al interior de la familia. El niño era invisible como actor social y los niños pobres eran una preocupación social pero desde lo privado. Entonces, en la atención a la infancia, lo que comienza a darse, que aún persiste, son acciones y obras caritativas, de congregaciones religiosas o iniciativas laicas de protección que fueron los llamados asilos u orfanatos. Se segregaba a los niños desamparados como niños socialmente desadaptados y lo que trataba la sociedad era más que proteger a esos niños era protegerse de esos niños y por eso se los mantenía encerrados.

Posteriormente, entre los años treinta y la década del setenta, en nuestro país y en la región, se inicia un enfoque de las políticas sociales universales. Se incentivarán el papel del Estado en el diseño, provisión y financiamiento de servicios sociales y se consolidan logros importantes en educación, salud (se crea el Servicio Nacional de Salud), vivienda y previsión social. Paralelamente a este intento de políticas universales, las políticas de infancia tienen un fuerte carácter tutelar. En Chile, un hito lo constituye en el año 1928, la creación de la ley de protección de menores y el primer Tribunal de Menores. Junto con las políticas universales existían las políticas para la infancia “desvalida”, es decir, había una política distinta a la política universal para la infancia pobre, con carencias familiares y también para los infractores. Significa que los niños eran sujetos de beneficencia, o bien, de control por parte del Estado y las familias pobres eran consideradas inmorales, corruptas o inhábiles. Se establece dos categorías de infancia: niños y niñas, por un lado, y los menores.

En la década del ochenta, bajo dictadura, se establecen políticas sociales, con un enfoque claramente neoliberal: el énfasis en las políticas sociales es un traslado del protagonismo desde el Estado al mercado, se observa una caída importante del gasto social, se focaliza el gasto social hacia la extrema pobreza, se privatizan las prestaciones de servicios sociales (los servicios hacia la infancia pasan a estar privatizados o subvencionados desde el Estado), se descentralizan las gestiones de educación y salud, que en Chile se conoce como el sistema de municipalización.

En relación con las políticas de infancia, en 1979 se crea el Servicio Nacional de Menores, que de alguna manera constituye la institución que mantendría esta doble vertiente de políticas para la infancia. Se incrementa la población infantil en política de riesgo social y vienen las internaciones masivas de niños y niñas, porque, entre otras cosas, tener hogares era un buen negocio, ya que las subvenciones que se recibían eran altos ingresos para las instituciones privadas que gestionaban estos hogares. Paralelamente a mantener una gran cantidad de niños por la así llamada “protección”, se criminaliza la pobreza, por lo que en ese período una gran cantidad de niños menores de 18 años, incluso menores de 14 años van a las cárceles de adultos. Entonces, se los encerraba en hogares, o a quienes presentaban algunas conductas infractoras, la respuesta era la cárcel. No había cárceles adecuadas o lugares adecuados de privación de libertad para menores de edad. También existe una ausencia total de políticas para una demanda aún más compleja: sectores escolares, niños en la calle o niños en comercio o explotación sexual. Esos niños terminaban presos o simplemente no había una propuesta más compleja para abordar esa situación. En el año 1989 surge la Convención de los Derechos del Niño que de alguna manera se constituyen en un puente entre estas dos políticas.

En los años noventa, con el retorno a la democracia, viene una preocupación central, en el nivel de las políticas sociales, por ampliar el ámbito de políticas de respeto y protección de los derechos humanos, se aprecia una diversificación de la oferta pública con énfasis en la inversión social más que en políticas asistenciales. Existe por ejemplo, en educación, una política específica,

el Programa P-900 dirigido hacia las escuelas más pobres, que se orienta a cómo invertimos más que sólo limitarnos a dar subsidio o políticas asistenciales. En lo relativo a las políticas de infancia, se ratifica la Convención de los Derechos del Niño, se realizan reformas legislativas para adecuar nuestra legislación a la Convención, hay intentos desde las políticas públicas de generar una institucionalidad para instalar en las políticas el enfoque de derechos. Pero una de las dificultades de esta implementación es que esta propuesta se hace, fundamentalmente, desde los espacios y los actores que han realizado las políticas del mundo de los niños excluidos, entonces, finalmente se termina con una política para la infancia que cuesta que permee o penetre en las políticas universales. A pesar de haber un esfuerzo, si ese esfuerzo se hace desde la mentalidad de la exclusión, por decirlo así, terminan manteniéndose estas dos propuestas de políticas sociales: la política social universal y la restringida para la infancia en situación de riesgo.

En el año 2000, se plantea una etapa donde está la demanda por innovar, en la medida que la política no logra generar efectivamente una política de inclusión para los sectores de infancia más vulnerados. En el plano de las políticas sociales, se constata las nuevas vulnerabilidades, se aprecia esfuerzos que no sólo busquen la cobertura sino también la equidad, se asume que la pobreza es heterogénea y por tanto se diseñan planes diversos para enfrentarla y hay un imperativo por la inclusión. A esos propósitos obedecen fundamentalmente la Reforma Educacional y la Reforma de Salud. En lo que respecta a las políticas de infancia, se genera el Plan Nacional de la Infancia, en un intento de tener una política universal para la infancia. Sin embargo, a pesar de que este plan es gestado de manera participativa, con la inclusión de todos los sectores, la política que allí se genera no logra entrar en la institucionalidad sectorial: no logra penetrar en lo que son las políticas de educación, de salud, etc. y termina siendo un plan que prácticamente no se aplica. Hay innovaciones programáticas específicas que tienen una política de reparación, por un lado, y una política de inclusión, sin embargo son experiencias más bien puntuales y con dificultades en la sustentabilidad.

Con referencia al tema de la relación entre la política hacia la infancia con la política hacia la familia, partiendo de la base que la política de inclusión de la infancia tiene como correlato indispensable una política hacia la familia, y, como está planteado en la Convención, en donde se establece el derecho de los niños y niñas de vivir en familia, de ser cuidados y protegidos por sus padres y preservar sus relaciones familiares, el derecho y deber de los padres de criar a sus hijos e impartirles, en consonancia con la evolución de sus facultades, la orientación adecuada, facilitando en ello el ejercicio de sus derechos en forma progresiva. Aquí se observa un cambio relevante, que se pasa del concepto de autoridad paterna al concepto donde la obligación de los padres es facilitar que los niños puedan ejercer sus derechos.

Es importante considerar que el derecho que tienen los niños y niñas a la convivencia familiar, es un derecho relacional. En ese sentido el bienestar de los niños va a depender también de la calidad de las relaciones. No basta con asegurar que el niño viva con su familia sino que tiene que vivir en una familia donde no haya violencia ni maltrato, donde sus derechos sean respetados y apoyados. Por lo tanto, una política orientada a la familia, debe apoyar a la familia en sus funciones, y habíamos planteado como una estrategia permanente a la normalidad y no sólo intervenir cuando se presentan “patologías”. En nuestro país existen excelentes programas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y abuso sexual, pero hay carencia de programas para familias con problemas con su hijo adolescente, lo que no implica violencia ni que el hijo sea infractor. Se tienen conflictos, por ejemplo, porque el niño no quiere ir al colegio, pero eso no implica maltrato ni abuso. Da la impresión que hay que llegar al límite para recibir una respuesta de programa, no una respuesta que apoye y fortalezca a la familia en el ejercicio de sus roles parentales cotidianos o normales. Se requiere de una política que logre apoyar la parentalidad en el mejoramiento de sus competencias, en lugar de este decálogo de los padres perfectos, que de alguna manera podríamos enfrentar, generando culpabilidades, responsabilidades o carencias en relación con el rendimiento de los hijos. Un enfoque desde las fortalezas, que significa visibilizar las funciones de las familias y las fortalezas que tienen las propias familias, el vecindario y las instituciones y sobre esas prácticas

impulsar estrategias de cambio o de apoyo. También es relevante una política de la familia que reconozca que existen procesos sociales preexistentes, para evitar una incursión desde los expertos, que caen en los territorios con “un libro de saberes bajo el brazo”, donde no hay respeto por lo que ha sido la experiencia y vivencia de las familias insertas en sus redes sociales primarias y secundarias.

Se intentó rescatar una percepción social que aún subsiste de la familia y la infancia pobre que mantiene, aunque en menor medida, la existencia de estas dos políticas hacia las familias: la segregación de los niños “desamparados” y socialmente desadaptados, lo que se traduce en la práctica en una sobreintervención y control de las familias pobres desde los saberes profesionales sin considerar sus propias capacidades y recursos. Prácticas profesionales y sociales muchas veces poco flexibles y autoritarias donde el ideal de familia, o el ideal de relaciones e incluso de estructura familiar, se plantea desde la autoridad y no desde la propia realidad en la que viven las familias.

Por último, existe una contradicción entre el discurso que valora a la familia y la mantención de respuestas sociales que siguen sustituyendo a la familia fundamentalmente con las políticas de internación de los niños.

Actualmente, se puede plantear que continúa existiendo este encuentro inconcluso entre dos sistemas: las políticas sociales universales y un sistema asistencial para los menores o infancia en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al escenario a quince años de la Convención, no me voy a referir a los logros que, aunque son muchos, quiero poner el foco en lo que queda o en cómo acercar estas dos políticas. Hay un proceso inconcluso de reformas de legislación de la infancia, hay logros e indicadores positivos en las políticas sociales, pero aún coexisten muchos obstáculos para el acceso de muchos niños a sus derechos. Si se observan las cifras sobre la infancia en los distintos municipios, podemos ver cómo en Chile coexisten dos mundos radicalmente distintos: vivimos entre Suiza y África.

En sus contenidos la oferta social carece aún de un correlato satisfactorio con la integralidad de las necesidades de los niños según ciclo de vida. Un ejemplo característico es en el área de salud, donde hay una buena cobertura de los niños hasta los 6 años. Posteriormente los niños se pierden en la nada, hasta que las mujeres llegan por sus derechos reproductivos. Los mismos padres no saben si llevar a un niño adolescente al pediatra, porque en la sala de espera va a estar con bebés, o si llevarlo a un médico de adultos donde aún parecerá niño sentado con adultos en la sala de espera. No hay una política de acuerdo al ciclo de vida sino que las políticas son definidas desde otra perspectiva y persisten las dos categorías de niños.

Aunque la oferta social se amplía, hay una fragmentación de la misma con el surgimiento de una gran cantidad de programas por problemas específicos. Por ejemplo, hay un programa para niños y niñas víctimas del comercio y explotación sexual. Si ellos son consumidores de drogas (la mayoría de ellos lo son), hay que coordinar con otra institución que tiene tratamientos para drogas, si han sido abusados sexualmente (la mayoría lo ha sido), tienen que ver con otro programa con atención específica del abuso sexual. Así, en la medida que diversificamos la oferta, vamos creando programas ad-hoc para problemas específicos, sin tener una oferta social más integral en programas que están coordinados, que tiene relación con las situaciones de vulnerabilidad.

El otro tema, en relación con la fragmentación de la oferta, es que hay una sobreutilización de políticas selectivas y compensatorias pero hay una dificultad de integrar a estos niños en las políticas universales. Volviendo al ejemplo de niños en programas de comercio y explotación sexual, la mayoría de ellos tiene un retraso en la incorporación al sistema escolar. En consecuencia, se tiene un sistema educacional especial para ellos, porque se plantea que las políticas universales, y en ese sentido el sistema educacional formal, tienen un alto grado de rigidez para asumir a estos

niños y no se plantea como objetivo el flexibilizar el sistema educacional para poder efectivamente, luego de un proceso de reparación, poder incorporar a estos niños a las políticas universales.

Existe una consolidación cultural de sellos institucionales que bloquean, de alguna manera, prácticas inclusivas, porque son instituciones que han nacido y se mantienen por las políticas de exclusión. Por ejemplo, las políticas orientadas a la desinstitucionalización tienen rechazo en las propias instituciones que viven y sobreviven por la mantención de niños en hogares de protección. En consecuencia, hay una lógica y una cultura que son muy difíciles de desmontar, especialmente desde dentro: a una institución cuya política ha sido el mantener los niños en los hogares pedirle que el énfasis de su política sea que los niños vuelvan a sus familias y a trabajar con las familias, chocan dos lógicas que son difíciles de modificar.

La propuesta de la oferta programática para las políticas de inclusión sería fundamentalmente cómo se hacen complementarias las políticas sociales universales y las políticas especiales de restitución de derechos y políticas asistenciales. Por lo tanto, una intervención tutelar debería ser solamente como último recurso cuando fallan los esfuerzos de la familia y los programas generales sociales. Tendría que haber una fuerte articulación e integración de los programas de reparación con programas de alternativas a la inclusión.

Para terminar, los desafíos que se plantean por delante en este camino de ir encontrando ambas políticas, en América Latina y en Chile la Convención desencadenó procesos de generación política marcadas por la perspectiva de derechos, con antigua tradición tutelar, cuyos componentes hoy coexisten con el enfoque de derechos. Tensionan los sistemas de diseño y gestión de las políticas públicas y obstaculizan un cambio en la percepción cultural de la infancia. Todavía el tema de menores sigue siendo un tema recurrente en nuestro país. Innovar en políticas públicas es un desafío frente a la reducción del rol tutelar del Estado prevista en las reformas legislativas, concretamente en la reforma de protección de la infancia que viene ahora, pendiente en materia de protección de derechos de la infancia.

Los actuales procesos de adecuación de las políticas de la infancia –esto es muy relevante– deben ser parte de las estrategias de renovación de las políticas de inclusión social para todas las personas y no solamente respuesta para situaciones de riesgo y exclusión disociadas de las políticas universales.





## **C. Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del derecho al cuidado en la edad avanzada**

---

*Sandra Huenchuán y José Miguel Guzmán*

### **Introducción**

En esta ponencia presentamos un acercamiento a la relación entre familia y envejecimiento, las tendencias demográficas que caracterizan esta relación y los desafíos que se derivan para las políticas públicas, específicamente en relación con el ejercicio del derecho al cuidado en la edad avanzada.

La relación entre familia y envejecimiento se funda en que los cambios del concepto y formas reales de las familias se insertan dentro de determinadas transformaciones globales de la sociedad, entre las que destacan las consecuencias que la dinámica poblacional tiene sobre la estructura y composición por edades de las familias.

A partir del incremento de la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad se derivan algunas consecuencias importantes para la relación entre familia y envejecimiento. En primer lugar, el aumento de la expectativa de vida extiende la vida de los individuos en su etapa adulta y avanzada. Esto tiene consecuencia en el incremento del tiempo dedicado a ciertos roles (hijos, abuelos, madre, padre, entre otros), a las actividades personales, profesionales y de ocio; junto con

una prolongación de edad de inicio de la vejez. En segundo lugar, la disminución de la fecundidad tiene efectos significativos al reducir el número de miembros de la familia potenciales dadores de apoyos en la edad avanzada (Guzmán, Huenchuán y Montes de Oca, 2003), así como genera una tendencia a la disminución de hogares jóvenes y un aumento de los hogares con y de personas mayores (Jelin, 1994).

Esta situación plantea nuevos desafíos a las políticas de familia y a las nuevas políticas de vejez que se están implementando en la región. Una revisión rápida de estos retos da cuenta de la urgente necesidad de considerar el tema como un asunto relevante para el quehacer público y privado, en particular en relación a la capacidad de las familias de brindar apoyo y cuidado a las personas de edad avanzada y a la voluntad e los gobiernos de cumplir con las disposiciones internacionales existentes en la materia y de los cuales son signatarios una buena parte de los países de la región.

## 1. Familia y envejecimiento: aspectos generales

### a. Aproximación conceptual a la intersección entre familia y envejecimiento.

Desde un punto de vista estrictamente analítico, la relación entre familia y envejecimiento se puede analizar desde distintas aproximaciones complementarias. La primera, es la que estudia a la familia como una unidad de interacción. La segunda, examina a la familia como unidad de alternación vital (véase cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**PUNTOS DE VISTA ANALÍTICOS PARA ABORDAR LA RELACIÓN ENTRE FAMILIA Y ENVEJECIMIENTO**

Familia como unidad de interacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se centra en las relaciones de la intrafamiliares (de género y generacionales) y extrafamiliares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interacción social</li> <li>Interacción familiar</li> </ul>
Familia como unidad de alternación vital	Se centra en el individuo y como la edad afecta la relación/percepción familiar en la vejez.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Curso de vida individual</li> <li>Ciclo de vida familiar</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración de los autores.

La relación entre familia y envejecimiento entendida como *unidad de interacción* tiene dos componentes: i) familia como unidad de interacción social y ii) familia como espacio de interacción entre los individuos que la componen.

La primera nos remite en un sentido tradicional a la idea de lo “privado”, al reducto de la intimidad y dentro de ésta, visibilizar el papel que las familias tienen – en especial el rol de determinados miembros (Robles, 2003a) – en el alivio de las situaciones de dependencia y vulnerabilidad en un contexto de envejecimiento de la población y de sus miembros.

La familia como un espacio de interacción entre los individuos que la componen tiene relación con la consideración de ésta como eje de procreación y socialización de nuevas generaciones. En este plano es el agente transmisor de oportunidades y perspectivas de vida; y por ende reproductor/modificador de las relaciones intergeneracionales; es decir, de relaciones de poder basadas en la edad.

En la relación familia y envejecimiento como unidad de alternación vital se identifican dos aproximaciones analíticas: el curso de vida y el ciclo de vida familiar (Montes de Oca, 1999). El enfoque de *curso de vida* se refiere al sentido otorgado a la edad en diversos grupos sociales y a la posición que las personas logran en diferentes etapas de la vida (Mc Mullin, 1995). En este sentido,

la relación entre las personas mayores y el resto de los miembros de la familia es dinámica y cambiante. De acuerdo a y Bazo (1994), la percepción de la familia que tienen los miembros de más edad es diferente a aquella que cultivan los miembros más jóvenes. Para los(as) viejos(as), la familia es la principal fuente de satisfacción. Las personas de edad conocen perfectamente el papel de cada uno de los miembros, según la estructura tradicional, y siguen actuando en consecuencia. En cambio el resto de miembros de la familia organizan su realidad social a partir de redes en que los grupos de edad revisten una importancia central (Fericgla, 1995).

El enfoque del ciclo vital familiar se refiere a las etapas por las que atraviesa la familia en cada una de las cuales, cambia su composición y enfrenta distintas tareas bajo diversas modalidades (Grau, 1994). En la vejez, la familia adquiere tareas diferentes, debido a que en esta edad la obtención de recursos para satisfacer las necesidades y afectos pueden provenir de fuentes que no siempre son asimilables a aquellas de las anteriores etapas del ciclo de vida. Esto es así porque a medida que avanza la edad, las necesidades y aspiraciones de las personas cambian y con ellos las posibilidades del entorno para satisfacerlas. Tal como afirma Wong et al (2003) el apoyo familiar gana importancia relativa, sobretudo entre los grupos con bajos ingresos y que no cuentan con apoyo institucional.

En síntesis, la vinculación entre familia y envejecimiento es evidente y el estudio de la misma puede realizarse desde distintas perspectivas analíticas. El concepto de edad, como herramienta de análisis y conocimiento social y cultural sobre las diferencias cronológicas y fisiológicas que acarrea el paso de los años permite la generación de nuevas preguntas y discursos con los miembros de más avanzada edad. En este trabajo abordaremos la relación entre familia y envejecimiento desde el punto de vista de los cambios que ocurren en su interior cuando uno o más de sus miembros envejece, y los efectos de sus necesidades de apoyo y cuidado en los ámbitos de interacción social y familiar.

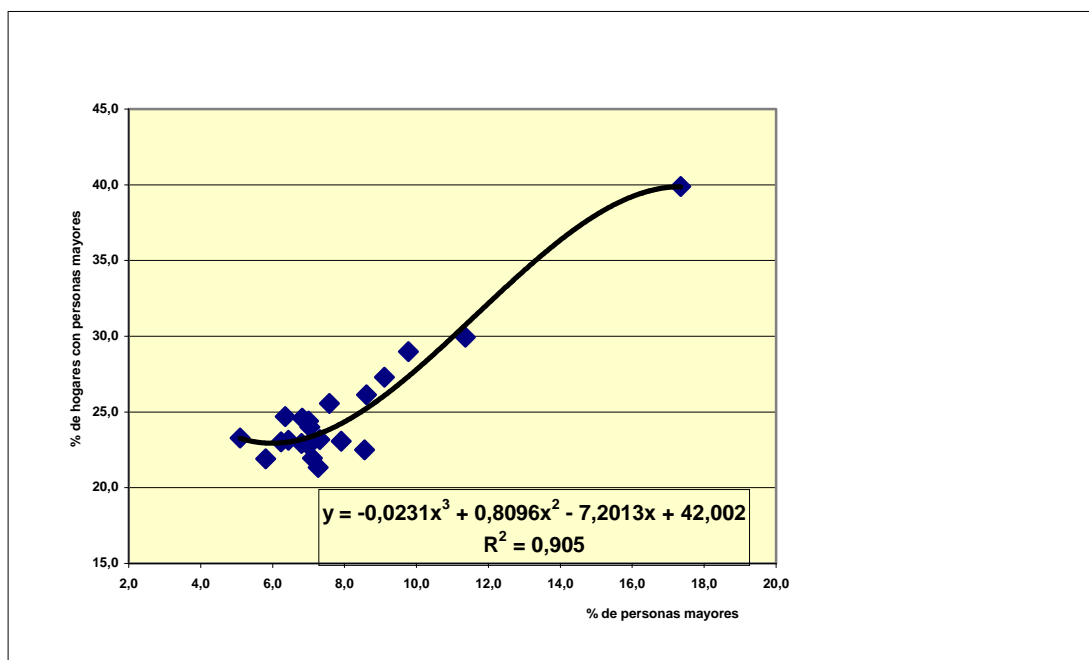
## **b. Cambios en las estructuras familiares y envejecimiento: a manera de ilustración**

Cuando se analizan las proporciones de personas mayores en la región, a pesar de los cambios que se avecinan aún se observa que éstas son inferiores al 10% en la mayoría de los países. Esto daría la impresión de que, cuantitativamente, esta población es aún minoritaria. Sin embargo, cuando se analiza la proporción de hogares en que hay uno o más adultos mayores, estas cifras se empinan sobre el 20% o incluso sobre el 30%. Este resultado es importante para fines de políticas, ya que muestra que el impacto del aumento de las personas mayores a nivel de la sociedad es aún más grande. Más aún, estas cifras no consideran las relaciones familiares y otras relaciones sociales significativas que mantienen las personas de una sociedad con sus adultos mayores.

Analizando este indicador mas detalladamente, se observa una relación significativa del porcentaje de hogares con personas mayores y el porcentaje de personas mayores, que es un indicador clave del envejecimiento demográfico (véase gráfico 1)

Gráfico 1

**RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES Y EL PORCENTAJE DE HOGARES CON PERSONAS MAYORES. PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, CENSOS 1990 Y 2000.**



**Fuente:** Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

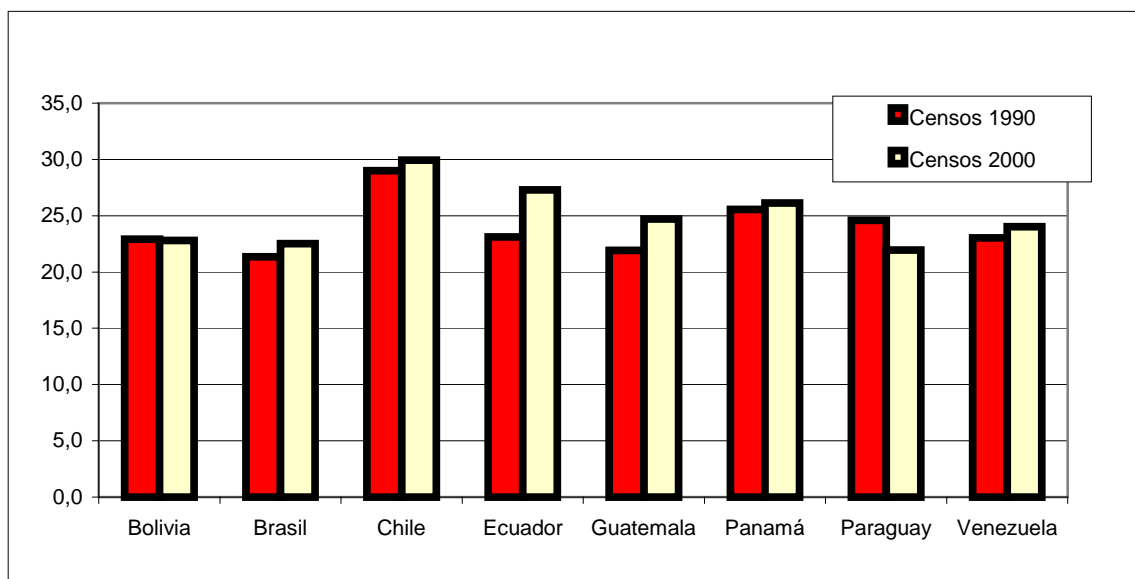
**Nota:** Los países incluidos en Ronda de Censos 1990 son: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En Ronda de Censos 2000 son: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

### i) Los hogares con personas mayores

El tipo de residencia tiene implicaciones importantes para la calidad de vida de las personas mayores, en especial en un contexto de restricciones económicas y pobreza. La convivencia con parientes o no parientes, aun cuando en algunos casos puede no ser necesariamente una opción deseada, crea un espacio privilegiado en el que operan las transferencias familiares de apoyo no sólo económico, sino también instrumental y emocional. En la región, hacia fines del decenio pasado, uno de cada cuatro hogares tenía entre sus miembros a una persona de edad (CEPAL-CELADE, 2002) (véase gráfico 2) Asimismo, la mayoría de los adultos mayores — 8 de cada 10, según los censos de 1990 y al menos 2 de cada 3, según encuestas de hogares urbanos de 1997 — residían en hogares multigeneracionales.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Como cabría esperar, en los países más envejecidos, como Uruguay, los hogares con adultos mayores son casi la mitad del total de unidades domésticas, pero en ningún país de la región el porcentaje de hogares con al menos un adulto mayor es inferior al 20% (CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18, agosto de 2000).

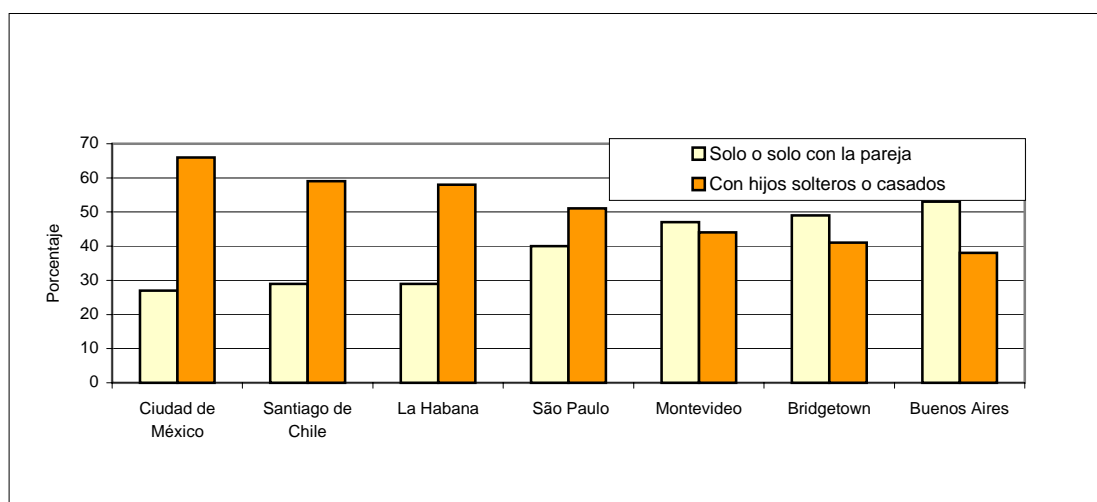
**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. TOTAL DE HOGARES CON PERSONAS MAYORES. 1990 Y 2000**



**Fuente:** Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

Según datos basados en las encuestas sobre salud, bienestar y envejecimiento (SABE) un alto porcentaje de personas mayores, de 40% a 65%, vive con hijos, siendo este porcentaje mayor en La Habana, México y Santiago y menor en Bridgetown, Buenos Aires y Montevideo.<sup>92</sup> Las personas mayores que viven solas o únicamente con su pareja, en cambio, constituyen alrededor del 50% en estas últimas tres ciudades (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**CIUDADES SELECCIONADAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PORCENTAJE DE PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS, SEGÚN PATRÓN DE CONVIVENCIA. 2000**



**Fuente:** Encuestas SABE analizadas por Paulo Saad, "Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE", *serie Notas de población*, N° 77 (LC/G.2213-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2003.

<sup>92</sup> Con excepción de México y Cuba, la proporción que vive con al menos un hijo casado es mucho menor que la que vive solamente con hijos no casados; posiblemente en el caso de Cuba esté relacionado con carencias habitacionales.

## ii) Vivir solo en la vejez

Una de las características con las que suele asociarse la residencia en la vejez es el vivir solo, como resultado del ciclo de vida familiar. De acuerdo a los cambios demográficos, se esperaría una tendencia al incremento de este indicador debido a que con la edad aumenta la viudez y con la extensión de la esperanza de vida existe mayor probabilidad de separaciones. Sin embargo, en la región, no se aprecia una tendencia generalizada a vivir solo a medida que aumenta el proceso de envejecimiento.

Tal como ha sido señalado en un estudio anterior (CELADE, 2004) la residencia solitaria en la vejez es poco significativa en América Latina (véase cuadro 2) En las fechas más recientes disponibles (entre 1990 y 2000), este indicador oscila entre un 8% y un 20%, siendo —inesperadamente— Bolivia el país que presentan el valor más alto. Esto puede deberse a dos causas. Por una parte, en la edad avanzada se prefiere la residencia con compañía, especialmente familiar, debido a que con la edad disminuyen que las capacidades para hacer frente de manera independiente las necesidades de la vida diaria; y por otra, las familias jóvenes tienen menos probabilidad de independizarse y constituyen su hogar junto a sus ascendientes.

Cuadro 2

**PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: HOGARES CON PERSONAS MAYORES UNIPERSONALES DE PERSONAS MAYORES .1990 Y 2000**

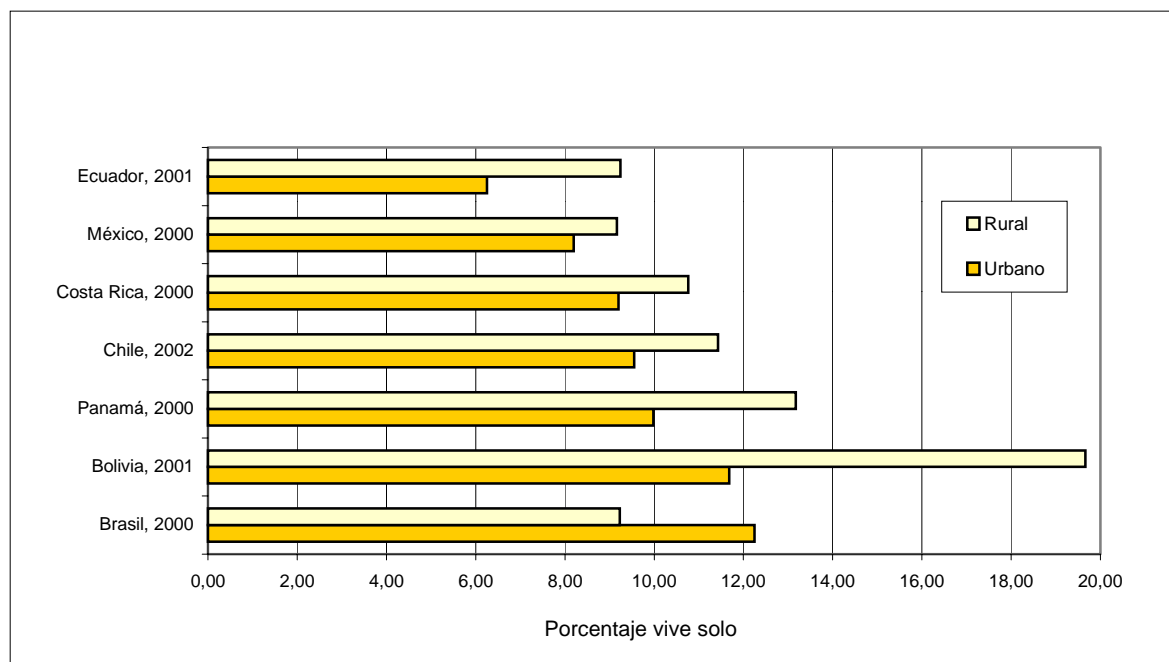
País	Año	Hogares con personas mayores		
		Unipersonales		Total hogares con personas mayores
		Número	Porcentaje	
Bolivia	1992	55 800	17,1	327,212
	2001	89 346	19,9	449 605
Brasil	1991	951 560	11,9	8 002,754
	2000	1 340 812	15,1	8 905 217
Chile	1992	116 594	12,2	953 848
	2002	193 849	15,7	1 235 334
Ecuador	1990	55 085	11,9	464 565
	2000	94 430	12,0	785 934
Guatemala	1994	28 818	7,9	364 918
	2002	45 037	8,6	525 994
Panamá	1990	20 078	15,0	133 971
	2000	28 448	15,6	182 827
Paraguay	1992	22 570	10,7	210 411
	2000	20 160	8,5	236 810
Venezuela	1990	78 456	9,1	860 032
	2000	123 794	9,8	1 259 247
<b>Total</b>	<b>1990</b>	<b>1 306 391</b>	<b>11,8</b>	<b>11 107 300</b>
	<b>2000</b>	<b>1 915 716</b>	<b>14,4</b>	<b>13 344 158</b>

**Fuente:** Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

Entre la población adulta mayor, las personas mayores que viven en áreas rurales son las que tienen más probabilidades de vivir solas (véase gráfico 4) La excepción es Brasil, cuyos programas de pensiones no contributivas rurales han cambiado el rol que los trabajadores rurales adultos mayores tienen en sus respectivas familias y comunidades. Un reciente estudio indica “la migración rural-urbana es la principal responsable de esta ruptura de lazos de coresidencia y de proximidad y puede no necesariamente significar la ausencia de lazos afectivos o de transferencias monetarias... la distancia respecto de las zonas rurales de los descendientes que residen en zonas urbanas hace imposible el apoyo instrumental que podrían requerir los más viejos entre las personas mayores para desempeñar las actividades de la vida diaria” (Kaizô, Camarano y Leitão e Mello, 2004).

**Gráfico 4**

**PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE VIVEN SOLAS, POR ÁREA URBANA Y RURAL. 2000**



**Fuente:** Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

## 2. Familia y sistemas de apoyo y cuidado en la vejez

Uno de los nudos centrales de la relación entre familia y envejecimiento es el apoyo y, como corolario, el funcionamiento de los sistemas de cuidados.

En este contexto, el paulatino incremento en la esperanza de vida y el aumento a ritmos acelerados de la población adulta mayor han suscitado inquietud por conocer el grado de bienestar que experimentan las personas mayores, poniendo una mayor atención a los mecanismos de apoyo social informales entre los que destacan el papel de los vínculos familiares.

El énfasis reciente hacia los apoyos sociales en las personas mayores se debe a que en la vejez se puede experimentar un deterioro económico y de la salud (física o mental), junto con una mayor probabilidad de debilitamiento de las redes sociales debido a la pérdida de la pareja, los amigos y/o parientes.

La preocupación por estudiar los apoyos sociales de las personas mayores se debe ubicar en dos contextos fundamentales. Por un lado, en los países desarrollados existe preocupación por la incapacidad estatal para financiar políticas y programas dedicadas al mantenimiento físico y material de la población mayor. La histórica organización que asiste a la población y los recursos económicos para mantenerla -en el futuro cercano- se ven amenazados por los cambios en la estructura productiva de las sociedades (Mcnicoll, 1987). En estos países el gasto público de las necesidades de las personas mayores ha experimentado un rápido crecimiento, lo que ha producido una inquietud en torno a la sostenibilidad fiscal y exige un planteamiento pluralista con relación a las prestaciones de servicios de cuidados (Lloy-Sherlock, 2003). De ahí que sea la familia y las redes sociales -provistas en la comunidad- las áreas de investigación estratégicamente relevantes al analizar el bienestar de esta población.

Por otro lado, en los países en desarrollo donde el proceso de envejecimiento ha sido más rápido y reciente, las históricas condiciones socioeconómicas no han permitido instaurar medidas suficientes para cubrir las necesidades de esa población. En muchos países las personas mayores apenas reciben protección formal con la salvedad de los jubilados y pensionadas, que constituyen una minoría que ejerce de manera relativamente eficaz sus derechos. El resto de la población de edad avanzada por la escasez en los servicios de salud, el poco acceso a los planes de pensión, la exclusión del mercado laboral formal no tiene acceso a mecanismos institucionales para satisfacer sus necesidades y “aparentemente” depende de su familia en la sobrevivencia cotidiana pero también de otras expresiones de las redes sociales de apoyo para mantener vínculos afectivos, conservar información estratégica en la cotidianidad, entre otros, y en conjunto preservar cierta calidad de vida.

Durante años la convivencia en hogares multigeneracionales fue asumida como indicador de apoyo, si se pertenecía a una familia se estaba apoyado. La investigación gerontológica desmintió que esto fuera así y empezó la preocupación por un análisis más detallado de la calidad, frecuencia, efectividad y disponibilidad de los apoyos familiares. Algo que resultó sumamente importante fue la constatación de que pertenecer a una familia no garantiza necesariamente que el apoyo sea constante, ya que éste puede variar en el tiempo y en el curso de vida de los individuos. Por eso, hoy en día, saber sobre la continuidad de la ayuda en la etapa de vejez, en casos de enfermedad o en contextos de escasez económica, resulta fundamental.

### **a. Apoyo social y familia en la edad avanzada**

En este trabajo, entenderemos apoyo social como “las transacciones interpersonales que implican ayuda, afecto y afirmación” (Khan y Antonucci, 1980). Este conjunto de transacciones interpersonales que opera en las redes, que también denominamos con el término genérico de *transferencias*, se presenta como un flujo de recursos, acciones e información que se intercambia y circula. Se consideran cuatro categorías de transferencias o apoyos: materiales, instrumentales, emocionales y cognitivos (Guzmán, Huenchuán y Montes de Oca, 2003).

Una de las fuentes importantes de apoyo y cuidado en la vejez es la familia en la medida que es la sede de transferencias intergeneracionales de recursos —materiales, de cuidados, afectivos— de suma importancia en la vida cotidiana de las personas mayores.

Los datos de la encuesta SABE muestran una alta proporción de personas mayores que reciben apoyo familiar. Esta proporción varía de 82% en la muestra de Barbados hasta 93% en La Habana y São Paulo. Entre los tipos de apoyo, los más importantes son los que implican servicios, bienes y dinero. En casi todos los países, la proporción de personas mayores que recibe este apoyo fue superior a 60%.

Otro aspecto destacable es que el apoyo más importante proviene de los miembros que conviven en el hogar, seguido por el de los hijos que viven fuera. El apoyo de los hermanos es menor, aunque no despreciable.

Los datos también señalan un flujo de apoyo de las personas mayores a las demás personas. La proporción de personas mayores que prestan algún tipo de apoyo varía de 70% en Bridgetown hasta 88% en Santiago de Chile y São Paulo. Además de ilustrar la intensidad con que ocurren las transferencias de apoyo en las que participan los adultos mayores en América Latina, estas cifras muestran que las transferencias de apoyo familiar operan en una doble vía.

La situación actual respecto de las posibilidades de que disponen las personas mayores para buscar apoyo y protección económica en sus descendientes es el resultado de las circunstancias demográficas predominantes tres o cuatro décadas atrás, circunstancias que se han ido modificando sustancialmente. Por una parte, la fuerte disminución de la fecundidad reducirá el tamaño potencial de la red de apoyo familiar con que contarán las personas mayores. Particularmente difícil es la situación de las personas que serán mayores en los próximos años, que deberán prepararse para su



propia vejez en condiciones poco propicias, al tiempo que deberán ayudar a sus antecesores, sabiendo que no necesariamente contarán con el mismo tipo de apoyo familiar que ellos están ofreciendo a sus mayores. Por otra parte, la incorporación plena de la mujer al mundo del trabajo fuera del hogar implica una readecuación de las funciones de cuidado entre hombres y mujeres, pero independientemente de ello, disminuye la disponibilidad de un recurso de apoyo que por su condición de género ha tendido a estar sobrecargado con funciones de cuidado. Por último, la mayor longevidad y su efecto en la menor incidencia de la viudez, unido a los cambios en los patrones de formación y disolución de uniones, modifican las estructuras familiares y crean alteraciones que pueden limitar la capacidad de las familias de ofrecer apoyo en el futuro.

Las familias como fuentes de apoyo varían de acuerdo a bases de diferenciación social de las personas mayores. En el caso particulares de las poblaciones indígenas los datos de los censos nos permiten determinar identificar algunos aspectos de los apoyos potenciales de la familia. Por ejemplo, en la mayoría de los países, los indígenas de edad avanzada, tanto hombres como mujeres, suelen estar casados o unidos en mayor proporción que en la población no indígena. En cuanto al porcentaje de personas mayores que viven solas varía mucho entre los países, y no se aprecia una diferenciación clara entre indígenas y no indígenas. La divergencia más nítida se registra entre zonas urbanas y rurales, ya que en éstas últimas tiende a ser superior la incidencia de los hogares unipersonales en la población mayor de origen indígena. Es posible que este fenómeno no esté relacionado con la falta de apoyo y cuidado, ya que la vida comunitaria activa puede reemplazar el apoyo familiar basado en la cohabitación.

Las redes de apoyo familiar de la población mayor también se expresan diferentemente en hombres y mujeres. Parte de estas variaciones tienen relación con características sociodemográficas como el estado civil de unos y otros. Wenger (1996 en Arber, Sara y Jay Ginn, 1996), ha mencionado que el matrimonio tiene un efecto diferente para hombres y mujeres. Igualmente el número de los hijos tiene una actuación diferencial con respecto al padre o la madre. La mortalidad a través de los diferenciales en la esperanza de vida también tiene efectos particulares, puesto que los hombres al tener una vida más corta viven la vejez en compañía, lo que en algunas latitudes se complementa cuando la edad de la cónyuge es muy inferior. Las diferencias de género muestran que los varones solteros o viudos tienen una red social más reducida que las mujeres en cualquiera de esas categorías.

## **b. El efecto del envejecimiento en los sistemas de cuidado familiar**

El envejecimiento de nuestras sociedades es un fenómeno social que resume los avances que los países de la región han logrado en materia de atención en salud y niveles de instrucción, principalmente. Según CEPAL-CELADE (2003) una causa importante del incremento futuro en la proporción de personas mayores en la población se atribuye a los cambios en la mortalidad experimentados durante el período de 1930 a 1990 producto de la disminución en la mortalidad asociada a enfermedades infecciosas en los 10 primeros años de vida.

De acuerdo a Palloni, DeVos y Peláez (2002) las cohortes de personas mayores que alcanzaron 60 años después del año 2000 son quienes experimentaron los beneficios de la tecnología médica introducida durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus ganancias “de supervivencia” obedecen más a la reducción exitosa de la exposición a enfermedades infecciosas, los mejores tratamientos y las recuperaciones más rápidas que a las mejoras en los niveles de vida. Esta consideración conduce a la siguiente conjetura: debido al estado de salud y las limitaciones funcionales existentes entre las personas mayores en América Latina —en particular entre, las cohortes que alcanzarán la edad de 60 años en el período 2000-2020— éstos probablemente presentarán peores niveles de salud que aquellos observados entre las personas mayores de países desarrollados (CEPAL-CELADE, 2003). Es decir, las causas que han influido en el envejecimiento

poblacional en la región y las oportunidades que ofrecen las sociedades durante todo el ciclo de vida a la actual y futuras generaciones de personas mayores (acceso a la alimentación, a condiciones laborales, a la salud, a la educación, entre otros) influyen positiva o negativamente en la probabilidad de pérdida de la autonomía funcional y como corolario en la demanda por cuidados.

Lo anterior resulta preocupante, considerando que en la región han confluído dos fenómenos importantes que influirán en la capacidad de la sociedad para entregar cuidado a las personas mayores:

- i) el envejecimiento secundario (aumento de personas de más de ochenta años) tendrá un incremento rápido y superior en los próximos cincuenta años, aunado a un aumento de los hogares unipersonales y consecuentemente el crecimiento del número de personas que precisan de ayuda para realizar las actividades de la vida diaria;
- ii) la disminución de la fecundidad y la mayor participación femenina en el mercado laboral origina que el número potencial de cuidadores de personas mayores vaya descendiendo y que quienes estaban a cargo de la entrega de cuidado en épocas anteriores se vean restringidas para dedicar el tiempo y energía necesaria a esta función o bien se vean sobrecargadas por asumir funciones de producción fuera de hogar conjuntamente con las funciones de reproducción doméstica (Robles, 2003b; Huenchuán, 2005)

En este contexto, la demanda de cuidados y servicios a las personas de edad avanzada va aumentar con rapidez y de manera sostenida tanto en cantidad como en calidad, siendo el reto actual conseguir que el ritmo de la oferta no se quede atrás (Pérez, 2000). Con esto no estamos afirmando que el aumento de la edad de la población sea un problema, sino simplemente advirtiendo a que debemos ser realistas al momento de evaluar las posibilidades futuras.

Sabemos que las necesidades de cuidado en las edades más avanzadas no es un asunto nuevo. En todas las sociedades ha habido siempre personas mayores que han requerido de ayuda de otros para realizar las actividades cotidianas. Sin embargo a mediados del siglo XX el modo como se ha dado respuesta a las necesidades de cuidados ha experimentado cambios notables en los países desarrollados. Hasta bien entrado el siglo XX, en todos los países desarrollados, los familiares de las personas mayores dependientes eran las principales responsables que recibieran cuidados (Casado y López, 2001).

En América Latina, la situación no es muy diferente. De acuerdo al estudio de Paulo Saad (2003) realizado sobre la base de la Encuesta SABE, en las siete ciudades “al considerar el universo de personas mayores que declaran tener dificultad en alguna actividad de la vida diaria, la proporción que recibe ayuda aumenta tanto con el número de hijos vivos como también, y principalmente, con el tamaño del hogar” (Saad, 2003). Lo que nos lleva a pensar que quiénes prestan ayuda son los miembros de la familia.

### **c. El papel de los cuidadores familiares**

La principal diferencia entre la situación de los países desarrollados y los nuestros es que en los primeros, la consideración de la necesidad de cuidados como un riesgo social empezó a cambiar a principios del siglo XX con el advenimiento de los primeros programas de bienestar social que acabaría configurando con el paso de los años el Estado de Bienestar (Casado y López, 2001). En cambio en América Latina este proceso ha tenido una evolución diferente y a inicios del siglo XXI aun está en discusión si los cuidados deben ser entregados por la familia o por el Estado.

En la región, las investigaciones sobre cuidadores de personas de edad avanzada se han centrado en las características sociodemográficas del cuidador/a de personas dependientes (dementes, Alzheimer, etc). En general se aprecia una alta participación femenina en el cuidado de las personas mayores, en especial

hijas, muchas de las cuales no reciben ningún tipo de retribución económica por el cuidado de la persona a su cargo.

En un estudio realizado a cuidadores/as de personas mayores que sufren de Alzheimer en localidades rurales y urbanas de Chile (Vidal y otros, 1988), se encontró que los cuidadores/as en un 82,9% eran familiares, de estos un 64,3% eran hijos/as, 15,7% esposos/as y 2,9% hermanos; solo un 17,1% corresponde a otros cuidadores como ser personas remuneradas, amigos o vecinos. El 84,3% de los cuidadores son de sexo femenino y el promedio de tiempo de cuidado es de 7 años.

Al consultársele al cuidador/a qué significa el paciente para el/ella, el 58,6% consideraba que era “una ser que necesita ayuda”; mientras que el 21,4% respondió que era “un enfermo y carga para ellos”. Las diferencias de opinión entre cuidadores del área rural y urbana también se hicieron evidentes: el cuidador rural destaca el significado afectivo que lo une al paciente y reconocen en la familia como un agente dador de cuidado; los cuidadores urbanos sienten mayoritariamente al paciente como una obligación y que el cuidado limita su satisfacción de necesidades personales.

En general la investigación detectó que el cuidado de una persona mayor con una enfermedad mental significa una alta carga emocional y que la mayoría de los cuidadores presentan una carencia absoluta de preparación como cuidador/a.

La situación de los cuidadores/as de personas con enfermedades mentales nos remite a la propuesta de Sánchez (1996) en su trabajo titulado “*Sistemas de apoyo y familiares de pacientes de Alzheimer*”, en el que se plantea que el apoyo social en estos casos puede ser entregado a la persona mayor indirectamente a través de grupos de apoyo que ayudan a los familiares a lidiar con la situación.

En este contexto, los cuidados domiciliarios cobran gran importancia. Esto es, la gama de servicios brindados a una persona en su propio hogar, para que puedan continuar viviendo lo más activa e independiente posible.

Los servicios de atención en el hogar se dividen a grandes rasgos en dos categorías: atención social y atención de salud (véase cuadro 3). La atención social consiste en el apoyo emocional y práctico. La atención en salud suele ser proporcionada por personas capacitadas, bajo la supervisión de profesionales de la salud y consiste en actividades muy especializadas (Help Age Internacional, 2002). Entre las ventajas de los programas de atención domiciliaria se encuentra que permiten a las personas seguir viviendo con dignidad, aliviar la carga emocional y económica de los cuidadores familiares y a reducir los conflictos familiares, entre otros.

Cuadro 3

## TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN DOMICILIARIA PARA PERSONAS MAYORES

Tipo de servicio	Descripción
Servicios de asistencia en el hogar basados en voluntarios/as:	Generalmente forman parte de un programa de atención en el hogar con recursos financieros y profesionales limitados. Los voluntarios y voluntarias desempeñan un rol crucial en el mantenimiento de la calidad de vida de las personas mayores, al brindarles atención social y amistad
Servicios de asistencia en el hogar remunerados	Incluyen el cuidado personal, quehaceres domésticos, lavado de ropa, administración del hogar, compras, preparación o reparto a domicilio de alimentos y acompañamiento
Servicios de enfermería en el hogar	Mediante los cuales se proporciona atención de enfermería a corto plazo, a menudo con un propósito determinado, como el tratamiento de escaras
Servicios médicos basados en el hogar:	prestan atención médica para las personas mayores muy frágiles y de bajos ingresos. Sin embargo se trata de un servicio caro y la oferta de médicos para su atención en el hogar suele ser reducida
Servicios de manejo de casos	Incluye un diagnóstico de las necesidades de la persona mayor y se coordina una red de servicios tanto formales como informales para ofrecerle un paquete básico de atención y apoyo

Fuente: Help Age Internacional (2002), la creciente necesidad de atención en el hogar. Revista Horizontes N° 58, HAI.

Sin embargo, en cualquiera de las posibles modalidades de atención a las que pueden acceder las personas mayores, lo importante es recalcar que la institucionalización es la alternativa última y la menos deseada. Así lo demuestra la experiencia de Alemania en que las personas mayores

reciben directamente las transferencias en dinero para elegir libremente la fuente de cuidado a la que deseen acceder, y donde el 77% de los beneficiarios no institucionalizados han escogido recibir exclusivamente cuidados familiares (Who, 2000). En este contexto, la potenciación de los servicios comunitarios que se está produciendo en los países desarrollados (ayudas a domicilio, estancia temporales, etc.) debe ser entendida como una forma de intentar hacer más viable y efectiva la ayuda que siguen proporcionando las familias a las personas mayores.

### **3. El derecho al cuidado en la edad avanzada en los países de América Latina**

Siguiendo los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad,<sup>93</sup> entenderemos el derecho al cuidado en la vejez como la garantía de acceder a medios apropiados de atención familiar, comunitaria o institucional que faciliten un envejecimiento con seguridad y dignidad.

#### **a. Marco jurídico-constitucional**

Las Constituciones son el pilar fundamental de las democracias. Tienen fuerza normativa en toda su integridad y son el fundamento del orden jurídico de un Estado, vértice obligatorio e imperativo de todo el ordenamiento jurídico y político; y vinculan y obligan tanto a los órganos del Estado, como a los particulares, en la relación del Estado con los particulares, y en las relaciones de los particulares entre sí (Morlachetti, 1999).

En 19 de los 21 países estudiados en el trabajo de Huenchuán, Morlachetti y Vasquez (2005) se establecen derechos específicos de las personas mayores, y en general se concentran en el derecho al cuidado (13 países) y a la garantía de algunos derechos básicos, como la seguridad social (12 países). En un menor número se reconoce el derecho a la dignidad (6), el trabajo (5), la participación (2) y en tres países se instauro el voto facultativo en el marco de los derechos políticos garantizados a nivel constitucional.

El derecho al *cuidado* tiene diferentes expresiones en los países del estudio. En algunos se establece como una garantía particular (Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela), en otros países forman parte de la protección hacia otros grupos vulnerables o frágiles, como son los niños o las mujeres, o bien se incluye el cuidado de las personas mayores en el contexto más amplio de la protección de la familia.

#### **b). Leyes de protección de las personas mayores**

En la región, algunos países han promulgado leyes de protección de las personas mayores; por ejemplo Brasil (Ley 8.842 de 1994 y Ley 10.741 de 2003) Costa Rica (Ley 7.935 de 1999) Guatemala (Ley de protección para las personas de la tercera edad), México (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002), Paraguay (Ley N° 1.885 de 2002), República Dominicana (Ley 352-98 sobre Protección de la persona envejeciente, 1998) y El Salvador (Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, Decreto 717 de 2002). En Panamá un proyecto de ley de naturaleza similar está en elaboración.

En todas estas leyes se garantiza la atención del Estado, la familia y la comunidad, aunque los énfasis diferentes. En algunos países el tratamiento es de orden netamente asistencial en que las personas mayores deben recibir protección en razón de su mayor vulnerabilidad producto de su

---

<sup>93</sup> Naciones Unidas (1991) Resolución 46/91 de 1991, en que se establecen los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.

avanzada edad. En otros, la garantía incluye la responsabilidad de las personas mayores en relación a su propio bienestar, el de su familia y comunidad.

Los ámbitos normados por las leyes también son diferentes. Básicamente el Estado se compromete a facilitar el acceso de las personas mayores a la salud, educación, trabajo, seguridad social, vivienda, recreación, entre otros. El caso más adelantado es Brasil que establece la garantía de prioridad absoluta para hacer efectivos el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, la cultural, el deporte y — la innovación del país— a la ciudadanía, la libertad, la dignidad, en el marco de la convivencia familiar y comunitaria. Otros en cambio indican que “a falta de una familia, el estado garantiza la atención integral a través de la institución correspondiente” (El Salvador) o bien se restringirá a “ejecutar políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas mayores” (Paraguay). Vale decir, la mayoría de países se concentran en proteger el acceso a determinados beneficios y servicios en razón de la edad, en cambio Brasil se concentra — además de garantizar el acceso a beneficios y servicios en todas las áreas mencionadas — en crear el mecanismo a través del cual las personas mayores pueden hacer efectivo sus derechos humanos.

En todos los países, sin embargo, se les otorga a la familia un papel fundamental en la provisión de cuidados y se garantiza “la permanencia” de la personas mayor en el seno familiar. Esta garantía es más énfatica en algunos países en los cuales por ejemplo el derecho se hace efectivo cuando incluye “que la estadía de la persona mayor sea más placentera” (República Dominicana) o la necesidad de que el ambiente familiar “satisfaga plenamente las necesidades de las personas mayores y les proporcione tranquilidad” (El Salvador). De este modo, se reconoce que si bien la familia es una fuente enorme de satisfacciones y cuidados en la vejez, también puede constituirse en un agente obstaculizador del desarrollo personal de sus miembros de más avanzada edad.

En la mayoría de los países se estipula “que es obligación de la familia asistir y proteger a las personas de la tercera edad que sean parientes de la misma” (Paraguay) o bien que “la familia tiene la responsabilidad primaria de atención de las personas mayores” (El Salvador). En cambio, en Costa Rica, la garantía de contar con el apoyo familiar en la edad avanzada es condicionado y se indica que “en la medida de lo posible, las personas mayores deben permanecer integradas a su núcleo familiar y comunidad” reconociendo implícitamente que si bien esta es una aspiración elemental de todo ser humano, puede verse condicionada por situaciones asociadas al deterioro propio del paso del años.

En cuanto al papel de la comunidad, la mayoría de los países le otorgan un papel fundamental a los servicios comunitarios. En el caso del Salvador se incluye además, la garantía de que las personas mayores deben ser “oidas, atendidas y consultadas en todos aquellos asuntos que fueren de su interés y asegurarles la participación y comunicación en las actividades de la comunidad”. Lo mismo se indica en México que las personas mayores deben ser actores importantes en la planificación y aplicación de decisiones que afecten su bienestar. De este modo, estos y otros países, otorgan un rol importante a las personas mayores al interior de su comunidad y de la construcción de su entorno.

#### **4. Comentarios finales**

En este trabajo hemos analizado los efectos del envejecimiento poblacional en los sistemas de cuidado. En primer lugar indicamos que el envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe es un fenómeno sin precedentes que se caracteriza por su rapidez en un contexto de precariedad económica y ausencia de servicios sociales fuertes que aseguren calidad de vida durante todo el ciclo de vida y durante la vejez. Esta situación influye en las características de salud, económicas y educacionales de la actual generación de personas mayores y, de no mediar cambios sustantivos, en las características de las próximas generaciones que irán llegando a la edad

avanzada. A esto se suma que en el futuro se prevé un incremento de la población mayor de ochenta años y ello tiene consecuencias específicas en la capacidad de la sociedad para prestar ayuda a un segmento poblacional que debido a razones de orden fisiológico y biológico demandarán mayor inversión (de tiempo, emocional y económica) en cuidados.

Tres actores son los que intervienen en la oferta de cuidados que se les brinda a las personas mayores, la familia, el Estado y la comunidad. La familia es el actor por antonomasia que en general siempre ha brindado cuidado a sus miembros y quienes por excelencia han asumido esta tarea son las mujeres. En un principio mujeres de edad mediana y cada vez con mayor frecuencia mujeres de más avanzada edad. Los cambios derivados del contexto referido al ingreso de la mujer al mercado del trabajo fuera del hogar conduce a pensar que en el futuro la capacidad de cuidado por parte de las familias tenderá a disminuir o bien se producirá una situación compleja en la cual, las mujeres siguen asumiendo las funciones de cuidado y a la vez se desenvuelven económicamente en el mundo extradoméstico.

El papel del Estado es menos antiguo que el de la familia, pero no por ello deja de ser trascendental. En los países desarrollados el Estado ha intervenido en la oferta de cuidados para las personas mayores desde el advenimiento del Estado de Bienestar y el mercado está ganando fuerza en la medida que existe un segmento de la población adulta mayor que puede pagar por los servicios que se les prestan. En la región, la situación es diferente. El papel que pueda cumplir el Estado en la oferta de cuidado en la vejez se realiza en paralelo con la inversión en otros grupos poblacionales y – al existir una oferta segmentada de servicios sociales – se considera que las necesidades de las personas mayores compiten por los recursos que deberían estar destinados a los niños. La comunidad, por su parte, tiene en las personas mayores un grupo social con grandes posibilidades en la medida que requieren de servicios que pueden ser planificados u otorgados desde los gobiernos locales o el mercado, y por otra parte constituyen una fuerza con tiempo de ocio – en el caso de aquellos privilegiados– que puede desarrollar acciones en beneficios de sí mismo y de su entorno.

Confiamos en que la tradición familística de muchos países de la región perdure y la práctica del cuidado siga siendo parte de las relaciones de afecto que existen al interior de la familia, pero es importante recordar que esta opción puede constituirse en una carga emocional y económica para aquellas familias de bajos ingresos que necesitan apoyo para continuar atendiendo a sus mayores.

El Estado no debe descansar sólo en la familia. Los gobiernos deben considerar seriamente la forma como actuar y prever intervenciones exitosas a futuro. La inversión en las personas mayores no constituye un fondo perdido y menos aun son una simple donación unilateral. Un primer avance en este sentido, ya lo han realizado los países al establecer el derecho al cuidado en las leyes especiales de protección de las personas mayores. Los énfasis de esta garantía cambian según el país, pero en todos se reconoce que las personas mayores demandan servicios y beneficios para mejorar su calidad de vida, y que existen tres actores intervinientes: Estado, familia y comunidad. La conjugación de estos actores, junto a una adecuada aplicación de las disposiciones –independiente de su carácter – son instrumentos claves para lograr un envejecimiento con calidad y dignidad, por lo menos de la actual generación de personas de edad avanzada.

## Bibliografía

- Arber, Sara y Jay Ginn, (1996), Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico, Ed. Narcea, Madrid.
- Bazo, María Teresa (1994), La sociedad anciana. Editorial Siglo XXI, Madrid, España.
- Casado David y López Guillén (2001), “Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro”, Colección Estudios Sociales N° 6, Fundación La Caixa, Barcelona, España.

- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL (2004), Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)
- \_\_\_\_\_, (2003), "La situación de las personas mayores". Documento de Referencia de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, Santiago de Chile 19 al 21 de noviembre de 2003.
- \_\_\_\_\_, (2003), "Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe", Serie Seminarios y Conferencias N° 30, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_, (2002), "Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: datos e indicadores", Boletín Informativo, edición especial, Santiago de Chile, marzo de 2002.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000), *Panorama social de América Latina, 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18, agosto.
- Fericgla Joseph (1995), *Envejecer. Una antropología de la ancianidad*. Editorial Anthropos, Madrid, España.
- Grau Olga (1994), "Familia: un grito de fin de siglo, *Familia Siglo XXI*", Ediciones de las Mujeres, N° 20, Santiago de Chile.
- Guzmán José Miguel, Sandra Huenchuán y Verónica Montes de Oca (2003), "Redes de apoyo social de las personas mayores. Marco conceptual". Revista Notas de Población N° 77, CELADE. División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Help Age Internacional (2002), "La creciente necesidad de atención en el hogar". Revista Horizontes No. 58, Bolivia
- Huenchuán Sandra (2005), "Tendencias del Crecimiento de la Población Adulta Mayor en América Latina y sus efectos en los sistemas de cuidado, Memorias del Encuentro Nacional de Instituciones de Bienestar Familiar", CONAPAM, Costa Rica (en prensa)
- Huenchuán Sandra, Alejandro Morlachetti y Javier Vásquez (2005), "Derechos Humanos en la edad avanzada. Análisis de los instrumentos de derecho internacional y de derecho interno en América Latina" (en prensa).
- Jelin Elizabeth (1994), "Las familias en América Latina, *Familia Siglo XXI*". Ediciones de las Mujeres, N° 20, Santiago de Chile.
- Kaizô Iwakami Beltrão, Camarano", Ana Amelia. (2004), "Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da Seguridade Rural". Primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Caxambú, Brasil, Septiembre.
- Khan Robert y Antonucci Toni (1980), "Convoys over the life course: attachment, roles and social support". En: P.B. Baltes y O. Brim (eds.), *Life-Span Development and Behavior*, Vol. 3, pp. 254-283. Boston: Lexington.
- Lloyd-Sherlock Meter (2003), Envejecimiento, desarrollo y protección social, University of East Anglia, Reino Unido, <http://www.unrisd.org>.
- Mc Mullin Julie (1995), *Teorías de las relaciones de edad y género, Relación entre género y envejecimiento*. Enfoque sociológico, Editorial Narcea, Madrid, España.
- Mcnicoll Geoffrey (1987), "Adaptación de los sistemas sociales a los cambios en los regímenes de mortalidad". En: *Estudios de Población*, Naciones Unidas, núm. 95, Nueva York, Estados Unidos.
- Montes de Oca Verónica (1999), Relaciones familiares y redes sociales, Envejecimiento demográfico en México: retos y perspectivas. CONAPO, México.
- Morlachetti A (1999) Situación actual: Obligaciones de Latinoamérica y El Caribe ante el derecho internacional de adolescentes y jóvenes con revisión de los documentos actuales. OPS. WHO, Washington.
- Naciones Unidas (1991), Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991.
- Palloni, Alberto, Susan de Vos y Pelaez Martha (2002), "Aging in Latin America and the Caribbean", Working paper, N° 99-02, Madison, Wisconsin, Center for Demography and Ecology, University of Wisconsin.
- Pérez Julio (2000), "Envejecimiento poblacional y dependencia. Una perspectiva desde la necesidad de cuidados". II Jornada Gerontológico. Recursos asistenciales "Calidad de vida y calidad de servicio en la atención a personas mayores" Pamplona, 25 de octubre de 2002.
- Robles Leticia, (2003a), "¿Quiénes cuidan a los ancianos?: una cuestión de mujeres, no de familia". Ponencia presentada en el 51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile 14 al 18 de julio de 2003.
- \_\_\_\_\_, (2003b), "Una vida cuidando a los demás. Una carrera de vida en ancianas cuidadoras". Ponencia presentada el 51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile 14 al 18 de julio de 2003.

- Saad Paulo (2003), “Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE”, Serie Notas de población, N° 77 (LC/G.2213-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2003.
- Sánchez Carmen. (1996), “Sistema de apoyo y familiares de pacientes de Alzheimer”, Conferencia Oficina del Gobernador para Asuntos de la Vejez, San Juan de Puerto Rico.
- Vidal Daisy, y otros (1988), “El significado del paciente con demencia para el cuidador en una comunidad urbana y rural”. En: Revista de Servicio Social, Vol. 1, No. 2 (diciembre 1998-junio 1999), Concepción, Chile.
- World Health Organization (WHO) (2000), “Health Care Systems in Transition”, Germany 2000. European Observatory, on Health Care Systems: 2000.
- Wong Rebeca y otros (2003), “Ingreso y bienes de la población de edad media y avanzada en México”, *Papeles de Población* N° 37, México.



## Comentarios

### ***Luis Mora (UNFPA)***

Las presentaciones de esta sesión ofrecen una mirada comprensiva de la situación de dos importantes grupos etarios, los conformados por niños/as y adolescentes y por la población adulta mayor, enmarcados ambos en un contexto evolutivo en materia tanto de tendencias demográficas como de políticas públicas focalizadas. El trabajo de Jorge Rodríguez, en cambio, desarrolla una hipótesis que indaga en las relaciones entre diferentes formas de unión y su impacto en el desempeño escolar de los niños/as, avanzado, a mi entender, en una posible articulación entre familia, infancia y educación, desde una triple perspectiva: comparativa, argumentativa y de políticas públicas. Este trabajo establece una tipología de familias/hogares y de “contextos de crianza”, tomando en consideración algunos aspectos socio-económicos complementarios a las formas de unión identificadas y analizadas.

Sin embargo, una vez recorridos estos tres interesantes trabajos y teniendo en cuenta el enunciado de esta sesión, me queda la duda de la articulación entre los mismos y el interrogante que se plantea en relación a la solidaridad intergeneracional. Me atrevería a plantear una serie de preguntas, sobre todo dado que los temas abordados se relacionan estrechamente con diferentes aspectos del cuidado: ¿por qué la elección del término de solidaridad y no de derechos? ¿Cuál es la relación de límites entre solidaridad y derechos que estaríamos manejando? ¿Solidaridad, entendida desde dónde, de quién y hacia quiénes? ¿Qué contenido le estaríamos dando a la solidaridad intergeneracional? Me parece que se trata de reflexiones necesarias.

En primer lugar, quisiera detenerme en el texto de Jorge Rodríguez, del cual rescato especialmente aspectos tales como sus aportes argumentativos en relación al debate sobre tipos de hogar y desempeño escolar, en particular su capacidad para rebatir la visión predominante de los hogares monoparentales como más desventajosos para el desempeño escolar de los niños/as y su recuperación de la controversia entre la perspectiva de la estabilidad familiar y la perspectiva de la estructura familiar. Asimismo, me parecen valiosas las recomendaciones de políticas que presenta el texto en lo que se refiere a la necesidad de adecuación de la normatividad existente sobre los diferentes tipos de uniones en los países de la región así como a la complejidad para el aterrizaje de los marcos legales e institucionales en las políticas públicas.

Dicho esto y reconociendo el enorme interés del texto, no puedo dejar de expresar cierta incomodidad y malestar, que quizás pueda atribuir a mi propia ignorancia. Primeramente, me siento con dificultades para asumir tanto la propia interrogación inicial que da sentido al trabajo como su hallazgo principal, considerándolos, quizás erróneamente, como esfuerzos que esconden cierta esterilidad. No consigo conectar adecuadamente la indagación que plantea el texto con el ámbito de los aportes a las políticas públicas, ni hacia las familias ni tampoco en el sector de la educación. Me pregunto si no estamos entrando en un debate que, en realidad, viene a contraponer los derechos de las personas a elegir y optar por diferentes arreglos familiares a una supuesta constatación de que un tipo de arreglo familiar propiciaría un mejor desempeño escolar infantil. Y aún suponiendo que esta segunda hipótesis fuera cierta, no veo una aplicación posible en el campo de las políticas públicas educativas que, al menos en mi caso, no me traiga a la memoria resabios de moralismo cristiano y discriminación apenas disimulada.

El principal hallazgo del trabajo se relaciona con el hecho de que, de manera sistemática, los niños/as de 10 años y los/las jóvenes de 18 años que viven en hogares biparentales formales tendrían menores probabilidades de retrasarse o rezagarse en su trayectoria escolar. En este sentido, quisiera plantear varios puntos al respecto: (a) primero, reiterar que el rendimiento educativo es multicasual y yo diría que los factores socio-económicos y culturales juegan un papel de mayor

impacto que los tipos de unión; (b) la estabilidad familiar entendida como mantenimiento del vínculo contractual formal o no entre progenitores me parece que no reconoce las inestabilidades afectivas, emocionales e incluso económicas que también se producen en esos contextos y su impacto sobre los niños/as; (c) en determinados contextos, sobre todo en situación de pobreza, los proyectos de vida de los/las adolescentes no siempre se encauzan a través del sistema escolar, como demostró el estudio realizado por el UNFPA en Nicaragua ¿Qué podía hacer sino tener un hijo?; (d) resaltar también la progresiva transferencia a las familias, en particular, las madres, del apoyo a las tareas escolares, en el marco de los procesos de reforma de la educación, al igual que ocurre en el sector salud. Por último, ya en el ámbito de las políticas públicas y sabiendo que el rendimiento es susceptible a un conjunto de variables, me pregunto qué debería hacer la escuela: ¿adaptarse a estos grupos?

Del artículo sobre políticas hacia las personas mayores, comparto la centralidad que se asigna a los sistemas familiares y comunitarios de apoyo y cuidado en un contexto de profundas transformaciones demográficas (disminución de la fecundidad, reducción de las familias, ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, movilidad y migración) y de políticas públicas (reforma del sistema de pensiones, de la seguridad social, del sector salud, reforma tributaria). Haciendo una acotación también sobre la ausencia en la reunión del tema de reformas fiscales y presupuestarias. En este contexto de envejecimiento de la población, el progresivo desplazamiento de las enfermedades infecciosas por las crónico-degenerativas, más costosas, ha tenido también repercusiones en el ámbito de la reforma de la salud, la cual, a fin de controlar el incremento de los gastos en atención, ha puesto en marcha mecanismos de reducción de descarga temprana de pacientes post-operatorios y reducción de otros costos, transfiriendo el cuidado a los hogares. Esta situación coincide con una disminución del número potencial de cuidadores/as de personas mayores, principalmente mujeres, recurriendo a formas de conciliación, más bien irreconciliación, que o bien refuerzan la división sexual del trabajo o avanzan en la acumulación de tareas sobre las mujeres, convertidas una vez más en prestadoras gratuitas de servicios sociales de calidad. En este sentido, al igual que la crítica feminista se interrogó sobre el costo de la transición demográfica para las mujeres, pero centrada fundamentalmente en el ámbito reproductivo, cabría quizás, desde esa misma lógica, preguntarse también cuál va a ser el costo para las mujeres del proceso de envejecimiento de la población que se está produciendo en la región. Y ello para no olvidar la pregunta relativa a solidaridades y derechos.

De la presentación de Soledad Larraín, me parece importante rescatar la propuesta sobre la necesidad de adecuar las políticas de infancia como parte de estrategias de renovación de políticas de bienestar e inclusión social desde una lógica universalista, no únicamente como programas focalizados en la infancia en situación de riesgo o de exclusión social. Al igual que ocurre en materia de políticas de salud y derechos reproductivos, que en ocasiones oscilan entre un enfoque materno-infantil y de derechos, nos llama la atención sobre una realidad en la que coexiste la tradición tutelar y la de derechos de la infancia, con las consiguientes resistencias y tensiones. No obstante, me parece matizable su señalamiento sobre la importancia de la familia tanto en el discurso social como privado, y su ausencia en la política pública, cuando se está produciendo una progresiva reinstalación del tema en la agenda política y pública desde posiciones neoconservadoras. En este sentido, sí echo en falta dos cuestiones en el trabajo: (a) un análisis más profundo de las características e implicaciones de este nuevo discurso sobre la familia y la infancia en materia de institucionalidad o institucionalidades –un tema que no hemos debatido y me parece esencial en el actual contexto regional- así como de su articulación con las políticas transversales, en particular en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres y de juventud: ¿cuál es la articulación posible y hacia donde se está orientando dicha articulación?; (b) segundo, la neutralidad en relación con temas tales como la prevención del embarazo a edades tempranas o el derecho al acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de los/las adolescentes. Me parece que son temas

que siguen siendo de mayor prioridad y sobre los cuales también hubiera sido interesante realizar un recorrido histórico desde la heterogeneidad de la región.

Antes de finalizar, sin embargo, quisiera retomar algunos aspectos del debate iniciado ayer. Aceptando la invitación a volver a los orígenes, quizás resultaría útil recuperar ese continuo que el tema de familia presenta desde el contrato social entre hombres y mujeres a la confrontación política y, en este momento, a la búsqueda de diálogo. Sin embargo, desde mi punto de vista, la centralidad que en el debate asume, como vemos en el caso español en este momento y que ronda también el debate latinoamericano, el tema de la orientación de la sexualidad y el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, no subvierte en ningún caso la lógica de un sistema de desigualdades que radica en otro lugar, quizás el mito fundador de la sociedad democrática: el pacto entre iguales y la pretensión de que dicho pacto es resultado de la negociación y del cálculo racional. Ello me lleva a interrogarme sobre qué evolución ha tenido la negociación y el pacto “entre iguales” resultado de la misma en relación a las familias en la realidad actual de nuestra región. Creo que ese debe ser el núcleo central de análisis. En consecuencia, me parece que ello nos obliga a situar el debate sobre familia en la esfera política de la ciudadanía y de la construcción de la democracia.

## **V. Familias como unidad de intervención de programas sociales**

---



## **A. Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario**

---

***Claudia Serrano***

### **Introducción**

A partir de la experiencia de un equipo de consultores en distintas evaluaciones cualitativas del programa Puente – Chile Solidario, se presenta a continuación una reflexión acerca de los alcances, bondades y dificultades que tiene el operar con la unidad familia en programas focalizados de superación de la pobreza. Para poder calibrar y poner en contexto esta reflexión, se toma como punto de partida la definición teórico política de las políticas sociales.

Este documento desarrolla tres temas. Aborda primero el marco conceptual de las políticas sociales. Luego integra la discusión de los temas de familia desde la perspectiva de los desafíos actuales en materia de desarrollo social y rol del Estado para lo cual apela a los conceptos de políticas de vida de Giddens y políticas del ciclo de vida de Gosta Esping Andersen. Finalmente comenta tópicos sobre familia en el caso del programa Puente y discute desafíos para las políticas de superación de pobreza.

## 1. Definiciones conceptuales

La política social es la acción organizada del Estado en materia social. Consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por (la) vía política (Herrera y Castón, 2003).

La política social cumple cuatro funciones distintas y complementarias: protección, bienestar, realización de los derechos de ciudadanía y cohesión social. Además está señalando que es el conjunto de las políticas es que debe dar cuenta de la complementariedad de funciones. Los programas o iniciativas específicas bien pueden poner énfasis en algunas de las funciones y no en otras. Sin embargo, la visión de conjunto es central para tener confianza en que se está contribuyendo a un propósito de política que trasciende las intervenciones concretas. A la vez, la visión de conjunto es central porque debiera impedir que las líneas específicas de trabajo, al cumplir con su particular cometido ignoren, contravengan o distorsionen alguna de las otras funciones de las políticas sociales.

### a. Protección y bienestar social

Suele categorizarse el rol e impacto de la política social en orden a dos grandes áreas: su carácter asistencial o protector y su carácter integrador, promocional y de ciudadanía, categorías que a menudo se presentan o se analizan en oposición, pues la experiencia indica que al poner el acento en un aspecto va en desmedro del otro. Sin embargo, esta debiera ser una falsa dicotomía, si se toman en cuenta las funciones complementarias y mutuamente condicionadas de la política social, entendiendo que las funciones no son objetivos ni metas, sino ámbitos en los cuales la política social contribuye a la construcción de un perfil de sociedad. Estas funciones son las de: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos campos de acción redundan en una cuarta función que se refiere a d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. A continuación se desarrollan estas ideas.

#### i) Asistencia y protección social

Las primeras acciones que cabe consignar como constitutivas de una labor sistemática del Estado en materia social se realizan en Europa y América en los primeros años del siglo XX y están dirigidas a otorgar protección social al mundo obrero en un contexto de acelerados procesos de industrialización, urbanización y expansión del modo de vida urbano. La idea era instalar mecanismos que aseguraran contra situaciones de riesgo y períodos no productivos (vejez, accidentes del trabajo) y establecieran normas a la relación laboral: horas de faena, derechos laborales, períodos de descanso, etc. La tarea era asumida como sociedad en su conjunto mediante mecanismos de recaudación solidaria de recursos y regímenes de reparto universal. La protección social asume la forma de derechos laborales (Rosanvallon, 1995, Castel, 1997).

Con el tiempo, la protección social se torna más compleja y se liga con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen a la población de menores ingresos ciertos estándares mínimos de inserción social. Estas prestaciones suelen ser monetarias y pueden ser regulares, operando bajo la forma de bonos mensuales, o esporádicos, como respuesta a las necesidades y demandas de personas y familias. También se ofrece asistencia social en especies: medicamentos, paquetes de alimentación, materiales de construcción, etc.

La literatura actualizada sobre estos temas, particularmente la que emana del Banco Mundial, está proponiendo un nuevo concepto de protección social asociado a la labor del Estado para apoyar a las personas que presentan vulnerabilidad y riesgo de quiebre de ingreso, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos, establece que la protección está

constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas (distintas a las atenciones regulares de los servicios sociales básicos).

Para muchos autores, la protección social es el asunto primordial de la política social pues responde a los asuntos más básicos de los cuales debe hacerse cargo: garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada. Sin embargo, justamente por ser estos asuntos tan básicos, no deben entenderse como “la” política social, sino como una de sus funciones primordiales pues, hasta aquí, la política social no asumiría sino un rol de reparador de los desajustes que genera la acción del mercado, dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades.

## ii) La promoción del bienestar

El concepto de bienestar de la política social es de antigua data y llegó a tipificar un modelo de acción estatal: el Estado de Bienestar, entendiendo por tal a un Estado europeo que se hacía cargo de la generación de oportunidades por la vía de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud que se distribuían en forma universal. En Chile, aunque en forma mucho más limitada, se avanzó en similar sentido, poniendo énfasis además en asuntos de equipamiento básico y habilitación urbana, pero dejando en un plano rezagado aspectos centrales vinculados a los derechos del trabajo (seguro de cesantía, por ejemplo). El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades vía educación, capacitación y empleo, salud, los grandes temas de los años sesenta, y se asocia, principalmente, con la acción de la política sectorial en estos ámbitos.

La función de promoción del bienestar tuvo períodos de notable expansión en los años sesenta para luego verse brutalmente cuestionada por la llamada crisis del Estado de bienestar que condujo a la instalación del modelo liberal, el que puso acento en la función de asistencia y protección de la política social dando la espalda a las ideas de integración social y expansión de oportunidades.

Sin embargo, con el tiempo, el concepto de bienestar se ha ido renovando y planteando nuevos requerimientos en materia social en el cuadro de una sociedad global de creciente complejidad. Si en el pasado el bienestar se asociaba con oportunidades, acceso y cobertura a los servicios sociales, actualmente surgen nuevos temas relacionados con a) calidad de los servicios, b) atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables, c) cogestión y colaboración entre gestores sociales y beneficiarios por medio de diversas formas de organización, y d) incorporación creciente del concepto de derechos sociales de ciudadanía. De esta forma, las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualdad de oportunidades sociales.

Como se puede apreciar, dos elementos diferencian las nociones de protección y bienestar. El primero se refiere al carácter reparador asociado a la protección *versus* el carácter integrador que se asocia al término bienestar. El segundo, propio de la agenda social más contemporánea, está ligado a la incorporación de los derechos de ciudadanía. En estricto rigor, las políticas de protección y asistencia no se han concebido históricamente como políticas centradas en la idea de derechos. Solo recientemente, el Banco Mundial y otros autores sugieren una relectura del concepto de derechos asociándolos a la idea de brechas y/o umbrales de vulnerabilidad social como derechos de inclusión. Sin embargo, la idea de derechos reclama una experiencia de tematización social de esos derechos, que no se satisface cuando se definen líneas o brechas, sino cuando hay apropiación ciudadana de la idea de una estructura de derechos y responsabilidades.

## iii) La realización de los derechos sociales de ciudadanía

La temática de los derechos no es nueva en la agenda social. Ya desde los años cincuenta a partir de los escritos de Marshall, se viene planteando la idea de los derechos sociales como ámbito ineludible de la acción social de los gobiernos. El análisis argumentaba en forma lineal: si el siglo



VIII fue de los derechos civiles, el XIX de los derechos políticos, el siglo XX era el siglo de los derechos sociales, entendiéndose que los derechos civiles y políticos ya habían sido alcanzados. Sin embargo, en los años noventa, con una economía global plenamente instalada que genera problemas persistentes de exclusión y teniendo en la memoria histórica los dilemas pasados en el contexto de severos períodos de ajuste económico que generaron crisis sociales y los procesos de dictadura y represión, la temática de los derechos humanos surge nuevamente desde sus postulados más esenciales: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo, a condiciones mínimas de decoro y dignidad.<sup>94</sup>

Así, la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía (Herrera y Castón, 2003), lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado, los que son públicos y conocidos y, por lo tanto, objeto de control ciudadano. La delimitación de aquello que será enunciado como ámbito de derechos y el cómo la sociedad llega a establecer estas definiciones es un asunto importante, tanto en la forma como en el contenido. La forma alude a una relación de diálogo donde distintas fuerzas sociales interactúan para definir las materias del bienestar. Esta forma de operar no está instalada en la memoria de los agentes públicos. Más bien, el procedimiento conocido de la gestión pública es el de una lógica centralizada, vertical y jerárquica, con mucho Estado y poca sociedad. Incorporar la dimensión de la ciudadanía para tematizar socialmente que materias son objeto de derecho y ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional a la social es parte de la clave de una política social que acoge la dimensión del bienestar.

#### **iv) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica (Lechner)**

La política social no es sólo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad social, es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica. Como escribe Bourdieu (2001), la política social está en la “cabeza de las personas” y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y construidos socialmente, aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad. La lógica del mercado no contribuye a instalar este sentimiento. Tampoco el Estado, cuando al amparo de un enfoque liberal, rompe con la idea de un estado que promueve el bienestar. Los sujetos, en la sociedad global, actúan en diferentes subsistemas funcionales que coexisten sin necesitarse y sin conformar un todo incluyente. La economía, la política y la sociedad dejan de actuar en un campo común y quienes experimentan los tirones y los desgarros son los sujetos, sobre todo los más pobres, vulnerables y menos “competitivos”. La política social tiene, por tanto, una fundamental función político-cívica que se compone y se nutre de las funciones mencionadas de protección, bienestar y ciudadanía y que construye cohesión social, que es la idea y el sentimiento de formar parte de un colectivo que comparte derroteros como sociedad.

### **b. Políticas de familia**

La literatura está aportando nuevos conceptos y nudos de discusión a la preocupación por la cohesión social, el rol público en materia social y el sentido de los términos desarrollo y bienestar. La familia aparece, no sólo como unidad de intervención en políticas sociales, sino como unidad de

---

<sup>94</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos que se había firmado en 1948 con ocasión del término de la segunda guerra mundial, comienza a ser una herramienta inspiradora de nuevos acuerdos internacionales sobre los derechos sociales de distintos segmentos de la población: mujeres, infancia, indígenas, etc.

diseño y concepción de la agenda social de los países. Dos campos teóricos son claves en esta materia: la idea de políticas de vida de Giddens y la idea de la política del ciclo vital, de Esping-Andersen.

### **i) Políticas de vida**

Este es un concepto acuñado Giddens (1994, 2003). Partiendo de las “políticas de la tercera vía” que el autor propone a mediados de los noventa. Estas políticas, señala, son las que deben ayudar a los ciudadanos a navegar en el contexto de la globalización y las transformaciones en la vida personal y social. Ellas apuntan hacia una nueva relación entre el individuo y la comunidad en la perspectiva de una redefinición de derechos y obligaciones.<sup>95</sup>

Giddens habla de la sociedad del riesgo donde el individuo debe maniobrar en un equilibrio complejo entre individualidad y solidaridad para lograr desarrollar su vida. En el medio de este dilema sitúa a la familia, unidad que debe ser capaz de generar mecanismos de confianza social sobre la base de deberes y obligaciones de las personas, y no solo de los Estados. Habla de la familia democrática, con equidad emocional y sexual, con derechos y deberes recíprocos, copaternidad, autoridad negociada frente a los hijos, etc. Junto a estas ideas, desarrolla el término “políticas de vida”, aquellas que se ocupan de la forma y los estilos en que las personas quieren vivir, los arreglos personales y familiares y las necesidades de las personas y las familias para lograr una vida mejor.

Más adelante, recogiendo críticas a sus postulados originales Giddens (2003) desarrolla la idea de un *ensuring state* que debe empoderar a los ciudadanos para que desarrollen sus vidas, reconociendo que el Estado tiene obligaciones de cuidado y protección de las personas y que algunas de estas obligaciones deben proveerse en términos de garantías. En esta línea, profundiza en el concepto de políticas de vida y plantea nuevas perspectivas de política en el área del bienestar, políticas que acojan a las familias y las personas a lo largo del ciclo vital de la vida.

Es importante tener en cuenta que en el pensamiento de Giddens siempre está presente la idea de un sujeto reflexivo, por lo que las propuestas de política no se ubican en un margen estrecho de política de familia que simplemente actúe en las brechas. Se propone apoyar el curso de vida de las familias por medio de: cuidado infantil, empleo de la mujer, empleos flexibles, políticas de segunda oportunidad para trabajadores. La idea es permitir y facilitar que las familias tengan acceso a mecanismos de protección entendidos como garantías (derechos) y, a la vez, mecanismos de apoyo y oportunidades para que puedan realizar sus estilos de vida que se expresan en arreglos valóricos, emocionales y domésticos.

### **ii) Política de Familia / política del ciclo de vida**

Esping-Andersen (2003) critica a la Tercera Vía de Giddens (2003) porque, a su juicio, luego de situarse en un plano relativamente amistoso frente al liberalismo y el protagonismo del mercado y de proponer atractivas ideas en torno al concepto de co-responsabilidad de las personas, no avanza en lo concreto con propuestas específicas de un nuevo modelo de bienestar adecuado a los tiempos del riesgo y la incertidumbre que tan bien desarrolla en sus escritos.

El contexto en el que escribe Esping-Andersen puede resumirse de la siguiente forma: los cambios demográficos, caída en la fertilidad, aumento del número de ancianos, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, etc., afectan la estructura de la seguridad social. La inseguridad y precarización del empleo aumenta los riesgos y vulnerabilidad de las familias. Afirma entonces que

---

<sup>95</sup> El planteamiento de las políticas de la tercera vía recibió numerosas críticas, la mayoría provenían de sectores críticos al liberalismo que vieron en las posturas de Giddens que hablan de autoresponsabilidad individual, colaboración de la sociedad civil organizada en una línea de cogestión con las tareas del Estado, un acomodo o ajuste frente a la receta liberal que reduce el ámbito público y potencial el rol del mercado en la asignación de los recursos.

la materia de lo social se ha transformado, lo que obliga al Estado de Bienestar a diseñar una nueva estructura para la provisión del bienestar, generando instituciones con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

Propone el concepto de políticas sociales de anticipación y del ciclo de vida. La idea es apoyar a las familias a lo largo de la vida entendiendo que la sociedad actual presenta más amenazas que en el pasado. La política social debe apoyar a las personas para darles más elementos para defenderse en el mercado y, a la vez, entregar seguridad cuando el mercado no puede operar. Agrega que es tiempo de asumir los profundos cambios de la sociedad y proponer medidas y políticas “amistosas para las mujeres”, dando un salto desde un modelo de bienestar centrado en el trabajador hombre jefe de hogar que inspiró a la seguridad social del siglo pasado a uno centrado en la familia.

¿Cuál es entonces el desafío? Entender la política social como una inversión, desarrollar políticas de familia y enfrentar el mayor riesgo y vulnerabilidad invirtiendo hoy para tener resultados mañana (de ahí lo de anticipación). La política social debe resolver acerca de las necesidades sociales de seguridad y protección y, a la vez, apuntar a fortalecer la autonomía y productividad de las personas y familias pensando especialmente en el futuro. Debe responder a las necesidades del ciclo vital poniendo énfasis en la doble dimensión: protección y seguridad e inversión en el presente para mejor desempeño en el mercado en el futuro. Todo esto en un contexto de incertidumbre y riesgo social, propio de nuestra época.

Las áreas a cubrir por las políticas de familia son: (i) invertir en la infancia, expandir el derecho universal a una atención preescolar de calidad; distribuir subsidios para cuidado infantil; (ii) promover el empleo de las madres facilitando los servicios de cuidado infantil y (iii) hacer compatibles el trabajo profesional y la formación de la familia, lo que lleva a mirar políticas de empleo y vivienda (iv) entregar garantías de seguridad social en la vejez actualizando un pacto de solidaridad intergeneracional.

Esping-Andersen otorga gran prioridad a la infancia. Señala que entregar capacidades tempranas habilita para mejores desempeños futuros y entiende que estas medidas ligan asuntos sociales y asuntos de productividad del futuro trabajador. También se detiene en el papel de la familia como instancia generadora de bienestar y el papel de la mujer en estas materias (después haber recibido e incorporado severas críticas del mundo feminista a sus primeros escritos). Por ello su propuesta hacia el futuro reconoce como un ámbito preponderante el eje mujer-trabajo-cuidado infantil.

### **c. Programa Puente – Chile Solidario**

Chile Solidario se focaliza en familias en situación de indigencia, que corresponden al 6% de las familias chilenas según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares, CASEN, del año 2000. El universo total es de 250.000 familias. Se propone sacar a las familias de su condición de indigencia y, a la vez, consolidar una red de protección social que permita mejorar las oportunidades de aseguramiento de las familias pobres expuestas a grados crecientes de vulnerabilidad.

Chile Solidario no se define como un programa sino como un sistema de protección social. El objetivo general del sistema es "mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional" (MIDEPLAN 2002).

El Sistema se propone apoyar a la familia para satisfacer las condiciones mínimas requeridas para que sus integrantes tengan a futuro oportunidades reales para mejorar su nivel de vida. Para lograr esto se procura mejorar la organización y coordinación de las prestaciones públicas de

acuerdo a las necesidades específicas de cada familia y se realiza un trabajo directo y personalizado con cada familia.

Chile Solidario define que la inserción social se juega en la satisfacción de siete pilares básicos que, a su vez, se operacionalizan en 53 mínimos a cumplir. Los pilares son: salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación (al final de esta sección se presenta el cuadro que detalla pilares y mínimos).

El sistema combina componentes asistenciales y promocionales y se estructura en cuatro componentes:

- Componente de Apoyo psicosocial: acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico durante un período de 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. Su gestión es coordinada por el programa “Puente” del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS.
- Bono de Protección a la Familia: es un beneficio asociado al cumplimiento de los términos del contrato familiar que se firma con cada familia y es entregado a la mujer jefa de familia o a la pareja del Jefe de familia, en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación.
- Subsidios monetarios garantizados, se otorga acceso a la red de subsidios monetarios y no monetarios, subsidio maternal, único familiar, de vejez o invalidez, alimentación escolar.
- Acceso preferente a programas de promoción social tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, etc.

Chile Solidario intenta pasar de un modelo de ventanilla que recibe demandas a un modelo en el cual el Estado identifica a las familias más necesitadas y las invita a participar. Se procura superar la dispersión y superposición de distintas lógicas de focalización y gestión con que operan tradicionalmente las políticas sociales, y pasar a un modelo de articulación entre prestaciones que debe responder en forma sistémica e integrada para lograr un acceso garantizado pues es considerado en tanto derecho. También se procura romper la lógica pasiva de sujetos receptores de los beneficios, asegurando el compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación, de suerte que el sistema opera a través de una estructura de incentivos que promueve el esfuerzo de la familia.

Chile Solidario es un programa centralizado cuyo diseño e implementación es responsabilidad de MIDEPLAN, que cuenta con el apoyo del FOSIS en lo que concierne el Programa Puente y de otros ministerios y servicios públicos, con los cuales acuerda convenios de colaboración que entregan acceso preferente de familias Chile Solidario a sus programas y beneficios. El programa define un convenio con cada municipio. Al interior de cada municipio se conforma la “Unidad de Intervención Familiar” (UIF) que es la que acoge y organiza el trabajo de los apoyos familiares que en cada comuna trabajan con las familias asignadas.

**Recuadro 1**  
**DIMENSIONES DEL PROGRAMA PUENTE**

***Dimensión salud***

Que la familia esté inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de credencial o certificado de inscripción).

Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar realizado el control que corresponde).

Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus vacunas al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día, la última vacuna que corresponda).

Que los(as) niños (as) de seis años o menos tengan sus controles de salud al día según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que las mujeres de 35 años y más tengan el Papanicolaou al día.

Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro que corresponda (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles a ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos conocen las alternativas y se están incorporando)

Que los miembros de la familia estén informados en temas de la salud y autocuidado.

***Dimensión educación***

Que los niños y niñas de edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar).

Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda.

Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura).

Que el o los niños con discapacidad que estén en condición de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que exista un adulto responsable de la educación del niño, acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente).

Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable con respecto a la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.

Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas si tienen disposición a hacerlo)

***Dimensión habitabilidad***

Que la familia tenga una situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda en que habitan.

Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.

Que cuente con agua no contaminada.

Que cuenten con un sistema de energía adecuado.

Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.

Que la casa no se llueva, no se inunde y que esté bien sellada.

Que la vivienda cuente con al menos dos piezas habitables.

Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas).

Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia).

Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.

Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.

Que la familia acceda al Subsidio de Pago del consumo de Agua Potable, si corresponde.

**Cont Recuadro*****Dimensión trabajo***

Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.

Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.

Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

***Dimensión ingresos***

Que los miembros de las familias que tengan derechos SUF (subsido único familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).

Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.

Que los miembros de las familias que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).

Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia.

Que la familia cuente con un presupuesto organizado en relación de sus recursos y necesidades prioritarias.

***Dimensión dinámica familiar***

Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación.

Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.

Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.

Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos.

Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo, disponibles en la red local (clubes deportivos, centros de adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).

Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conocen las alternativas y están en proceso de integrarse).

Que la familia que tiene interno a un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.

Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

***Dimensión identificación***

Que todos los miembros de la familia se encuentren inscritos en el registro civil.

Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.

Que la familia tenga ficha CAS vigente a la fecha de egreso, en Municipalidad de su domicilio.

Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años, tengan su situación militar al día.

Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.

Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad la tengan certificada por la COMPIN y estén en el Registro Nacional de la Discapacidad.

**d. Notas sobre familia en Chile Solidario**

Tomando en cuenta el marco conceptual que se ha desarrollado hasta aquí, se presentarán apuntes de interés sobre Chile Solidario tratando de indagar acerca de la forma en que el programa toma en cuenta y responde a las funciones de la política social y a las nuevas demandas de políticas de familia.

**i) Desde la perspectiva de las funciones de la política social*****Protección Social***

Chile Solidario de enmarca en el enfoque de protección social propuesto por el Banco Mundial.<sup>96</sup> Pone el foco en el ámbito de la protección por medio de estrategias que centran la

<sup>96</sup> Sobre este enfoque ver Holzmann y Jorgensen, S. (2000) y Hicks y Wodon (2001).

energía del programa en el componente asistencial asociado con resolver carencias urgentes, entre ellas el bono que reciben las familias para incrementar ingresos y consumo. El concepto del programa se asocia con la idea de insertar a la familia a una red de protección que recorre distintos campos de la política social expresados en los siete pilares básicos mencionados previamente.

### *Bienestar social*

La función de bienestar social ligada al acceso a mayores oportunidades y generación de capacidades se encuentra desperfilada en el programa. Este es un asunto no solo del diseño del programa orientado a generar una red de protección, sino también una restricción que está presente en la realidad vital de las familias marcada por severas carencias en diversos planos de la vida material y no material. Las familias participantes de Chile Solidario demandan soluciones específicas en torno a necesidades apremiantes. La lógica de la carencia se impone sobre la lógica de la promoción y el desarrollo social. Es así que el programa no abre espacios de desarrollo comunitario o asociatividad que tiendan a la generación de redes sociales horizontales.

### *Derechos sociales y ciudadanía*

El programa aborda el tratamiento de los derechos sociales de una particular manera: instala el concepto de mínimos sociales los que se asocian con la idea de derechos mínimos de la sobrevivencia. Sobre este punto caben tres comentarios.

Primero, el explicitar una definición de mínimos compromete a la sociedad y a la política social que opera como un compromiso respecto de umbrales de satisfacción básicos para la superación de la extrema pobreza.

Segundo, el abanico de mínimos que define Chile Solidario incluye al conjunto de los miembros de la familia de modo que constituye una mirada sobre el ciclo de vida y las vulnerabilidades que los miembros de la familia sufren en distintos momentos de ese ciclo.

Tercero, la definición de mínimos presenta una cara claramente positiva y una cara menos positiva. Desde el lado positivo, como se ha mencionado, los mínimos pueden entenderse como parte del léxico de los derechos de ciudadanía. Desde el lado menos positivo, ellos pueden operar como simples mínimos de cobertura que sitúen la atención en pisos mínimos, y no los techos a los que corresponde aspirar.

### *El componente político cívico*

En relación con la función de cohesión social y aporte de la política social a la elaboración de un sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional, cabe levantar, nuevamente, tres comentarios:

Primero, Chile Solidario tiene un atributo particular: va en busca de familias “descolgadas” de las redes de protección. De esta forma colabora a elaborar en ellas el sentimiento de formar parte de una comunidad que las reconoce y apoya, que se hace cargo de su condición de vida y puede impulsar iniciativas al respecto.

Segundo, el tratamiento aislado e individualizante de la propia gestión del programa que acoge a la familia sin tener en consideración el entorno social en el que está inserta, no contribuye, sin embargo, a problematizar sobre los asuntos de interés colectivo, no vincula a las familias con su medio, no instala diálogos ni relaciones sociales de cooperación o compromiso cívico. Tratar a familias y personas desvinculadas de su entorno apunta en contra de la elaboración ciudadana del interés y compromiso cívico y tiende al asistencialismo y la dependencia.

Tercero, el programa establece contraprestaciones, lo que alude a la co-responsabilidad de las familias y el Estado, pero no corresponde afirmar que el acceso a la escuela y el consultorio sean

una nueva puerta que se abre para ellas, pues en Chile es amplia y masiva la participación en los servicios sociales de educación y salud. Entonces, queda un saldo a favor al instalar la idea de co-responsabilidad, pero no puede entenderse esta idea como un mecanismo que permite construir una relación que antes no existiera entre las familias con las ofertas públicas.

## **ii) Desde la perspectiva de políticas de familia**

### *Promotor tiene por delante al grupo familiar*

El papel del apoyo familiar es clave para concebir que el programa acoge las necesidades sociales de toda la familia. Es él o ella quien tiene por delante al grupo familiar y puede, junto a ellos, trazar el plan de trabajo a recorrer para configurar la estrategia de protección apropiada en cada caso.

La labor del apoyo familiar es uno de los componentes de Chile Solidario, aquel que construye el enlace con la familia. Este componente está a cargo del Fondo de Inversión Social, FOSIS, quien lo ejecuta a través del programa Puente. Los apoyos familiares dan vida al componente “apoyo psicosocial”. Puente selecciona a la familia de acuerdo a su puntaje CAS.<sup>97</sup> Se invita al conjunto de la familia a participar en el programa y se trabaja con la meta de apoyar a la familia en el cumplimiento de un conjunto de 53 mínimos y de establecer los enlaces que corresponda con la red pública para configurar la idea de una red de protección social. Los mínimos abordan necesidades sociales para las personas en los distintos momentos de sus ciclos vitales.

### *Concepto de Familia se expresa en los mínimos*

¿Cómo se da el trabajo con la familia? ¿De que forma se acoge la dimensión familia en la labor del programa Puente? En la práctica y salvo excepciones, la idea de familia se verifica en la plantilla de los mínimos pues ellos recorren necesidades de todo el grupo familiar en sus distintos momentos del ciclo vital. La familia no es la unidad operativa en el trabajo práctico del programa pues este no logra, por problemas de tiempo, recursos, capacidades técnicas, etc., actuar sobre la dinámica familiar, aún cuando este es uno de los siete pilares del Sistema Chile Solidario. Su foco es entonces verificar la situación vital de todos los miembros de la familia y poner en acción la red pública en lo que corresponda.

### *Familias es en la práctica la mujer*

En la práctica, la idea de familia como enlace con el programa no es otra que la mujer, madre o jefa de hogar que opera como interlocutora del programa para todos sus efectos. Así lo entienden los apoyos familiares, la propia mujer y su grupo familiar. Incluso, tanto hombres como mujeres que participan en el programa entienden que el bono familiar es una especie de retribución a la mujer en su rol de administradora de los recursos ya sea informales y de la política pública en torno a la sobrevivencia.

### *Familia en su entorno extenso*

El programa define familia como familia nuclear, y se operacionaliza como una pareja o matrimonio, o un adulto con hijos. Este núcleo es tratado como una familia, recibe bono y los distintos beneficios que ofrece el programa.

Cuando, en un contexto de mucha proximidad (allegamiento, vivienda contigua), la familia se instala con lógica de familia extensa, el programa no tiene elementos para apoyar a ese grupo más numeroso ni para tomar en cuenta las relaciones significativas que se desarrollan en su interior. Al

---

<sup>97</sup> Este puntaje dice relación con un cuestionario de caracterización socioeconómica que aplican las municipalidades y que combina variables referidas al grupo familiar, ingreso, vivienda y equipamiento.



focalizarse rígidamente en la familia nuclear, omite vínculos o interacciones que escapan al “núcleo familiar”, por ejemplo, relaciones con otras familias al interior de la misma casa, vecinos, u organizaciones tales como comités de allegados o juntas de vecinos. Al omitir estas relaciones muchas veces se rompen lógicas colectivas de solidaridad y se instalan otras de competencia y rivalidad por recursos.

### *Familia = jefe de hogar*

Cuando se afirma que los programas focalizan en la familia, dependiendo del Programa de que se trate, se está teniendo en mente a un sujeto, hombre o mujer, que actúa como titular de esa familia para los efectos del programa social en cuestión. En algunos casos será la mujer jefa de hogar, cuando se trata de programas de corte social. En otros, será el jefe de hogar hombre cuando se trata de programas sociales orientados a lo productivo. En estos casos, si bien la unidad de trabajo "familia" pretende dar cuenta de un enfoque integral, en la práctica existe el riesgo de que este postulado se vea reducido al criterio y opinión de un solo integrante del hogar.

El enfoque familiar corre el riesgo de ser asumido conservadoramente, es decir, obviando la raíz estructural de los problemas que aquejan a la familia, invisibilizando a todos sus miembros y reafirmando los estereotipos de género que tensionan las relaciones en la pareja. Esto último se refiere a recargar a las mujeres con más preocupaciones sociales, quitándole a los hombres la posibilidad de asumir esos roles; y también a recargar a los hombres con más preocupaciones productivas, que reproducen su rol proveedor, quitándole a las mujeres la oportunidad de participar en este campo.

## **e. Pensando en políticas de familia**

Las políticas de familia deben entenderse desde dos puntos de vista. Por un lado, debe tenerse en mente el sentido y propósito global de la política. Por otro, deben tomarse en cuenta los asuntos prácticos y concretos de la forma de operar de las políticas. Que existan o se fomenten políticas de familia no es sinónimo ni exclusivo de la idea de trabajar con la unidad familiar de intervención en programa sociales. Una cosa es imaginar las políticas al servicio de las familias. Otra, definir líneas de acción que operen con el núcleo familiar en su conjunto. Es necesario pensar en los desafíos asociados a las dos cosas.

### *Familia como eje de orientación de la política social*

Considerar las políticas de familia en el diseño de las políticas públicas implica reemplazar el antiguo enfoque que se estructuraba en torno al hombre trabajador jefe de hogar que dio origen al modelo de bienestar en el siglo pasado, dados los grandes cambios de que se han producido a nivel planetario. Siguiendo a Esping-Andersen, el nuevo enfoque debe hacerse cargo de:

- a) Conducir la política social hacia un enfoque de familia, amistoso con las mujeres que busque complementariedad entre lo doméstico y lo laboral.
- b) Poner el énfasis en el ciclo vital con una mirada anticipatoria: pensando en que la inversión de hoy, por ejemplo en cuidado infantil, es una respuesta en el futuro sobre exigencias de autonomía, productividad y capacidad de desenvolverse en el mercado.
- c) Prestar atención especial a las necesidades de las mujeres, pivote de la reproducción social en la familia y diseñar políticas tendientes a apoyar su inserción al mercado de trabajo, la complementariedad de roles domésticos y productivos mediante medidas y políticas de conciliación que incluyen a hombres y mujeres.

### *Familia como unidad de intervención de políticas sociales en el Sistema Chile Solidario*

En el plano concreto de la intervención de las políticas sociales el desafío es llegar a la familia como grupo humano, no a uno de sus miembros, interviniendo en la dinámica familiar. Para ello es necesario reconocer la complejidad de los problemas de los grupos familiares, incorporar los aspectos psicosociales que están presentes y tener en cuenta la realidad social en la cual ellos están insertos. Ayudan a este proceso:

- a) Validar la idea y el trabajo que se ha desarrollado en torno al concepto de mínimos sociales que recorren todo el ciclo vital del grupo familiar
- b) Validar la figura del promotor o enlace que permite establecer el puente entre la familia como núcleo y la red de protección social, fortaleciendo su cometido como agente de apoyo psicosocial de las familias.
- c) Entender y trabajar con la familia inserta en su medio social
- d) Ligar enfoques de protección con enfoques ligados a la idea de bienestar, generación de capacidades y fortalecimiento del capital social

## **Bibliografía**

- Bauman, Z. (1998), *“Trabajo, consumismo y nuevos pobres”*. Editorial Gedisa, Barcelona.
- , (1999), *En busca de la Política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Pierre Bourdieu (2001), *Contrefeux II, Liber-raisons d’agir*, Paris.
- Castel, R. (1997), *“Las metamorfosis de la cuestión social”*. Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- , (2003), *“La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?”*. Manantial, Buenos Aires.
- Esping-Andersen (2003), “Against Social Inheritance” en Giddens (2003) *Progressive Futures, New Ideas for the Centre – Left*. Policy Network, London.
- Giddens, A. (1994), *“Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales”*. Cátedra Teorema, Madrid.
- Giddens, A. y otros (2003), *Progressive Futures, New Ideas for the Centre – Left*. Policy Network, London.
- Herrera, M. y Castón, P. (2003), *“Las políticas sociales en las sociedades complejas”*. Ariel Sociología, Barcelona.
- Hicks, N. y Wodon, Q. (2001), "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL N° 73*, Santiago de Chile.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000), "Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá", Banco Mundial, Washington.
- Lechner, N. (2002), *“Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política”*, Colección Escafandra, Santiago.
- Rosanvallón, P. (1995), *“La nueva cuestión social. Repensar el Estado provincia”*, Manantial, Buenos Aires.
- Serrano, C. y Raczynski, D. (2004), “Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile”, en C. Hardy (ed.) *Equidad y Protección Social. Desafíos de Políticas Sociales en América Latina*, LOM Ediciones, Santiago.



## **B. Familias y política social en México. El caso de Oportunidades**

---

***Mercedes González de la Rocha***

### **Introducción**

Los grupos domésticos en México, en su mayoría conformados por relaciones de parentesco, constituyen los escenarios en donde se instrumentan mecanismos para sobrevivir en contextos –tanto urbanos como rurales- de escasos recursos.<sup>98</sup> La importancia de la familia para el bienestar de los individuos ha sido ampliamente documentada. Los análisis sobre México en la década de los setenta y durante los años previos a la crisis de la década siguiente dieron cuenta tanto de los mecanismos que se instrumentan en el seno de los grupos domésticos para sobrevivir en contextos de pobreza como de la importancia de las redes familiares de apoyo (Lomnitz 1975, García, Muñoz y Oliveira 1982, González de la Rocha 1986, Benería y Roldán 1987). Investigaciones posteriores, realizadas durante los años de crisis económicas, enfatizaron el carácter amortiguador de las prácticas familiares y domésticas ante el deterioro de los salarios individuales y la reducción de las oportunidades formales de empleo (Benería 1992, González de la Rocha 1988, 1991). Aunque algunos estudios recientes nos han alertado sobre los límites de las llamadas estrategias de sobrevivencia y, en general la deteriorada capacidad de los pobres de convertir sus recursos en activos reales para el

---

<sup>98</sup> La gran mayoría de los grupos domésticos en México son al mismo tiempo grupos familiares, en donde los miembros están unidos por lazos de parentesco. Los casos en los que se basa esta ponencia no constituyen una excepción. Por ello, aunque los conceptos familia y grupo doméstico aluden a distintos tipos de relaciones, en este texto se usan de manera no diferenciada.

bienestar en contextos sociales de exclusión laboral y creciente precarización de los mercados laborales (Kaztman 1999, González de la Rocha 2000, 2001, González de la Rocha y otros, 2004), es un hecho que la familia sigue siendo una de las instituciones sociales más valoradas e importantes para el bienestar material, social y afectivo de los individuos.<sup>99</sup> En efecto, las familias se han hecho cargo de proveer a los individuos de la protección que los muy precarios sistemas de protección social no pueden ofrecer y, en la práctica, la familia es la única institución que amortigua las crisis económicas, el desempleo y la enfermedad (González de la Rocha 1988, 1991, 1994). Es en el seno de la familia, además, donde los niños, los ancianos y los enfermos obtienen cuidados y protección (Robles 2002, Arriagada 2004). Afirmar que la familia es la institución social por excelencia, sin embargo, no debe obstaculizar la comprensión de los lados oscuros de dicha institución o las relaciones de desigualdad que la caracterizan y que toman forma, por ejemplo, en las cargas desiguales de trabajo, tiempo y esfuerzo que forman parte de las respuestas familiares y domésticas ante los vaivenes económicos y los eventos traumáticos. En realidad, no es la familia la que, como un ente colectivo, proporciona los cuidados a los miembros que, por su edad o su frágil estado de salud, demandan servicios y cuidados especializados. Son primordialmente las mujeres adultas (esposas, madres) las que destinan una buena parte de su tiempo y de su energía en la provisión de estos servicios en situaciones –especialmente las que llevan el sello de enfermedades crónicas- que convierten al cuidado y los servicios brindados en casa en tareas omnipresentes que regulan las otras dimensiones de la vida de las mujeres (Robles 2002). De manera paralela, si bien puede afirmarse que los grupos domésticos familiares han amortiguado las crisis económicas a través de un conjunto de prácticas y mecanismos de intensificación del trabajo –tanto asalariado como doméstico- y de restricción del consumo, ello ha sido posible sobre todo por el trabajo de las mujeres en su papel de generadoras de ingresos y de proveedoras de servicios en el ámbito doméstico (González de la Rocha 1988, 1991, 1994, García y Oliveira 1994). Tampoco se puede dejar de considerar el hecho de que a pesar de que la familia es la institución social por excelencia, el grupo doméstico familiar es el escenario donde más mujeres mueren por causas de violencia (Ariza y Oliveira 2004).

La política social, en México, ha incorporado a la familia como un *pilar* en la operación de los programas sociales actuales con la finalidad de mejorar el grado de éxito de los mismos (Székely 2003). De dicha incorporación surgen algunos aspectos problemáticos, especialmente en lo que concierne a las contradicciones entre el modelo de familia con el que el Estado opera para el diseño de sus programas sociales y la realidad de las familias beneficiarias respecto de, sobre todo, la estructura familiar y la división del trabajo.

En esta ponencia se documenta el impacto del Programa Oportunidades en la organización social de las familias beneficiarias y en el bienestar de las mismas. Para ello, se presentan los resultados del análisis de impacto sobre el consumo y el gasto de los grupos domésticos y en su capacidad para edificar y mejorar sus viviendas. Veremos que tanto el consumo y gasto de los hogares como la construcción y reconstrucción (ampliación, cambio de materiales, etc.) de las viviendas de las familias beneficiarias dependen tanto de las transferencias que obtienen del Programa Oportunidades como de la capacidad doméstica de generar ingresos. En un nivel distinto y más general de reflexión se plantean factores de cambio en la vulnerabilidad y la pobreza de los grupos domésticos beneficiarios. Aunque el análisis del impacto del programa en la escolaridad y

---

<sup>99</sup> Según la encuesta *Lo que dicen los pobres*, realizada por SEDESOL en julio-agosto del año 2003, representativa de tres regiones (Norte, Centro y Sur) y de contextos urbanos y rurales, el 70 por ciento de los entrevistados recurre primero a la familia cuando tiene problemas de dinero; 58.4 por ciento recurre en primera instancia a la familia para mejorar el lugar en donde se vive; dos terceras partes cuando se sufre un accidente y el 43 por ciento cuando necesita conseguir empleo. Según Székely (2003), basado en estas cifras, la familia es en México la institución social por excelencia.

en la salud ha formado parte sustancial de las evaluaciones realizadas en distintos años de la operación del programa, no se incluye en este texto.<sup>100</sup>

Dado que *Oportunidades* es un programa que ha evolucionado a través de la operación de nuevos componentes, un segundo propósito de la ponencia es el de presentar resultados de un ejercicio analítico realizado con un conjunto reducido de familias anteriormente incorporadas al programa y que han sido dadas de baja, por un lado, y de familias transferidas al EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos), por el otro. El objetivo de este análisis es averiguar qué tan distintos son estos hogares, que fueron alguna vez beneficiarios y después desincorporados del programa y los que están en proceso de “graduación”, de los otros, aún beneficiarios bajo el esquema completo.

Uno de los planteamientos centrales de esta ponencia es que el éxito de *Oportunidades* (en términos de los logros en sus objetivos: aumento de la escolaridad de los niños y jóvenes, aumento y mejora del consumo alimentario y aumento en el acceso de los beneficiarios a servicios de salud), se ha fincado, entre otros factores, en la participación de millones de mujeres sobrecargadas de trabajo. *Oportunidades* es un programa social que opera con una noción tradicional de familia donde la mujer es vista sólo como proveedora de servicios domésticos y reproductivos y que, por lo tanto, puede dedicar su tiempo y su esfuerzo a las corresponsabilidades que el Programa Oportunidades exige como condición. El caso de *Oportunidades*, como el de otros programas sociales en México y otros países de América Latina, nos muestra la asociación que -en el campo de las ideas que nutren la política social- sigue existiendo entre los intereses y necesidades de las familias con aquellos de las mujeres. El choque entre el modelo y la realidad, sin embargo, ha agudizado el conflicto entre las varias dimensiones en donde las mujeres se desempeñan como generadoras de ingresos, amas de casa y titulares del programa social.

La base empírica que da sustento a la discusión que aquí se desarrolla proviene de una investigación realizada en el año 2004. Se trata de la Evaluación de Impacto de Mediano Plazo en Zonas Rurales en la que recolectamos información tanto de familias beneficiarias como nunca incorporadas y, entre las primeras, de familias que han sido transferidas a los nuevos esquemas de operación del programa o han sido dadas de baja. Son localidades en donde el programa opera desde su inicio, en 1997, como *Progresá*. Las familias beneficiarias, por lo tanto, contaban en el momento de la investigación con casi siete años de recibir los apoyos del Programa Progresá – Oportunidades, lo que las convertía en unidades de análisis idóneas para una evaluación de mediano plazo. Es decir, se trata de familias y de individuos que han pasado ya un periodo considerable de sus vidas como beneficiarios. Por ejemplo, si un becario del programa estudiaba el sexto año de primaria hace siete años, cuando el programa inició y su familia fue incorporada, habría terminado el bachillerato al momento de nuestra investigación y, gracias al cumplimiento de las corresponsabilidades, habría gozado de los apoyos monetarios a lo largo de la mitad de su trayectoria escolar.<sup>101</sup> Para los fines de esta investigación realizamos 48 estudios de caso de igual número de grupos domésticos, beneficiarios y no beneficiarios del Programa Oportunidades, en seis distintas localidades rurales de diferentes estados del país.<sup>102</sup> Aunque la mayor parte de los puntos

---

<sup>100</sup> Los interesados en el impacto del Programa Oportunidades en la escolaridad y en la salud de los miembros de las familias beneficiarias pueden consultar el texto de Escobar Latapí y González de la Rocha 2005.

<sup>101</sup> Dicha investigación, co-dirigida junto con Agustín Escobar y por quien esto escribe forma parte del conjunto de evaluaciones externas al Programa Oportunidades que desde el CIESAS Occidente hemos realizado año con año desde 1999. Los nuevos esquemas (que serán explicados brevemente en el apartado sobre el Programa Oportunidades) son el EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos) y el JPO (Jóvenes en Plataforma Oportunidades).

<sup>102</sup> Las localidades fueron las siguientes: Costa Azul (Angostura, Sinaloa), Cuechod (San Antonio, San Luis Potosí), Emiliano Zapata (Tenabo, Campeche), El Capricho (Ometepec, Guerrero), La Coruña (Francisco I. Madero, Coahuila) y Xonocauitla (Tlatlauquitepec, Puebla). Estas localidades fueron seleccionadas por sus diferencias en términos de sus características de marginación, étnicas y de base económica. Cuatro de ellas ya habían formado parte de evaluaciones previas del Programa Oportunidades, realizadas por nuestro equipo de trabajo en 1999 y 2000. Estas cuatro comunidades van de la extrema pobreza, más alta marginación y muy alta proporción de monolingüismo en lengua indígena hasta una comunidad con ingresos varias veces superiores, de marginación media, español como lengua nativa y niveles de escolaridad cercanos al promedio nacional. Las otras dos

que en este texto se discuten fue inspirada por el análisis de esos 48 estudios de caso, se hará referencia a hallazgos de investigaciones anteriores –evaluaciones del programa realizadas entre 1999 y 2003- cuando ello sea necesario.

## 1. Familia y política social en México

A pesar de la existencia de instituciones gubernamentales encargadas del bienestar de la familia, como es el caso del DIF o Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la política social mexicana no siempre ha privilegiado las acciones hacia las familias. En el pasado, los programas diseñados e instrumentados desde el gobierno a través de los organismos encargados del fomento del bienestar y el desarrollo social han dado prioridad a la comunidad o a los individuos como receptores de los beneficios de la acción gubernamental en materia social (Székely 2003). Incluso el propio DIF, creado en 1977 como un organismo público con la misión de promover la asistencia social y conducir las políticas públicas con *perspectiva familiar y comunitaria*, opera en la práctica un conjunto de proyectos dirigidos a la provisión de asistencia social a grupos distintos y separados de individuos con características diferentes. De esta forma, en lugar de abordar problemáticas familiares y de actuar para reducir las desigualdades de género y de generación que los especialistas en familia y pobreza han apuntado como prioridades de las políticas sociales hacia las familias (entre otras, las políticas conciliatorias entre la vida laboral y familiar de las mujeres para equilibrar el trabajo doméstico y el trabajo remunerado realizado tanto por hombres como por mujeres (ver Arriagada 2004, Ariza y de Oliveira 2004), el DIF lleva a cabo acciones asistencialistas con individuos vulnerables y desposeídos y no con y hacia las familias.<sup>103</sup> La actual Secretaría de Desarrollo Social no interviene en las acciones y programas del DIF ni éste en los de la primera. Tampoco existen canales de coordinación que aumenten la eficacia y la eficiencia tanto en sus políticas y programas como en el uso de los recursos, aunque ambos organismos comparten metas generales y coinciden en términos de –al menos en parte- la población objetivo.

En México, como en otros países de América Latina, la política social ha transitado por etapas distintas. Durante el período de la industrialización vía sustitución de importaciones, el gobierno mexicano fomentó la expansión de servicios de salud y educación y la provisión de una amplia red de subsidios al consumo. Este período de relativa estabilidad económica permitió la creación de instituciones y de programas sociales gubernamentales, orientados por una filosofía universalista, que tenían como finalidad la protección y promoción de los intereses de los trabajadores y campesinos (Tello 1991). Las mujeres y los niños, o en verdad cualquier sujeto que formara parte del grupo familiar del campesino o del trabajador, estaban supuestamente cubiertos por los programas sociales mediante su relación de dependencia a los varones, esposos y padres (Molyneux 2005).

La crisis económica de los años ochenta trajo consigo el retraimiento del Estado de la provisión de servicios y acciones en materia social y un aumento considerable de la pobreza.<sup>104</sup> Como han planteado diversos autores, la crisis de la deuda de principios de los ochenta provocó, con sus agudas restricciones macroeconómicas, el desmantelamiento del sistema de subsidios y dio

---

localidades fueron seleccionadas a partir de una base de datos de *Oportunidades* que señalaba la cantidad de casos de hogares que habían sido transferidos al EDA, el número de jóvenes que participan en PJO, y las fechas de traslado a esos nuevos componentes.

<sup>103</sup> El DIF, según el artículo 4º de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, es el organismo “. . . responsable de la atención de menores en situación de abandono o desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, de menores infractores, de alcohólicos, de los fármaco-dependientes y de los individuos en condición de vagancia, de mujeres en periodo de gestación o lactancia, de ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o desamparo, de los inválidos con problemas de diferentes órganos o sistemas, los indigentes, de personas que por su ignorancia requieran servicios asistenciales, de las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono, de los familiares que han sido abandonadas {sic} y dependan económicamente de aquellos que se encuentran detenidos por causas penales, de los habitantes del medio rural y urbano que estén marginados y de las personas afectadas por desastres” (www. dif. gob. mx).

<sup>104</sup> En México bajó el gasto pero no se experimentó un retraimiento del Estado en la provisión de servicios. Este descenso, sin embargo, se tradujo en el deterioro de los servicios públicos de salud y educación.

origen a lo que se ha denominado la política social marginal y *minimalista* (Abel y Lewis 2002, González de la Rocha 2003) como resultado de las políticas impuestas por el Consenso de Washington, incluido el rechazo al "intervencionismo excesivo" del Estado (Fine 2001). En este período, como sabemos, los mexicanos pobres experimentaron una crisis sin precedentes en sus precarias economías domésticas (González de la Rocha y Escobar 1986; González de la Rocha 1988, 1991, Chant 1991). Los salarios reales se desplomaron y el gasto gubernamental en educación y salud disminuyó drásticamente, lo que desencadenó el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población y de la calidad de estos servicios. La ausencia de apoyos gubernamentales (a través de subsidios, inversiones para el desarrollo y en el sector social) se sumó a elevadas tasas de inflación y a un proceso dramático de restricción del consumo a pesar del aumento del número de trabajadores en los hogares, respuesta en la que las mujeres jugaron un papel muy importante (González de la Rocha 1988, 1991; Chant 1991, Cordera y González Tiburcio 1991; Tello 1991). La pobreza aumentó tanto en términos relativos como absolutos (de 32,1 a 41,3 millones de habitantes de 1982 a 1989, cfr. Tello 1991) pero disminuyó la desigualdad social como parte de un proceso de "equidad por empobrecimiento" (Cortés y Rubalcava 1991). Los grupos domésticos familiares, en este período, compensaron el desmantelamiento de la política social y los estragos de la política económica al redoblar esfuerzos y cubrir los costos sociales de la crisis (Benería 1992, González de la Rocha 1988, 1991).

La década de los años noventa es el marco temporal del aumento gradual de la importancia de la política social en la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente cuando se considera el incremento significativo del gasto social per cápita y del gasto social en relación al PIB.<sup>105</sup> Las políticas y programas específicos relacionados con la pobreza gozan, desde la década pasada, de una prioridad sin precedentes en toda América Latina (Abel y Lewis 2002). Igualmente importantes resultan las redefiniciones e innovaciones a las que la política social fue sujeta: la reaparición del Estado como regulador de políticas de desarrollo, impulsada por los postulados del Consenso post-Washington, el reconocimiento de que el déficit social acumulado durante los años de crisis y reestructuración debía ser materia de política social y la reducción de la pobreza como meta última y primera de los programas sociales (Fine 2001, Molyneux 2005). A fines de la década de los ochenta el gobierno mexicano reconoce explícitamente el profundo traumatismo que el estancamiento de la economía produjo en los grupos más desfavorecidos y, bajo la lógica de maximización del impacto de los programas sociales (en un contexto de recursos escasos), la política social empieza a operar a través de la focalización (población objetivo).<sup>106</sup> El enfoque de este tipo de política social no pone énfasis en la ampliación de la cobertura sino en producir cambios en las condiciones de vida de la población que pueden y deben ser medidos con criterios de identificación y metodologías de evaluación de acuerdo a líneas base de diagnóstico y líneas de comparación (CEPAL 1995). La familia es vista en este nuevo paradigma como un vehículo para llegar a la población objetivo y como un instrumento de operación de los programas. En palabras del actual Sub-Secretario de Evaluación, Planeación y Prospectiva de SEDESOL: "Dado que la familia desempeña, de manera *natural*, un papel fundamental en las relaciones sociales de los mexicanos, tomar esta institución como pilar en la operación de programas sociales mejorará su grado de éxito" (Székely 2003: 26).<sup>107</sup>

<sup>105</sup> El gasto social per cápita pasó de 251 a 365 dólares de 1990 a 1999 en los países de gasto medio, grupo en el que se encuentran México, Colombia y Venezuela. Según la misma fuente, los países de alto gasto social (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay) aumentaron su gasto social per cápita de 796 dólares a 1,055 durante el mismo periodo, mientras que los de gasto social bajo (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana) disponían de 113 dólares en 1999 comparado con 58 dólares per cápita para el gasto social (Hardy 2002 no coincide año con bibliografía: 205, con datos de la CEPAL).

<sup>106</sup> Se trata de una focalización distinta a la que usa actualmente el programa *Oportunidades*. Solidaridad fue un programa que operó a través de la focalización de grupos organizados.

<sup>107</sup> El énfasis en *natural* es mío. Llama la atención que la tendencia a naturalizar a la familia, y todo lo que a su interior sucedem aparece aún en distintos ámbitos políticos y sociales.



## a. Programa Progresas – Programa Oportunidades

Los años de recuperación económica de la segunda mitad de la década de los noventa permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales (Székely 2002). El surgimiento de *Progresas* (Programa de Educación, Salud y Alimentación), creado durante el sexenio Zedillista y antecesor del actual *Oportunidades*, consolida el principio de selección de poblaciones objetivo a través de criterios técnicos resumidos en indicadores de pobreza y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios. *Progresas* se orientó a la construcción de capital humano como único objetivo, a través del impacto en las tres dimensiones de su operación (educación, salud y alimentación). Destacan, entre los elementos de la nueva política social, la corresponsabilidad de los beneficiarios del programa y la transferencia de dinero en efectivo que los beneficiarios pueden usar más libremente en el mercado. Desde su fundación, este programa toma a la familia como unidad de operación y a las mujeres (madres, esposas) como las titulares del mismo, a quienes llegan los apoyos y quienes deben cumplir con las corresponsabilidades. Fueron muchas las críticas que *Progresas* recibió, entre ellas el que sólo operó en contextos rurales a pesar de la evidente y creciente pobreza urbana. Igualmente, muchos de sus críticos señalaron los efectos no deseados de un programa que producía divisiones al interior de las comunidades y conflictos intra-familiares (particularmente entre los cónyuges) por el control de las transferencias del programa. A pesar de ese conjunto de críticas, y basado en las evidencias que evaluaciones externas aportaron sobre los logros del programa en materias de educación y salud, el Congreso de la Unión recomendó su continuación.

*Oportunidades* fue el nombre que tomó el *Progresas* al inicio de la administración del Presidente Fox. Es un programa de desarrollo humano que, como su antecesor, tiene la misión de coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas a través de acciones articuladas de educación, salud y nutrición.<sup>108</sup> Con una cobertura actual de cinco millones de familias (más de 20 millones de habitantes) que viven en las comunidades rurales y en los barrios urbanos más pobres del país, *Oportunidades* ha logrado trascender los vaivenes sexenales, incrementar el número de familias beneficiarias, continuar y aumentar su operación en comunidades rurales de alta marginalidad e iniciar y aumentar su presencia en localidades semi-urbanas, urbanas y metropolitanas, extender el número de becas escolares a niveles de educación media superior y poner en operación nuevos componentes. Su evolución ha sido paulatina. En el año 2001 se agregaron las becas escolares del nivel medio superior que, al igual que las becas de niveles inferiores, tienen montos crecientes por grado educativo y, al igual que las becas para los tres años de secundaria, cuentan con un diferencial de género favorable a las mujeres. En ese mismo año se incorporaron áreas determinadas de ciudades medias con una metodología específica.<sup>109</sup> A partir del año 2002 los directivos del

<sup>108</sup> La operación del Programa Oportunidades se divide en tres grandes rubros: Educación: el programa ofrece becas educativas y apoyo para útiles escolares. Las becas son en efectivo y están asignadas a los hijos de las familias seleccionadas que cursan entre el tercer grado de primaria y el tercer año del nivel medio superior. A partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres con el fin de estimular el paso femenino de la primaria a la secundaria y la permanencia de las jóvenes en la escuela. Salud: busca brindar atención primaria y educación para la salud a través de un paquete esencial de servicios, que es gratuito, y capacitación (en forma de pláticas mensuales) en materia de salud, nutrición e higiene con el fin de estimular el autocuidado de la salud. Alimentación: el programa transfiere apoyos monetarios a todas las familias seleccionadas, además de suplementos nutricionales. Los suplementos son para todos los niños menores de 2 años y las mujeres embarazadas y para los niños de 2 a 5 años que presentan desnutrición.

<sup>109</sup> La selección de las familias ha seguido una metodología en etapas: la primera etapa de focalización corresponde a la selección de las localidades, a través de indicadores (construidos por el Consejo Nacional de Población, CONAPO) de alta marginación. La segunda etapa de focalización se basa en un censo de todos los hogares al interior de las localidades seleccionadas, con la finalidad de llegar a los hogares más pobres de las regiones más pobres del país. La tercera etapa consiste en la depuración de la lista de hogares seleccionados en asambleas comunitarias. A partir de 2001 y de la incursión del programa en áreas semi-urbanas y urbanas, el programa ha ensayado dos nuevas vías de incorporación de beneficiarios. La primera consistió en la selección de AGEBs (Áreas Geostadísticas Básicas) semi-urbanas con una mayor concentración de hogares pobres y de rezagos en la dotación de servicios. Los municipios tuvieron la posibilidad de corregir esta selección basada en el censo de población del año 2000. Una vez hecho lo anterior, una brigada de encuestadores recopiló información sobre los hogares en las zonas seleccionadas, y sobre esta base se decidió la inclusión de algunos hogares en el programa. En 2002, cuando el programa se expande a grandes zonas urbanas de más de

programa han hecho énfasis en la necesidad de fomentar la capacidad de las familias incorporadas de tramitar cambios pertinentes y de plantear quejas. Además, se sustituyó la figura de la Promotora (una mujer titular del programa elegida por el grupo de beneficiarias de la localidad) por Comités de Promoción Comunitaria (conformados por tres vocales: una vocal de educación, una de salud y otra de “control”). En el año 2003 se puso en práctica el componente llamado Jóvenes en Plataforma de *Oportunidades* (JPO)<sup>110</sup> y, en 2003, el Esquema de Apoyos Diferenciados (EDA).<sup>111</sup>

*Oportunidades* es un programa centrado en la familia. La selección de los beneficiarios se realiza a través de la selección de familias que viven por debajo de la línea de pobreza de capacidades.<sup>112</sup> En teoría, de acuerdo a los lineamientos del programa, son las familias las que deben cumplir las corresponsabilidades, aunque en la práctica son las mujeres titulares las que se hacen cargo de todas las tareas, formales e informales, relacionadas con *Oportunidades*.<sup>113</sup> Y aunque el programa busca la equidad, incluida la de género, aquí se verá que –con la excepción de las becas escolares más elevadas para las niñas para disminuir la brecha de género en la educación formal- la forma en la que opera y las nociones que guían al programa no corresponden a acciones hacia las familias que promuevan relaciones de género más equitativas y procuren conciliar los ámbitos productivos y reproductivos de los hombres y las mujeres.

Las mujeres – madres son las titulares del programa y quienes reciben los apoyos. Tanto el dinero de las becas educativas como el que corresponde al apoyo alimentario es enviado bimensualmente a las mujeres titulares a través de transferencias electrónicas. Los apoyos están condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias (las mujeres titulares).

## 2. El impacto del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias

En esta sección se discuten los factores que están asociados al impacto del programa en el bienestar de las familias beneficiarias. Se incluyen tanto factores directamente relacionados con el programa como algunos otros que, sin estarlo, han incidido en el mejoramiento de las condiciones

---

50,000 habitantes, el cambio más significativo es que los potenciales beneficiarios tienen por primera vez la opción de solicitar ser evaluados para incorporarse al programa. Esto se realiza en módulos instalados en edificios públicos dentro de conjuntos de manzanas con porcentajes particularmente altos de hogares pobres. Posteriormente, la información se amplía y verifica en visitas a los hogares. Estas dos estrategias responden a la mucho mayor heterogeneidad de estos contextos y a la menor proporción, pero mayor número de hogares pobres en zonas urbanas, que hacen impráctico, por lo costoso, el sistema de censos de localidades enteras.

<sup>110</sup> La “Plataforma Jóvenes con *Oportunidades*” (PIO) puede concebirse como una extensión de los beneficios del Programa Oportunidades a los egresados de educación media superior. Por medio de un sistema de puntos que es proporcional al tiempo como becario, y que llega a un monto máximo de 3,000 puntos, cuyo valor en pesos es actualizado cada año (durante el año académico 2003-2004, cada punto equivalía a \$1.035 pesos –un peso y una pequeña fracción de centavo), los egresados de EMS tienen acceso a un apoyo monetario que se paga gradualmente y que se puede usar para su inscripción y otras cuotas universitarias, para la apertura o consolidación de un pequeño negocio, para la adquisición de vivienda, o para el pago del Seguro Popular de Salud. El fondo así creado queda a disposición del ex – becario a solicitud de éste, y previa la prueba correspondiente se le entrega de forma paulatina.

<sup>111</sup> El Esquema Diferenciado de Apoyos se aplica a familias que han participado seis o siete años en el programa y que, durante la encuesta de recertificación normalmente aplicada en el curso del tercer año, mostraron no ser elegibles para permanecer en el programa porque habían rebasado tanto la línea misma de elegibilidad como el intervalo de confianza. El EDA suprime el monto llamado “apoyo alimentario”, 165 pesos mensuales por familia beneficiaria para el semestre julio-diciembre del 2004, y las becas de primaria. Las familias que son transferidas a este nuevo esquema, sin embargo, reciben los mismos apoyos nutricionales, de educación en becas de secundaria y educación media superior y de salud, y deben cumplir con todas las corresponsabilidades marcadas para los beneficiarios. Aunque sus hijos en primaria ya no reciben becas, deben mantener sus niveles de cumplimiento. También se mantienen todas las corresponsabilidades en salud. En este caso, las autoridades del programa determinan qué familias son transferidas a este esquema, con base en las encuestas antes mencionadas.

<sup>112</sup> La línea de capacidades es una línea intermedia (entre la línea de pobreza alimentaria y la de pobreza patrimonial) que refiere a quienes tienen ingresos inferiores al necesario para realizar inversiones mínimas en salud, educación, vivienda y transporte (18,9 pesos diarios por persona en las áreas rurales y 24,7 pesos diarios por persona en las ciudades).

<sup>113</sup> “Las familias pueden recibir los apoyos siempre y cuando cumplan con las acciones de corresponsabilidad” (*Oportunidades*, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)). Las actividades que forman parte de las corresponsabilidades son las siguientes: 1) Registro en las unidades de salud y cumplimiento de las citas médicas; 2) Asistencia mensual a las pláticas educativas de salud; 3) Certificación de que los niños y jóvenes están inscritos en planteles educativos y acuden de forma regular a la escuela. Sin ser parte formal de las corresponsabilidades impuestas por el programa, la participación en faenas de trabajo colectivo (para realizar el aseo de la clínica, la escuela, la plaza del pueblo o cualquier otro espacio público, organizadas por los médicos, enfermeras o maestros) forma parte de lo que las mujeres beneficiarias ven como parte del conjunto de corresponsabilidades que tienen que cumplir para hacerse acreedoras al apoyo y para que las transferencias lleguen sin mermas o castigos monetarios.

de vida de los beneficiarios de *Oportunidades*. Al mismo tiempo, hablar de los factores asociados al impacto positivo del programa obliga a tomar en cuenta los factores que, a diferencia de los primeros, inhiben efectos favorables.

Aunque hay varias dimensiones posibles para el análisis del impacto del programa en el nivel de vida de los hogares, se han privilegiado dos áreas: el impacto que se puede observar en el consumo y el gasto de los hogares y el que se ha dado en la vivienda (aunque el tratamiento de estas dos áreas necesariamente lleva a considerar la escolaridad y la capacidad doméstica de generar ingresos, entre otros factores). Posteriormente, se plantean algunos factores de cambio –en un nivel de reflexión distinto– en la vulnerabilidad y la pobreza de los grupos domésticos.

### **a. Cambios en el consumo y el gasto de los hogares**

El consumo es una práctica moldeada por patrones culturales, por las condiciones económicas del grupo doméstico familiar y, en particular, por los ingresos monetarios de los que se dispone. A pesar de que los resultados de este estudio coinciden con Hernández y Pérez (2003) cuando afirman que el gasto de los hogares urbanos y rurales en México es eminentemente monetario, las familias entrevistadas han logrado mantener cierto nivel de ‘auto-provisionamiento’, especialmente a través de maíz cultivado para el consumo familiar y de frutas de huertos familiares o verduras recolectadas en el campo. Sin embargo, el maíz alcanza para muy pocos meses y casi siempre se tiene que completar con maíz que se adquiere en el mercado. En muchas ocasiones, los hombres que anteriormente se dedicaban a dicho cultivo han decidido dejar el campo para emplearse como asalariados en otros sectores, ante la creciente caída en la productividad agrícola y el aumento en el costo de los fertilizantes y herbicidas. Además, las frutas y verduras que se cultivan en las huertas o patios familiares o se recolectan en el campo son estacionales y su disponibilidad depende de condiciones climáticas favorables. Igualmente, se observa que una parte relevante de los artículos electrodomésticos y de vestir de nuestros informantes y sus familias provienen en forma de regalos de sistemas informales de intercambio. Es frecuente que los hijos casados (o solteros que trabajan a cambio de un salario) obsequien algunas prendas a sus progenitores, un radio o una lavadora, especialmente para celebrar los días del padre y de la madre, pero aún sin fechas específicas de celebración. No obstante lo anterior, la mayor parte del consumo de las familias estudiadas depende de ingresos monetarios.

Dadas las condiciones de escasez (ingresos monetarios muy reducidos) que caracterizan a la mayoría de las familias de las comunidades estudiadas, el consumo es una práctica restringida. En casi todos los casos, las mujeres entrevistadas declararon contar con aproximadamente la mitad de los ingresos necesarios para cubrir los gastos ‘deseados’ de alimentación. Como sabemos, los patrones de consumo son histórica y culturalmente moldeados, de manera que los cálculos que estas mujeres hacen corresponden a un ideal de consumo que ellas consideran adecuado para las necesidades, sus costumbres y gustos familiares. Nuestras informantes, en casi todos los casos, refirieron cantidades ideales de por lo menos el doble de lo que en realidad disponen para la compra de alimentos. Se trata, entonces, de una realidad marcada por las restricciones en el campo del consumo. Aunque las restricciones son más agudas en algunos rubros del consumo que en otros y en general las mujeres (especialmente cuando son madres) tienden a proteger la alimentación por encima de otras prácticas, es claro que la gente consume mucho menos de lo que le gustaría o cree necesario consumir.

La alimentación es el rubro de consumo privilegiado por excelencia.<sup>114</sup> A pesar de los privilegios de que goza el alimento en los patrones de gasto de los hogares, el análisis del material

---

<sup>114</sup> Según un análisis reciente (Hernández y Pérez 2003), los hogares del país en su conjunto destinan la mayor parte de sus ingresos a la alimentación, la educación y el esparcimiento. Los grupos domésticos rurales, por su parte, dedican la tercera parte de su gasto corriente a la alimentación, mientras que los urbanos dedican poco más de la cuarta parte del mismo a dicho fin. La parte del gasto dedicada a los alimentos y bebidas es inversamente proporcional al decil de ingresos: conforme aumentan los recursos de las

etnográfico recopilado como parte de la evaluación rural de mediano plazo sugiere que el consumo alimentario sufre cambios importantes según las condiciones económicas del grupo doméstico. Es decir, el consumo de alimentos es maleable y está sujeto a sustituciones y restricciones que son instrumentadas para liberar recursos para otros fines. Los testimonios recopilados nos hablan de las transformaciones que las amas de casa hacen en el gasto alimentario para afrontar otros gastos que no pueden modificar ni postergar. Tal es el caso del gasto en servicios, como la electricidad o el agua potable, o los gastos relacionados con la escolaridad de los hijos. Aunque muchas de las mujeres entrevistadas declararon que los apoyos del programa Oportunidades “dan para comprar más frijoles, más harina”, o “rápido se acaba, pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero”, el impacto de dichos apoyos es mitigado por el alto costo de los servicios relacionados con la vivienda y con la asistencia de los hijos a la escuela. El aumento de los costos de la escolaridad, especialmente cuando los hijos estudian la preparatoria, ha ocasionado que algunas madres mermen el presupuesto dedicado a la compra de alimentos con tal de pagar el transporte a la escuela (normalmente a otra localidad), el pago por el uso de computadoras, el costo de las fotocopias, etc. Una de nuestras informantes, en Costa Azul, dejó de comprar fruta y disminuyó el consumo de verduras a raíz de que uno de los hijos entró a la educación media superior. Ella se limita a comprar cebolla, papas, jitomate y chile pues no le alcanza para comprar una canasta más variada de alimentos. Esta mujer elige siempre, como muchas otras, los alimentos más baratos y compra cantidades pequeñas, con tal de ser capaz de cubrir los gastos de la escuela de su hijo bachiller (becario de *Oportunidades*).

A pesar de estas restricciones, se cuenta con evidencias de que el dinero que regularmente ha llegado a lo largo de ya varios años a los presupuestos domésticos ha permitido a las familias ampliar su poder de compra, mejorar su alimentación y su equipamiento doméstico.

Aunque algunas de las mujeres entrevistadas no observan cambios significativos en los tipos y cantidades de alimentos que conforman su dieta cotidiana, hay un reconocimiento generalizado de que los apoyos de *Oportunidades* han significado, para ellas y sus grupos domésticos, un positivo aliciente de sus economías domésticas a través de dos vías fundamentales. Por un lado, el apoyo de *Oportunidades* ha permitido “liberar” parte del presupuesto doméstico para otros gastos, como son las compras a crédito de algún mueble o electrodoméstico, o el pago de los servicios (agua, electricidad y gas). Por otro, ha ampliado el margen de las capacidades de endeudamiento, especialmente a través del sistema de fiado. Esto se ha debido a que tanto las mujeres amas de casa como los tenderos (comerciantes) tienen la certeza de que las transferencias del programa llegan regularmente y, por lo menos en esos momentos, las mujeres beneficiarias cuentan con dinero en efectivo para liquidar las cuentas o abonar, con cierta regularidad, sobre la deuda adquirida. De esta manera, tanto el consumo de productos alimenticios como de algunas escasas prendas de ropa y calzado ha sido facilitado por la certidumbre de contar con ingresos regulares. Se puede afirmar que los apoyos del programa Oportunidades han convertido a las mujeres titulares en sujetos de crédito. Por lo tanto, la ampliación y la regularidad de los ingresos –apoyo de *Oportunidades*– son factores que han aumentado el consumo (tanto en términos de rubros como en cantidades dentro de un mismo rubro) de los beneficiarios a través de la re-dinamización de la economía de deuda a través del crédito y el sistema de fiado.

La importancia de los apoyos de *Oportunidades* en la alimentación-nutrición de la población beneficiaria puede aquilatarse tanto a través de lo observado en los patrones de consumo de dicha población, a lo largo del tiempo, como a través de las prácticas de consumo de los casos que han salido del programa –los dados de baja. Contamos con evidencias tanto del incremento como del deterioro del consumo cuando el apoyo de *Oportunidades* fluye y deja de fluir. Ello nos habla de un problema de política social que está íntimamente relacionado con un problema conceptual que urge

---

familias, la proporción del gasto destinado a cubrir necesidades alimentarias disminuye. De acuerdo con dicho estudio, los hogares rurales del primer decil, los más pobres, dedican el 52,2 por ciento de sus ingresos a los gastos de alimentación, mientras que los hogares del decil más rico destinan únicamente el 15,8 por ciento de sus ingresos.

resolver: la matriz o el núcleo de la vulnerabilidad, sus causas, sus efectos y las formas –si es que ellas existen- de lograr que un hogar alguna vez vulnerable sea capaz de prescindir de los apoyos de los programas sociales sin por ello volver a caer en la incertidumbre y los riesgos de la pobreza.

Relacionado con el consumo y el gasto, pero también de forma directa con la educación de los hijos, el apoyo de *Oportunidades* ha tenido un impacto en la escolaridad de los jóvenes y niños e, igualmente, en las condiciones en las que realizan sus estudios. Estos asisten más regularmente a la escuela, van mejor equipados a tomar sus clases, con materiales educativos más completos, mejor vestidos y mejor alimentados. Más aún, contamos con evidencias de que el programa ha logrado postergar la entrada definitiva de muchos jóvenes al trabajo productivo (agrícola por su cuenta o asalariado en otros sectores económicos) y prolongar su periodo de exposición a la escuela (tal es el caso de muchos jóvenes en El Capricho, en Cuechod y en otras localidades estudiadas). Sin embargo, los gastos relacionados con la asistencia a la escuela compiten con otras áreas del consumo, como la alimentación o el cuidado de la salud. Se llega en algunos casos al punto en el que estos servicios y el consumo alimenticio tienen que ser severamente restringidos. Los conocidos *trade-offs* de los pobres no desaparecen sino que se invierten o se trasladan a otros niveles, con tal de cumplir con el compromiso o corresponsabilidad con el programa y con el sueño tantas veces postergado de brindar escolaridad a los hijos. Muchos son los testimonios que indican que los apoyos en forma de becas educativas tienen un impacto menor en el nivel de primaria (aunque el dinero es siempre necesario), que en secundaria y preparatoria, cuando las familias tienen que desembolsar cantidades fuertes en el transporte de los hijos a la escuela (debido a que, en muchos casos, las escuelas secundarias y preparatorias sólo se encuentran en las cabeceras municipales). Así, abundan las opiniones de mujeres titulares del programa de que el nivel primario es fácilmente alcanzable, aún sin las becas, pero que sin los apoyos de *Oportunidades* los jóvenes difícilmente accederían a niveles educativos más elevados. Sin embargo, como lo demuestran los estudios de caso de El Capricho, existen escenarios domésticos tan precarios en los que, a pesar de contar con becas educativas, muchos jóvenes han salido de la escuela antes de terminar la secundaria para dedicarse al trabajo asalariado.

## b. Cambios en la vivienda

En contraste con los resultados de investigaciones pasadas, que mostraban una tendencia generalizada de inversiones a la vivienda a raíz de la incorporación al Programa Oportunidades, en esta ocasión encontramos comunidades y casos en donde hay notables mejoras a la vivienda y otros en donde las condiciones de la vivienda siguen siendo las mismas desde hace casi siete años, cuando estas familias fueron incorporadas al programa que recién iniciaba. Además, las inversiones en la vivienda están en ocasiones relacionadas con otros factores, o se dan en la combinación de una serie de factores en donde los apoyos del Programa Oportunidades son sólo uno de ellos. En Costa Azul, por ejemplo, las inversiones que las familias titulares han realizado en sus viviendas se explican, más bien, como el resultado del arduo trabajo femenino en las tareas del ‘descabece’ del camarón. Así, familias que en los años previos a su incorporación vivían en un solo cuarto, cuentan ahora con dos habitaciones. En otros casos, las inversiones en la vivienda son el producto de estrategias femeninas y domésticas que nada tienen que ver con el programa (como el de una mujer de Costa Azul que declara que ha hecho mejoras a su casa con el dinero que le quitaba a su marido antes de que éste se lo gastara en alcohol).<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Es necesario tomar en cuenta que se trata de familias que han aprendido un discurso y una postura ante cualquier persona que pretenda indagar sobre los niveles de vida y el uso de las transferencias. En ese discurso, hay una clara intención de plantear que el dinero que proviene del programa se usa exclusivamente (o casi) en la educación de los hijos. Así, la frase que usó una de nuestras informantes: “sólo en educación, las casas cada vez más feas. . . no alcanza para hacerle arreglitos a la casa” habla de las normas que guían “el buen uso del dinero *Oportunidades*” y no únicamente de los patrones de consumo (sobre todo si se considera que en Costa Azul corre el rumor de que si el dinero de *Oportunidades* se usa en otras cosas de la casa, en cualquier cosa que no sea la escuela de los hijos, les van a “quitar el dinero de los plebes”).

La información recopilada en otras comunidades apoya la idea de que los apoyos monetarios del Programa Oportunidades han hecho posible la inversión en los procesos de mejoramiento de la vivienda (como aquellas familias que ahora viven en casa propia, o los que han construido habitaciones adicionales o han cambiado los materiales de construcción, han reemplazado techos inservibles por nuevos, etc.). En Emiliano Zapata (Tenabo, Campeche) y en otras localidades (como en El Capricho), hay claros procesos de inversión en la vivienda relacionados con las transferencias del Programa Oportunidades pero éstos están también asociados a los siguientes factores:

- a) *Empleos masculinos seguros.* Uno de los casos más evidentes de inversión en la vivienda en Campeche fue el de un grupo doméstico cuyo jefe varón dejó los jornales agrícolas – irregulares y poco confiables, además de mal pagados- por el empleo asalariado en una granja de pollos. En ese empleo, además de que tiene un salario seguro, tiene también acceso a créditos de FONACOT con lo que ha podido adquirir una televisión a color y un refrigerador nuevo. Pero incluso en este caso hay una interpenetración de factores, pues admiten que el dinero de *Oportunidades* ha liberado otros ingresos, con lo que compraron un triciclo (grande, no un juguete sino un vehículo de transporte) y han podido completar abonos a las deudas contraídas. Es necesario apuntar, sin embargo, que el número de casos en los que los hombres jefes cuentan con empleos seguros es sumamente reducido.
- b) *Acceso a patrimonio familiar.* En muchos casos, la vivienda se edifica en lotes y terrenos que alguna vez pertenecieron a los padres/ suegros, o a un tío o una abuela. En todo caso, contar con el acceso a ese patrimonio ha sido para algunas familias una ayuda sumamente importante para auto construir una vivienda. Muchos son los casos de individuos y familias en los que en el proceso de exposición al Programa Oportunidades lograron contar con casa propia gracias, precisamente, a que el padre, un tío o algún otro pariente les heredó la casa o permitió que construyeran su propio cuarto en un terreno de su propiedad.
- c) *Acceso a fondos de agencias de desarrollo para la vivienda.* Este es el caso de los habitantes de El Capricho, quienes obtuvieron ayuda de “Visión Mundial” para la reconstrucción de sus casas poco después del desastre ocasionado por el huracán Paulina. Dicho organismo proporcionaba los materiales de construcción a las familias que contaran con un lote para la edificación de sus viviendas. Así, quienes resultaron beneficiarios fueron aquellos que lograban combinar varios de los factores aquí señalados: el acceso al patrimonio familiar (heredar un lote) y contaban con mano de obra y conocimientos en la construcción (ver abajo).
- d) *Los hombres constructores de la vivienda.* Este es uno de los factores más claramente asociados con las capacidades domésticas de acceder a una vivienda. En prácticamente todas las comunidades estudiadas pudimos constatar el importante papel de los hombres adultos en los procesos de construcción de la casa. Un hombre con conocimientos y experiencia puede lograr la edificación de una vivienda y encargarse del mantenimiento de la misma. En muchos casos es posible asociar el deterioro de las viviendas con la falta de participación de los varones en las tareas de construcción y mantenimiento de las casas. Rosa, una de nuestras informantes en Cuechod, nos remitió a la habilidad de su marido y la responsabilidad que éste siempre ha manifestado hacia el bienestar de la familia, cualidades que se han cristalizado en una casa funcional, cuidada, con techos que no gotean y sin ratones. Los grupos domésticos monoparentales de jefatura femenina están caracterizados, como se apunta en párrafos posteriores, por las enormes dificultades para lograr la autoconstrucción de la vivienda.
- e) *Remesas de los hijos que trabajan en ciudades mexicanas o en los Estados Unidos.* En muchos casos se observa el importante papel que tienen las contribuciones de los hijos en forma de remesas para la construcción, ampliación y mantenimiento de la vivienda.

- f) *Difícil acceso a la vivienda en los casos de hogares de jefatura femenina.* Las mujeres que durante el periodo de exposición al Programa Oportunidades han transitado a la jefatura femenina de hogar (como resultado de la separación de sus maridos) han tenido que enfrentar cambios importantes, incluido el del acceso a la vivienda. En uno de los casos en Cuechod, las autoridades de la comunidad dieron a la mujer la autorización de dejar al marido (se trata de una comunidad indígena regida por los usos y costumbres de la etnia T'enek) pero tomaron la decisión de que fuera éste quien, por su calidad de comunero, se quedara con la casa en la que habitaron como pareja. Ella inició así un proceso difícil para conseguir un techo. Después de vivir un tiempo en casa prestada, renta actualmente un pequeño cuarto. Las mujeres que encabezan su hogar enfrentan una situación complicada porque carecen del miembro del grupo doméstico que, como hemos visto, juega un papel primordial en la construcción y el mantenimiento de la vivienda: los hombres jefes. La ausencia de dicho miembro hace necesaria la contratación de mano de obra asalariada, que muy pocas mujeres pueden pagar.
- g) *La precariedad de los servicios de la vivienda.* Aquí nos referimos concretamente a la falta de agua potable en las viviendas de muchos de los hogares estudiados. En estos casos son las mujeres (aunque en ocasiones reciben la ayuda de los maridos y los hijos) las que tienen que acarrear el agua en distintos momentos del día. Este trabajo no sólo es agotador (hemos observado casos en los que las mujeres se sienten enfermas después de acarrear los baldes llenos de agua) sino que consume una parte considerable del tiempo de las mujeres. Además, como el agua se almacena en botes, tambos y cubetas, y permanece descubierta mientras es usada, su “potabilidad” es cuestionable. Ante eso, son cada vez más las mujeres que hierven el agua para beber.
- h) *La precariedad y fragilidad de los materiales de la vivienda.* El material de los casos estudiados muestra las condiciones de riesgo y precariedad de las viviendas en las que viven muchas familias (Escobar y otros, 2004). Aunque la hoja de palma sea un material “adecuado” para techar las viviendas en climas cálidos, pues son mucho más frescos que otros materiales, es sumamente frágil (tiene que cambiarse con cierta regularidad). Además, y dado que frecuentemente se cocina con leña al interior de la vivienda, estas viviendas se incendian con facilidad. En general, las casas tienen pisos de tierra y no cuentan con drenaje, lo que hace de la limpieza y la higiene tareas de difícil logro. Como hemos visto, sin embargo, poco a poco se han dado las condiciones para que los hogares beneficiarios mejoren las condiciones de sus viviendas a través de la construcción de letrinas, del cambio de la palma que hace las veces de techo, etc.
- i) *Los regalos de los hijos:* En casi todos los casos encontramos que buena parte de los muebles y los aparatos del hogar (refrigerador, estufa, radios, modulares, televisión) provienen en forma de regalos que los hijos casados o solteros que trabajan les hacen a sus padres. Así, aunque muchas familias han adquirido este tipo de aparatos en los últimos siete años, el periodo de exposición al Programa Oportunidades, no podemos concluir que se deba a un impacto del programa. La gran mayoría de los casos hablan de obsequios y regalos que los hijos que viven y trabajan fuera de la comunidad hacen a su grupo doméstico de origen.

Sin embargo, las transferencias de *Oportunidades* han ampliado el margen del endeudamiento y han posibilitado los pagos a créditos. Aunque en menor importancia a la de los regalos de los hijos, los grupos domésticos estudiados han adquirido algunos objetos para la casa que están más directamente vinculados a los apoyos de *Oportunidades* que los regalos de los hijos. *Oportunidades* ha convertido a las familias beneficiarias en sujetos de crédito, medio a través del cual se han adquirido algunos aparatos y muebles.

- j) *Vivienda y etapas del ciclo doméstico*. Muchos de los hogares estudiados se encuentran transitando por las etapas de consolidación y dispersión del ciclo doméstico. En teoría, los grupos domésticos deberían haber logrado mejores condiciones que las que prevalecen en sus viviendas, puesto al menos la etapa de consolidación o equilibrio del ciclo doméstico-familiar es conducente a una relativa mayor bonanza y menos tensiones económicas. Sin embargo, y debido a que los materiales de construcción de las casas son tan perecederos, sus condiciones actuales no denotan un proceso ascendente y las pequeñas inversiones que se realizan (por ejemplo, poner hojas nuevas de palma en el techo) rápidamente pierden vigencia y se deterioran. Pero hay otros cambios en la vivienda que sí son de más larga duración, como el acceso a la electricidad (aunque muy costosa), la construcción de letrinas o el acceso al agua a través de una noria dentro del terreno. Lo cierto es que, con el paso del tiempo, se deja de formar parte del hogar de los suegros o de los padres para pasar a establecerse en una vivienda por su cuenta, aunque en condiciones de precariedad. La relativa mayor bonanza de la etapa de equilibrio o consolidación suele también reflejarse en el estado de la vivienda (casa propia, materiales firmes, equipo doméstico, etc.).

Por lo dicho anteriormente, es claro que existen factores -no directamente vinculados con *Oportunidades*- que han formado parte de los procesos analizados en la investigación. Por un lado, el ciclo doméstico y su influencia en las condiciones doméstico-familiares que inhiben o facilitan el bienestar. Es extremadamente importante resaltar el tránsito hacia la etapa de consolidación del ciclo doméstico -caracterizada por menores presiones económicas y por el aumento del número de miembros capaces de generar ingresos- que muchos de los hogares que fueron incorporados al programa en 1997 han experimentado en los últimos años. Por otro lado, es menester tomar en cuenta el paso a la jefatura femenina, *de jure* o *de facto*, que se observa en algunos hogares como un evento reciente, sucedido o largo de los últimos siete años, a causa de separaciones y divorcios.

### c. Programa Oportunidades y el ciclo doméstico

Las formas en las que el Programa Oportunidades está operando -apoyo a familias con hijos pequeños en edad escolar y paso a las "puertas de salida" (EDA y PJO) unos años después- parecen responder apropiadamente a por lo menos una de las principales etapas del ciclo que son más críticas (con más presiones económicas) que otras. Como se ha discutido en otros textos, el ciclo doméstico es una herramienta analítica relevante para el estudio procesual de las familias y los hogares, en donde se privilegian los cambios a lo largo del tiempo en la organización social y la composición de dichas unidades sociales. Se ha planteado que las etapas del ciclo son construcciones analíticas del tiempo familiar que corresponden a situaciones temporales observables en la realidad que son cualitativamente distintas entre sí. Estas construcciones analíticas poseen un alto valor heurístico en tanto permiten captar variaciones en la organización social y económica a lo largo del tiempo familiar, antes que secuencias normativas (González de la Rocha, 1994, Ariza, González de la Rocha y Oliveira, 2004). Así, es posible observar distintos arreglos domésticos y etapas del ciclo que tienen consecuencias importantes para el bienestar de los miembros. Según estas ideas, hay dos etapas críticas o caracterizadas por la mayor vulnerabilidad y pobreza de los miembros del hogar: la expansión, cuando la descendencia aumenta y la relación de dependencia es muy alta, y la de dispersión avanzada, cuando los hijos se han ido y los viejos (o alguno de los dos progenitores) quedan solos con muy mermadas capacidades para la generación de ingresos. En medio de estos dos extremos se ubica la etapa de consolidación o equilibrio en la que los miembros del grupo doméstico pueden gozar de mayor holgura y bienestar, dadas las mayores posibilidades de generar ingresos con la participación de los hijos en el mercado de trabajo (González de la Rocha 1994).

*La información recopilada en campo nos indica que el ciclo doméstico es un factor determinante de la mayor o menor capacidad de los hogares para generar ingresos y que la etapa*



*de consolidación o equilibrio es aún un factor determinante de mayor bienestar.* En este sentido, podría plantearse que el apoyo del Programa Oportunidades es más importante –más necesario– durante la difícil etapa de expansión, cuando el grupo doméstico tiene que afrontar más gastos y presiones económicas. Sin embargo, sabemos que el ciclo doméstico no implica el paso mecánico ni automático de una etapa a la otra y que hay arreglos domésticos que nos impiden hablar con nitidez de dichas etapas. Los resultados de esta investigación muestran un fenómeno que ya se había observado en investigaciones previas, realizadas por el mismo equipo de trabajo, pero que se muestra con mayor claridad en la presente: los grupos domésticos de tres generaciones (padres, hijos y nietos) o de dos generaciones (abuelos y nietos) en los que las abuelas juegan un papel crucial en el cuidado y socialización de una nueva generación de niños, los hijos de emigrantes nacionales e internacionales. De esta manera, no podemos asociar la edad de las mujeres viejas como un indicador real del fin de sus tareas en el campo de la reproducción social. Por otra parte, la presencia de nietos coincide, en muchas ocasiones, con el inicio o la agudización de las dificultades de la etapa de dispersión, asociada también con mayor vulnerabilidad, por lo que los apoyos de *Oportunidades* resultan muy necesarios. *Es decir, la presencia de niños que no generan ingresos pero sí son causa de gastos es un factor asociado a mayor vulnerabilidad lo que, aunado a la presencia de viejos, hace de la situación de estos hogares una especialmente propicia para la acumulación de desventajas.*

#### **d. Programa Oportunidades y la jefatura femenina de hogar**

Un hogar, a lo largo de siete años, puede experimentar transformaciones muy importantes. La estructura y la composición del grupo doméstico cambian como resultado de nuevos nacimientos, muertes, salidas de algunos miembros, incorporación de otros, y el paso de una etapa a otra del ciclo doméstico. Uno de los cambios importantes que encontramos es la transición de la jefatura masculina a la jefatura femenina. Algunos hogares que en el momento de su incorporación al Programa Oportunidades eran de jefatura masculina han transitado hacia arreglos domésticos en los que las mujeres fungen como jefas, sin la presencia del marido y padre de sus hijos. No nos referimos aquí a los casos en los que los hombres jefes han decidido emigrar (a otras partes del país o a los Estados Unidos) en busca de mejores empleos que los que las comunidades ofrecen a los hombres. En esos casos, los emigrados siguen formando parte del grupo doméstico y, aunque su ausencia genera dinámicas distintas, sus ingresos siguen alimentando la economía de los hogares y su pertenencia al hogar no es por nadie cuestionada. Más bien, estamos hablando de los cambios en la jefatura del hogar, de masculina a femenina, como resultado de separaciones y rupturas de las uniones, que en la mayor parte de los casos no están asociadas al Programa Oportunidades, aunque algunas mujeres pueden decidir abandonar a un marido golpeador cuando tiene la certeza de un ingreso seguro. El cambio de jefatura masculina a femenina no es en sí mismo positivo o negativo y, tampoco, es en sí mismo un factor que aumente el impacto del programa Oportunidades o lo inhiba. Más bien, el paso a la jefatura femenina como un factor positivo o como uno que inhibe los impactos del programa depende del tipo de relaciones sociales dentro del hogar y del grado hasta el cual los hombres juegan, o no, el papel de proveedores económicos (tanto antes como después de la ruptura).

Existen escenarios domésticos en donde el paso a la jefatura femenina es visto como un “progreso” y otros en donde, al contrario, se sufre como “deterioro”, procesos, en ambos casos, que se han dado a lo largo del tiempo de exposición al programa. Es decir, se trata de casos de familias beneficiarias a lo largo de seis años y medio que, en el transcurso de este tiempo, han transitado de la jefatura masculina a la femenina y, al mismo tiempo, han experimentado procesos de *deterioro* o *aumento de bienestar* que dependen más de las relaciones sociales, económicas y afectivas de la separación conyugal que de los apoyos del Programa Oportunidades, aunque la transferencia del programa puede ayudar a las mujeres a decidir la separación. Sobresalen los casos de las mujeres que por su propia decisión abandonaron a sus maridos golpeadores (y que, además de ser violentos

no eran proveedores responsables y pretendían controlar los magros ingresos familiares). En esos casos, el progreso experimentado a lo largo de los últimos seis o siete años no es solamente el producto de la incorporación de la familia al Programa Oportunidades sino, también, al hecho de que estas mujeres controlan sus ingresos desde que dejaron al marido, pueden privilegiar ciertas áreas del consumo (como la alimentación y la educación de los hijos) y viven, en general, en ambientes domésticos mucho más relajados y relativamente armoniosos. Cuando en las entrevistas se les pedía que nos dieran indicios de su bienestar pasado y actual (a partir de su inserción al programa) referían cambios muy positivos pero siempre vinculados a su nueva situación de mujeres solas con sus hijos (o nietos). Estas mujeres perciben cambios importantes en sus vidas: mejores dietas, presupuestos más holgados, y en general, mayor bienestar asociado al hecho de que –como un logro personal- tomaron la correcta decisión de dejar al marido.

Pero el paso a la jefatura femenina no siempre es un factor de cambio positivo. Uno de los hogares estudiados en Costa Azul es precisamente un caso en el que el abandono masculino llevó a la mujer y a los hijos a una situación económica caracterizada por mayor escasez y más agudas restricciones en el consumo. En este caso, aunque no se vea reflejado en las percepciones de la mujer titular, los apoyos del Programa Oportunidades, que empezaron a fluir poco tiempo después de que el hombre jefe abandonó el hogar, hicieron menos difícil el paso a la jefatura femenina y la consecuente pérdida de un miembro proveedor de ingresos y bienes de consumo. El hombre, en este caso, era un buen proveedor económico y llevaba a casa, “arrimaba”, todo un conjunto de productos para el consumo de la familia. Quizás por ello su abandonada esposa no ha visto cambios drásticos en la dieta familiar, pues el dinero de *Oportunidades* –en la práctica- sustituyó algunas de las aportaciones perdidas.

En todo caso, aún en los escenarios domésticos en los que el paso de la jefatura masculina a la femenina se ha vivido como un aspecto positivo en el bienestar de las mujeres y sus hijos (porque experimentan menor violencia y mayor participación en la toma de decisiones y en el control de los ingresos domésticos), es un hecho que las separaciones (sean por decisión femenina o por abandono masculino) están asociadas a la pérdida de un generador de ingresos. En ese sentido, la separación puede interpretarse como un factor de crisis familiar, en la que súbitamente se carece de una proporción de los ingresos (aunque las contribuciones masculinas sean muchas veces erráticas, magras, y “costosas” para las mujeres). Por ello, y no porque consideremos que los escenarios domésticos de jefatura femenina sean casos patológicos y desviados de un ideal tradicional (véase Chant y Craske 2003, González de la Rocha 1999), el paso a la jefatura femenina es un evento a tomarse en cuenta en esta reflexión en el sentido siguiente:

Cuando el paso a la jefatura femenina es decisión de la mujer (y el marido era, de hecho, un mal proveedor económico), e implica mayor control femenino de los ingresos y menor nivel de estrés y de violencia intra-doméstica, podemos pensar en un proceso sumamente benéfico que puede incrementar el impacto positivo del Programa Oportunidades.

Cuando el paso a la jefatura femenina es producto del abandono masculino (y el marido fungía de hecho como proveedor económico o co-proveedor indispensable), el impacto de *Oportunidades* –aunque extremadamente importante para brindar certidumbre y sustituir ingresos perdidos- se mitiga.

En ambos casos, sin embargo, los apoyos del Programa Oportunidades son muy importantes para poder salir de esa crisis doméstica.

### **3. Vulnerabilidad y pobreza de las familias beneficiarias**

En esta sección nos ocupamos, primero, de los factores asociados a la vulnerabilidad (que aumentan la vulnerabilidad de los grupos domésticos y familiares) para pasar, en segundo lugar, a

los factores que disminuyen los riesgos e inhiben o disminuyen la vulnerabilidad de los hogares beneficiarios estudiados. Consideramos que la matriz de vulnerabilidad sugerida por el trabajo de Moser (1996) y ampliamente utilizada en nuestras evaluaciones anteriores sigue siendo una herramienta conceptual útil para guiar el análisis. La matriz de la vulnerabilidad está conformada por los cambios que se gestan en el *portafolio* de recursos de los hogares (Kaztman 1999). Los recursos más importantes que hemos incluido en dicha matriz son los siguientes: a) fuerza de trabajo; b) vivienda; c) relaciones domésticas; y d) relaciones sociales hacia fuera de los grupos domésticos. En este texto abordamos únicamente los dos primeros recursos (fuerza de trabajo y vivienda) y dejamos los otros dos para análisis posteriores.

### **a. Factores asociados al aumento de la vulnerabilidad**

Respecto del recurso fuerza de trabajo (capacidad de los individuos y los grupos domésticos de generar ingresos monetarios y no monetarios), hemos detectado los siguientes factores que aumentan las condiciones de precariedad y de riesgo:

- a) *La escasez de empleos locales y la precariedad de los existentes.* En contextos laborales empobrecidos y deteriorados existen muy pocas alternativas para que los individuos generen los ingresos monetarios que requieren para nutrir sus economías (consumo, actividades por cuenta propia, intercambio social). Las comunidades estudiadas han pasado por procesos (claramente en el caso de Costa Azul con su crisis de la actividad pesquera) de erosión del trabajo asalariado y de deterioro de la agricultura de subsistencia. Ante ello, los habitantes de estas comunidades tienen cada vez menos opciones para trabajar. Los habitantes de estos lugares tienen dos alternativas: emigrar a otras áreas del país o a los Estados Unidos, o contentarse con empleos sumamente irregulares, eventuales y mal pagados (los jornales agrícolas son bajos y, lo que es más grave, el trabajo de jornaleros escasea). La capacidad de los grupos domésticos para generar ingresos vía la venta de su fuerza de trabajo varía según las etapas del ciclo doméstico y en los distintos tipos de estructura familiar. Así, sigue siendo válido afirmar que los hogares nucleares y que atraviesan la etapa de expansión son mucho menos capaces de generar ingresos monetarios y no monetarios porque tienen pocos brazos para dedicar a las actividades económicas. Una de las mujeres entrevistadas fue clara al respecto: *Oportunidades*, nos dice, “...ha ayudado a salir de apuros y a estar un poco más tranquila, pero seguimos siendo pobres porque los oficios de la comunidad no permiten superar dicha condición”.
- b) *La enfermedad.* Aunque evidentemente la enfermedad no es una característica masculina de la que las mujeres se escapan, llama nuestra atención la enorme cantidad de hombres que están –o dicen estar– incapacitados para el trabajo por enfermedad. Aquí se incluyen algunos viejos cuya salud se encuentra en franco proceso de deterioro, pero también hay muchos hombres relativamente jóvenes que no cumplen con el papel de proveedores económicos por carecer de buena salud. En estos escenarios domésticos, el apoyo de *Oportunidades* no se suma al ingreso masculino (y otros) sino que, en muchos casos, el inicio del flujo de apoyos del programa coincide con que los hombres enfermos dejan de trabajar y de aportar. La enfermedad, además, merma los ingresos familiares generados por los otros miembros. En muchos casos, la compra de medicinas para los enfermos desvía los de por sí escasos recursos que en otras circunstancias se dedicarían a la alimentación o a otras áreas del consumo. Las mujeres de enfermos crónicos tienen que ocuparse de toda la responsabilidad económica, de las tareas del hogar y del cuidado al enfermo. Las enfermedades son un factor que inhibe el impacto positivo de las transferencias del programa y un factor de vulnerabilidad de los grupos domésticos.

- c) *Economías domésticas feminizadas y el trabajo de las mujeres.* Como resultado de los dos factores anteriores, hemos encontrado un número cada vez más elevado de hogares que sobreviven gracias a los ingresos de las mujeres. De los 48 grupos domésticos estudiados, la esposa/madre es sólo ama de casa (no realiza actividades a cambio de ingresos monetarios) en únicamente 12 de ellos. Los ingresos de las mujeres en la gran mayoría de los estudios de caso realizados son imprescindibles para la economía familiar. Ello no necesariamente sería un factor de vulnerabilidad, si los ingresos femeninos fueran más elevados, regulares y sumados a ingresos generados por otros miembros. Sin embargo, el ingreso de las mujeres es muy bajo e irregular, dado que muchas veces es un ingreso que depende del número de prendas confeccionadas o del número de productos alimenticios vendidos en los propios espacios domésticos. Incluso en los casos en los que las mujeres salen de sus espacios domésticos para realizar actividades remuneradas, lo hacen en mercados de trabajo que ofrecen muy bajos salarios y nulas prestaciones a las trabajadoras. En esas circunstancias, entonces, el proceso de feminización de las economías domésticas es un factor asociado a la vulnerabilidad. Ello no quiere decir, sin embargo, que neguemos la importancia de los ingresos de las mujeres. Millones de familias mexicanas sobreviven gracias a esos magros ingresos y, sin ellos, el problema de la pobreza sería mucho más profundo. Pero el hecho de que los ingresos –precarios e irregulares- de las mujeres se han convertido en los únicos ingresos de un cada vez mayor número de hogares, o en los ingresos más importantes, constituye un factor que debilita las capacidades de los grupos domésticos para satisfacer las necesidades colectivas y afrontar los riesgos.

Los impactos del Programa Oportunidades, como hemos documentado en otras evaluaciones, han implicado una mayor dedicación del tiempo de las mujeres. En esta investigación volvimos a observar los casos de mujeres que no pueden acudir a sus empleos remunerados por la necesidad de asistir a las juntas del programa, con lo que dejan de percibir salarios que son sumamente importantes para el precario balance de sus economías. Esto quiere decir que las mujeres titulares del programa tienen que realizar todo un conjunto de actividades que son incompatibles entre sí. Por un lado, su papel como proveedoras económicas (o co-proveedoras imprescindibles) es cada vez más importante, lo que no las ha librado de ser las responsables principales, y en muchos casos las únicas, de las tareas domésticas ligadas a la reproducción. Por el otro, tienen que cumplir con las corresponsabilidades a las que están obligadas como titulares de *Oportunidades*. Además, dependiendo del contexto social en el que están insertas, deben cumplir con las obligaciones que la comunidad les exige (faenas, asistencia a asambleas) y son ellas las que con frecuencia deben salir de la comunidad para buscar los ingresos que no encuentran en su lugar de origen, dejando a sus hijos al cuidado de los maridos (cuando esto es posible) o con sus propias madres.

Lo interesante es que las mujeres, al mismo tiempo, están dispuestas a continuar con esa situación en aras del sueño de que sus hijos tengan mejores *Oportunidades* en el futuro. Hay una clara asociación, más evidente en algunos casos que en otros, entre la escolaridad y la calidad de los empleos. Entonces, las madres abonan, con su trabajo en el cumplimiento de las corresponsabilidades, en las carreras educativas de sus hijos e hijas para que ellos logren insertarse en mejores empleos que los que ellas y sus maridos han tenido. Por eso aquí se afirma que el éxito que el Programa Oportunidades ha tenido respecto del alargamiento de las trayectorias educativas y la mayor asistencia escolar de los niños y jóvenes becarios se ha fincado en la participación de las mujeres madres. Ellas cubren el costo de los conflictos que el cumplimiento de las corresponsabilidades ha acarreado en sus papeles de mujeres que trabajan por un ingreso y, al mismo tiempo, deben realizar las tareas domésticas del ámbito de la reproducción.

- d) *Viviendas precarias*. Como se ha visto en estudios anteriores, la vivienda puede ser un recurso importante para la generación de ingresos monetarios y no monetarios (Chant 1996, Moser 1996, González de la Rocha y otros, 2002). Efectivamente, en los hogares en los que se ha logrado una vivienda funcional y relativamente equipada hay más espacio y mejores condiciones para la realización de actividades productivas (como la elaboración de alimentos para la venta –en lo que se requiere, en primer lugar, de agua y también de electricidad-refrigeración, gas-horno, etc.). Además, es en el espacio de la vivienda en donde se cultivan árboles frutales y hierbas que la gente usa para aderezar sus alimentos y diversificar sus dietas a bajo costo. Los niños y jóvenes hacen sus tareas escolares al interior de los hogares por lo que contar con electricidad y mínimas condiciones de “confort” es, sin duda, necesario. Sin embargo, las condiciones de la gran mayoría de las viviendas están lejos de alcanzar niveles mínimos para el bienestar. La carencia de agua hace difícil la realización de la limpieza de la casa y obstaculiza la higiene personal. Los pisos de tierra, los materiales precarios y frágiles y el hacinamiento son, todos ellos, elementos de la vivienda que no conducen al bienestar. Por último, pero no menos importante, debemos seguir insistiendo en el tiempo y la energía que gastan las mujeres en el acarreo del agua. Se trata de tiempo que las mujeres podrían usar en otras actividades (productivas o del campo reproductivo) o incluso para descansar o para visitar a amigos o familiares.

## **b. Factores asociados a la disminución de la vulnerabilidad**

Los hogares en donde hay diversas fuentes de ingresos gracias a la participación de los miembros en las estructuras de empleo locales o no (incluso como emigrantes a los Estados Unidos) son escenarios mucho más capaces de afrontar riesgos (tales como un mal temporal agrícola, la pérdida del empleo de alguno de los miembros, una enfermedad, etc.). Ello, como hemos visto, depende de las condiciones locales y regionales del mercado de trabajo y del desarrollo del ciclo doméstico. El trabajo femenino, cuando coexiste con la participación masculina en los procesos de generación de ingresos, es un factor de bienestar familiar a través de la inversión de los ingresos femeninos en artículos de consumo que las mujeres privilegian o consideran de primera necesidad (alimentos, medicinas, artículos escolares). Las viviendas sólidas, seguras y con servicios básicos son también un factor que aumenta las capacidades de las familias a través de mejores condiciones para el estudio, el trabajo, el reposo y la generación de ingresos a través de actividades productivas realizadas en casa. Los impactos positivos del Programa Oportunidades señalados anteriormente son, sin duda alguna, un impulso hacia delante en la lucha de las familias y los individuos de superar las condiciones de pobreza en las que han vivido por generaciones, pero no han sido suficientes para sacar a las familias de la pobreza (debido sobre todo a que el programa no opera sobre las estructuras de empleo y ellas son escasas y sumamente precarizadas) y no se sabe aún si el programa puede “graduar” familias con la certeza de que lograrán mantener un nivel de bienestar a mediano y largo plazo.

## **4. Las familias transferidas al esquema diferenciado de apoyos<sup>116</sup>**

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades prevé un Esquema Diferenciado de Apoyos o EDA para los hogares que han superado su condición de elegibilidad (es decir, de pobreza). La existencia de cierto número de estos hogares puede indicar que éste ha tenido éxito en lograr que algunos beneficiarios superen su condición precaria inicial.

---

<sup>116</sup> El análisis de los hogares EDA y los datos de baja fue realizado por Alice Wilson (Trinity College, Universidad de Cambridge), bajo la supervisión de la autora.

Si el programa es la causa de esta mejoría, y ésta es sostenible, entonces dejarían de requerir apoyos, mismos que pueden ser trasladados a hogares más pobres.

La discusión es central para el futuro del programa, ya que si logra tener este impacto, aunque sea con una fracción de los beneficiarios, se podrá decidir entonces que debe concebirse como un programa de apoyo temporal a los hogares. Como hemos mencionado anteriormente, cuando un hogar es transferido al EDA deja de percibir las becas de primaria y el apoyo alimenticio, pero sigue recibiendo las becas de secundaria y EMS. Las corresponsabilidades del hogar no se alteran, es decir, sigue obligado a la asistencia en todos los niveles escolares, y a los calendarios de revisiones y pláticas de salud. Esto significa que, si en el hogar ya no hay niños entre el tercer y el sexto año de primaria, la familia pierde 165 pesos al mes por concepto de apoyo alimenticio (si por el contrario hay niños en esos grados escolares, pierde más ingresos). Recuérdese que las becas de secundaria y EMS son varias veces superiores a las de primaria. En esta sección se hace un sondeo preliminar de: 1) las características de los hogares transferidos al EDA, en comparación con los no transferidos, y 2) su respuesta a este cambio. El estudio de este tema es muy preliminar, ya que fue realizado como una adición puntual al tema principal de esta evaluación. La mayor parte de los hogares transferidos al EDA que fueron estudiados en esta ocasión se localizan en las comunidades menos pobres incorporadas por el programa en 1997.

Por lo que respecta al primer punto: los hogares transferidos al EDA sí tienen un nivel de ingresos superior al de la generalidad de los hogares beneficiarios. Los dos factores principales asociados con los ingresos más elevados de los hogares en EDA son la reducción de intensidad de la relación de dependencia (número de generadores de ingresos/ número de miembros del hogar), y el aumento de ingresos del hogar. Los dos fenómenos pueden coincidir o no. La reducción de la relación de dependencia se da en función de los cambios que los hogares experimentan en su estructura familiar y en el ciclo doméstico (la participación de miembros en las actividades generadoras de ingresos que en el pasado no fungían como tales, salida del hogar de miembros no generadores de ingresos). Nuestro análisis ha develado la enorme importancia que tienen tanto la estructura familiar como el ciclo doméstico para el bienestar de las familias. Ello tiene consecuencias para la conceptualización de y los esfuerzos por influir en la vulnerabilidad y sustentabilidad del bienestar económico del grupo doméstico familiar. El ciclo doméstico, como hemos dicho antes, produce fluctuaciones en el bienestar. En concreto, los hogares que mejoraron “por ciclo” lo hicieron por pasar de la fase de expansión a la fase de equilibrio, que se caracteriza por el ingreso de los hijos mayores al mercado de trabajo, con la consecuente caída de la tasa de dependencia. La siguiente fase del ciclo es la que llamamos de dispersión, que ocurre cuando los hijos mayores, que ya aportaban al hogar, forman nuevas familias. Dependerá del número de miembros no hábiles que queden todavía para entonces en el hogar, que éste caiga o no otra vez en la pobreza, y que por lo tanto vuelva a ser candidato a los apoyos del programa.

En cuanto al segundo fenómeno, el del aumento del ingreso, encontramos que aparte de los factores arriba señalados (estructura y ciclo doméstico), el aumento del ingreso doméstico depende de factores que están relacionados con cambios a empleos mejor remunerados, mismos que dependen del entorno laboral-económico de la comunidad/ región (y, por lo tanto, son factores que están fuera del alcance del medio en el que opera *Oportunidades*). Sin embargo, contamos con algunos indicios de que las becas educativas pueden hacer que los jóvenes de una familia beneficiaria tengan acceso, a mediano o más largo plazo, a un empleo con mejor salario que el de sus padres (aunque ello en muchos casos implica la emigración a regiones o ciudades más prósperas y dinámicas).<sup>117</sup>

<sup>117</sup> De hecho, contamos con algunas evidencias de jóvenes que han terminado la preparatoria que se han incorporado recientemente a empleos del sector terciario, como los que tienen que ver con el uso de computadoras en almacenes de comercio y otros servicios (ciber-cafés). Sin embargo, existen casos muy desalentadores, como el de un licenciado en agronomía, en la localidad campechana, que con todo y su título académico se desempeña como jornalero agrícola y percibe 500 pesos a la semana, lo que constituye un sueldo inferior al de su suegro quien apenas sabe leer y escribir. La estructura de oportunidades ocupacionales en estas localidades es

El análisis realizado tuvo el propósito de sacar a la luz las características específicas de los hogares en el Esquema Diferenciado de Apoyos para formular hipótesis sobre los factores relevantes a la vulnerabilidad y los componentes del desarrollo sustentable de los hogares que han estado integrados al apoyo *Oportunidades*. Por lo tanto, una pregunta crucial, a raíz de este ejercicio, y a la que por ahora solamente se puede responder de manera hipotética, es:

¿Cuáles deben ser los criterios para “graduar” a los hogares del Programa Oportunidades? Sabemos que estos criterios serán distintos según la región, comunidad, hogar e individuo. Sin embargo, plantaremos aquí los posibles aspectos comunes de la candidatura para la “graduación” del programa.

El universo compuesto por los hogares en EDA comprende 5 casos (de los 48 que formaron parte de la investigación) por lo que, para empezar, partimos de un universo muy restringido. La riqueza del material etnográfico se vuelve también su limitación ya que, en algunas ocasiones, encontramos que ciertos datos que surgen de la entrevista en un caso no se reproducen a través de todos los casos, limitación que restringe el análisis comparativo. Sin embargo, se observa que, en todos estos casos, entre el momento de la incorporación al programa y el momento actual (tiempo etnográfico que corresponde a la evaluación 2004) se ha reducido el número de dependientes por generador de ingresos y/o han aumentado los ingresos del hogar.

Respecto del primer punto (la reducción de dependientes por generadores de ingresos) podemos señalar, a partir de los casos analizados, que este fenómeno está siempre ligado al ciclo doméstico y a los cambios de la estructura del hogar.

### **a. Factores asociados al aumento de ingresos de los hogares transferidos al EDA**

- a) *Salir de o aliviar las presiones de la etapa de expansión.* El paso de la etapa de expansión a la etapa de consolidación puede llevar a la simple reducción de los gastos para el cuidado de niños pequeños. En estos hogares se constata que las madres se sienten más holgadas y tranquilas ante el hecho de que sus hijos están ahora grandes y que sus necesidades han disminuido. En el periodo de exposición al programa, muchas mujeres han decidido invertir su tiempo en actividades remuneradas, aunque la escasez de los ingresos obtenidos las lleva, en ocasiones, a abandonar dichos empleos. De esta forma, observamos casos en los que el hogar ha vuelto a depender del sueldo de una sola persona. A pesar de la baja participación laboral, algunos de estos hogares salen al paso porque las presiones económicas del pasado ya no existen. Como señalamos anteriormente, el ciclo doméstico sigue siendo un factor que incide en el bienestar de los grupos domésticos.
- b) *Ingreso de nuevos miembros al mercado laboral (anteriormente demasiado jóvenes).* Otro efecto de los cambios del ciclo doméstico y/o estructura puede ser el aumento de trabajadores activos en el hogar cuando los hijos/nietos se integran al mercado laboral, una vez que han alcanzado edades propicias para ello. Un caso que da luz sobre este fenómeno es el de un grupo doméstico en el Ejido La Coruña, Coahuila, que en el momento de su incorporación al programa contaba con una única generadora de ingresos, la abuela, quien trabajaba para mantener a sus dos nietos, de 16 y 12 años, ambos estudiantes. Tres años después de su incorporación al programa (al momento de la

---

raquítica y los jóvenes egresados del bachillerato con becas del programa apenas comienzan sus carreras laborales (algunos buscaban empleo cuando hicimos la evaluación). La superioridad o no de sus logros se manifestará más claramente cuando hayan avanzado en sus carreras laborales, y más aún cuando los jóvenes que recibieron los beneficios del programa desde el tercer año de primaria se gradúen de bachillerato. Además de luchar contra la dificultad inherente a la escasa creación de empleos no manuales en México, debe pasar un tiempo para que los egresados “pioneros” ayuden a construir redes sociales que permitan a otros incorporarse a este tipo de empleos, que seguramente estarán en localidades urbanas.

encuesta de recertificación), la composición del hogar era la misma en términos de cantidad, pero la nieta (la menor) había dejado el hogar al casarse a los 15 años, y había llegado a vivir al hogar la esposa del nieto mayor, actualmente de 23 años. A pesar de ser él becario de *Oportunidades*, este apoyo no pudo mantener al joven en la escuela. La presión económica lo forzó a dejar la escuela para trabajar. En este caso, el acceso al mercado laboral del nieto logra el efecto de la etapa de equilibrio/ consolidación del ciclo doméstico en este hogar.

- c) *Efecto de estructura familiar extensa*. En algunos otros casos observamos también los efectos de la estructura familiar extensa, que frecuentemente consiste en la coresidencia de dos o tres generaciones, con generadores de ingresos en por lo menos dos de ellas. En estos casos, se observa una combinación de factores, entre los que se encuentra la extensión del grupo doméstico, como un escenario propicio para la existencia de múltiples trabajadores que producen ingresos para el hogar. El efecto de ello es que la relación de dependencia disminuye.
- d) *Efecto de la etapa de dispersión*. La etapa de dispersión puede liberar al hogar de miembros no integrados al mercado laboral que anteriormente dependían de los ingresos de los que sí trabajaban. La salida de miembros no productivos, que fungían sólo como consumidores ocasiona ventajas (contar con menos consumidores que anteriormente hacían presión sobre los ingresos de la economía familiar). Sin embargo, el bienestar económico de estos hogares es incierto. Más bien, se trata de grupos domésticos que, con el paso del tiempo, pueden de nuevo volverse muy vulnerables ante el avance de la edad de los miembros (y el deterioro en su capacidad de generar ingresos).
- e) *Aumento de los ingresos del hogar*. El aumento de los ingresos del hogar puede darse por la simple razón de que alguno de los miembros consiga un empleo mejor remunerado, aunque no haya cambios en la relación de dependencia. En otras ocasiones, se observa el aumento en los ingresos del hogar por el aumento en el número de personas que de hecho contribuyen al hogar. Los cambios a empleos mejor remunerados dependen no solamente del capital humano del trabajador sino, también, del entorno laboral-económico de la comunidad/ región. Tenemos dos ejemplos de hogares donde un trabajador consiguió un salario mejor. Ambos provienen de la comunidad de Xonocuautila, Puebla. En uno de estos hogares, la relación de dependencia ha aumentado en lugar de haber disminuido, ya que cuando la comunidad se incorporó al programa ambos cónyuges trabajaban en el Distrito Federal, mientras que, años después, sólo el marido trabajaba, y éste no daba permiso de trabajar a su esposa. Pero el aumento de los ingresos del hogar se pudo dar, a pesar de esta baja participación laboral, porque el esposo-padre migró hacia Estados Unidos donde gana mucho mejores salarios que los que pudo conseguir a través de la venta de su fuerza de trabajo en el campo en Xonocuautila. Pero el bienestar económico de la familia estuvo sujeto, durante años, al pago de las deudas contraídas con el viaje a Estados Unidos, que llegaron a 90,500 pesos. En la actualidad, ella y su hija -quien estudia la primaria- siguen con niveles de consumo muy modestos porque todas las remesas se invierten en la construcción y arreglo de una nueva casa para la familia. En este caso, además de la prioridad que este hogar da a la nueva casa, podemos notar que el aumento de los ingresos de la familia se dio a pesar de la reducción de la participación laboral, y gracias al empleo (ilegal) masculino en EUA. Ello, creemos, no constituye un modelo sustentable de desarrollo hogareño.

## **b. Consecuencias de los factores asociados con el EDA**

Del análisis realizado se hace evidente la importancia del ciclo doméstico y de la estructura familiar para la vulnerabilidad y sustentabilidad del bienestar económico de los grupos domésticos. Sin



embargo, es necesario enfrentar algunas consecuencias que surgen de dicho hallazgo. El ciclo doméstico produce fluctuaciones entre momentos de mayor y menor seguridad económica. Eso quiere decir que nada impide que, con el paso del tiempo, los hogares en EDA que en algún momento de su exposición al Programa Oportunidades gozaron de mayor seguridad, vuelvan a caer en la pobreza cuando nuevos cambios en la estructura familiar y ciclo doméstico inviertan la dirección de la evolución económica del hogar. De igual manera, no solamente pueden entrar nuevos trabajadores al mercado laboral como resultado del ciclo doméstico, sino que también pueden salir.

Es necesario que la evaluación de la vulnerabilidad del hogar en la recertificación del programa Oportunidades aborde el problema de la temporalidad más allá del corto plazo. Por otra parte, los cambios en la estructura familiar y ciclo doméstico son difíciles de reproducir artificialmente. Las posibilidades que el Programa Oportunidades tiene de transformar las condiciones de pobreza parecen adquirir un papel secundario ante los factores dominantes del ciclo doméstico y la estructura familiar.

El otro gran factor asociado con el mejoramiento de las condiciones económicas de los hogares, es decir la posibilidad de conseguir mayores ingresos a través de la participación laboral, cae fuera del alcance de las posibilidades de incidencia de *Oportunidades*. Sin empleos adecuados en la región o comunidad, el aumento del capital humano de los jóvenes –a través de apoyos como los de *Oportunidades*, que estimulan el paso y la permanencia en niveles de secundaria y de la preparatoria- no puede llevar a grandes mejoras de ingresos. El marco local, regional y hasta nacional del mercado laboral está fuera del alcance de la esfera de incidencia del programa.

Sin embargo, tenemos evidencia de que el impacto de las becas educativas puede hacer que los jóvenes de una familia beneficiaria, a la larga, tengan acceso a un empleo con mejor salario que los de sus padres. En esta selección de hogares, vemos que los hijos, en uno de los hogares, siguen estudiando en vez de trabajar gracias a la beca.

### **c. Otros tipos de cambios**

Los cambios en los hogares en EDA no se limitan a los del ciclo doméstico, estructura familiar y nivel de ingresos, pero no encontramos patrones homogéneos respecto de otros factores que inciden en los cambios. En cuanto a los cambios relacionados con la vivienda, encontramos que, en un caso, los miembros del hogar aprovecharon el dinero de *Oportunidades* para construirse una letrina. El mismo hogar ha conseguido un ropero y un trastero a lo largo de su periodo de exposición al programa, pero con dinero de una cosecha de maíz. En otro de los casos, se adquirió un estéreo con el dinero de *Oportunidades*, pero aún faltan cosas bastante básicas en la casa, como un sanitario y un ropero (al cual un refrigerador descompuesto sustituye). En otros casos tampoco ha habido cambios sustanciales, y la mayoría de los aparatos electrodomésticos que tienen son regalados. Uno de los hogares que actualmente está incorporado al EDA está ahora logrando la transformación completa de su vivienda, pero financiada por las remesas del esposo. Las familias gastaban el apoyo de *Oportunidades* en comida (en dos casos), gastos de la escuela y en una ocasión calzado (en un hogar), y comida, carne, gastos de la escuela, insumos domésticos (en otro caso).

### **d. Reflexiones sobre los hogares EDA**

En todos estos casos, se observaron cambios económicos relativos a las necesidades de las familias que pueden explicar el paso de estas familias al EDA. Realmente ha mejorado su situación económica, y esto no es producto de un error de medición o de encuesta. Pero queda por averiguarse en qué difieren de los hogares que siguen en calidad de beneficiarios después de la recertificación. Cuando se compara a los hogares EDA con los hogares beneficiarios, encontramos características semejantes (por ejemplo, la transición a la etapa de dispersión). Esto nos lleva a la necesidad de analizar con más detalle los datos para obtener de dicho análisis los elementos que podrían justificar su continuación en el programa en comparación con los hogares presentados aquí.

No obstante, los datos preliminares analizados sugieren que el impacto que *Oportunidades* puede tener sobre los factores asociados con los cambios significativos en el bienestar económico de los hogares que han sido trasladados a EDA es menor que el de las vicisitudes del ciclo doméstico, estructura familiar y mercado laboral.

## 5. Hogares dados de baja

Las condiciones actuales de los hogares dados de baja son heterogéneas, y por lo tanto es difícil esbozar las características típicas de estos hogares, ni proponer a grandes rasgos el efecto de la pérdida de *Oportunidades*. Esta heterogeneidad se debe en gran parte a la diversidad de razones por las que los hogares resultaron dados de baja, razón que no siempre es error de inclusión. Lo cierto es que no todos los hogares dados de baja han superado la pobreza.

De la muestra disponible de hogares de esta categoría (6 casos), en 3 se desconocen o pretenden desconocer las razones por las cuales fueron dados de baja. En un caso, la baja resultó por el incumplimiento de las corresponsabilidades, en otro porque la esposa se ausentó de la comunidad por razones laborales durante los últimos trámites de la inscripción, y en otro por conflicto personal con una enfermera del centro de salud, quien (según la beneficiaria) registró faltas de forma injusta (la baja, entonces, procedió por incumplimiento de las corresponsabilidades). Así que, en por lo menos 2 de nuestros casos, sabemos que los hogares no se dieron de baja por no estar en condiciones de pobreza. Otro de los casos es poco claro, pues la razón de la baja, que aparece en los documentos de la ahora extitular, es 'sin causa'. En dos casos de la comunidad de Costa Azul, Sinaloa, a las titulares les avisaron por medio de un talón de pago que pasarían al EDA, y repentinamente pasaron a ser dadas de baja. En uno de esos dos casos, se trata de una baja por error de inclusión, pero ni la ex beneficiaria ni el resto de los miembros de su hogar lo saben. El otro caso es similar, pero en ningún caso hubo avisos ni aclaraciones de por medio. Las dos mujeres se preguntan las razones por las cuales no merecieron una explicación.

La heterogeneidad de las razones que llevaron a estos hogares a la baja está acompañada de una evidente heterogeneidad en las condiciones socio-económicas actuales de los hogares. Uno de los hogares dados de baja (en Costa Azul, Sinaloa) comparte muchos de los elementos que caracterizan a los hogares en EDA. En este hogar, desde el momento en que fue incorporado como beneficiario al momento actual, la presión sobre los generadores de ingresos, impuesta por la relación de dependencia se aligeró cuando se incorporaron dos personas más al mercado laboral, y con la salida del hogar de uno de los miembros. En 1997, contaban con 2 generadores de ingresos para un total de cinco miembros y, en 2004, la relación es de 4/4, señal del tránsito a la etapa de equilibrio-dispersión del ciclo doméstico. Sin embargo, el caso de esta familia pone de relieve la necesidad de indagar las características y los cambios en la participación laboral. De estos 4, uno es el hijo mayor quien ha tenido que dejar de estudiar por falta de recursos (dejó la escuela como resultado de la baja). Todo indica que este hogar hubiera sido candidato para el EDA en vez de ser dado de baja. La situación es particularmente lamentable ya que la hija mayor del grupo doméstico, quien fue la que dejó el hogar al casarse, reduciendo los miembros de 5 a 4, tuvo que dejar de estudiar justamente para apoyar a sus hermanos menores para que tuvieran la oportunidad de seguir estudiando, misma que ella no tuvo por falta de recursos. La historia se repite para esta familia. La hija menor de la familia ha logrado titularse de una licenciatura profesional, y cuando encuentra trabajo ejerce su profesión de enfermera técnica. Esta niña/joven nunca fue becaria durante los años en los que el hogar fue beneficiario de *Oportunidades*, de modo que sus estudios avanzados se deben al esfuerzo de su familia, y no al apoyo de *Oportunidades*. El jefe trabaja en el campo y en la pesca, y su esposa en el descabece de los camarones por temporadas. Cuando recibían apoyo, utilizaban el dinero de la beca de otra hija en gastos de la escuela, y el de comida en alimentos, excepto unas veces que lo aprovechaban para comprar sandalias cuando era necesario.

Al igual que en los casos anteriormente expuestos (EDA y muchos de los hogares beneficiarios en el esquema completo) los otros casos de hogares dados de baja han transformado sus estructuras domésticas con la incorporación de miembros de tres generaciones o más. Así, uno de los hogares ha crecido y se ha vuelto más complejo desde que fue incorporado al programa.

### **a. Conflicto entre el Programa Oportunidades y el trabajo asalariado de las mujeres**

Uno de los hogares dados de baja en Cuechod, San Luís Potosí, está caracterizado por condiciones de pobreza aguda desde los años tempranos de su unión y por la intensa participación de la mujer-esposa en el trabajo remunerado. Precisamente la necesidad que esta mujer ha tenido de trabajar fue la que actuó en contra de su incorporación al Programa Oportunidades. En 2002, cuando estaba ella a punto de concluir los trámites para percibir el apoyo de *Oportunidades* para su familia -que comprende dos hijos de entonces 2 y 3 años- por la incapacitación laboral de su esposo por motivos de enfermedad (úlcera gástrica), se marchó a Monterrey a trabajar en una maquila. Tuvieron que vender sus vacas para lograr afrontar los costos de los cuidados del marido, y en parte para el viaje de la mujer, esposa y madre. Durante la ausencia de ella, el marido no pudo recibir el apoyo de *Oportunidades* (a pesar de que lo intentó), de modo que lo perdieron. Los intentos de rectificarlo hasta ahora no han fructificado. Ahora, la pareja trabaja en el campo, recibiendo 50 pesos diarios por la labor de los dos. Tienen su propio cultivo de subsistencia, y sacan ingresos inciertos e irregulares de las legumbres de su cultivo que la esposa vende en la calle. El único cambio en su vivienda en los últimos años ha sido el poner un nuevo techo de palmas. La hija mayor, de 5 años en el 2004, falta al preescolar en ocasiones que parecen ser frecuentes para que su mamá pueda ir a trabajar en al campo, a donde lleva a la niña con ella. Necesitan 200 pesos a la semana para costear sus gastos, y no siempre los tienen. Compran ropa una vez al año, y recientemente compraron un radio, como compra excepcional. El desarrollo futuro de esta familia está en gran peligro de ahogarse bajo el peso de la pobreza relacionada con la enfermedad del esposo. Mientras tanto, la esposa saca a la familia adelante.

### **b. Conflicto entre Programa Oportunidades y el trabajo doméstico de las mujeres**

El análisis nos ha mostrado que hay escenarios en los que la incompatibilidad entre las corresponsabilidades del programa y las cargas femeninas de trabajo reproductivo llevan al incumplimiento de las primeras. Ello, como sabemos, es uno de los motivos por los que un hogar sea dado de baja. Uno de los hogares estudiados en Xonocuatla, Puebla estaba formado -cuando fue incorporado al programa- por la pareja y tres hijos. Actualmente, la pareja tiene un hijo más, ahora de 3 años. La familia, por lo tanto, se encuentra en la difícil etapa de expansión del ciclo doméstico. La mujer jefa (madre), con el trabajo extra de tener al cuarto hijo, no pudo cumplir con las corresponsabilidades del programa y fue dada de baja poco después de que nació el menor. Como consecuencia, la hija mayor, de 11 años, la segunda de la familia, desistió de ir a la escuela al romperse sus lentes, lo cual la dejó sin poder ver bien para aprovechar las clases. Actualmente, en vez de ir a la escuela cuida a sus hermanitos, y ella y el hermano mayor (13 años), cuando éste no está en la escuela, ayudan a su madre en la tienda que han organizado en la propia vivienda aprovechando el punto estratégico de tránsito y circulación en el pueblo, donde venden refrescos y cervezas. El padre de familia trabaja de jornalero ganando 60 pesos al día. Entrega 350 pesos a su esposa, que ella administra junto con los ingresos que logran obtener de las ventas de cervezas, que no es mucho. Según sus propios cálculos, les faltan 100 pesos a la semana para cubrir sus gastos esenciales. Esperan poder apoyar los estudios de los hijos con el trabajo de ambos, lo que en sus condiciones parece más bien un sueño que una posibilidad real.

### **c. Baja sin causa**

Una pareja de Xonocautla, Puebla vive con dos hijas, que son las únicas que siguen en coresidencia con sus papás de los 7 hijos que sobrevivieron de un total de 8. Estas dos hijas tienen planes de seguir con los estudios a nivel secundaria, aunque el padre duda de que los hermanos mayores que han completado este grado de estudios hayan sacado de ahí mucha ventaja en el mercado laboral del DF, donde han emigrado. La mujer, madre, que habla con dificultad el castellano, se queja de que las corresponsabilidades del programa eran muy pesadas cuando recibía el apoyo de *Oportunidades*. Incluso la lista de *Oportunidades* les califica de dados de baja ‘sin causa’. Sin embargo, el pueblo cuenta que los dos son alcohólicos, aunque ellos lo niegan. El padre trabaja de jornalero en el campo ganando 60 pesos al día. Trabaja los 7 días de la semana, y su esposa trabaja en el campo también. La familia carece de letrina, en condiciones materiales muy precarias y con consumos muy modestos.

#### **d. Conflicto personal con la administración de servicios de salud**

La ex-titular de uno de los hogares dados de baja se queja de que por motivo de un conflicto personal entre ella y la enfermera del centro de salud de La Coruña, Coahuila, la enfermera hizo que el programa la diera de baja, y hasta ahora sus reclamos no han podido cambiar la situación. La participación laboral de este hogar de 6 personas (2 padres, 2 hijos en edad de trabajar y 2 hijos menores) comprende la participación de los dos padres y el hijo mayor. La hija mayor tuvo que dejar de estudiar por falta de recursos al perder el apoyo de *Oportunidades*, pero la despidieron de una maquila por ser menor de edad. En el momento de su incorporación al programa, el hogar contaba únicamente con la participación del padre, por lo que vemos que el hogar tiene menos presión ahora en su relación de dependencia. Un poco antes de su incorporación a *Oportunidades*, en 1997, el jefe ganaba 100 pesos a la semana. De 1996 a 2000 cambió de trabajo, a uno en el que ganaba entre 300 y 450 pesos por semana. Durante un año, poco después, ganó 400 dólares por semana en una fábrica en Estados Unidos. No queda claro qué proporción de este dinero iba a la familia, pero de todas formas la familia pudo mudarse de casa gracias a las remesas. Sin embargo, a la nueva casa todavía le falta techo en una parte. Las necesidades de la familia son actualmente menores y cuentan con la participación laboral del padre (590 pesos a la semana de un establo), la madre (500 pesos a la semana de trabajo doméstico) y del hijo mayor (400 pesos por semana del mismo establo que su papá). Es necesario recordar, sin embargo, que la reducción en gastos (como transporte a la escuela) que la madre menciona, se debe en parte al hecho de que la hija mayor dejó los estudios al perder el apoyo de *Oportunidades*.

#### **e. Reflexiones sobre las bajas**

Es necesario aclarar la diferencia entre los criterios para pasar al EDA y para ser dados de baja. Varios de los hogares dados de baja presentan características típicas de los hogares EDA (menos presión en la relación ingresos/ miembros, salida de la etapa de expansión, entrada a la etapa de consolidación). La similitud que existe entre los hogares EDA y los que han sido dados de baja causa confusiones no sólo para quienes realizan las evaluaciones del impacto del programa sino también para los beneficiarios, quienes no entienden las razones por las que fueron transferidos a EDA o dados de baja. Por ello, creemos urgente que el proceso de pasar a uno de los dos estados sea plenamente claro y transparente.

Una reflexión obligada es la que concierne al conflicto entre el cumplimiento de las corresponsabilidades y el trabajo que realizan las mujeres para la obtención de ingresos, por un lado, y entre estas dos exigencias y el trabajo que las mujeres deben desempeñar al interior de los hogares en las tareas reproductivas cotidianas. Este conflicto – basado en la escasa o nula

compatibilidad de horarios e inflexibilidad de jornadas laborales y jornadas ligadas al programa Oportunidades - es el que dio lugar, en muchos de los casos estudiados, a la baja del programa.<sup>118</sup>

## 6. Reflexiones finales

Como plantea la bibliografía especializada en el tema de familia, los cambios económicos y socio-demográficos han tenido una enorme influencia, en América Latina, tanto en la estructura de la familia y los hogares como en la organización social de los mismos. Los grupos domésticos se han vuelto más pequeños y han aumentado su presencia relativa los hogares monoparentales, los unipersonales y los que dan albergue a adultos mayores. El número de años que las mujeres destinan al cuidado de los hijos ha disminuido, como consecuencia de su menor número, pero ha aumentado el tiempo que deben destinar al cuidado de los viejos, frecuentemente enfermos. Las mujeres, en este contexto de cambio demográfico, parecen seguir atadas a la esfera de la provisión de cuidados (a los niños, a los enfermos, a los viejos) a pesar de su mayor presencia en los mercados laborales como generadoras de ingresos cruciales para el sostén de sus familias (Ariza y de Oliveira 2004, Arriagada 2004, CEPAL 2004, González de la Rocha y Wilson 2005, Schkolnik 2004,).

Los programas actuales de política social han empezado a tomar en cuenta a la familia en el diseño de los mismos y para su operación. Ello ha respondido a una estrategia instrumental, en términos de la mayor eficacia que puede imprimirse a los programas si usan a las familias como pilar de sus operaciones. Sin tomar en cuenta los cambios sociales, económicos y demográficos que las familias han experimentado, los diseñadores de la política social parecen aferrados al modelo tradicional de familia y, nutridos por nociones arcaicas, construyen sus programas sobre un patrón de división del trabajo que ha mostrado no ser ya vigente en la realidad. Como documenta Schkolnik (2004), en toda América Latina se observa la reducción del porcentaje de mujeres urbanas que se dedica principalmente a actividades domésticas y los resultados aquí presentados muestran que la realidad de las mujeres rurales mexicanas de este estudio no es muy distinta. La misma autora plantea que las mujeres que sufren la mayor carga de trabajo remunerado y doméstico son precisamente las cónyuges que, en el caso de las mujeres beneficiarias del Programa Oportunidades, deben sumar la carga del cumplimiento de las corresponsabilidades que los programas sociales les exigen. El resultado de las incompatibilidades entre las distintas responsabilidades femeninas es el incumplimiento en alguna de ellas. Algunas tienen que dejar de asistir al trabajo con el que generan ingresos cruciales para el bienestar de sus familias por cumplir con las corresponsabilidades del programa, lo que implica la reducción de sus salarios. Otras tienen que dejar solos a los niños o dejar de realizar actividades domésticas (situaciones que, según hemos observado en campo, son también penalizadas o, por lo menos, criticadas por los agentes del programa). Algunas más optan por no cumplir con las corresponsabilidades impuestas por *Oportunidades*, o se ven forzadas a hacerlo, a costa de ver mermadas sus transferencias (apoyos) y, eventualmente, ser dadas de baja.

La ausencia de los hombres merece una mención especial. No sólo han dejado de cumplir con su rol de proveedores principales sino que muchos de ellos, durante el periodo de exposición al programa como parte de familias beneficiarias, han mostrado incapacidades para cumplir con, al menos, el rol de co-proveedores. Pero los hombres tampoco ocupan un lugar central en las tareas domésticas ni en el cuidado de los niños, actividades que siguen formando parte del ámbito y la responsabilidad de las mujeres.<sup>119</sup> Sobre todo, los hombres están ausentes del cumplimiento de las

---

<sup>118</sup> Sin contar que el hecho de que muchas mujeres se encontraban desempeñando su papel de trabajadoras fuera del hogar, al momento de la encuesta que el programa realizó para la selección de las familias beneficiarias, y por no estar en casa quedaron excluidas de la posibilidad de que sus hogares fueran elegidos.

<sup>119</sup> En muy contados casos los hombres relevan a la esposa en algunas de estas actividades cuando éstas tienen que cumplir con las citas médicas de los niños, las pláticas de salud o las faenas.

corresponsabilidades, de las que dependen los apoyos monetarios que, aunque lleguen a manos femeninas, son para el bienestar de la familia en su conjunto (y de los hijos especialmente).

Los resultados de esta investigación abonan la discusión de problemáticas y aspectos cruciales para profundizar en el conocimiento de la vulnerabilidad de las familias que viven en contextos de pobreza y de los impactos de programas de política social incluyen a las familias para potenciar su eficacia. Antes de hacer una síntesis de las reflexiones sugeridas por el análisis, es necesario plantear lo siguiente:

1. A pesar de que el Programa Oportunidades dice estar centrado en la familia, no es un programa social que opere con y hacia las familias, al menos no de la forma en la que los especialistas en la materia han sugerido. Sin embargo, hay elementos del impacto del programa que sí operan a nivel familiar, como las inversiones en la vivienda y el aumento del consumo.
2. A pesar de que el Programa Oportunidades dice operar con una perspectiva de género, el único elemento de dicha perspectiva puesto en operación es el de las becas favorables a las niñas y a las jovencitas, becas que, por cierto, han sido eficaces instrumentos para estimular la asistencia femenina a la escuela y disminuir la brecha de género en materia de escolaridad. El hecho de que las madres reciban dinero que es gastado en la alimentación, uniformes escolares y calzado de los hijos no puede interpretarse como una práctica que promueva la igualdad de género, sino al contrario. Es obviamente muy bueno para los hijos que el dinero llegue a manos de las madres, pues eso ha garantizado que efectivamente se use para lo que ha sido asignado, no sin conflictos en muchos casos. Pero el papel tradicional femenino, que un programa como *Oportunidades* no hace sino reforzar, de proveedora de servicios y cuidados (incluida la compra de alimentos y de ropa) está en el centro de las nociones en las que la política social está basada.
3. *Oportunidades* es, más bien, un programa social que ha apostado a las nuevas generaciones (niños y jóvenes) a quienes llega a través de la familia (lo que no quiere decir que sea una política de y para las familias) y mediante el trabajo de las madres, quienes se ven envueltas en situaciones laborales y de trabajo doméstico que entran en conflicto con las corresponsabilidades.

Con todo y lo anterior, es un hecho que *Oportunidades* ha tenido un impacto notable en la economía y en la organización social de las familias mientras estas permanecen en calidad de beneficiarias. Según esta investigación, el consumo aumenta y se redinamiza la economía de deuda de las localidades pobres porque, básicamente, las mujeres titulares del programa se convierten en sujetos de crédito. Igualmente, el programa está asociado a procesos de mejora de la vivienda, pero ello depende también de factores que nada tienen que ver con el programa: los casos (pocos) en los que hay varones con empleos seguros, quienes tienen acceso a lotes (patrimonio familiar) y a agencias de desarrollo que proporcionan materiales, los que cuentan con varones, remesas, regalos de los hijos y los hogares que se encuentran transitando por la etapa del ciclo doméstico son los grupos familiares que han mostrado capacidades para mejorar o ampliar sus viviendas. Las mujeres que encabezan hogares monoparentales se encuentran en condiciones muy difíciles para construir su vivienda.

Se han observado casos de transición, durante el periodo de exposición al Programa Oportunidades (los últimos siete años) de estructuras nucleares tradicionales y jefatura masculina a jefaturas femeninas de hogar, donde las mujeres se quedan solas con sus hijos o con sus nietos. Muchos de estos casos son de mujeres que decidieron abandonar a los maridos, frecuentemente violentos y malos proveedores. Se ha sugerido que la certeza de un ingreso seguro (las transferencias de *Oportunidades*) puede alentar a las mujeres a tomar esta decisión. Pero también existen casos de abandono masculino (aunque son menos que los casos que resultan de decisiones femeninas) en los que los maridos sí fungían como proveedores. En estos casos, el dinero de *Oportunidades* sustituye aportaciones perdidas (las del hombre jefe que abandonó el hogar).

Todo indica que el ciclo doméstico es aún un factor determinante en la mayor o menor capacidad de los hogares para generar ingresos, con la etapa de consolidación o equilibrio como momento en que la familia y sus miembros logran mayor bienestar, más altos ingresos y mejores viviendas. Por ello, hemos sugerido que existen al menos dos etapas sumamente críticas para el bienestar de las familias pobres y en las que el Programa Oportunidades puede convertirse en una ayuda muy importante: la etapa de expansión, especialmente en los casos en los que hay varios niños y jóvenes dependientes y que asisten a la escuela (recordemos que los gastos aumentan cuando los jóvenes pasan a secundaria, y de secundaria a preparatoria), y la de dispersión, especialmente cuando esta etapa del ciclo se presenta asociada a estructuras domésticas de tres generaciones (abuelos, hijos y nietos) o de dos generaciones (abuelos y nietos) en las que los viejos están a cargo de una nueva generación de niños (los nietos) debido a la emigración laboral de la generación intermedia. Estos hogares son, creemos, propicios para la acumulación de desventajas.

Los factores asociados a la vulnerabilidad y su aumento son, en primer lugar, la escasez de empleos y la precariedad de opciones laborales en los mercados de trabajo locales. Por otra parte, la enfermedad de algún miembro de la familia es también un factor de vulnerabilidad, lo mismo que la feminización de las economías domésticas en el contexto de la coexistencia de responsabilidades múltiples (del programa, domésticas y laborales). Es decir, el trabajo femenino no es en sí mismo un factor de vulnerabilidad, pero sí lo es cuando sus ingresos NO se suman a otros en el hogar (dado que los ingresos de las mujeres son irregulares y muy bajos) y cuando las mujeres, además de tener que ganar el pan de cada día tienen que cumplir con responsabilidades en distintos flancos.

Los hogares que han sido trasladados al Esquema Diferenciado de Apoyo son efectivamente menos pobres que la gran mayoría de grupos domésticos beneficiarios en el esquema completo. El análisis realizado es extremadamente sugerente en términos de los factores asociados a los más elevados ingresos de los hogares EDA. En primer lugar, los resultados muestran que los ingresos más altos de estos hogares no son producto de *Oportunidades* ni de actividades o factores estimulados por el programa. Más bien, los ingresos que caracterizan a estos hogares son el resultado de:

1. La disminución del número de miembros en su relación con el número de generadores de ingresos (o menor presión de los que trabajan a cambio de un salario, aligerando la relación de dependencia). Ello es producto, sobre todo, del ciclo doméstico (el paso de la etapa de expansión a la de consolidación o equilibrio) y de cambios en la estructura familiar que conducen a un mayor número de trabajadores.
2. El aumento de los ingresos del hogar se debe a los factores siguientes: cambios a empleos mejor remunerados (por parte sobre todo del padre/esposo); aumento de generadores de ingresos, cambios de estructura familiar (especialmente algunos casos de familias extensas), efecto del ciclo doméstico.

En conclusión, nada impide que estos grupos domésticos, por efecto del ciclo doméstico, vuelvan a caer en la pobreza debido a una reducción de sus ingresos. Ello es muy relevante para el conocimiento de las “puertas de salida” o mecanismos de “graduación” que se empiezan a implementar en programas sociales como *Oportunidades*. Es necesario tomar en cuenta los cambios en el bienestar a lo largo del tiempo, la temporalidad y el dinamismo de las familias, en plazos más largos que lo que una encuesta (sincrónica) puede iluminar.

Lo que el análisis de los hogares trasladados al EDA ha mostrado es que las posibilidades que el programa Oportunidades tiene de transformar la pobreza adquieren un papel secundario ante los factores dominantes: el ciclo doméstico, la estructura familiar y el mercado laboral.

## Bibliografía

- Abel, Christopher y Colin M. Lewis, (2002), "Exclusion and Engagement: a Diagnosis of Social Policy in Latin America in the Long Run", en Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds. ), *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Londres: Institute of Latin American Studies/University of London: 3-53.
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira, (2004), "Familias, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica", en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Ariza, Marina, Mercedes González de la Rocha y Orlandina de Oliveira, (2004), "Características, estrategias y dinámicas familiares en México, América Latina y el Caribe", trabajo preparado para la Population and Quality of Live Independent Commission, (mimeo).
- Arriagada, Irma, (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Benería, Lourdes, (1992), "The Mexican Debt Crisis: Restructuring the Economy and the Household", en Lourdes Benería y Shelley Feldman (eds. ), *Unequal Burden. Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Boulder: Westview Press.
- Benería, Lourdes y Martha Roldán, (1987), *The Crossroads of Class and Gender*, Chicago: Chicago University Press.
- Chant, Sylvia, (1991), *Women and Survival in Mexican Cities: perspectives on gender, labour markets and low income households*, Manchester: Manchester University Press.
- Chant, Sylvia, (1996), *Gender, Urban Development and Housing*, New York: United Nations Development Programme, Publication Series for Habitat II, Volume Two.
- Chant, Sylvia y Nikkie Craske, (2003), *Gender in Latin America*, London: Latin America Bureau.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2004), *Panorama social en América Latina 2004*, Santiago: CEPAL.
- \_\_\_\_\_, (1995), Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina, LC/R. 1575.
- Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio, (1991), "Crisis and Transition in the Mexican Economy", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds. ), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla: Center for U. S. -Mexican Studies, UCSD.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, (1991), *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México D. F. : El Colegio de México, Jornadas 120.
- Escobar Latapí, Agustín, (2003), "Antropología y política social", en *Ichan Tecolotl*, CIESAS, año 13, núm. 1555.
- Escobar Latapí, Agustín y otros, (2004), Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades, etapa rural 2004, Documento final de hogares, Guadalajara: CIESAS,
- Escobar Latapí, Agustín y Mercedes González de la Rocha, (2005), "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales", Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Fine, Ben, (2001), *Social Capital versus Social Theory*, London: Routledge.
- García, Brígida, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira, (1982), *Hogares y trabajadores en la ciudad de México*, México, D. F. : El Colegio de México y UNAM.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira, (1994), *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México, D. F. : El Colegio de México.
- González de la Rocha, Mercedes, (2001), "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model", *Latin American Perspectives*, Vol. 28 (4): 72-100.
- \_\_\_\_\_, (2003), "Oportunidades y capital social", ponencia presentada en el Seminario – Taller *Capital social y programas de superación de la pobreza: lecciones para la acción*, Santiago de Chile, CEPAL, 10 y 11 de noviembre.
- \_\_\_\_\_, (2000), *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*, Nueva York: UNDP.
- \_\_\_\_\_, (1999), "Hogares de jefatura en México: patrones y formas de vida," en Mercedes González de la Rocha (comp. ), *Divergencias del modelo tradicional: Hogares de jefatura femenina en América Latina*. México, D. F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Plaza y Valdés Editores.
- \_\_\_\_\_, (1994), *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Oxford: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_, (1991), "Family well-being, food consumption, and survival strategies during Mexico's economic crisis", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds. ), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla: Center for U. S. -Mexican Studies, University of California, San Diego.



- \_\_\_\_\_, (1988), "Economic crisis, domestic reorganisation and women's work in Guadalajara, Mexico", *Bulletin of Latin American Research*, 7 (2): 207-223.
- \_\_\_\_\_, (1986), *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*, Guadalajara: El Colegio de Jalisco, CIESAS y SPP.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí, (1986), "Crisis y adaptación: hogares de Guadalajara", ponencia presentada en la III Reunión Nacional de la SOMEDE (Sociedad Mexicana de Demografía), México, D. F.
- González de la Rocha, Mercedes y otros, (2002), *Documento Final de Hogares. Evaluación Cualitativa de Impacto. Seguimiento diacrónico 2001-2002. (Documento principal y anexo)*. México: CIESAS/ OPORTUNIDADES.
- González de la Rocha, Mercedes, Elizabeth Jelin, Janice Perlman, Bryan Roberts, Helen Safa y Peter Ward, (2004), 'From the Marginality of the 1960s to the "New Poverty" of Today: a LARR Research Forum', *Latin American Research Review*, 39 (1): 183-203.
- González de la Rocha, Mercedes y Alice Wilson, (2005), "Trabajo Femenino y corresponsabilidades en el Programa Oportunidades", ponencia presentada en la reunión de expertos *Vulnerabilidad y Política Social*, auspiciada por la Universidad de Cambridge y el CIESAS Occidente, Cambridge, Inglaterra, 22 y 23 de marzo.
- Hardy, Clarisa, (2003), "Una nueva generación de reformas sociales en América Latina", en Rolando Cordera, Leonardo Lomelí y Rosa Elena Montes de Oca (coords. ), *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Hernández, Daniel y María de Jesús Pérez García, (2003), "En el año 2000, gasto de los hogares y pobreza en México", Cuadernos de Desarrollo Humano, Mexico City: SEDESOL.
- Kaztman, Ruben (coord. ), (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y CEPAL.
- Lomnitz, Larissa, (1975), *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, D. F. : Siglo XXI Editores.
- Molyneux, Maxine, (2005), "Poverty Relief and the New Social Policy in Latin America: Mothers at the Service of the State?", mimeo.
- Moser, Caroline, (1996), *Confronting Crises. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*, Environmentally Sustainable Development Studies, Monographs Series, No. 8, Washington, D. C. : World Bank.
- Robles, Leticia, (2002), *Del amor al trabajo. La invisibilidad del cuidado a los enfermos crónicos*, Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Schkolnik, Mariana, (2004), "Tensión entre familia y trabajo", en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Székely, Miguel, (2003), *Lo que dicen los pobres*, Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 13, México, D. F. : SEDESOL.
- \_\_\_\_\_, (2002), "Hacia una nueva generación de política social", Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 2, México, D. F. : Secretaría de Desarrollo Social.
- Tello, Carlos, (1991), "Combating Poverty in México", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds. ), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla: Center for U. S. -Mexican Studies, UCSD.

**Fuentes electrónicas:**

[www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)  
<http://www.dif.gob.mx>

## Comentarios

**Pablo Villatoro**

### Introducción

Durante los últimos años, la implementación de programas de transferencias que requieren cursos de acción por parte de las familias beneficiarias para la recepción de las transferencias monetarias, ha generado un debate sobre las consecuencias (efectos no previstos) de las intervenciones, tanto en los procesos operados dentro de las familias (léase conflictos en las relaciones de género, efectos perversos) como en las dinámicas que caracterizan las relaciones entre las familias y su entorno comunitario más inmediato. Esto ha sido así dado que las intervenciones ponen en juego incentivos que pueden desencadenar resultados de distinta índole al interior y exterior de los sistemas familiares. Al mismo tiempo, se ha cuestionado la sustentabilidad de los efectos de reducción de la pobreza de los programas que entregan transferencias condicionadas, ante la permanencia de algunos dilemas que históricamente han enfrentado las intervenciones de asistencia, como la generación de dependencia entre las familias que reciben las prestaciones.

La consideración de la familia como unidad de análisis central no es casual. De hecho, los programas que proporcionan transferencias a familias pobres con objetivos de eficiencia, introduciendo incentivos para la protección y acumulación de capital humano, han subrayado la importancia de la familia y han entregado un papel relevante a la mujer como administradora de las transferencias dentro del grupo familiar, en el desarrollo de actividades de intermediación entre el programa y el resto de los beneficiarios. Por su parte, las iniciativas que emplean transferencias bajas como mecanismos de auto – selección para inducir la participación de los más pobres en proyectos de creación de infraestructura básica, han generado instancias sociocomunitarias que fomentan la participación, el control ciudadano y el empoderamiento, las cuales también han requerido un esfuerzo considerable de las mujeres.

En este sentido, y a pesar del énfasis discursivo en la centralidad de la familia y del rol fundamental que se ha definido para la mujer (en la administración de las transferencias y en la operación de los programas), lo que sucede “dentro de las familias”, esto es, los desplazamientos de ingresos, las negociaciones, los efectos perversos, los conflictos y traslapes de poder, permanece como una caja negra para el diseño de los programas. En general, la visión dominante de la familia ha sido la de un ente homogéneo (se habla de la familia y no de las familias), y se ha dejado a las dinámicas que ocurren dentro de los grupos familiares como “factores inobservables” o mera “varianza de error”. Lo mismo ocurre en el caso de las relaciones del sistema familiar con su entorno inmediato y en lo que refiere a la sustentabilidad de los impactos en las familias de los programas de transferencias en el largo plazo.

En esta reflexión, motivada por las ponencias de González de la Rocha y Serrano presentadas en este Seminario, se desarrolla un breve análisis de los llamados “efectos no previstos” de los programas, o lo que ha sido denominado como los “*trade – offs*” de los más pobres, con énfasis en los procesos operados dentro de los grupos familiares, y entre las familias y su entorno comunitario, así como se examinan sucintamente algunos antecedentes disponibles en torno a la sustentabilidad de los efectos de las intervenciones. Se trata, en suma, de aportar reuniendo los distintos fragmentos o retazos de diferentes investigaciones, procurando establecer una visión de conjunto de lo que ha sucedido (o está documentado) en la materia.

En rigor, la organización de estos comentarios considera, en primer lugar, una exposición de los principales resultados de los programas de transferencias, a modo de panorama general. A

continuación se efectúa una revisión de los efectos perversos – trampas de pobreza - que han sido reportados en distintas investigaciones – desplazamientos de transferencias privadas, desincentivos al empleo, sustitución de bienes básicos de consumo al interior de los hogares - y de las repercusiones de las intervenciones en los procesos operados dentro de las familias (con énfasis en las relaciones de poder y en los roles de género), y entre éstas y su entorno inmediato. En la parte final, se efectúa una exploración breve del tema de la sustentabilidad, abordando temas vinculados al incremento del capital humano y a la generación de dependencia entre las familias beneficiarias.

## **1. Los nuevos programas de protección social asistencial implementados en la región y sus impactos**

En primer término, es necesario señalar que los nuevos programas de transferencias han marcado una diferencia importante con las iniciativas que los antecedieron, abriendo una luz de esperanza. En efecto, tradicionalmente, las redes de asistencia social han sido percibidas como políticas necesarias para la equidad pero poco eficientes, que pueden generar dependencia si no son limitadas a tiempo (Gentilini, 2005). Esta visión ha sido reforzada porque muchos programas de asistencia han evidenciado una multiplicidad de problemas de funcionamiento, como errores de focalización, falta de coordinación intersectorial, altos costos de administración, corrupción y clientelismo político y la creación de incentivos perversos al empleo (Coady, Grosh y Hodinott, 2004; Morley y Coady, 2003). También se ha criticado la insuficiencia de las transferencias y las bajas coberturas de los programas como para esperar impactos sustantivos en las tasas totales de pobreza (Acosta y Ramírez, 2004; Sojo, 2003).

En los últimos años, se ha realizado una revisión crítica del trade off entre equidad y eficiencia. Se ha observado que el apoyo a la mantención de niveles básicos de consumo, la entrega de incentivos para la acumulación de capital humano y el acceso al crédito puede reducir los costos derivados de los riesgos sin cobertura y de las inequidades no resueltas (Ravallion, 2003). También se ha apreciado en algunos países de América Latina y el Caribe una tendencia a la integración de programas innovadores de asistencia en redes de protección más amplias, las cuales propician la generación de sinergias en los diferentes ámbitos del desarrollo y la superación de la fragmentación institucional. Algunas de estas redes de protección se han propuesto metas ambiciosas de cobertura, procurando garantizar el acceso a servicios sociales a una buena parte de la población en situación de pobreza.

Entre las nuevas iniciativas de protección social asistencial, destacan los programas que entregan transferencias condicionadas a la acumulación de capital humano en educación, salud y alimentación (como *Oportunidades* en México, *Red de Protección Social (RPS)* en Nicaragua, *Familias en Acción* en Colombia, *Chile Solidario*), y los dispositivos que proporcionan asistencia a familias pobres con objetivos de equidad, requiriendo contra prestaciones en proyectos de creación de infraestructura intensivos en mano de obra (Jefes y Jefas y Trabajar en Argentina, Empleos en Acción de Colombia). Estos instrumentos difieren en las funciones de protección social que cumplen: en rigor, los programas de transferencias que se orientan al capital humano atacan las causas de la pobreza, procurando interrumpir su reproducción intergeneracional, mientras que las iniciativas que proporcionan empleos temporales constituyen herramientas contra cíclicas. La semejanza entre ambos radica en la puesta en juego de incentivos, requiriendo respuestas (cambios conductuales) de las familias. Estas respuestas luego son “recompensadas” o “gratificadas” mediante transferencias monetarias o en especie (por ejemplo, alimentos). Este es, en términos simples, el mecanismo.

## a. Efectos de los programas en la educación, alimentación, salud, ingresos monetarios y situación laboral de las familias

Uno de los aspectos más relevantes de los nuevos programas de transferencias es la amplia disponibilidad de estudios de evaluación de impacto, de dominio público, los cuales han permitido incrementar la transparencia de las políticas de superación de la pobreza y generar conocimiento que facilita el rediseño de las intervenciones. Las evaluaciones cuantitativas realizadas son sólidas, han considerado mayoritariamente diseños cuasi –experimentales, han incluido distintos procedimientos de control estadístico, han contemplado amplios tamaños muestrales (los que aumentan el poder estadístico de las inferencias)<sup>120</sup> y han estimado los efectos por medio de modelos alternativos,<sup>121</sup> lo que hace que los efectos detectados sean bastante robustos. En rigor, si se da un primer vistazo a los resultados de las evaluaciones, los efectos netos (en promedio), de los nuevos programas de asistencia social, en general, tienden a ser positivos, aunque con algunas pequeñas sombras.

Por ejemplo, en la dimensión educacional, *Oportunidades* incrementó significativamente la matrícula en la enseñanza secundaria, disminuyó las repeticiones de grado y fue muy efectivo en la reducción de las tasas de abandono durante la transición entre la educación primaria y secundaria. Sin embargo, *Oportunidades* tuvo menos impacto en los niveles de matrícula en la educación primaria, no logró incrementar sustantivamente la asistencia escolar y sus efectos en los niños que estaban fuera de la escuela antes de iniciarse la intervención no se mantuvieron en el tiempo (Skoufias y McClafferty, 2001; Shultz, 2000). Por su parte, RPS Nicaragua alcanzó efectos significativos en la matrícula (IFPRI, 2002), mientras que PRAF Honduras, que es el programa que proporciona los montos más bajos de transferencias, tuvo poco impacto en los niveles de matrícula y logró alguna reducción de la deserción escolar (Morley y Coady, 2003). En cuanto a la distribución de los impactos en la matrícula según el género, los efectos de *Oportunidades* fueron mayores entre las mujeres que en los hombres (Schultz, 2000), mientras que en RPS Nicaragua no hubo diferencias significativas según el sexo.

De acuerdo al IFPRI (2005), el poder adquisitivo de las familias que se beneficiaron de RPS Nicaragua se incrementó en un 40%. En lo relativo al gasto familiar, el estudio nacional de Beca Alimentación observó, a los 6 meses de implementado el programa, una propensión marginal al consumo de alimentos de 60%-70%, porcentajes que se sitúan por sobre los apreciados en los programas de Tickets de Alimentos de los Estados Unidos (30%-42%) (Ministerio de Salud de Brasil, s/a.). Este último resultado no deja de ser importante, si se toma en cuenta que la evidencia empírica sugiere que la propensión marginal a consumir alimentos es mayor cuando el ingreso es receptionado en la forma de alimentos que en efectivo (Barrett, 2002).

Por su parte, Familias en Acción aumentó sustantivamente el consumo de alimentos, especialmente en las zonas rurales. En *Oportunidades*, el consumo de alimentos creció en un 14,53% (Skoufias y McClafferty, 2001). Los estudios también muestran mayor ingestión de alimentos ricos en calorías y proteínas y una dieta más diversa entre los beneficiarios de *Oportunidades*, Familias en Acción y RPS Nicaragua (Attanasio y otros, 2005; IFPRI, 2002; Skoufias y McClafferty, 2001). Hoddinot y Skoufias (2003) analizaron los efectos de la participación en las pláticas de *Oportunidades*, y encontraron que estas actividades aumentaron la diversidad de la dieta y la ingesta de alimentos con más calorías. La evaluación de *Oportunidades* mostró ganancias significativas en el indicador peso / edad en los niños beneficiarios (Berhman y Hoddinott, 2000). En el caso de RPS Nicaragua, se estimó que la intervención generó una disminución de 5% en la tasa de desnutrición crónica (retardo del crecimiento) entre los menores de cinco años (IFPRI, 2005). Estos resultados nutricionales son bastante mejores a los observados en

<sup>120</sup> La probabilidad de detectar efectos, si es que éstos existen.

<sup>121</sup> Por ejemplo, doble diferencia sola, doble diferencia con matching, doble diferencia con variables instrumentales.

Bono Solidario de Ecuador, programa que no condiciona las transferencias, y que tuvo un impacto nutricional muy limitado (León y Younger, 2004)

En lo relativo a los programas de empleos temporales, estos han tenido impactos positivos en los ingresos familiares en el corto plazo. Por ejemplo, evaluación de Jefes y Jefas mostró que el programa evitó un mayor deterioro de los ingresos y protegió niveles básicos de consumo, especialmente en las familias más pobres. La pobreza entre los participantes de Jefes cayó de 82% a 70%, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 51% a 29% (Galasso y Ravallion, 2003). En el PET México, un 60% de los participantes superó la línea de pobreza extrema, y por cada peso gastado, la población obtuvo entre 30-60 centavos de beneficio en el corto plazo y entre 50-80 centavos en el largo plazo (Samaniego, 2002). Sin embargo, Jefes y Jefas no tuvo impactos sustantivos en la tasa nacional de pobreza, y solamente existió un efecto pequeño, cercano a los dos puntos porcentuales, en la extrema pobreza (Galasso y Ravallion, 2003).

Adicionalmente, se apreció una heterogeneidad considerable de los impactos de Jefes al analizar la situación de línea base de la población beneficiaria. El programa tuvo un mayor efecto entre los desempleados e inactivos, mientras que los sujetos que tenían empleo presentaron la mayor incidencia de ingresos perdidos. Las mujeres tuvieron mayores ganancias netas que los hombres, para quienes su costo de participar en Jefes fue mucho mayor (Galasso y Ravallion, 2003). Estos datos coinciden con los resultados de A Trabajar Urbano, en el que las mujeres tuvieron ganancias 3 veces mayores a los hombres, y los de Empleos en Acción (Departamento Nacional de Planeación, 2004). De modo que, de acuerdo a la evidencia, son las mujeres pobres las que más se benefician de los programas de empleos temporales.

## **b. Los efectos perversos: revisión de la evidencia**

Uno de los dilemas que enfrentan los programas de transferencias es compatibilizar la asistencia con los efectos perversos sobre el empleo que podrían generarse a partir de la entrega de los apoyos monetarios. La experiencia de los países industrializados muestra que las transferencias en efectivo pueden generar presiones al alza salarial, desincentivar la búsqueda de empleo, cambiar los patrones de consumo hacia el ocio, elicitar la jubilación anticipada, rigidizar el mercado laboral e incrementar las tasas de desempleo en el mediano y largo plazo, entre otras consecuencias negativas. La ocurrencia de estos efectos – también llamados costos de incentivos negativos o trampas de la pobreza - dependerá de los factores que causan el desempleo, de las características del mercado de trabajo y del diseño de las intervenciones (Tabor, 2002).

También se han identificado otros efectos perversos de las transferencias focalizadas. Para cumplir con los criterios de selección, las familias pueden ocultar o disminuir sus ingresos monetarios, lo que disminuirá el impacto de la asistencia, tanto por los errores de focalización como por la reasignación ineficiente del empleo dentro de las familias. Por esta razón no se definen como adecuadas las intervenciones que garantizan rentas mínimas sin considerar los ingresos de las familias (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004). Igualmente, las transferencias públicas podrían desincentivar las transferencias privadas: en este caso, el aumento de los ingresos de los beneficiarios sería menor al monto de la transferencia. Si las transferencias privadas son aportadas principalmente por hogares ricos, podría verificarse un efecto negativo sustancial en el bienestar (Tabor, 2002).

En los países en desarrollo, no sería necesaria una transferencia de sustitución total de ingresos<sup>122</sup> para eliminar la brecha de pobreza, debido a que una variación en el empleo familiar podría ser el resultado del desplazamiento del jefe de hogar del sector formal al informal, y al mismo tiempo generar el reemplazo de los ingresos autónomos perdidos por transferencias privadas

---

<sup>122</sup> En términos gruesos, los ingresos de sustitución son los beneficios entregados por el programa menos los ingresos anteriores, los ingresos por salario mínimo o los ingresos promedio de mano de obra no calificada en el sector informal.

de algún familiar. En consecuencia, la brecha de pobreza para las familias de los países menos desarrollados no es igual a un ingreso de sustitución total, sino que es la diferencia entre el nivel de gasto necesario para satisfacer los requerimientos mínimos de consumo y los ingresos que pueden obtener las familias mediante actividades económicas informales y a través de transferencias privadas (Tabor, 2002).

En lo referido a los costos de incentivos, aún cuando éstos han sido una preocupación importante en los países de la OCDE (Tabor, 2002), podrían no ser tan relevantes en las naciones menos desarrolladas, debido a que: 1) el uso de procedimientos estandarizados de focalización – como comprobaciones de medios – no son el medio más frecuente para seleccionar beneficiarios en los países de ingresos medios y menos aún en las naciones de ingresos bajos, 2) las ayudas monetarias normalmente no se gradúan, lo que implica que solamente quienes se encuentran muy cerca del valor límite enfrentan incentivos para modificar su comportamiento y ser considerados elegibles y, 3) las transferencias suelen ser muy exiguas, lo que indica que los beneficiarios seguirán teniendo incentivos para trabajar en lugar de optar por tiempo de ocio adicional (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004).

La evidencia disponible apoya parcialmente lo señalado por Coady, Grosh y Hoddinott (2004). En cuanto al uso de procedimientos de comprobación de medios, solamente el 12% de una muestra de programas de asistencia social de países de América Latina y el Caribe empleó este mecanismo. En lo relativo a los costos de incentivos, estos parecen ser menores en el caso de los programas de transferencias condicionadas: Parker y Skoufias (2000) y Teruel y Davis (2000) no constataron efectos significativos de *Oportunidades* en la participación de los adultos en la fuerza de trabajo y en el uso del tiempo libre, y tampoco observaron efectos de desplazamiento de las transferencias privadas al interior de los grupos familiares. Por su parte Atanasio y otros (2005) observaron para Familias en Acción la situación inversa, es decir, un incremento en la probabilidad de empleo de las mujeres urbanas con hijos de 7-17 años. En el caso de las madres de niños menores de 7 años, no hubo efectos de ninguna clase.

Sin embargo, en los programas de empleos de emergencia se han apreciado tasas importantes de ingresos perdidos. La evaluación de Trabajar encontró que el programa incrementó los ingresos de sus beneficiarios en US \$ 103, valor que resulta inferior a la transferencia de US \$ 200. De este modo, el impacto neto de Trabajar fue equivalente al 50% del valor de la transferencia del programa (Jalan y Ravallion, 1999). Por su parte, la ganancia promedio de los beneficiarios de *A Trabajar Urbano* (Perú) fue de 73 soles, cifra que constituye el 25% del salario pagado por el programa, lo que indica una incidencia aún mayor de ingresos perdidos (Chacaltana, 2003), e implica una alta probabilidad de desplazamiento de actividades económicas que se habrían desarrollado sin programa. Se debe notar que la incidencia de ingresos perdidos tuvo lugar aún en situaciones donde las transferencias fueron menores a los salarios mínimos vigentes en las zonas de aplicación de los programas.

Los efectos perversos no solamente refieren a los desplazamientos de las transferencias. También pueden ocurrir en los casos en que las familias no comprenden adecuadamente las reglas de operación de los programas, en eventos en que estos procedimientos producen adaptaciones por parte de las familias que tienden a erosionar el bienestar de algunos de sus integrantes, en situaciones en que se provocan sobrecargas de trabajo en las mujeres, que tienen que cumplir simultáneamente con una multiplicidad de roles, lo que cual amenaza la situación de éstas al interior de la familia, y también en la creación de dependencia entre los beneficiarios, los que se eternizan en los programas, sin que existan criterios definidos para limitar las permanencias.

En el primer caso, una evaluación realizada sobre el programa Beca Alimentación en cuatro municipios del nordeste de Brasil, encontró que, después de 6 meses de intervención, los niños de Beca Alimentación tuvieron ganancias peso/mes menores a las del grupo de comparación, lo cual se atribuyó a que las madres temieron perder el beneficio si sus hijos subían de peso, porque creyeron

que su permanencia en el programa se debía a que sus hijos tenían un peso menor al normal (Morris y otros, 2004). Estos problemas no son nuevos: un estudio de CEPAL/OEA – ANEP/FAS (1997) sobre el Programa de Alimentación Escolar de Uruguay constató una tendencia al empeoramiento de la situación nutricional de los niños beneficiarios, lo que se explicó porque las familias entendieron que las necesidades nutricionales de los niños estaban cubiertas con las raciones escolares, y por el bajo aporte nutritivo de la alimentación escolar.

En el mismo ámbito del consumo de alimentos, algunas investigaciones efectuadas sobre los hogares beneficiarios del programa Jefas y Jefas en la municipalidad de Salta mostraron que la situación de ingesta alimentaria de las familias se mantiene en niveles dramáticos. En rigor, Alvarado y otros (2005, citada en Cambio Cultural, 2005) observaron que sólo el 23,8% de las familias beneficiarias dedica más de \$ 100 a la compra de alimentos (66% de la transferencia), mientras que el resto gasta menos de ese valor. Además, Pistoni y otros (2005, citada en Cambio Cultural, 2005) encontraron que un 73% de las familias presenta una baja adecuación calórica, déficit que es más importante entre las madres jefas de hogar (81%). Los autores concluyen que esto se debe a que las madres tienden a favorecer el consumo de otros integrantes de la familia (los niños), en desmedro de sí mismas. Una situación similar se apreció en Empleos en Acción de Colombia, programa en que el incremento en el gasto alimentario solo alcanzó al 9%, valor claramente inferior a la meta de 40% que se planteó al comienzo de la intervención (Departamento Nacional de Planeación, 2004). En este caso, confluyen dos factores: los bajos montos de las transferencias (lo que indica un *trade – off* entre equidad y eficiencia) y el problema de que la propensión marginal al consumo de alimentos es menor a 1 cuando las transferencias se entregan en efectivo (Barrett, 2002).

En este caso, se deben considerar cuáles son las modalidades de pago más adecuadas. Subbarao (2002) propone que la mejor manera es efectuar transferencias en efectivo, dado que permite que los participantes utilicen los ingresos obtenidos de manera óptima, y facilita evitar los problemas de logística y supervisión que incrementan sustancialmente los costos de los programas de empleos temporales, que de por sí ya son bastante onerosos (Ravallion, 1998). Sin embargo, en situaciones muy dramáticas de inseguridad alimentaria puede ser más adecuado entregar las transferencias en especie, lo cual, aparte de asegurar un mayor consumo de alimentos, presenta la ventaja de que incentiva más a las mujeres. Esta ha sido la lógica seguida por el Programa Mundial de Alimentos (las iniciativas de alimentos por trabajo y alimentos por educación) en países de Centro América y en la región Andina (PMA, 2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2002).

En lo relativo a la falta de información que permita corregir efectos perversos creados por las reglas de operación de los programas, destaca la situación observada en RPS Nicaragua. En la fase piloto de este programa, se impuso como requerimiento par la mantención de la transferencia monetaria que los niños no presentaran pérdidas de peso. Ante ello, las familias desarrollaron cursos de acción como la sobre alimentación de los niños antes de la visita a los centros de salud, conductas que indicaron altos niveles de estrés entre los beneficiarios que procuraban no perder los apoyos del programa. Como resultado, el requerimiento fue eliminado en el 2003. Sin embargo, muchos beneficiarios no estuvieron al tanto de los cambios, y continuaron desarrollando este tipo de conductas. Adicionalmente, la carencia de sistemas de monitoreo puede impedir la detección temprana de abusos: por ejemplo, en RPS Nicaragua, algunas promotoras solicitaron a los beneficiarios que entregaran comprobantes de las compras que habían realizado con el dinero proporcionado por el programa, a pesar de que las reglas de RPS no estipulaban ninguna condición semejante (IFPRI, 2005)

Adicionalmente, la incorporación de la dimensión de género en el diseño de los programas de asistencia es importante al considerar la sobrecarga de trabajo que puede implicar la participación de las mujeres como promotoras (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004). Para ilustrar estas tensiones, se puede recurrir al testimonio de las mujeres de *Oportunidades*: ellas señalan que el programa les

significa demasiado tiempo, debido a los requerimientos de participación en sus actividades y al aumento en la carga de trabajo que antes era hecho por los niños (Adato, y otros, 2000). En este mismo programa, se apreció que algunos hombres no estaban contentos con el tiempo que pasan fuera de casa las promotoras, situación que generó conflictos y abandonos. En todo caso, también hubo solidaridad entre las mujeres para revertir los efectos de las reacciones masculinas (Adato y otros, 2000; González de la Rocha y Escobar, 2002).

En este ámbito, se ha planteado la necesidad de revisar críticamente el supuesto de que las mujeres están predispuestas a servir a sus familias y comunidad a través de su trabajo de mantenimiento de las redes sociales que permiten la creación del capital social, lo que lleva a que muchas de las tareas vinculadas al funcionamiento de los programas recaigan en manos femeninas (González de la Rocha, 2003). Igualmente, la aplicación de un enfoque de género en los programas de transferencia implica considerar tanto a las mujeres como a los hombres, y no solamente a las primeras. Esto es particularmente relevante atendiendo a las reacciones que manifestaron éstos últimos ante la pérdida de poder, y que pueden erosionar el impacto de las transferencias (Armas, 2004).

Por último, con relación a la creación de dependencia, resultan de interés los datos de la evaluación de los Programas de Empleos Directos de Chile. En esta investigación, se encontró que en el período 2000 - 2004, los beneficiarios permanecieron durante 18.5 meses en los programas, lo que equivale a la tercera parte del tiempo total en los 4,5 años de referencia. No obstante estos programas tienen objetivos de generación de empleo transitorio, se observó una baja tasa de rotación: en rigor, un 58% de los beneficiarios de las iniciativas que proporcionan empleo directo en Chile se encontraban, al año siguiente de su ingreso al sistema, en el mismo programa o bien en otro (Bravo, Contreras y Medrano, 2004). Igualmente, Reinecke (2005) señala que Jefes y Jefas de Hogar tuvo un costo relativamente alto por beneficiario, a pesar de la baja remuneración pagada, debido a que los beneficiarios permanecieron por más tiempo del previsto en el programa.

### **c. Conflictos, toma de decisiones y calidad de las relaciones familiares**

La modalidad de entrega de las transferencias a las madres parece constituir una buena aproximación desde el punto de vista del uso del dinero, debido a que se ha observado que las mujeres administran de manera más eficiente las ayudas económicas que los hombres (IFPRI, 2002, 2005). Los estudios realizados sobre *Oportunidades* indican que las mujeres apoyan la práctica de que sean ellas quienes reciben las transferencias, porque son más responsables, están más preocupadas por los niños y conocen mejor las necesidades del hogar. Al mismo tiempo, las mujeres señalan que la mayoría de los hombres aceptan el papel de la mujer en el programa, porque la transferencia ayuda a la familia como un todo (Adato, y otros, 2000)

La entrega de la transferencia a las mujeres ha posibilitado que éstas desempeñen un rol de provisión en la familia, lo cual ha aumentado su protagonismo y ha generado un mayor reconocimiento de su papel dentro del hogar (Armas, 2004; Adato y otros, 2000; IFPRI, 2005). Las investigaciones sobre *Oportunidades*, PETI, Beca Escuela y Bono Solidario revelan que las madres han evidenciado grados crecientes de empoderamiento psicológico (Zimmerman, 1995), los que se expresan en el incremento de su auto – confianza y su autoestima y una mayor “apertura mental” (Armas, 2004; Adato y otros, 2000; Banco Mundial, 2001) En *Oportunidades*, la intervención también ha influido mediante las capacitaciones: las mujeres indican que su conocimiento en áreas de nutrición y prevención de enfermedades aumentó después de su participación en el programa (Adato y otros, 2000).

Sin embargo, se debe considerar que la entrega de las transferencias a las madres produce una modificación parcial en los roles al interior de la familia, y que la evolución de la calidad de las relaciones familiares en sus aspectos funcionales (conflicto, apoyo, comunicación) y de los papeles



y atribuciones de cada uno de sus integrantes en la toma de decisiones, podría estar condicionada por la distribución del poder según el género existente en los hogares con anterioridad a la implementación del programa (Armas, 2004). Así, en las familias fuertemente patriarcales, que presenten una configuración muy asimétrica del poder (por ejemplo, alta concentración de los recursos y de la toma de decisiones por parte de las parejas masculinas), sería esperable un deterioro del apoyo familiar funcional y la no-variación sustantiva de los patrones de toma de decisiones.

La evidencia relativa a los efectos de las intervenciones en las pautas de toma de decisiones al interior de la familia según el género tiende a confirmar la hipótesis propuesta. Por ejemplo, en Bono Solidario de Ecuador, las madres tuvieron dificultades para transformar las transferencias en capacidad de toma de decisiones dentro de la familia (Armas, 2004). En *Oportunidades*, los cambios observados en los patrones de toma de decisiones dentro de las familias fueron modestos. Tanto beneficiarios como no beneficiarios dijeron que las mujeres toman las decisiones sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden sobre los gastos mayores. Esta situación fue más pronunciada entre los esposos con menores niveles educacionales y pertenecientes a etnias indígenas (Adato y otros, 2000).

En todo caso, los datos sobre los efectos de la entrega de las transferencias a las madres en la calidad de las relaciones familiares no son concluyentes. En *Oportunidades*, algunas mujeres señalaron que sus maridos les daban menos dinero después de comenzado el programa, e informantes claves indicaron que algunos hombres estaban tomando las transferencias para sí mismos (Adato, y otros, 2000; González de la Rocha, 2003). Algunas beneficiarias de Bono Solidario debieron desarrollar estrategias para administrar el dinero y evitar que sus parejas lo tomaran. En este programa, los testimonios de las mujeres señalan casos de violencia por parte de sus parejas para quitarles la transferencia (Armas, 2004). Sin embargo, la evaluación de RPS no obtuvo evidencia de maltrato o violencia intrafamiliar vinculada a la participación en el programa, y por el contrario, encontró que la disponibilidad de recursos adicionales tuvo efectos positivos, como la disminución de los conflictos y el mejoramiento de la calidad de las relaciones familiares (IFPRI, 2005).

Por otra parte, los programas de asistencia deben hacerse cargo de la mayor incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina y/o que se encuentran en la fase de expansión del ciclo de vida familiar, cuando se incrementa el número de hijos dependientes. En particular, las mujeres que encabezan hogares con varios hijos pequeños suelen enfrentar tensiones entre sus obligaciones de cuidado de los niños, las tareas del hogar y el imperativo de trabajar para mantener la familia. Estas tensiones se expresan en la falta de tiempo, en la necesidad de cumplir adecuadamente ambos papeles y en las diferentes competencias requeridas para funcionar en ambos planos (CEPAL, 2004).

Para enfrentar estas dificultades, se requieren acciones para apoyar a las mujeres en la compatibilización y organización del tiempo requerido para las actividades laborales y las tareas domésticas (CEPAL, 2004). En el caso de los programas de empleos temporales, se ha sugerido considerar el trabajo doméstico como una contraprestación más, de manera de minimizar los costos de participación asociados a la pérdida de tiempo para las labores del hogar y permitir la revalorización de este trabajo (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004). En cuanto al ciclo de vida familiar, una experiencia a tener en cuenta es la desarrollada por el programa Puente (Chile), que incluye dentro de la caracterización diagnóstica de las familias beneficiarias una tipología de ciclos de vida familiar, y procura el establecimiento de compromisos familiares en función de esta clasificación. Sin embargo, hasta ahora los programas no han considerado el establecimiento de transferencias diferenciadas según el ciclo de vida familiar.

#### **d. Mujer, empoderamiento y ciudadanía**

En cuanto al desarrollo del capital social, de empoderamiento organizacional y ciudadanía, no todos los programas de transferencias implementados en la región se han planteado explícitamente

este tipo de objetivos. En rigor, se ha criticado a programas como *Oportunidades* porque su modalidad de trabajo se centra en las familias y no involucra a las organizaciones, lo cual limita las *Oportunidades* para el empoderamiento y el desarrollo del capital social (Adato y otros, 2000), y se ha señalado que las iniciativas de asistencia no han logrado operacionalizar adecuadamente el enfoque de capital social en los ámbitos específicos de su gestión y diseño (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004).

Con independencia de la existencia de acciones específicamente orientadas a fortalecer el capital social, en las mujeres de *Oportunidades* se han observado nuevos tipos de relaciones sociales que parecen constituir formas de capital social y empoderamiento. Los encuentros mensuales y las pláticas de salud son instancias en que las beneficiarias tienen una oportunidad para hablar en grupos sobre otros temas, compartir problemas y soluciones y tomar conciencia de que tienen experiencias comunes (Adato y otros, 2000). En cuanto a las promotoras de RPS, la mayoría asumió trabajo extra, brindando apoyo en ferias sobre salud o en grupos de trabajo comunitario y transformándose en líderes de su comunidad. Esto ha facilitado la organización y participación de las mujeres en actividades comunitarias (IFPRI, 2005).

Sin embargo, los procesos de focalización han generado costos comunitarios y psicosociales. En el primer caso, la exclusión de familias pobres ha tenido consecuencias negativas para el capital social intra comunitario. González de la Rocha (2003) señala que el proceso de selección y la exclusión de hogares fue uno de los principales problemas verificados en la operación de *Oportunidades*, lo que se expresó, entre las familias no seleccionadas, en sentimientos de insatisfacción y en conductas de evitación de las actividades del programa. El estudio de Adato y otros, (2000) mostró que tanto beneficiarios como no beneficiarios de *Oportunidades* creen que muchas familias pobres fueron excluidas erróneamente, y que por tanto, las percepciones de los actores locales en torno al significado de la pobreza son muy diferentes de las que constituyen el sistema de focalización impulsado de arriba – abajo.

Una modalidad para minimizar la distancia entre los conceptos de pobreza prevalecientes en los sistemas de selección de beneficiarios y las percepciones y representaciones de la pobreza vigentes es el uso de mecanismos participativos de focalización, como los ranking de riqueza y bienestar, que consideran la inclusión de las comunidades en encuentros comunitarios (Narayan y Rietbergen-McCracken, 1997). El supuesto de esta aproximación es que las comunidades y sus representantes saben mejor que el gobierno central quiénes necesitan ayuda, y también conocen con más propiedad las acciones factibles a desarrollar en el territorio. Sin embargo, en *Oportunidades* se observaron dificultades para la implementación de estos métodos, por cuanto los participantes no se atrevieron a manifestar sus opiniones abiertamente en las asambleas comunitarias (González de la Rocha, 2003).

En el caso de que los programas de asistencia se propongan explícitamente propósitos de organización comunitaria y de creación y/o fortalecimiento del capital social, es útil tomar en consideración los siguientes criterios para analizar y elaborar propuestas de acción desde este enfoque: a) diagnóstico de las dinámicas de cooperación y conflicto prevalentes en las comunidades, b) definición de los impactos esperados en los diferentes tipos de capital social (de unión, de puente y de escalera), c) el uso de herramientas metodológicas que fortalezcan la identidad, asociatividad y liderazgo local, d) consideración del rol de los promotores en lo relativo a sus vínculos con el territorio, la horizontalidad de su labor y su experiencia en iniciativas de desarrollo y, e) fortalecimiento institucional (Arriagada, Miranda y Pavez, 2004)

En todo caso, la entrega de mucha discreción a los actores locales, sin que existan mecanismos suficientes de control ciudadano, puede conducir a ineficiencias y abusos de poder, y a la apropiación del proceso por parte de las élites locales, como ha sido ampliamente documentado en la literatura de los Fondos Sociales (Rao e Ibáñez, 2001). Además, cuando hay corrupción y clientelismo político, el resultado puede ser negativo: por ejemplo, los programas alimentarios

implementados en Perú en la época de Fujimori presentaron errores de focalización relacionados con problemas de clientelismo político. Estas intervenciones mostraron altas tasas de filtración, lo cual se atribuyó a la afiliación de las familias a redes clientelistas con capacidad de organización y presión (Tanaka y Trivelli, 2002). Los programas alimentarios desarrollados durante la administración de Fujimori promovieron la participación y el capital social mediante un enfoque basado en la demanda, con un fuerte rol de organizaciones de mujeres en la distribución de los alimentos. Distintos estudios mostraron que estas organizaciones eran grupos de interés y que presentaron bajos niveles de fiscalización de las acciones de sus dirigentes, los cuales permanecían mucho tiempo en cargos de liderazgo y además tenían responsabilidades en otras organizaciones (Cotler, 2001, citado en Tanaka y Trivelli, 2002)

Así, la combinación de los criterios centrales con algunas facultades de discreción local parece ser la aproximación más adecuada. Por ejemplo, la coordinación nacional del programa puede definir criterios para la focalización, dejando espacio para el desarrollo de procesos locales, tanto en lo referido a la toma de decisiones o en la creación de excepciones a los criterios. La discreción local explícita puede ser construida a través de la definición de proporciones de recursos a asignar en base a criterios estrictos de focalización, y dejando un cierto monto dejado a la discreción local (Pritchett, 2005).

Por otra parte, los programas de transferencias tradicionalmente han sido criticados porque no fomentan el ejercicio ciudadano y no logran garantizar los derechos de sus beneficiarios (Sojo, 2003). En el ámbito de la ciudadanía, cabe preguntarse si son estos programas los llamados a alcanzar este objetivo, considerando sus limitaciones presupuestarias y atendiendo a la existencia de otros actores institucionales, como el sistema educacional, que podrían afrontar con mayores probabilidades de éxito esta tarea. Al mismo tiempo, la materialización de los derechos económicos y sociales considera como condición necesaria la construcción de puentes entre los beneficiarios y los servicios sociales, pero la garantía efectiva de derechos dependerá, en última instancia, de la respuesta de las redes institucionales externas a los programas de asistencia.

De cualquier modo, estas críticas ponen de manifiesto la importancia de la construcción de vínculos entre los programas de transferencias y otros dispositivos de la política pública, como el sistema de protección social más amplio y las instituciones que proporcionan servicios promocionales. En este sentido, una experiencia a tener en cuenta es Chile Solidario, que combina asistencia y promoción y procura la creación de sinergias en 4 dimensiones claves del desarrollo: a) ingresos monetarios, b) capital humano, c) capital social y, d) vulnerabilidad familiar. Esta iniciativa agrega a la política social un sistema de garantías respecto de la obtención de transferencias monetarias directas por parte del Estado, en base a una perspectiva de derechos, y desarrolla acciones proactivas para vincular a los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas Puente con la red de protección social más amplia, incluyendo las pensiones no contributivas y servicios de promoción.

### **e. Sustentabilidad de los impactos**

La evidencia presentada en párrafos anteriores indica que los programas han tenido efectos positivos en distintos indicadores de capital humano educacional en el corto plazo. Pero, ¿qué sucederá con la educación de los niños una vez suspendidas las transferencias?. Esta pregunta es relevante para aquellos programas que no cubren todo el ciclo de escolar de los menores y que en algún momento deberán cortar la entrega de asistencia, así como para las familias que efectivamente hayan enviado sus niños a la escuela como resultado de la transferencia. Tal como indican Das, Do y Ozler (2005), el condicionamiento tiene sentido en tanto las familias no habrían tomado la decisión de mandar a sus hijos a la escuela si no se hubiera impuesto ese requerimiento conductual. En este ámbito, cobran relevancia las percepciones de las familias sobre la educación y el trabajo infantil.

Los estudios realizados en esta materia han arrojado resultados más bien negativos. Por ejemplo, algunos beneficiarios de *Oportunidades* creen que el trabajo infantil permite a los niños insertarse mejor en el mundo adulto, evita la drogadicción y el alcoholismo y es un ahorro para la familia (González de la Rocha y Escobar, 2002). Estos datos son consistentes con los de una encuesta a beneficiarios de PETI: más de la mitad piensa que el trabajo infantil no es negativo para los niños. En el caso de Beca Escuela, en algunos municipios que no entregaron a tiempo las transferencias, los beneficiarios amenazaron con retirar a los niños de la escuela (Banco Mundial, 2001). Pues bien, en ambos casos queda la impresión de que los diseños de los programas encaran lo que sucede al interior de las familias como una caja negra. No hay espacio en los modelos econométricos para las mediaciones cognitivas, o bien para las negociaciones al interior de las familias. Tal como se indica en la simulación de Bourguignon, Ferreira y Leite (2002), lo que sucede dentro de los hogares no se considera en el modelo, por motivos de parsimonia, es decir, para evitar una explicación compleja con demasiados supuestos y variables.

En el ámbito de las decisiones sobre la escolarización de los niños, también adquieren relevancia los sesgos de género. Al respecto, Adato y otros, (2000) encontraron que las mujeres de *Oportunidades* se pronunciaron de manera favorable a la educación de las niñas, pero cuando compararon la importancia de la educación de hijos e hijas, favorecieron a los hombres. Las opiniones de las mujeres fueron mixtas al momento de pronunciarse sobre el apoyo que dan sus parejas a la asistencia de las niñas a la escuela. En el estudio de González de la Rocha y Escobar (2002), se observó que algunas familias manifestaban barreras a la permanencia de los niños en la escuela, las cuáles estaban cruzadas por distinciones de género. Sin embargo, los beneficiarios de RPS Nicaragua señalaron que la educación era igualmente importante para los niños y niñas, no apreciándose sesgos de género (IFPRI, 2005).

¿Qué impacto tienen las transferencias condicionadas en el capital humano?. La respuesta a esta pregunta es central para establecer la apropiación del mecanismo de condicionamiento para quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo. En rigor, de no existir impacto en este ámbito: ¿qué sentido tendría condicionar las transferencias?. Hasta ahora solo se cuenta con estimaciones obtenidas mediante simulaciones, las cuales han establecido, en el caso de *Oportunidades*, una tasa interna de retorno de 8,9% (tomando como base 0,66 años adicionales de escuela generados por la intervención), y para la Red de Protección Social de Nicaragua, un TIR de 11% (considerando que el programa agrega 0,9 años de escuela a los niños beneficiarios). De acuerdo a estas simulaciones, los programas de transferencias condicionadas son rentables en el mediano y largo plazo (Morley y Coady, 2003).

El problema de estas estimaciones es que se construyen sobre una verdadera pirámide de supuestos. Por ejemplo, se supone que el incremento en la oferta de trabajo más educada no afectará el retorno de la educación, y que existirá capacidad suficiente en el sistema educacional, de manera tal que no se verificará la necesidad de transferencias para mejorar la calidad de la educación que reciben los niños. Al mismo tiempo, no se introducen en los modelos las tasas de desempleo que podrían afectar a las cohortes egresadas de los programas, considerándose sólo una corrección que toma en cuenta las tasas de participación en la fuerza de trabajo. En todo caso, los autores de la simulación reconocen que varios de los supuestos no son plausibles para programas de alcance nacional, como *Beca Familia* de Brasil y *Oportunidades* en México (Morley y Coady, 2003).

Finalmente, ¿y mientras no se materialicen los efectos esperados en el capital humano, qué se hace?. Con esta pregunta se alude al hecho de que los programas deben definir criterios de egreso, de manera de minimizar la dependencia y al mismo tiempo incrementar la capacidad de generar ingresos autónomos por parte de las familias. Este ámbito posiblemente sea uno de los más complejos de los programas de transferencias condicionadas, los que habitualmente no han considerado componentes de creación de empleos permanentes. Aquí es clara la necesidad de crear sinergias, integrando los programas de asistencia con las iniciativas de generación de empleo

permanente, debido a que se agregaría a los eslabones educación – salud – alimentación - de la cadena de transmisión inter-generacional de la pobreza el componente inserción en el mercado de trabajo. En este ámbito, se deben destacar iniciativas como Proempleo Chile Solidario, Opciones Productivas (México) y Jóvenes en Acción (Colombia). Proempleo Solidario utiliza los subsidios a la contratación de mano de obra, fomentando la inserción en el mercado formal, y Opciones Productivas entrega microcréditos, destinando una parte apreciable de sus recursos para apoyar a familias residentes en zonas rurales, y empleando otra fracción de las transferencias para la generación de auto empleo.

## Bibliografía

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez (2004), Las redes de protección social: modelo incompleto. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 141.LC/L.2067-P, febrero 2004, Santiago de Chile.
- Adato, Michelle (2000), The Impact of PROGRESA on Community Social Relationships. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. En: [http://www.ifpri.org/themes/progresapdf/Adato\\_community.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresapdf/Adato_community.pdf)
- Adato, Michelle, Bénédicte de la Brière, Dubravka Mindek y Agnes Quisumbing (2000), The Impact of Progresas on Women's Status and Intrahousehold Relations. Final Report. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Armas, Amparo (2004), La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Gobernabilidad democrática e igualdad de género", Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre del 2004, CEPAL. En: [http://www.eclac.cl/mujer/seminario/Amparo\\_Armas.pdf](http://www.eclac.cl/mujer/seminario/Amparo_Armas.pdf)
- Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pavez (2004), Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Serie Manuales N° 36, LC/L.2179-P/E.
- Attanasio, Orazio, Erich Battistin, Emla Fitzsimons, Alice Mesnard y Marcos Vera Hernández (2005), How Effective are Conditional Cash Transfers?. Evidence from Colombia. Briefing Notes 54. The Institute for Fiscal Studies.
- Banco Mundial (2001), *Brazil as assessment of the Bolsa Escola Programs*. En: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_01041107221120](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01041107221120).
- Barrett, Christopher (2002), *Food aid Effectiveness: It's the Targeting, Stupid!*. Applied Economics and Management Working Paper N°. 2002-43. Universidad de Cornell. En: <http://aem.cornell.edu/research/researchpdf/wp0243.pdf>.
- Behrman, Jere y John Hoddinott (2000), An Evaluation of the Impact of PROGRESA on pre-school children height. Washington D.C.: IFPRI. En: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr104.pdf>.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira, and Philippe Leite (2002), *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*, Washington, DC: The World Bank.
- Bravo, David, Carmen Contreras y Patricia Medrano (2004), Informe final evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal. Santiago: Universidad de Chile.
- Cambio Cultural (2005), El plan jefes y jefas de hogar. ¿ En qué gastan el subsidio los beneficiarios?. En: <http://www.cambiocultural.com.ar/investigacion/jefeshogar.htm>.
- CEPAL/OEA - ANEP/FAS (1997), Programa de Alimentación Escolar de Uruguay. Su impacto nutricional y educacional. Montevideo: CEPAL/OEA -ANEP/FAS.
- CEPAL (2004), Panorama social de América Latina. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- Chacaltana, Juan (2003), Impacto del programa "A trabajar urbano". Ganancias de ingreso y utilidad de las obras. Informe Final. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004), Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience. Washington D.C.: Banco Mundial. En: [http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Primers/Targeting\\_paper.pdf](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Primers/Targeting_paper.pdf).
- Das, Jishnu, Quy-Toan Do y Berk Ozler (2005), Reassessing Conditional Cash Transfer Programs. Oxford University Press.

- Departamento Nacional de Planeación, Colombia (2004). Programa Empleos en Acción, condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos a corto. En: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=266](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=266).
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion (2003), Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. Policy Research Working Paper 3165. Washington D.C. Banco Mundial. En: [http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/08/000012009\\_20031208112939/Rendered/PDF/wps3165.pdf](http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/08/000012009_20031208112939/Rendered/PDF/wps3165.pdf).
- Gentilini, Ugo (2005), Mainstreaming Safety Nets in the Social Protection Policy Agenda: a New Vision or the Same Old Perspective?. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Protección Social para la Pobreza Crónica, febrero 2005, Universidad de Manchester. En: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/protection-papers.htm>.
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "México: Oportunidades y capital social, documento presentado al Seminario de la CEPAL "Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: lineamientos para la acción", en Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar (2002). Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En: [http://www.progesa.gob.mx/e\\_oportunidades/evaluacion\\_impacto/2002/Evaluaci%F3n%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf](http://www.progesa.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/2002/Evaluaci%F3n%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf).
- Hoddinot, John y Emmanuel Skoufias (2003), The Impact of Progesa on Food Consumption. *FCND Discussion Paper N° 150*. Disponible en: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp150.pdf>.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002), *Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system: Impact Evaluation*. En: [http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarps/informe\\_eval\\_RPS\\_finalEnglish.PDF](http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarps/informe_eval_RPS_finalEnglish.PDF).
- \_\_\_\_\_(2005), Nicaragua. Red de Protección Social Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza. En: <http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf>.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion (1999), Income Gains to the Poor from Workfare. Estimates for Argentina's Trabajar Program. Policy Research Working Paper 2149. Washington D.C. Banco Mundial. En: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/14/000094946\\_99073007343383/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/14/000094946_99073007343383/Rendered/PDF/multi_page.pdf)
- León, Mauricio y Stephen Younger (2004), Transfers payment, mother's income, and child health in Ecuador. Cornell Food and Nutrition Policy Program Working Paper No. 172 En: [www.he.cornell.edu/cfnpp/images/wp172.pdf](http://www.he.cornell.edu/cfnpp/images/wp172.pdf).
- Ministerio de Salud de Brasil (s/ad). Avaliação final de impacto do programa Bolsa-Alimentação. En: [http://www.fomezero.gov.br/download/estudo2\\_ministeriodasaude.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/estudo2_ministeriodasaude.pdf)
- Morley, Samuel A. and David Coady (2003), *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Morris, Saul, Pedro Olinto, Rafael Flores, Eduardo Nilson y Ana Figueiro (2004), Conditional cash transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of the preschool children in Northeast Brazil. *The Journal of Nutrition*, 134, 2336-2341.
- Narayan, Deepa y Jeniffer McCracken (1997), Participatory Monitoring and Evaluation: A Resource Kit for Participation and Social Analysis. En: <http://www.worldbank.org/participation/tools&methods/toolkitsmanuals.htm>.
- Parker, Susan y Emmanuel Skoufias (2000), The Impact of PROGRESA on Work, Leisure And Time Allocation. Washington, D.C.: International Food Policy. En: [http://www.ifpri.org/themes/progesa/pdf/Parker\\_Skoufias\\_timeuse.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progesa/pdf/Parker_Skoufias_timeuse.pdf).
- Pritchett, Lant (2005), The political economy of targeted safety nets. Social Protection Discussion Paper Series n° 0501.
- Programa Mundial de Alimentos (2000), Promotion of sustainable development of Andean micro-watersheds. En: [www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).
- \_\_\_\_\_(2001a), Country programme- Honduras 2002-2006. En: [www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)
- \_\_\_\_\_(2001b), Country programme- Nicaragua 2002-2006. En: [www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)
- \_\_\_\_\_(2001c), Country programme- Guatemala 2002-2004. En: [www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)
- \_\_\_\_\_(2002), Country programme- Bolivia 2003-2007; May 2002; En: [www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).
- Rao, Vijayendra y Ana María Ibáñez (2001), The social impact of Social Funds in Jamaica: A Mixed - Method Analysis of Participation, Targeting and Collective Action in Community Driven Development. En: [http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/03/22/000094946\\_03030704153291/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/03/22/000094946_03030704153291/Rendered/PDF/multi0page.pdf).

- Ravallion, Martin (1998), Appraising Workfare Programs. Policy Research Working Paper WPS1955. Washington D.C.: Banco Mundial. En: <http://povlibrary.worldbank.org/library/view/8147>.
- \_\_\_\_\_(2003), Targeted transfers in Poor countries: revisiting the trade-offs and policy options. En: <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/88DECE6454C48F1A85256D3300727B63?OpenDocument>.
- Reinecke, Gerhard (2005), Income protection through direct employment programmes: recent concepts and examples from Latin America. *International Social Security Review*, Vol 58, 2-3.
- Samaniego, Norma (2002), Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación. Serie Macroeconomía del Desarrollo 18. Santiago, CEPAL En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/4/LCL1834PE/lcl1834e.pdf>.
- Schultz, T. Paul (2000), Progresas' Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99." Washington, DC: International Food Policy Research Institute. En: [www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Schultz\\_attend.Pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Schultz_attend.Pdf).
- Skoufias, Emmanuel y Bonnie McClafferty (2001), Is PROGRESA. Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI. FCND Discussion Paper N° 118. Washington D.C.: IFPRI. En: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr118.pdf>.
- Sojo, Ana (2003), Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL* 80, 121-140.
- Subbarao, Kalanidhi. (2002), Perturbaciones sistémicas y protección social: función y eficacia de los programas públicos de empleo. Serie de Informes sobre Redes de Protección Social.
- Tabor, Steven (2002), Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs. Social Protection Discussion Paper No. 0223.
- Tanaka, Martín y Carolina Trivelli (2002), Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori. Documento de Trabajo n 121. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Teruel, Graciela y Benjamín Davis (2000), Una evaluación del impacto de los apoyos en efectivo de PROGRESA sobre las transferencias privadas entre los hogares. PROGRESA Report: 2000. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Zimmerman, Marc (1995), *Psychological Empowerment: Issues and Illustrations*. *American Journal of Community Psychology*, 5, 23, 581-598.

## **VI. Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia las familias**

---





## **A. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas**

---

*Rosario Aguirre*

### **Introducción**

La crisis económica de la región, las transformaciones de los Estados y la orientación de las políticas sociales en las últimas décadas se encaminaron a privatizar la responsabilidad por el bienestar social, transfiriendo a otras esferas –familias, comunidades y mercado– tareas que en ciertos casos los Estados dejan de cumplir. También puede observarse que no llegan a constituirse nuevos campos de actuación como respuesta a nuevas necesidades que no logran configurarse como derechos. Estas nuevas necesidades se vinculan al aumento de la población dependiente de adultos mayores y al aumento generalizado de la actividad económica de las mujeres, particularmente –aunque no exclusivamente– de las madres, lo cual plantea en nuevos términos la pregunta de las obligaciones y los derechos al cuidado de los integrantes de las familias y de las responsabilidades estatales en este campo.

En este trabajo se sostiene que los cuidados familiares –que se distinguen del trabajo doméstico– constituyen un campo de actuación de las políticas hacia las familias en tanto conforman un ámbito de actuación con sus actores y sus instituciones. La preocupación fundamental es contribuir a la construcción de los cuidados como

problema público objeto de políticas. Se aspira a que adquieran visibilidad y que sean valorados por su contribución al bienestar social a través de la producción de conocimientos y de la discusión y difusión de argumentaciones y propuestas.

Se trata de "desprivatizar" este tema para que la cuestión relativa a quien se hace cargo de las personas dependientes forme parte del análisis académico y político sobre la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

Mirado desde la perspectiva de la equidad se trata de lograr que disminuya la desigual e injusta división del trabajo según sexo en el cumplimiento de las funciones familiares a fin de promover la igualdad de oportunidades de mujeres y varones de distintas generaciones y estratos sociales.

## **1. Los cuidados familiares como uno de los campos de actuación de las políticas públicas**

Este es uno de los campos de actuación de las políticas hacia las familias las que configuran un conjunto heterogéneo y fragmentado que podríamos reunir en cinco grupos:

1. Las políticas que regulan los matrimonios y la convivencia y las que crean condiciones favorables para la formación de parejas (en sentido amplio), como las políticas habitacionales y de empleo, especialmente para los jóvenes.
2. Las políticas que aseguran las funciones reproductivas y particularmente las condiciones de fecundidad deseada. Ello tiene que ver con cuestiones vinculadas a la salud sexual y reproductiva, a la educación sexual y a las normas de protección de la maternidad (beneficios asociados a los hijos, licencias postnatales y para lactancia, asignaciones familiares).
3. Las políticas que tienen que ver con las relaciones familiares y que aseguran los derechos humanos de sus integrantes. Especialmente, las políticas sobre violencia doméstica e intrafamiliar, el abuso sexual y el maltrato a niños y personas mayores. Se trata de una legislación y medidas de apoyo a los más vulnerables, niños, mujeres, adultos mayores.
4. Las llamadas políticas de conciliación entre vida familiar y trabajo extradoméstico que además de las clásicas medidas relacionadas con las licencias postnatales y para la lactancia, incluyen actualmente los permisos parentales.
5. Las políticas relativas a la prestación de servicios para el cuidado de niños, adultos mayores dependientes y enfermos, tanto a nivel micro como de las instituciones. En tanto políticas que buscan replantear los contratos de género y generacionales, implícitos en las relaciones de cuidado, es un campo de actuación y de debate aún poco desarrollado en nuestra región.

## **2. Cambios recientes que inciden en las funciones familiares de cuidado**

La persistente tendencia a la elevación de los niveles educativos de la población femenina y el aumento generalizado de la actividad económica de las mujeres, particularmente de las madres, fenómeno extendido en nuestros países contribuye al déficit de cuidados. En todos los países de la región la tasa de actividad de las mujeres entre 20 y 44 años de edad con hijos aumentó en los últimos años, así como la aspiración de autonomía económica y de posibilidades de desarrollo personal. Sin embargo, la provisión pública de servicios de cuidado infantil para los más pequeños

sólo está dirigida a los sectores más pobres de la población, con niveles bajos de cobertura, al mismo tiempo que se va desarrollando una creciente mercantilización del cuidado infantil para los sectores sociales que pueden pagarlos (ver Aguirre, 2003).

Los cambios demográficos, particularmente el aumento de la proporción de las personas mayores de 65 años en la población total, fenómeno mundial debido a la baja natalidad y al aumento de la esperanza de vida plantean importantes dilemas de tipo económico, social y político. Los datos para 2000 revelan que los países del cono sur son los que alcanzan la mayor proporción de adultos mayores: el 9,8% en Argentina, el 7,2% en Chile y el 12,9% en Uruguay. Es objeto de preocupación el incremento de los gastos sanitarios y asistenciales y el creciente peso de los inactivos en el sistema de seguridad social. Menos atención merece la presión sobre las familias para la prestación de servicios. Esta presión está en aumento por el “envejecimiento dentro del envejecimiento” que refiere al aumento de las personas mayores de 75 o de 80 años dentro de la población mayor. Esta población cuenta cada vez con mayor número de población femenina (feminización del envejecimiento) debido a las crecientes diferencias favorables a las mujeres en la esperanza de vida. Así por ejemplo, el índice de feminidad de la población de 80 y más años era en el año 2000 en los países del cono sur de 200 en Argentina, 188 en Chile y 197 en Uruguay (CEPAL, 2005). Frente a las crecientes necesidades de cuidados y la ausencia de personas disponibles para hacerse cargo gratuitamente de ellos, el sector mercantil de cuidados para los adultos mayores dependientes y enfermos ha adquirido en la última década un importante desarrollo.

Diversos autores llaman la atención sobre los cambios culturales y las disposiciones personales por la propagación de una visión más individualista de las relaciones sociales. Crecientemente la uniones de las parejas no implican responsabilidad de por vida y los hijos no son la única fuente de realización personal, pero al mismo tiempo existe el mandato cultural hacia la promoción del desarrollo de los niños en todas sus facetas, que trae consigo nuevos deberes lo cual para algunas familias de sectores medios y altos se convierte en trabajo real de gestión de la educación (Beck Gernsheim, 2003). Aunque no se disponen de evidencias empíricas para los países de nuestra región, es probable que el costo de tener un hijo para estos sectores sea crecientemente alto.

Otra fuente de tensión en relación con la disposición hacia la autonomía y autorrealización de los miembros de las familias es la dependencia familiar de los hijos adultos jóvenes que viven con sus padres, con lo cual la inversión parental hacia los hijos tiende a mantenerse durante más tiempo. En Uruguay se encontró que en la última década ha aumentado el número de hogares con hijos de 25 a 30 años que continúan viviendo con sus padres. Ello puede implicar la necesidad de cuidar simultáneamente de los hijos y de los padres y que el período de la vida en que hay que cuidar de personas dependientes se extienda más.

En la vida privada, el déficit de cuidado es más notorio en familias donde las madres trabajadoras - casadas o solteras- no reciben ayuda suficiente de sus parejas o familiares, constituyendo una fuente de tensiones importante, especialmente para las mujeres. En el ámbito público, el déficit de cuidado se ve -entre otros indicadores- en la insuficiencia de atención que prestan las políticas sociales a la situación de las madres de niños pequeños, de los ancianos, de los enfermos, de los impedidos. Debe destacarse la insuficiencia de información sobre la cobertura de los servicios hacia estos sectores. A vía de ejemplo, el indicador sobre cobertura de los servicios de cuidado infantil, sobre todo para los niños de 0 a 3 años, no es calculado en la mayoría de los países latinoamericanos.

### **3. El aporte de la noción de cuidado**

Es importante considerar las actividades de cuidado separadamente del trabajo doméstico porque define un campo de problemas de investigación y de intervención social con sus actores, sus

instituciones, sus formas relacionales, un campo que se sitúa en el intersección entre las familias y las políticas sociales (Letablier, 2001).

En nuestra región hasta el presente los debates académicos sobre este concepto son incipientes. En los países anglosajones estos debates impulsados por las corrientes feministas en el campo de las ciencias sociales se remontan a los años 70. El concepto de cuidado se fue construyendo progresivamente sobre la observación de las prácticas cotidianas y mostrando la complejidad de arreglos que permiten cubrir las necesidades de cuidado y bienestar.

Las investigaciones realizadas principalmente en los países de la Unión Europea, a partir de experiencias particularmente de los países nórdicos y también de Italia y Francia, introdujeron una aproximación de género en un campo que ignoraba esta dimensión: el de las políticas sociales y los Estados de bienestar. Se ha mostrado que el carácter doméstico de los cuidados ha sido la base para la exclusión de las mujeres de los derechos ciudadanos propugnando un concepto de ciudadanía social que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad (véase, por ejemplo, Lewis, 1992; Orloff, 1993; Sainbury 1996 y 2000; Saraceno, 2004).

En términos generales, podemos concebir el cuidado como una actividad femenina generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el cuidado inmaterial que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Supone un vínculo entre el que brinda el cuidado y el que los recibe. Está basado en lo relacional y no es solamente una obligación jurídica establecida por la ley sino que también involucra emociones que se expresan en las relaciones familiares, al mismo tiempo que contribuye a construirlas y mantenerlas. En ese sentido Arlie Russell Hochschild (1990) indica que: El cuidado es el resultado de muchos actos pequeños y sutiles, conscientes o inconscientes que no se pueden considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo .... Así nosotras ponemos en el cuidado mucho más que naturaleza , se pone sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo.

Puede ser provisto de forma remunerada o no remunerada. Pero también fuera del marco familiar, el trabajo de cuidados está marcado por la relación de servicio y de preocupación por los otros. El cuidado es pago o impago como consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y el sistema de género imperante.

El cuidado puede ser clasificado en dos grandes tipos: el cuidado proporcionado a niños, niñas y adolescentes en el que junto a la obligación hay una fuerte fuente de gratificación y por otro lado, el cuidado que se dedica a la atención para hacer frente a una enfermedad, crónica o aguda, llamado cuidado asistencial (Murillo, 2003).

En el caso del cuidado infantil hay una frontera difusa entre actividades de cuidado y las actividades propias de la educación inicial, por lo cual la noción de cuidados presenta particular interés para poner de manifiesto actividades que de otra forma permanecerían ocultas.

En el caso del cuidado de las personas mayores dependientes existe también dificultades para que las tareas que integran el cuidado sean reconocidas como tales cuando son prestadas de manera informal. Una clave para entender esta situación la proporciona Soledad Murillo (2003) cuando precisa que el cuidado está inmerso en la lógica del sacrificio, un sacrificio que puede entrañar -sin pretenderlo- un grado de reconocimiento social. A pesar de que la enfermedad se cronifique, y ésta termine por saquear el tiempo a quien lo prodiga.

#### **4. ¿Qué sabemos sobre el trabajo de cuidado y las personas cuidadoras?**

Las investigación sobre los cuidados familiares desde la óptica de género recién se está configurando en esta última década como un campo de investigación, de forma incipiente en

nuestra región y con mayores desarrollos en los países europeos.<sup>123</sup> Sin pretender realizar un análisis del estado del arte en la materia, señalaré algunos trabajos que aportan conocimientos nuevos y útiles para el desarrollo de argumentaciones tendientes a mostrar la relevancia de los problemas planteados por los cuidados y la necesidad de que se le preste atención por parte de las políticas públicas.

Las encuestas sobre Uso del Tiempo permiten operacionalizar la noción de cuidados familiares a través del tiempo que se dedica a las diferentes actividades. En los países donde se han realizado encuestas de este tipo – todavía no comparables entre sí- muestran que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo no remunerado familiar. Así por ejemplo, la encuesta sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado realizada en Montevideo y el área metropolitana en el año 2003 muestra que cuando hay niños en el hogar las mujeres son las cuidadoras principales en el 90% de los hogares y que las responsables de las tareas no remuneradas en los hogares son en un 65% a la vez mujeres que realizan trabajo extradoméstico (ver Aguirre y Batthyány, 2005). En este estudio se encontró que el tiempo promedio total dedicado en los hogares a las tareas de cuidado de los menores de 12 años es de 43 horas semanales, equiparable a una jornada laboral completa. La responsable de las tareas del hogar cumple con el 63% de esas horas (27 horas), mientras que otros miembros del hogar cumplen el 37% restante (16 horas). Si bien la existencia de niños pequeños aumenta el número de horas de cuidado llama la atención la cantidad de horas que insume el apoyo a los trabajos domiciliarios (“los deberes”) de los escolares (5 horas semanales promedio) a cargo mayoritariamente de madres que tienen jornadas laborales extradomésticas, indicador del sobretrabajo que genera el sistema educativo sobre las madres de los escolares.

Por otra parte, estudios sobre la producción doméstica de salud y sus relaciones con el sistema institucional público han dado luz a través de estudios de caso a la necesaria consideración de los cuidados domésticos en las políticas públicas de salud (ver por ejemplo los trabajos de Patricia Provoste, 2004 para Chile y de Soledad Murillo, 2003 para España).

Una línea de investigaciones muy innovadoras han sido impulsada en España por María Ángeles Durán (1999) en torno a los “costes invisibles”, sobre todo en tiempo, de la enfermedad y en cuanto a las expectativas de futuro en el cuidado no remunerado de la salud teniendo en cuenta los cambios demográficos y las nuevas tecnologías.

Desde otra perspectiva, un estudio reciente sobre prestaciones no contributivas a la seguridad social en Uruguay (Pugliese, 2004) mostró la existencia de la imposición de la “solidaridad familiar obligatoria” en el caso de pensiones a la vejez e invalidez. Reglamentariamente se establece que para acceder a las prestaciones se deben computar los ingresos de todos los miembros del hogar los que no deben superar los tres salarios mínimos. Un límite muy bajo para aquellos hogares que han adoptado una estrategia de convivencia en hogares extendidos, que debido al número de integrantes, pueden llegar a superar esa suma. Los casos estudiados muestran las tensiones que genera entre los integrantes de los hogares (especialmente a las mujeres) la imposición de la obligatoriedad de prestación de servicios gratuitos.

Este trabajo coincide con otros que señalan el carácter ambivalente del cuidado. Así Izquierdo (2003) señala que el cuidado puede estar íntimamente unido al maltrato.

Por otra parte, en las últimas décadas en el plano internacional se produciendo un descubrimiento de los cuidadores/as (tomando la expresión de María Teresa Buzo, 1998), aunque hayan existido siempre. Se ha puesto la atención en las condiciones de vida de los cuidadores de enfermos crónicos y el impacto sobre los cuidadores del cuidado prolongado a ancianos. Otro aspecto del problema es destacado por Murillo (2003) quien sostiene que es preciso legislar a favor

---

<sup>123</sup> La Comisión Europea financia un estudio comparativo sobre el estado de la investigación sobre cuidado social en el que participan Finlandia, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido. El proyecto llamado SOCCARE estudia las posibilidades de que disponen las familias para hacer frente al cuidado combinando de un modo flexible el cuidado formal e informal (SOCCARE, 2001).

de quienes se hayan encargado con el cuidado prolongado, asistencial y afectivo de las personas mayores, o con enfermedades crónicas. Sostiene que resulta obsceno que aquellos sujetos que han obviado su responsabilidad, pretendan reivindicar los mismos derechos patrimoniales, conforme a las leyes adscritas a la legitimidad enarbolando su rol de herederos.

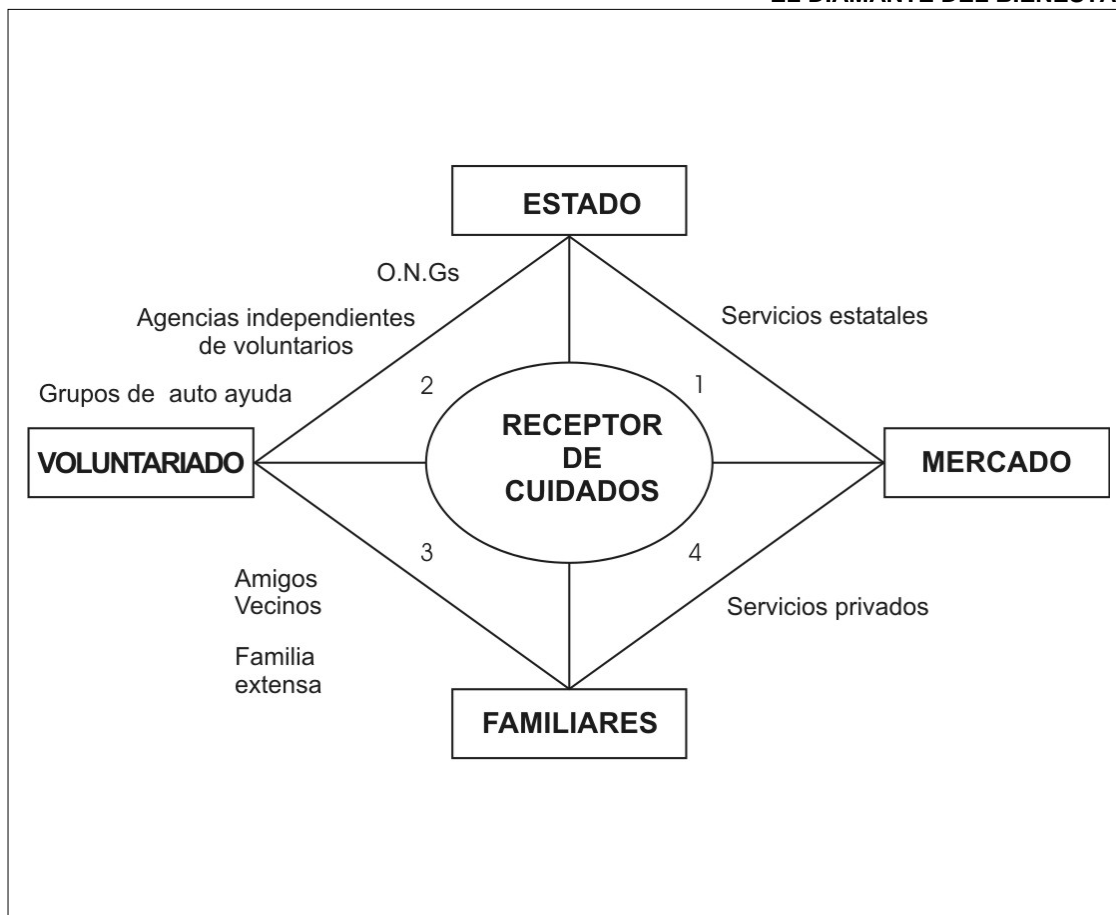
### 5. ¿Quién asume la responsabilidad del cuidado de las personas dependientes? División del cuidado entre diferentes esferas institucionales y modelos de bienestar

La pregunta acerca de quien asume los costos del cuidado de las personas dependientes, tiene implicancias a nivel macro y a nivel micro. A nivel macrosocial, se plantea la cuestión de cómo encarar la división del bienestar entre estado/familia/ mercado/comunidad. A nivel microsocia, se vincula con la división de tareas ente varones y mujeres y entre generaciones. Ello supone cambios en los contratos de género y entre generaciones.

El siguiente esquema muestra la división del cuidado (trabajo, responsabilidad, costo) de niños y mayores dependientes entre el Estado, el mercado, la familia y la comunidad. Empíricamente se debería analizar la infraestructura del cuidado (servicios y transferencias de dinero, bienes y tiempo) prestada por las distintas esferas y la distribución de la provisión entre sectores: Estado, voluntariado, mercado y familiares.

Gráfico 1

EL DIAMANTE DEL BIENESTAR



Fuente: El Diamante del Bienestar de Evens Pilj y Ungerson (1994).

En el esquema que se presenta a continuación que recoge aportes de analistas feministas de los regímenes de cuidado (fundamentalmente Sarraceno, 1995 y Sainsbury, 2000) se esbozan las dos orientaciones principales: familista y desfamiliarizadora con sus principales dimensiones.

En el régimen familista típico la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. Empíricamente puede suceder que las mujeres trabajen en forma remunerada y desarrollen distintas estrategias para conciliar trabajo y familia. María Ángeles Durán (1999) distingue varias de ellas como la reducción de objetivos tanto en el plano laboral como familiar, la delegación que consiste en interrumpir la producción de un servicio para trasladarlo a otra persona y la secuencialización que consiste en alternar la producción para la familia y para el mercado que es lo que buscan las excedencias y las licencias maternas. Es decir, que pueden existir estrategias y medidas de conciliación que en realidad hacen posible mantener la división sexual del trabajo.

En el régimen desfamiliarizador hay una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado. Los procesos de desfamiliarización pueden ser muy variados y seguir diferentes ritmos y así ha sido históricamente. Depende del peso que tengan los servicios del Estado, de la extensión de los servicios lucrativos y de la implicación de las familias y las redes informales.

Los supuestos ideológicos del régimen familista son la centralidad de la institución del matrimonio legal y una rígida división sexual del trabajo. Se admiten intervenciones públicas dirigidas a las familias con carácter subsidiario. En cambio, los supuestos ideológicos del régimen desfamiliarizador es el cuestionamiento de la separación privado-público lo cual conduce al planteo de políticas activas. La base de la admisión de beneficios en el primer caso es la necesidad y se contemplan medidas dirigidas a proteger a las madres solas. En el segundo la base de admisión de derechos es la ciudadanía o la residencia y los beneficios se otorgan a los individuos. El trabajo asistencial de cuidado en el régimen familista es no remunerado y la unidad que recibe los beneficios la familia, mientras que en el desfamiliarizador el trabajo es remunerado siendo la unidad que recibe los beneficios el individuo. El primer modelo es sostenido por religiosos y conservadores y el segundo por un conjunto de actores entre los que se cuentan el movimiento de mujeres, feministas, empresas proveedoras de servicios y trabajadores de las mismas y las organizaciones de autoayuda y de familiares de enfermos. En el primero no se mide el nexo existente entre familia y bienestar, en el segundo modelo es posible realizar mediciones directas o indirectas de la contribución de las familias a la economía y a la sociedad a través de diferentes indicadores como la cobertura de los servicios, el uso del tiempo en las actividades de cuidado, la demanda potencial y real de servicios.



Cuadro 1

**DIMENSIONES DE VARIACIÓN DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR**

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>RÉGIMEN FAMILISTA</b>	<b>RÉGIMEN DESFAMILIARIZADOR</b>
Responsabilidad principal del bienestar	Las familias/las mujeres en la red de parentesco	Estado y mercado
Supuestos ideológicos	Centralidad del matrimonio legal y división sexual del trabajo Subsidiaridad	Cuestionamiento privado/público  Políticas familiares activas
Base de admisión de beneficios	Necesidad Madres/esposas	Ciudadanía/residencia
Trabajo asistencial de cuidado	No remunerado	Remunerado
Unidad de beneficios	Hogar o familia	Individuo
Actores	Religiosos Conservadores	Movimiento de mujeres/feminista Empresas proveedoras de servicios y trabajadores Movimientos de autoayuda
Medición nexo familia- bienestar	Caja negra	Mediciones directas e indirectas (cobertura servicios, transferencias, medición tiempo cuidados, demanda real y potencial, etc.)

Fuente: Adaptado de Saraceno (1995) , Sainsbury (2000)

## 6. Los cuidados como problema público. Debates con múltiples actores

El problema de los cuidados afecta más a las mujeres que a los hombres, por lo cual existen dificultades en considerarlo como un tema relevante y de interés general, lo que no es ajeno al hecho de que las mujeres tienen menos poder en los espacios en que se detenta la representación institucional. Se requieren acciones específicas para dar impulso al debate sobre la socialización de los cuidados y para que las instituciones aumenten su implicación, tanto a nivel central como territorial.

La reflexión feminista y la acción política de las mujeres y de la sociedad en su conjunto colocaron el tema de la violencia doméstica en la agenda pública (Araujo, Guzmán y Mauro 2000). Se necesitaría un esfuerzo similar para colocar los cuidados como tema de la agenda, tanto en lo referente al reparto del trabajo entre los integrantes de las familias, como en lo referente a la implicación institucional directa en los cuidados.

Los argumentos centrales que justifican el tratamiento del tema como problema público refieren a que:

1. Los hechos relativos al cuidado de los dependientes no es algo propio de la esfera privada, debe formar parte del debate sobre los derechos de ciudadanía y sobre la democracia.
2. La concepción liberal de la democracia ha sostenido la ficción de que el ciudadano es autónomo, autosuficiente y establece relaciones contractuales. Las ciudadanas y los ciudadanos son autosuficientes y dependientes, ambas cosas a la vez, por más que hay

períodos de la vida en que prevalece la autosuficiencia y otros en lo que prevalece es la dependencia.<sup>124</sup>

3. La consideración del cuidado y de la dependencia conduce a tener en cuenta que dependemos unos de otros y que los individuos requieren de la sociedad y de la comunidad para que le proporcionen soporte.
4. Siendo las mujeres quienes contribuyen en forma desproporcionada al bienestar social a través de todos los servicios no remunerados, es justo que deban subirse los presupuestos en aquellas partidas que más directamente afectan a las mujeres como es el caso del cuidado de las personas dependientes (niños, mayores, enfermos, minusválidas).

La interrogante central a responder es cuáles pueden ser las configuraciones posibles para resolver las necesidades y el reparto de los cuidados teniendo en cuenta los costos económicos y las pautas culturales sobre los cuidados de los distintos sectores sociales.

Otros núcleos problemáticos a considerar son las cuestiones que refieren a la calidad de los servicios públicos y privados, la devaluación de los trabajos y de las trabajadoras asalariadas que a ellos se dedican y la necesidad de que se tengan en cuenta consideraciones científicas y profesionales en los mismos, el reconocimiento y el rol de los sistemas no convencionales o alternativos.

Por lo tanto, las políticas dirigidas a las familias en relación con el cuidado encierran una serie de asuntos a debatir en el plano cultural, social y económico y abre un amplio espacio para la búsqueda de alternativas en la que deberán estar presentes distintas voces. Este debate público debería promover la construcción de nexos entre quienes están trabajando a nivel académico y quienes están ubicados en las esferas político-decisionarias (funcionarios y responsables políticos), evitando la segmentación institucional y sectorial que dificulta los enfoques integrales y la coordinación de políticas, sobre todo en lo que se refiere al sistema de salud, a la protección social y a los nuevos servicios sociales. La reflexión conjunta debe contribuir a la construcción del “ sujeto de las políticas”, integrando las voces de las organizaciones de mujeres y feministas, las organizaciones que demandan y ofertan servicios de cuidado y las que luchan contra la enfermedad y por la ayuda a los enfermos.

## Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2003), *Género, ciudadanía social y trabajo* Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Aguirre, Rosario y Karina Batthyány, (2005), *El cuidado infantil en Montevideo. Análisis de resultados de la encuesta sobre uso del tiempo: desigualdades sociales y de género*, Universidad de la República, UNICEF, Montevideo, Uruguay.
- Araujo, Katia; Virginia Guzmán, Amalia Mauro, (2000), “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”, *Revista de la CEPAL N° 70*, Santiago de Chile.
- Bazo, María Teresa (1998), “Vejez dependiente, políticas y calidad de vida”, *Papers*, Barcelona, España.
- CEPAL (2005), *Estadísticas de género*, consultado en Internet: [http:// eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles](http://eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles).
- Del Valle Teresa (2003), “Contenidos y significados de nuevas formas de cuidado”, en SARE 2003, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, España
- Durán, María Ángeles (1999), *Los costos invisibles de la enfermedad*, Fundación BBV, Madrid, España.
- Esping-Andersen, Gosta (1999), “Público, privado, solidaridades intermedias”, en Pennacchi Laura, *Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social*, Losada, Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_(2000), *Fundamentos sociales de las economías industriales*, Primera Edición, Ariel Sociología, Barcelona, España.

<sup>124</sup> En esta línea argumental se encuentra el trabajo de Izquierdo (2003).

- \_\_\_\_\_ (2001), ¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactor en Europa, en *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*, varios autores, SIEMPRO, Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- Gernsheim, Elizabeth (2003), *La reinención de la familia. En búsqueda de nuevas formas de convivencia*, Piados Contextos, Barcelona. España.
- Hill, Michael (1996), *Social Policy. A comparative análisis*, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, Gran Bretaña.
- Hochschild, Arlie (1990), *The Second Shift*, Avon Books, California, Estados Unidos.
- Izquierdo, María Jesús (2003), “Contenidos y significados de nuevas formas de cuidado”, en SARE, 2003, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, España
- Letablier, Marie-Thérèse (2001), “Le travail centré sur autrui e sa conceptualisation en Europe”, en *Travail, genre et sociétés*, Dossier, Femmes providentielles, enfants et parents à charge N°6, L’Harmattan, Francia.
- Lewis, Jane (1992), Gender and the Development of Welfare Regimes, *Journal of European Social Policy*, 2,3, Sage. Great Britain.
- Murillo, Soledad (2003), “Cara y cruz del cuidado que donan las mujeres”, en SARE 2003, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, España
- Provoste, Patricia (2003), “Los cuidados domésticos e institucionales de salud y enfermedad provistos por las mujeres”, en SARE 2003, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, España
- Pugliese Leticia (2004), *Programas no contributivos en la Seguridad Social Uruguay*, Tesis de Maestría en Sociología, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- Orloff, Ann (1993), “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations”, *ASR American Sociological Review*, Vol.58, No.3, Estados Unidos.
- Saraceno, Chiara (1995), “A dependencia construida e a interdependencia negada. Estructuras de genero de ciudadanía”, en *O Dilema de Cidadania*, Bonacchi e Groppi Org. UNESP. Sao Paulo, Brasil.
- Sainsbury, Diane (2000), “Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions de genre dans les états providence”, en *Genre et politique. Debats et perspectives*, Folio Essais Gallimard, Paris, Francia.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge University Press, Estados Unidos
- SOCCARE (2001), *Project. Report 1*, European Commission, Brussels, Bélgica [http:// www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare](http://www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare)

## **B. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica**

---

*Ana Rico de Alonso*

### **Introducción**

La familia es una de las formas de organización social más compleja; es un grupo social heterogéneo, complejo y cambiante que reúne en el espacio géneros, generaciones, funciones diferentes y comunes, responsabilidades y dependencias.<sup>125</sup> Su composición, las necesidades y las responsabilidades de sus integrantes, varían a lo largo de la vida, sin que pueda establecerse una escala de complejidad que privilegie a una o a otra forma de organización. Aunque la familia se organiza en un espacio habitacional concreto, sus lazos, sus obligaciones, sus formas de control y de apoyo, trascienden el espacio y la supervivencia diaria.

La heterogeneidad de sus integrantes en distintas etapas del ciclo vital, genera requerimientos de bienestar diferentes, para cuya satisfacción se requiere la articulación entre las funciones que se cumplen en el interior de la familia con otros sectores de la sociedad, como la educación, la salud, el mercado laboral. Por ello, la familia no constituye de manera alguna una estructura aislada y autosuficiente

---

<sup>125</sup>

La familia no se limita a la llamada “familia de residencia” u “hogar”, sino que configura redes extraespaciales de identidad y solidaridad. No obstante, la organización de la supervivencia en el espacio, tiene una significación primordial en el cuidado de las personas.

sino que es parte orgánica de la sociedad dentro de una dinámica de interrelaciones con el contexto socioeconómico y político. Los problemas que enfrenta la sociedad colombiana en la actualidad como el incremento de la pobreza, el cierre progresivo de oportunidades educativas y laborales, la violencia en sus diversas formas, adquieren realidad cotidiana dentro de los grupos familiares.

Las políticas de bienestar de las familias, que deberían garantizar los derechos ciudadanos y las condiciones óptimas de bienestar a cada individuo, son un campo marginal en la gestión pública, lo cual relega al ámbito privado de las familias, la solución a los principales problemas y necesidades que afectan a las y los ciudadanos.

Con base en estas consideraciones, el interrogante central que aborda este trabajo es: ¿en qué medida la orientación de las políticas sociales en general, y la política de familia en particular, responde a la magnitud de las necesidades de las familias colombianas?

Los objetivos de este trabajo son: 1) Presentar una caracterización socioeconómica de las familias de residencia en Colombia, señalando sus principales necesidades; 2) hacer una revisión descriptiva y crítica de los ejes actuales de las políticas de familia, con referencia a otras políticas que inciden sobre el bienestar de las personas y las familias; 3) formular unas recomendaciones para la formulación de una política integral de bienestar familiar.

Para responder a esta pregunta, y de acuerdo con los objetivos planteados, se incluye en un primer capítulo, una sucinta caracterización de la familia desde sus formas de organización y ciclo vital, seguida de un conjunto de indicadores socioeconómicos que reflejan las necesidades de los grupos familiares, y su acceso a bienes y servicios sociales; en el segundo capítulo se hace la revisión de contenidos de la políticas de familia y otras políticas relacionadas con su bienestar, señalando las contribuciones y falencias en términos de su correspondencia con las necesidades y requerimientos de las familias. Se concluye con unas recomendaciones para la formulación de políticas de familia.

## **1. Organización familiar y calidad de vida**

### **a. Tipos de familias: cambio y permanencia**

En el abordaje actual de la familia se encuentra como elemento constante la reiteración de los profundos cambios que ha experimentado en sus funciones básicas de conyugalidad/sexualidad, convivencia y reproducción. No obstante, pese a la magnitud de estos cambios, la estructura o morfología externa de la familia tiene una permanencia en el tiempo, en especial por las siguientes razones:

- La familia sigue organizándose alrededor de estas funciones, y algunos de los cambios no son registrados en los recuentos de censos y encuestas, como la reincidencia conyugal y la recomposición de familias con hijos de uno/a de los/as cónyuges. El registro de familia sigue mayoritariamente mostrando la presencia de un/a jefe, cónyuge e hijos, independiente del tiempo de convivencia, las uniones anteriores, o la filiación de los/as hijos/as. La sumatoria de las categorías de jefe, cónyuge, e hijos, es de 80%.
- Las profundas transformaciones en las relaciones entre sus miembros escapan igualmente al registro estadístico macro; algunas se infieren de la estructura, como el caso de la separación; otras se obtienen de fuentes especializadas que se centran en el individuo y no en la familia, como las de violencia doméstica, desempleo, salud.

Lo anterior no implica la invisibilidad de los cambios familiares, sino un alerta en términos de la necesidad de reconocer la durabilidad de las estructuras familiares, de complementar el análisis con

otros indicadores sociodemográficos y de lograr una compatibilidad creciente entre las múltiples fuentes disponibles.

En Colombia, al igual que en todos los países de la región, predomina la familia llamada nuclear, organizada en relaciones de pareja y/o de reproducción. En segundo lugar, están las familias extendidas, con una estructura más compleja que incorpora relaciones filiales, parentales, fraternales; la familia compuesta representa un 5% del total de familias, y las personas con parentesco de no-parientes, son el 3% del total de miembros. Por su composición puede asimilarse a la extendida.

De acuerdo con los datos en el cuadro 1 las tendencias de la organización familiar en los últimos años muestran un aumento de las personas que viven solas y de las familias extendidas, junto con una disminución de las formas nucleares de pareja con hijos, y un leve incremento en las monoparentales. Estos cambios pueden asociarse con factores como ganancias en la autonomía de jóvenes y de mujeres adultas, migración de personas solas, rupturas de uniones, parejas duolocales, maternidad no nupcial. El incremento en las formas extendidas, refleja el comportamiento del tejido familiar que recoge a parientes en situación de pobreza, desempleo, desplazamiento, separación, orfandad.

**Cuadro 1**  
**TIPOS DE FAMILIA COLOMBIA 1991, 2002**

Tipos de familia	1991	2002	Cambio Porcentaje
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
Unipersonal	4,7	8,3	76,6
NUCLEAR	64,7	59,2	-8,5
Pareja sin hijos	5,3	6,8	28,3
Pareja con hijos	48,8	40,2	-17,6
Padre con hijos	1,0	1,5	50,0
Madre con hijos	9,5	10,7	12,6
Extensa/compuesta	25,1	27,2	8,4
Sin núcleo	5,5	5,3	-3,6

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de Encuestas de Hogares.

## b. Ciclos vitales de las familias

Las tendencias en los ciclos vitales familiares (cuadro 2), recogen el efecto del envejecimiento y los cambios en la nupcialidad y la fecundidad. Se identifica un aumento de las familias sin núcleo, así como un desplazamiento de las primeras etapas a las más avanzadas. Para el 2002, el 57,1% son familias con hijos de 13 y más años, o parejas mayores sin hijos.

**Cuadro 2**  
**FAMILIAS POR CICLO VITAL, COLOMBIA 1991, 2002**

Etapas del ciclo	1991	2002	Cambio Porcentaje
Sin núcleo*	10,2	13,6	33,3
Pareja joven	3,6	3,4	-5,5
Hijos 0-5	13,7	9,7	-30,2
Hijos 6-12	19,1	16,2	-15,2
Hijos 13-18	32,0	29,4	-8,1
Hijos 19 y +	18,0	22,2	23,3
Pareja mayor	3,4	5,5	61,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: CEPAL, Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares.

Como base del diagnóstico de las condiciones de vida y las necesidades prioritarias de las familias, se han seleccionado algunos indicadores básicos como son: pobreza y desigualdad, empleo y aporte económico, educación y atención a menores, salud, migración y desplazamiento.

### c. Pobreza y desigualdad

La sociedad colombiana experimentó a fines de los años 90 la peor recesión económica de los últimos 70 años, y aunque se registra actualmente una leve recuperación en las tasas de crecimiento económico, ésta no se traduce en mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

**Cuadro 3**  
**POBREZA Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA 1995, 2001**

Indicador	1995	2001
Tasa de pobreza	60	67
Franja de pobreza	29	34
Tasa de pobreza extrema	21	26
Ingreso medio per cápita	251	230
Tasa de pobreza urbana	48	59
Tasa de pobreza rural	79	80

**Fuente:** Vélez E., Carlos Eduardo. "Pobreza en Colombia: Avances, retrocesos y nuevos retos". *Coyuntura Social* 30, Fedesarrollo, junio 2004:53.

Las condiciones de pobreza se hacen evidentes en la distribución de las familias según quintiles de ingreso. La concentración de familias en los quintiles 1 y 2 afecta a las parejas con hijos, a las madres con hijos, y a las familias extendidas; del total de familias en cada una de estas categorías, el 45%, 41,7% y 43,7%, se ubica en los quintiles 1 y 2. En el período en referencia, aumenta la concentración en estos quintiles en las unipersonales, las parejas sin hijos, los padres con hijos y las sin núcleo, como lo consigna el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**TIPOS DE FAMILIA SEGÚN QUINTILES. COLOMBIA 1991,2002**

Tipos de familia	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5	
	1991	2002	1991	2002	1991	2002	1991	2002	1991	2002
Unipersonal	14,1	18,4	4,4	7,0	9,9	10,2	24,1	21,4	47,2	43,0
Pareja sin hijos	5,7	13,8	10,5	8,4	17,2	18,1	27,7	22,4	38,9	37,3
Pareja con hijos	22,8	20,9	22,1	24,1	20,0	19,9	17,8	18,1	17,3	17,0
Padre e hijos	8,1	11,4	12,1	13,2	16,0	19,4	23,8	26,5	40,0	29,5
Madre e hijos	22,4	22,8	19,4	18,9	19,3	19,3	19,6	20,1	19,3	18,9
Extensa	19,3	20,0	22,0	23,7	23,8	24,9	19,8	20,6	13,8	10,6
Sin núcleo	14,6	16,0	12,0	11,4	17,7	17,9	26,4	25,2	29,3	29,5

**Fuente:** CEPAL, Tabulaciones de Encuestas de Hogares

**Nota:** Porcentajes horizontales

Al observar la distribución de familias al interior de los quintiles (cuadro 5), se encuentra cómo en los dos primeros, el 75% corresponde a parejas con hijos y a familias extendidas, proporción que desciende a 64% en los quintiles 3 y 4. De igual manera, las familias con hijos en distintas formas de organización representan el 60% en los primeros, 51% en el tercero y 54% en los más altos.

**Cuadro 5**  
**TIPOS DE FAMILIA POR QUINTILES. COLOMBIA, 2002**

Tipos de familia	Quintil I y II	Quintil III	Quintil IV y V
Unipersonal	5	4	9
Pareja	4	6	9
Pareja e hijos	45	40	43
padre e hijos	1	1	2
Madre e hijos	11	10	9
Extendida	30	33	21
Sin núcleo	4	5	8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de Encuestas de Hogares.

La información anterior se complementa con la incidencia de pobreza en las familias.

**Cuadro 6**  
**PROPORCIÓN DE FAMILIAS EN POBREZA POR TIPO DE FAMILIA Y CICLO COLOMBIA 2002**

Tipo de familia	Total	Sin núcleo	Pareja joven	Etapas I	Etapas II	Etapas III	Etapas IV	Pareja mayor	Total
Total	44,6	29,2	18,8	50,3	56,3	55,4	35,3	34,7	100,0
Unipersonal	28,1	28,1							100,0
Pareja sin hijos	26,0		16,8					32,3	100,0
Pareja con hijos	49,5			50,9	56,3	53,1	24,2		100,0
Padre e hijos	28,6			38,6	49,5	41,8	13,4		100,0
Madre e hijos	45,8			57,4	62,4	54,7	24,7		100,0
Extensa	50,1		28,0	45,4	51,2	61,1	45,4	42,9	100,0
Compuesta	50,3		22,5	47,7	58,7	60,5	40,9	25,7	100,0
Sin núcleo	31,0	31,0							100,0

Fuente: CEPAL, Tabulaciones de las Encuestas de Hogares

Cerca de 45% de los grupos familiares está en condiciones de pobreza; con proporciones por encima de 50% están las parejas con hijos, las monoparentales femeninas y las extensas/compuestas; con proporciones menores, entre 26% y 30%, se encuentran las personas solas, las parejas sin hijos, los padres con hijos y las familias sin núcleo. La mayor vulnerabilidad se encuentra en las etapas I a III, en las que los niveles de pobreza se ubican entre 50% y 56%.

Los costos de crianza y sostenimiento de los hijos en una sociedad en donde prácticamente todos los bienes y servicios son una función de los ingresos familiares,<sup>126</sup> explican parcialmente la magnitud de la pobreza. No obstante, no puede concluirse de estas cifras que los hijos son la causa de la pobreza, sino que la vulnerabilidad se agudiza cuando se requiere distribuir los recursos entre más personas, sin que existan otras acciones redistributivas de la riqueza social. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, 2/3 partes de los niños menores de 5 años en Colombia, son pobres (Fedesarrollo, 2004).

De los adultos mayores, un 35% está en pobreza, situación que se agudiza cuando hacen parte de familias extendidas, las cuales por estar en un ciclo vital más avanzado enfrentan los riesgos de enfermedad y vejez de varios de sus miembros.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Según el estudio de estrategias familiares frente al riesgo (DNP-BID-ICBF-MISIÓN SOCIAL, 2002), bienes como la educación y la salud presentan una alta tasa de elasticidad frente a la pobreza y el desempleo.

<sup>127</sup> La familia compuesta deriva ingresos de rentar el espacio a no-parientes, lo cual puede explicar el menor impacto de la pobreza, en especial al comienzo y al final del ciclo de vida: parejas jóvenes y mayores.



#### d. Empleo, desempleo y aporte económico

De acuerdo con los datos de Encuesta de Hogares, la participación económica de los hombres no experimenta variaciones en los años recientes, con una tasa de 75% en 2003, mientras la de las mujeres urbanas y rurales se incrementa, respondiendo a los cambios familiares y al desempleo o subempleo masculino. La tasa de desempleo femenino era de 49,3% el mismo año, con una tasa urbana de 53,4% y una tasa rural de 38,0%.

Las tasas de desempleo han llegado en el nuevo siglo a niveles sin precedentes en la historia laboral colombiana, como lo evidencian las cifras del cuadro 7. No sólo se capta la magnitud del desempleo juvenil sino la incidencia del trabajo de menores; adolescentes y jóvenes buscan trabajo para complementar precarios ingresos de la familia, e incluso para sustituir a los adultos desempleados. Aunque la tasa disminuye en las edades centrales, muestra una duplicación en el período, en tanto el desempleo de las personas mayores de 56 años se triplica entre 1991 y 2002.

**Cuadro 7**  
**TASA DE DESEMPLEO SEGÚN GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 1991, 2002**

Período	Grupos de edad			
	12 a 17	18 a 24	25 a 55	56 y más
1991	23,8	18,4	7,0	3,9
2002	35,3	33,4	13,8	10,7

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares, 1991, 2002. Datos del II trimestre.

Otra de las expresiones de la crisis laboral y económica, es la proporción de empleo informal que pasa a constituirse en la estrategia obligada de expulsados del sector moderno, de los migrantes y las personas desplazadas, frente a la incapacidad del Estado para generar empleo y la baja capacidad del sistema educativo para calificar trabajadores. Para el año 2004, según la Encuesta de Hogares del DANE, el empleo informal era de 55%, con más incidencia en las mujeres (57%) que en los hombres (54%). La tasa de desempleo total fue de 14,7%, con 9,9% el desempleo masculino y 16,9% el femenino; la tasa de subempleo fue de 31% en este mismo año.

Dentro de las familias, se encuentra el impacto diferencial del desempleo, de acuerdo con el sexo, en las distintas formas y ciclos vitales de las familias. (cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**DESEMPLEO DEL JEFE Y DE MUJERES ACTIVAS DE 15 Y MÁS POR TIPO DE FAMILIA COLOMBIA 1991, 2002**

Tipo de familia	Desempleo del jefe		Desempleo de mujeres de 15 y más años	
	1991	2002	1991	2002
Total	3,0	9,1	12,6	19,4
Unipersonal	4,6	8,3	4,2	8,3
Pareja sin hijos	2,7	7,4	9,4	13,6
Pareja con hijos	2,4	8,2	13,4	20,8
Padre e hijos	0	8,8	17,3	20,1
Madre e hijos	6,2	11,6	10,1	14,8
Extensa	3,1	10,2	13,8	22,3
Compuesta	2,5	7,9	17,0	22,8
Sin núcleo	3,7	11,1	8,7	15,9

Fuente: CEPAL, Tabulados de Encuestas de Hogares

El desempleo del jefe en el período aumenta en todas las familias, en proporciones que duplican y triplican los niveles de 1991. Las tasas más altas (superiores al 10%) las tienen las mujeres cabeza de familia y las/os jefes de familias extensas y sin núcleo; en segundo lugar (tasas

entre 8% y 9%) se ubican los padres con hijos, las personas solas, y los jefes con pareja e hijos. El desempleo es ligeramente menor para los jefes en pareja sin hijos, y en familia compuesta.

El desempleo femenino es muy superior al de los jefes, con excepción de las mujeres que viven solas, y alcanza las mayores proporciones en las mujeres que viven en familias extendidas y compuestas, en pareja y en pareja con hijos.

La gravedad del desempleo no sólo se traduce en la ausencia de ingresos monetarios, base de la supervivencia de la mayoría de las familias, sino que repercute sobre la formación y conservación de capital humano a través de la educación de los hijos, el aseguramiento en salud, y el acceso en general a servicios monetarizados dentro de la sociedad, aumentando la desigualdad y las condiciones de inequidad. Como señala Flaquer (2000:33) “El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera de las familias, tanto más considerando que en la mayoría de países, la protección social depende en gran medida de las cotizaciones sociales y los derechos a las prestaciones vinculados con la ocupación”.

**Cuadro 9**  
**DESEMPLEO DEL JEFE Y DE MUJERES ACTIVAS DE 15 Y MÁS SEGÚN CICLO FAMILIAR**  
**COLOMBIA 1991, 2002**

Tipo de familia	Desempleo del jefe		Desempleo femenino 15 y más	
	1991	2002	1991	2002
Total	3,0	9,1	12,6	19,4
Sin núcleo	4,1	9,4	7,5	12,5
Pareja sin hijos	1,7	7,7	12,4	20,1
Hijos 0-5	2,5	8,6	14,2	24,0
Hijos 6-12	2,8	8,7	11,2	19,5
Hijos 13-18	3,1	9,2	13,4	20,2
Hijos 19 y más	3,5	9,7	14,2	20,2
Pareja mayor	3,0	8,6	4,1	10,0

Fuente: CEPAL, Tabulados de Encuestas de Hogares

Las familias a cargo de una mujer han variado de 15,8% en 1978 a 29,1 en 2003; el trabajo de las mujeres ha aumentado en 20% en el período, y se ha disminuido el diferencial que establecía el tener o tener hijos sobre la decisión de vincularse al mercado laboral. La proporción de cónyuges con hijos que trabaja es de 48% en tanto la de jefas de hogar llega a 63%.

La incapacidad de la economía para absorber la creciente demanda de empleo ha generado un desempleo sin precedentes en el país, con efectos negativos sobre la seguridad social, las finanzas públicas y el tejido social (Contraloría, 2004). El desempleo provoca una restructuración del consumo en el corto plazo y una reorganización familiar en el mediano. Uno de los rubros en que más se reduce el consumo es el de alimentos, seguido de recreación, transporte, educación y vestuario. El desempleo ha disminuido también la elasticidad de la demanda de salud: las familias en las que el jefe tiene empleo muestran mayor propensión a demandar servicios de salud que aquellas en las que el jefe está desempleado (DNP, PNUD, BID, MS, 2002).

Dada la relación entre bienestar de las familias con el ciclo vital, se presenta en el cuadro 10 la información sobre las cargas de dependencia y de aporte económico.

Cuadro 10

**PROMEDIO DE PERSONAS/ FAMILIA, APORTANTES, DEPENDIENTES, MENORES DE 15 Y MAYORES DE 60 POR TIPO DE FAMILIA COLOMBIA 1991, 2002**

	Personas /Familia	Aportantes	Dependientes	Menores de 15	Mayores de 60
<b>Total</b>	<b>4,0</b>	<b>1,6</b>	<b>2,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>
Unipersonal	1,0	0,6	0,4	0	0,4
Pareja sin hijos	2,0	1,1	0,9	0	0,7
Pareja con hijos	4,2	1,6	2,6	1,4	0,2
Padre e hijos	2,8	1,3	1,5	0,5	0,4
Madre e hijos	3,0	1,2	1,8	0,9	0,2
Extensa	5,6	2,0	3,5	1,6	0,7
Compuesta	6,1	2,3	3,7	1,7	0,5
Sin núcleo	3,0	1,4	1,7	0,4	0,6

Fuente: CEPAL, Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares.

El tamaño de la familia se reduce a nivel total, y en las etapas II a IV, como resultante de la disminución en el número de hijos y en menor grado, por la ruptura de uniones en la que uno de los cónyuges sale de la vivienda. El tamaño de la familia se asocia inversamente con el quintil, con una variación de 4,9 personas en el primero, 4,4 en el segundo, 4,0 en el tercero, 3,4 en el cuarto y 2,8 en el quinto, con una diferencia de 2,1 personas entre los extremos (Flórez, 2004). Las familias con hijos en todas las etapas constituyen el 85,7% del total, y tienen un promedio entre 3,6 y 5,0 personas, lo que significa cargas elevadas de reproducción. El promedio de aportantes es menor (entre 1,1 y 1,6) cuando hay hijos en edad dependiente que además, requieren figuras de cuidado. En las etapas siguientes, este promedio se eleva entre 2,0 y 2,3 personas que aportan, cuando se libera mano de obra femenina del trabajo doméstico y se vinculan hijos jóvenes al trabajo.

### e. Educación, trabajo de menores y cuidado infantil

En términos de desarrollo de potencialidades, los niños deberían tener el estudio como actividad principal y prioritaria. Esta posibilidad se ofrece de manera desigual a los menores de 18 años: en las edades 5 a 11, un 89% de los niños puede hacerlo frente a sólo 51,4% en el grupo siguiente; la combinación de estudio y trabajo la asume 4% de los niños, y una quinta parte de los de 12 a 17 años. Casi un 20% de estos últimos ha dejado la escuela para asumir la responsabilidad económica. Queda el interrogante sobre el uso del tiempo que pueden hacer quienes no estudian ni trabajan.

Cuadro 11

**ESTUDIO Y/O TRABAJO DE NIÑOS Y JÓVENES POR GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 2003**

Grupo de edad	Actividad de niños y jóvenes				Total
	Estudia	Estudia y trabaja	No estudia y trabaja	No trabaja ni estudia	
5 a 11 años	89,0	4,0	0	6,0	100,0
12 a 17 años	51,4	27,7	18,6	2,3	100,0

Fuente: Fedesarrollo(2004) "Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003", en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá: 18

Según estimaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el 2004, en el país hay 1.568.000 niños y jóvenes que trabajan, con o sin remuneración, así como 184.000 menores que buscan trabajo. La distribución por edad de esta población es la siguiente:

**Cuadro 12**  
**PROPORCIÓN DE MENORES TRABAJADORES POR GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 2004**

Grupos de edad	Menores trabajadores			
	De 9 y menos	10-11	12-14	15-17
Porcentajes	5,1	12,1	19,0	29,9

**Fuente:** República de Colombia (2004), Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000), Bogotá: 16

El trabajo infantil es una consecuencia del desempleo de los adultos, de la débil cobertura de seguridad social, de la baja retención del sistema educativo, y de la incapacidad institucional para proteger a la infancia.

En el cuidado de los menores de 5 años, la familia sigue siendo la agencia de bienestar mayoritaria: el 63% permanece con la familia, 26% en instituciones del Estado, y 11% en guarderías privadas o con niñeras. Las formas de cuidado varían con la capacidad económica, siendo mucho mayor la proporción que es cuidada por miembros de la familia en el quintil 1 (70,4%) que en el quintil 5 (49,3%). Como anota Fedesarrollo (2004:12): “El cuidado infantil en manos de la familia no parece ser una decisión sino una consecuencia de la pobreza.”

**Cuadro 13**  
**MODALIDADES DE CUIDADO DE MENORES DE 5 AÑOS POR QUINTIL DE GASTOS. COLOMBIA 2003**

Quintil de gastos	Estado	Arreglo privado	Familia	Total
Quintil 1	26,6	3,0	70,4	100,0
Quintil 2	27,4	3,8	68,9	100,0
Quintil 3	27,4	9,06	63,0	100,0
Quintil 4	26,8	16,2	57,0	100,0
Quintil 5	16,8	34,0	49,3	100,0
<b>Total</b>	<b>25,7</b>	<b>11,0</b>	<b>63,3</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Fedesarrollo (2004), “Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003”, en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá:13.

## f. Salud

La proporción de población sin aseguramiento en salud en el 2003 llegaba al 45%, con una variación de 59% en el primer quintil a 21% en el quinto. (Fedesarrollo, 2004:15). El aseguramiento de salud en Colombia experimentó aumentos sustanciales de cobertura con base en la Ley 100 de 1993 que amplió la vinculación a las personas beneficiarias del afiliado/a: cónyuge e hijos menores de 18 para personas en unión, o los padres para los solteros. No obstante, el esquema de aseguramiento está diseñado sobre la cotización monetaria para quienes cuentan con recursos económicos, o sobre la vinculación subsidiada para los grupos en pobreza. El sistema conlleva dificultades que explican en parte las bajas tasas de cobertura: en primer lugar, la relación entre ingresos y empleo para los cotizantes, y en segundo lugar, el diseño y metodología del sistema de beneficiarios (SISBEN) para focalizar adecuadamente a los más pobres.<sup>128</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, la afiliación al régimen subsidiado cubre sólo al 18,8% de la población.

**Cuadro 14**  
**POBLACIÓN SIN ASEGURAMIENTO EN SALUD POR GRUPOS DE EDAD COLOMBIA 2003**

Grupos de edad	Proporción sin aseguramiento en salud					
	0 - 4	5 - 11	12 - 17	18 - 35	36 - 65	Más de 65
Porcentajes	44,9	39,7	39,2	42,0	31,3	26,4

**Fuente:** Fedesarrollo(2004) “Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003”, en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá: 14 .

<sup>128</sup>

Hay otras consideraciones que no se incluyen en detalle como es el tratamiento diferencial a trabajadores independientes y desempleados a quienes se exige cotizar sobre dos salarios mínimos y la exclusión de hijos entre 18 y 25 años que asisten a instituciones de educación formal nocturnas, o que estudian jornada parcial en las diurnas.

En razón de los requisitos de ingreso y permanencia al sistema mediante la cotización mensual, y las limitadas coberturas del aseguramiento subsidiado, en la práctica el tener aseguramiento en salud es una función de la disponibilidad de recursos económicos, como lo indica la excesiva concentración en las familias más pobres de eventos tales como la presencia de enfermos graves, la invalidez física o mental, y los problemas de adicción a alcohol o sustancias psicoactivas. Tener un enfermo grave afectó entre 25% y 20% de las familias en los quintiles 1 a 3 respectivamente, frente a 13% en el quintil 5. La presencia de inválidos llega al 30% en el primer quintil y se reduce a un 10% en el quinto; los problemas de alcohol/droga tienen una incidencia de 21% en el primer quintil, 32% en el segundo y 17% en el quinto. (DNP, PNUD, BID, MS, 2002: 76-78).

## **g. Migración y desplazamiento**

La movilidad geográfica de la población colombiana contiene dos etapas en los últimos veinte años: en relación con períodos anteriores, se desacelera la migración a las ciudades capitales y a los grandes centros urbanos, por contarse con una oferta creciente en especial en educación, salud y empleo a nivel local. En la década del noventa, el fenómeno del desplazamiento forzado de familias de origen rural o de pequeñas poblaciones, por presión violenta de grupos armados, ha tenido un efecto muy severo sobre la organización familiar de estas personas, a la vez que su llegada a las ciudades en condiciones de extrema pauperización ha hecho retroceder los indicadores sociales (Rico de Alonso y otros, 2003).

Las familias desplazadas tienen una alta composición de población infantil, están mayoritariamente a cargo de mujeres; al llegar a las ciudades los niños y jóvenes quedan temporal o definitivamente fuera del sistema educativo, traen enfermedades endémicas ya casi erradicadas en las ciudades, y configuran un drama humano y una problemática social frente a las cuales la infraestructura de servicios no tiene respuestas efectivas (Rico y Castillo, 2005).

Se estima que alrededor de 3.200.000 personas se encuentran en situación de desplazamiento forzado en el país. No obstante, las cifras reales se desconocen por las dificultades inherentes al fenómeno que hace que muchas personas no revelen su identidad por miedo a la persecución.

## **h. Síntesis**

1. Los mayores cambios en las familias son el aumento de personas que viven solas, la disminución en las familias biparentales nucleares, y el incremento en las extendidas y las monoparentales con jefatura femeninas. No obstante, no son los cambios en el tipo de familia lo que debería ser objeto de política social sino los bajísimos niveles de calidad de vida en la mayoría de las familias, y muy especialmente en aquellas que tienen menores a cargo.
2. No es el tipo de familia el que determina el bienestar, sino que la disponibilidad o carencia de recursos junto con el ciclo vital, favorecen formas específicas de organización. La organización independiente de parejas e hijos se concentra en los quintiles más altos, mientras que la familia extendida sigue cumpliendo funciones de protección social frente al desempleo, la pobreza y la enfermedad, que deberían ser objeto de política pública.
3. Aunque la mayor concentración de la pobreza se encuentra en distintas formas de organización familiar en las cuales hay hijos menores presentes, las familias de personas mayores también exhiben altos índices de pobreza. La pobreza infantil llega a 75%.
4. Los problemas más graves que enfrentan las familias y las personas, son el desempleo abierto, el subempleo, y la flexibilización laboral; esta situación afecta a los y las jóvenes, a las mujeres en todas las edades, en especial las jefes de familia, y las personas mayores de 55 años. Los efectos perversos sobre la calidad de vida actual y

- futura no han sido suficientemente conmensurados. “El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera de las familias”(Flaquer (2000, p. 33)
5. El desempleo ha disminuido el consumo en especial en los rubros de alimentos, la asistencia escolar, la afiliación a salud y seguridad social. El desempleo adulto a su vez, favorece el trabajo infantil y juvenil, que va de 5% de menores de 9 años a 30% en los/as jóvenes de 15 a 17.
  6. Las familias con hijos en todas las etapas constituyen el 85,7% del total, y tienen un promedio entre 3,6 y 5,0 personas, lo que significa cargas elevadas de reproducción. En las primeras etapas, el promedio de aportantes es menor, por cuanto la edad de los hijos requiere figuras de cuidado.
  7. La familia cumple con una cuota sustancial del cuidado en edad preescolar, toda vez que atiende directamente al 64% de los niños menores de 5 años; el 11% paga con sus recursos a una persona, y sólo el 25% recibe este servicio del Estado. Esta combinación de hechos evidencia no sólo las funciones de bienestar que cumple la mujer y la familia, sino el recargo de responsabilidades sobre el tejido familiar y la ausencia de infraestructuras universales de cuidado en la sociedad.
  8. La población sin aseguramiento en salud llega al 40% de la población. El acceso al sistema está condicionado bien por la cotización monetaria o por la calidad de beneficiario por pobreza.
  9. La población desplazada por la violencia recibe atención coyuntural y de baja calidad, a diferencia del tratamiento que reciben los reinsertados, responsables de dicha violencia.
  10. La pauperización de las familias colombianas se ha agudizado en razón de las altísimas tasas de desempleo, la ausencia de políticas efectivas de generación de empleo, la reducción y liquidación de entidades estatales y empresas privadas. La reducción de ingresos junto con el costo creciente de servicios de salud, educación, cuidado infantil, alimentos, servicios domiciliarios, vivienda en propiedad y en arriendo, constituyen las mayores barreras para lograr un desarrollo integral y competitivo de los recursos humanos del país.

## 2. Políticas y programas dirigidos a las familias

A continuación se presenta una sucinta reseña de las políticas y programas dirigidos a las familias en Colombia.

### a. Bienestar familiar

La institución responsable en el nivel nacional del diseño y ejecución de la política de familiar es el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), creado en 1968 como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Salud,<sup>129</sup> con aportes del presupuesto nacional derivados en especial de la contribución del 3% de las nóminas de todas las entidades.

Las funciones del ICBF se han orientado al cuidado de los menores en edad preescolar, a través de la modalidad de jardines infantiles en los primeros períodos de gestión del instituto, y de hogares comunitarios a cargo de mujeres residentes en el sector, desde finales de los 80. La protección de menores en riesgo ha sido la otra gran área de acción, incluyendo problemáticas como el maltrato, abandono, adopción, filiación, desnutrición, delincuencia, orfandad.

En la actualidad, la política de familia se enmarca en los lineamientos del Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”,<sup>130</sup> cuyos objetivos son en primer lugar, la seguridad

<sup>129</sup>

Hoy Ministerio de la Protección Social, en el cual se fusionaron el Ministerio de Salud y el de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>130</sup>

Ley 812 del 27 de junio de 2003

democrática, el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, la construcción de equidad social, y la renovación de la administración pública. (Ministerio de la Protección Social-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2003).

El diagnóstico de situación que enmarca la formulación de política de familia, en el mismo documento, señala el deterioro de los indicadores sociales, el aumento de la pobreza, la deserción escolar, el bajo aseguramiento en salud y las disminuciones en la cobertura de programas de protección al menor. Los objetivos que busca la política social del Gobierno Nacional son:

- Aumentar la eficiencia del gasto social.
- Mejorar la focalización del gasto.
- Consolidar un sistema de protección y asistencia social .

La Política de Familia de la presente administración, denominada “Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia” busca centrarse en mejorar las condiciones de vida de los niños, con base en el reconocimiento de sus derechos. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de los campos de acción de la política, o “ejes misionales” como los denomina, así como algunas de sus estrategias y metas. (Ministerio de la Protección Social-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2003).

**Cuadro 15**

**EJES, ESTRATEGIAS Y METAS DE LA POLÍTICA DE FAMILIA 2003-2006 EN COLOMBIA**

EJE MISIONAL	ESTRATEGIAS	METAS
<b>NUTRIENDO</b>	Promoción y fomento de la maternidad y la lactancia materna en los diferentes servicios del ICBF	Gestantes de servicios 100% de hogares infantiles, comunitarios, múltiples
	Focalización de atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo socioeconómico y nutricional	100% de niños/as usuarios de nuevos servicios
	Complementos nutricionales a distintos grupos: escolares, indígenas, desplazados.	Atender y/o cofinanciar programas. Cambiar presentación de bienestarina Convenios internacionales
	Educación en promoción de la salud y prevención de enfermedades	Implementación de la estrategia de información, educación y comunicación.
<b>CRECIENDO Y APRENDIENDO</b>	Mejorar la competencia de las familias en aplicación de pautas de crianza	Documento de Pautas de Crianza validado a diciembre 2004
	Desarrollar y evaluar modalidad de Hogares Múltiples	4000 nuevos cupos en esta modalidades diciembre 2006
	Capacitación en: - pautas de crianza - en cooperativismo	Agentes educativos y comunitarios capacitados Madres comunitarias
<b>RESTABLECIENDO VÍNCULOS</b>	Proponer la adecuación de la legislación vigente sobre menores de edad, con base en tratados internacionales y constitución nacional	Ley general de niñez y adolescencia radicada en el Congreso de la República en 2003
	Liderar diseño y puesto en marcha de “Plan país, un mundo más justo para niños/as”, en especial en protección	Plan país elaborado y en ejecución al 30% en el 2006
	Promover la permanencia de los niños en su familia	Aumento de cupos en medio familiar del 29% al 40%

**Fuente:** Ministerio de la Protección Social -Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2003), *Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia. Plan Indicativo Institucional 2003-2006*, Bogotá, Julio: 16-22.

## **b. Otras políticas que inciden sobre el bienestar de las familias**

Con el objeto de ilustrar la forma como se formulan y ejecutan otras políticas y/o programas que directa o indirectamente inciden sobre las familias, se han seleccionado tres políticas recientes que han abordado problemáticas centrales en la vida de las y los colombianos, y que han sido bandera central en las plataformas presidenciales de los respectivos períodos. Estas son las políticas

contra la violencia familiar, las de protección a la población desplazada por la violencia política, y la última reforma laboral.

**Cuadro 16**  
**POLÍTICAS/PROGRAMAS QUE INCIDEN SOBRE LAS FAMILIAS**

Políticas/ Programas	Leyes	Características	Instituciones responsables
Haz Paz "La paz empieza por casa"	294 de 1976 575 de 2000	Combatir la violencia doméstica y fomentar la convivencia dentro de la familia.	Defensoría, Procuraduría, ICBF, Ministerios del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores, de Protección Social, Vicepresidencia, Red de Solidaridad, Comisarías de Familia Consejerías presidenciales de Programas Especiales y de Equidad de la Mujer, Fiscalía, Instituto de Medicina Legal, Policía Nacional.
Desplazamiento forzado	387 de 1997	Brindar atención a población desplazada, en especial mujeres, niños, viudas, huérfanos. Afiliación a salud Subsidios monetarios Reinserción de responsables de desplazamiento	Consejería Presidencial en gobierno de E. Samper (1994-1998), la cual se cierra en el período de A. Pastrana. 1998-2002. En la actualidad: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. La responsabilidad se reparte entre ICBF, Red de Solidaridad Social, Ministerio del Interior y de Justicia, entidades locales, y especialmente, ONGS.
Reforma Laboral	789 de 2002	Busca mecanismos para facilitar el crecimiento económico por medio de generación de ambiente de seguridad, flexibilización del mercado laboral, programas para desempleados: subsidios, capacitación, microcréditos.	Ministerio de la Protección Social, SENA (Servicio Nacional de aprendizaje)

**Fuente:** Elaboración de la autora sobre la base de fuentes oficiales.

### c. Contribuciones y falencias

#### De las políticas de familia<sup>131</sup>

1. No se encuentra una concepción integral de la familia como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes. Por ello, la acción de la entidad nacional y de las agencias locales (secretarías de bienestar, comisarías de familia) se centra en el desarrollo de programas asistencialistas, de emergencia, desarticulados y con bajo impacto social.
2. Pese al reconocimiento creciente del papel de la política familiar como parte integral o concepción transversal de las políticas sociales, en la práctica la llamada política familiar constituye un conjunto de acciones más de tipo remedial hacia grupos con diferentes tipos de exclusiones. La atención a requerimientos de la familia, se halla fragmentada en acciones dirigidas a grupos poblacionales, considerados como categorías de individuos: mujer, infancia, juventud, ancianos, discapacitados, ó en sectores igualmente segmentados: vivienda, empleo, salud, carentes de la concepción integradora de la familia como sujeto colectivo. Esta parcelación, necesaria para su implementación, al carecer de una concepción fundamentadora sobre las realidades y necesidades de los grupos familiares, plantea acciones contradictorias, opuestas, y atomizadas. La existencia de institucionalidades especializadas, como el ICBF, no

<sup>131</sup> Esta sección se basa en análisis de la autora, en la evaluación de la Política Social que hace la Contraloría General (2004), y en otros documentos citados a través del texto, en especial el estudio de Estrategias familiares frente al riesgo (DNP, PNUD, BID, MS, 2002), y de Fedesarrollo (2004).



garantiza la coordinación entre entidades ejecutoras de la política o de programas sociales, ni la integralidad de sus acciones.

3. Los programas del ICBF ponen poco énfasis en el grupo familiar, y se siguen dirigiendo a la mujer como el agente responsable del bienestar familiar. Aunque los planes de desarrollo de la década pasada reconocen la importancia de las familias, sus propósitos están orientados a mejorar la asignación del gasto y no la consolidación de un sistema de protección social. Las evaluaciones hechas a uno de los programas de mayor cobertura, Hogares Comunitarios de Bienestar, han encontrado serias deficiencias en su funcionamiento y en el desarrollo integral de la niñez.<sup>132</sup>
4. Los objetivos que se fijan de focalización y protección a la familia, infancia, juventud, ancianos, indigentes y discapacitados en el Plan de Desarrollo actual, contienen tantos agentes, componentes y objetivos, lo que lleva a la atomización de los recursos y la duplicidad de acciones.
5. Aunque el ICBF ha sido la institución de protección de los grupos más vulnerables, “las limitaciones que enfrenta se relacionan con la falta de voluntad política de los gobiernos para estructurar políticas de largo plazo y los recursos asignados” (Contraloría, 2004: 209)
6. Hay problemas en la focalización de la atención debido a la ausencia de un mecanismo de monitoreo para identificar beneficiarios. Las bajas coberturas de la entidad se explican por colisión de competencias con las entidades territoriales, educativas y de justicia, así como la evasión de los empleadores la cual se estima por el ICBF en \$200.000 millones anuales (Fedesarrollo, 2004).
7. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar lleva 20 años en proceso de estructuración y de implementación sin que haya podido entrar a funcionar de manera eficiente.
8. Pese al énfasis en el enfoque de derechos de los niños, los ejes misionales establecidos en la política de familia no muestran correspondencia con este enfoque; tampoco responden a las necesidades y requerimientos de las familias. Se encuentra un conjunto de acciones dispersas en su contenido y en la población a la que se dirige, contiene metas irrelevantes, como validar un documento de pautas de crianza, cambiar la presentación de la Bienestarina, y define acciones que no pueden ser objeto ni responsabilidad de política pública, como la “promoción de la maternidad y la lactancia materna en todos los servicios del ICBF”.
9. La capacitación no puede sustituir el servicio, y este rubro se convierte en una de las estrategias de la crianza, la educación, la buena salud, el cooperativismo. Dada la focalización de sus servicios, esta capacitación se estaría dirigiendo a las familias y mujeres más pobres, generando en ellas la responsabilidad de la prevención de las enfermedades, la buena nutrición, y la atención en salud, entre muchas otras, con lo cual se continúa la transferencia de responsabilidades sociales a las familias y en especial, a las más pobres.

### **De otras políticas**

1. La magnitud de las problemáticas sociales que absorbe y reproduce el tejido familiar, coloca una exigencia mayúscula sobre el Estado, atomizando tanto los recursos

---

<sup>132</sup> Esta modalidad de cuidado que se ha extendido en todo el país, selecciona mujeres de las comunidades a quienes se paga una bonificación inferior al salario mínimo, con la responsabilidad de cuidar a 15 niños menores de 6 años durante el día. Aunque el programa en su formulación inicial pretendía buscar el desarrollo integral de los niños, en la práctica es una solución de muy bajo costo, nulo aprestamiento preescolar, con cargas muy altas para las madres comunitarias que están solas a cargo de los niños o se apoyan en los miembros de su hogar de manera gratuita, para cumplir las funciones de cuidado diurno.

disponibles como las acciones posibles. Si bien este estado de cosas es resultante de una deficiente administración secular de esta sociedad, se encuentra en los gobiernos acciones para mitigar coyunturalmente algunos de estos efectos que se constituyen en barreras al logro de niveles aceptables de desarrollo humano y social.

2. La imposición y aceptación de modelos de desarrollo y medidas macroeconómicas que colocan el énfasis en la eficiencia y en la eficacia de la gestión de recursos económicos, lleva a priorizar los objetivos económicos sobre los sociales. Por ello, las políticas macroeconómicas, fiscales, financieras, predominan sobre las políticas sociales. Como consecuencia de lo anterior, las políticas sociales en la última década se han orientado hacia la focalización de los recursos en los más pobres, con la resultante de programas de muy baja calidad, que no sólo estigmatizan y discriminan a los beneficiarios sino que incluso perpetúan la pobreza (Contraloría, 2004).
3. La estrecha relación entre plataforma electoral y programas banderas de cada administración se traduce en un diseño improvisado de políticas, una ejecución programas coyunturales con un número muy reducido de población beneficiaria. A manera de ejemplo, la actual política de empleo con la reforma de flexibilización laboral, se propuso la meta de crear 2,5 millones de nuevos puestos; en el balance que presenta recientemente el Ministro de la Protección Social habla de la creación de 1.5 millones, cuando los críticos ubican los logros entre 15.000 y 400.000. En los años 2003 y 2004 se otorgaron 35.000 subsidios al desempleo, de una población de desempleados de 2,5 millones. De igual manera, en las ejecuciones de la política de mujer, se menciona un apoyo a 9.000 jefas de hogar, y un total de 2.980 proyectos aprobados en todo el país. (República de Colombia, 2004).
4. Como se mostró en el cuadro 17, las políticas sectoriales se proponen múltiples acciones, atomizadas y con poca o nula interrelación, en tanto su ejecución se coloca en un número excesivo de instituciones, algunas de las cuales son creadas en una administración y terminadas en la siguiente.
5. El problema central de la perpetuación de la pobreza en las familias y las personas en el país, se explica por las prioridades asignadas en la agenda política y en la destinación de recursos. Tal es el caso de la actual política de seguridad democrática, a la cual se han asignado ingentes recursos en detrimento de la atención a las necesidades de la mayoría de la población.<sup>133</sup>

### 3. Recomendaciones para una política integral hacia las familias

La política integral hacia las familias, debe ante todo, conocer la realidad de éstas en términos de características y de necesidades. Además de constituirse en espacio integrador de las política social, también debe estar presente en la política social de familia, un principio de redistribución que se aplique en los niveles: horizontal, esto es a través del ciclo de vida; vertical: entre grupos y clases sociales; frente a riesgos como la enfermedad, la pobreza, las violencias. (Contraloría, 2004: 206).

El reconocimiento de la familia como agencia de bienestar, implica la garantía de una serie de derechos que permitan el ejercicio cualificado de sus funciones, y la complementación de las que en las sociedades actuales, no corresponden a la familia. Aunque no hay una declaración universal de los derechos de las familias, la identificación de sus requerimientos fundamentales de bienestar, el conocimiento de sus formas de organización y composición, y las necesidades de desarrollo de sus miembros, sirven de base al siguiente conjunto de derechos, que a su vez deben ser base para la

<sup>133</sup> Según cifras de la Contraloría (El Tiempo, 2005), una familia afectada por la violencia ha recibido en promedio una suma de 5,5 millones de pesos (US\$2.500) mientras la familia de una reinsertado ha recibido 19,5 millones de pesos (US\$ 8.864).

formulación de políticas, en la medida en que protegen al grupo familiar, en sus diferentes modalidades de organización, complementen sus funciones, garanticen sus recursos y la protejan contra riesgos. Estos derechos son:

- Derecho a la libre conformación de las familias.
- Derecho a una calidad de vida digna y a la supervivencia material.
- Derecho a un espacio habitacional funcional, estético, propio.
- Derecho a la salud y a la seguridad social.
- Derecho a la protección integral en caso de agresiones del medio social y familiar, y de riesgos del medio natural.

Finalmente, se ha elaborado un esquema de cómo podría la familia constituirse en eje de las políticas de desarrollo, armonizando de una parte, los derechos de los individuos y de las familias, y de otra, creando las condiciones para que las responsabilidades de producción y de reproducción se puedan compatibilizar, cualificar, y universalizar.

**Cuadro 17**

**DERECHOS INDIVIDUALES<sup>134</sup> Y REQUERIMIENTOS FAMILIARES  
COMO BASE DE POLÍTICAS DE FAMILIA**

Derechos	Requerimientos base de políticas	Políticas	Unidad de beneficio	Sujetos de acción
<b>Supervivencia, desarrollo humano y armonización entre familia y trabajo</b>	Ingresos económicos Bienes materiales	Generación de empleo de calidad Redistribución de la riqueza	Grupo familiar	Adultos en edad de trabajar
	Vivienda y equipamiento doméstico	Oferta de vivienda con estándares básicos de calidad y modalidades de financiamiento de bajo costo	Grupo familiar	Grupo familiar
	Salud y seguridad social	Aseguramiento en salud sobre base de ciudadanía y no de capacidad económica, estado conyugal, edad.	Grupo familiar	Todas las personas con atención especializada por edad y sexo.
	Cuidado y desarrollo de niños	Oferta universal de servicios de atención a niños preescolares	Progenitores y otros familiares Niños	Niños menores de 7 años
<b>Desarrollo de potencialidades</b>	Educación y formación	Coberturas universales de educación media Ampliación de cupos en educación superior con fortalecimiento de instituciones públicas y control de costos en las privadas	Sociedad Familia Individuos	Población en edad escolar Población mayor de 18 años
	Capacitación y actualización	Programas de capacitación laboral en coordinación con empresas	Trabajadores Grupo familiar Sociedad	Trabajadores
	Protección a derechos fundamentales	Política social como eje del desarrollo Política económica como medio	Ciudadanía Familia Individuos	Totalidad de habitantes
<b>Construcción de ciudadanía</b>	Protección a la vida y a la integridad	Eradicación de causas de violencia Protección efectiva y oportuna a víctimas de violencia en los espacios privados y públicos	Individuos Familia Sociedad	Totalidad de habitantes

**Fuente:** Elaboración propia de la autora.

<sup>134</sup> Agradezco la anotación de María Paz López de UNIFEM- México, su aporte en la diferenciación de derechos de los individuos que encuentran concreción en el ámbito de la vida familiar.

Frente a la preocupación que pueda generar esta propuesta en términos de recursos para su financiamiento, señalaría, al menos para el caso de Colombia, el ejemplo de otras políticas como la actual de seguridad democrática, frente a la cual se han desarrollado múltiples estrategias de consecución y destinación de recursos. Dicha política no constituye de ninguna manera un caso aislado en el marco de las prioridades políticas y de la destinación de recursos públicos.

Los aspectos centrales a considerar para la formulación y ejecución de políticas para las familias, serían:

1. Conocimiento de las formas de familia vigentes en la sociedad, así como de sus necesidades, con el fin de contar con una concepción de familia que alimente de manera transversal las políticas sociales.
2. Incorporación priorizada de necesidades en las diferentes políticas sectoriales.
3. Redefinir la orientación del presupuesto, reduciendo rubros como la guerra e incrementando las acciones que protegen la vida y la sociedad.

## Bibliografía

- Alonso, Juan Carlos y otros, (1998), “La familia colombiana en el fin de siglo”, Dirección de Ediciones, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá.
- Arriagada, Irma (2002), “Cambios y desigualdades en las familias latinoamericanas”, en *Revista de la CEPAL* 77, agosto.
- \_\_\_\_\_(2001), “Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo”, CEPAL, *Serie Políticas Sociales N° 57*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2001), “¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias?”, Seminario Internacional “Las diferentes formas de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- \_\_\_\_\_(1997), “Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo”, CEPAL, *Serie Políticas Sociales N° 21*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina 2004*, Capítulo IV: “Estructuras familiares, trabajo doméstico y bienestar en América Latina, LC/G.2259-P, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2004), “Seguimiento a la política de empleo”, Documento Conpes 3290, Bogotá.
- Contraloría General de la República (2004), “Evaluación de la Política Social 2003”, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Cortina, Adela (2000), “Mujer, economía familiar y Estado Bienestar”, en Barcea, J. y otros. Dimensiones económicas y sociales de la familia. Fundación Argentaria – Visor, Madrid, España.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), *Políticas de Desarrollo: Familia y Niñez*, [www.dnp.gov.co/02\\_SEC/FAMILIA/familia.htm](http://www.dnp.gov.co/02_SEC/FAMILIA/familia.htm).
- Departamento Nacional de Planeación, SINERGIA, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (2004), *Programa Familias en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares*, Evaluación de Políticas Públicas N° 1, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, PNUD, BID, Misión Social (2002), *Familias colombianas: Estrategias frente al riesgo*, Alfaomega, Bogotá.
- El Tiempo (2005), “Informe: a reinsertados les dan 4 veces más recursos”, febrero 3.
- Fedesarrollo (2004), “Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003”, en *Coyuntura Social* 30, Edición Especial 30 años, La Imprenta Editores Ltda., Bogotá, Colombia.
- Flaquer, Luis (2000), *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección Estudios Sociales Número 3, Fundación “La Caixa”, Barcelona.
- Flaquer, Luis (2003), “Legitimación política y económica de las medidas públicas de apoyo a la familia”, *Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo. Infraestructuras para la Vida Cotidiana*, <http://www.generourban.org> Madrid.
- Flórez, Carmen Elisa (2004), “La transformación de los hogares: una visión de largo plazo”, en *Coyuntura Social* 30, Fedesarrollo, junio. (Edición especial 30 años).

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004), *Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar haz paz*.
- Jelin, Elizabeth (1997), “Familia, género y políticas sociales: Notas para el debate”, en Urrutia, M. (Coordinador-Editor), *Familias populares. Historia cotidiana e intervención social*. Coordinador-Editor, Chile, Fundación Andes/ECO.
- Kliksberg, Bernardo (2003), “La problemática de la familia y la educación en América Latina. Un desafío económico, social y ético”, *Foro Internacional Hacia una Ética del Desarrollo*, Presidencia de Venezuela, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Central de Venezuela, 22 y 23 de febrero de 2001.
- Laguado Duca, Arturo Claudio (2004), *La política social desde la constitución de 1991 ¿Una década perdida?*, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Editora Guadalupe Ltda., Bogotá.
- Losada, Rodrigo, Adriana Delgado y Ana Rico de Alonso (1996), *Propuesta de un modelo de toma de decisiones y de formulación de política institucional para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF*, Informe Final de Consultoría, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Ministerio de la Protección Social- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2003), *Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia. Plan Indicativo Institucional 2003-2006*, Bogotá, Julio.
- Misión Social, DNP, PNUD (2001), *Informe de desarrollo humano*, Alfaomega, Bogotá.
- Ojeda, Gabriel y Rocío Murad (2001), *Salud sexual y reproductiva en zonas marginales*, PROFAMILIA, Bogotá.
- República de Colombia (2004), *Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*, Bogotá.
- Rico de Alonso, Ana et al. (2003), *Familias. Estado del Arte, Bogotá, 1990-2000*, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, Tonos y Medios, Bogotá, Colombia.
- Rico de Alonso, Ana et al. (1999a), *Jefatura, informalidad y supervivencia de las mujeres urbanas en Colombia*, Javegraf, Bogotá.
- Rico de Alonso, Ana y Olga Lucía Castillo (2005), *Población y familias en situación de desplazamiento en Colombia*, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Bogotá.
- Suárez, Harvey Danilo (2004), “Desplazamiento forzado, crisis humanitaria y de derechos humanos y Estado débil”, en Laguado, Arturo (2004), *La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida?*, Universidad Nacional, Editora Guadalupe, Bogotá
- Vélez E., Carlos Eduardo (2004), “Pobreza en Colombia: Avances, retrocesos y nuevos retos”. *Coyuntura Social 30*, Fedesarrollo, junio. (Edición especial 30 años)

## **C. Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la “realidad” brasileña y la utopía**

---

**Ana María Goldani**

Contribuir a la elaboración de una agenda de políticas públicas dirigidas a la familia en América Latina es la propuesta principal de este trabajo. En términos prácticos, esto significa que trataremos de identificar elementos y estrategias de políticas públicas que ayuden a estrechar la brecha entre la “realidad” y la “utopía” de las condiciones de vida y del bienestar de los individuos y sus familias. Al hacerlo, consideramos que el nivel de la “realidad” lo informa la experiencia de más de 50 millones de familias brasileñas que hoy representan un tercio de la población de América Latina. Realidad que estaría marcada, en las últimas dos décadas, por importantes conquistas legales, políticas y económico-sociales, pero, al mismo tiempo, por la persistencia de elevados niveles de desigualdad en los ingresos e inequidades de género. El telón de fondo de esta realidad lo presentamos en un trabajo anterior para CEPAL que fue la base de las discusiones sobre las transformaciones familiares, así como del modelo de protección social y de políticas públicas (Goldani y Lazo, 2004). El nivel de la “utopía” se refiere a un modelo de desarrollo que viabilizaría una sociedad económica y socialmente más justa e igualitaria. En donde hombres y mujeres, independientemente de su sexo, raza, color y edad, cumplirían con sus responsabilidades y tendrían sus derechos ciudadanos asegurados. Tendrían acceso al trabajo, la salud, la educación y la recreación, que se les garantizaría un bienestar individual y familiar más completo.

Un argumento central del presente trabajo es que en Brasil, en las últimas dos décadas, se está dando un amplio proceso de reinención de las políticas sociales, que intenta incorporar las demandas individuales y familiares desde una perspectiva del derecho y de la ciudadanía. Sin embargo, estas políticas, aunque relativamente exitosas, no estarían dando cuenta de las múltiples dimensiones de los cambios ocurridos en la vida de los individuos y de sus familias, lo que dejaría descubiertas áreas cruciales de protección y bienestar, y sobrecargaría a las familias en su responsabilidad de “cuidadora”. En otras palabras, sostenemos que las profundas transformaciones institucionales ocurridas en la familia y en el llamado “contrato familiar implícito” —que gobierna la relación entre las generaciones y los sexos, en términos de derechos y obligaciones— no fueron debidamente tomadas en cuenta en el proceso de reinención de las políticas públicas. Este argumento sostiene que la situación de autosuficiencia económica de las familias, basada en el rendimiento del trabajo de sus miembros, continúa siendo una utopía, y que sería el Estado el principal responsable de la creación e implementación de las políticas públicas. A éste le correspondería reforzar no sólo las condiciones básicas universales de salud, educación y vivienda, sino, también, intermediar condiciones más igualitarias para todos los miembros de las diferentes familias; esta vez en el ámbito de las prácticas de las políticas sociales y no sólo legales. Otro rol estratégico del Estado sería el de interlocutor con otros sectores (grupos empresariales, comunitarios y organizaciones no gubernamentales) que deben asumir su cuota de responsabilidad en los costos de la reproducción social y participar en la elaboración de las políticas (Goldani, 2004; Ariza y Oliveira, 2004).

Como propone el título de este trabajo, nuestro marco de referencia, para discutir una agenda de políticas para la familia, conlleva un doble proceso: el de reinención de las políticas públicas y el de reinención de las familias en Brasil. Estos dos movimientos, relacionados hasta cierto punto, serán considerados, particularmente, en términos de los cambios institucionales ocurridos en las últimas dos décadas. En la primera parte, describiremos brevemente estos procesos y, en la segunda, identificaremos áreas, elementos y estrategias que podrían formar parte de una agenda de políticas para la familia.

## 1. Un marco de referencia

### a. Familias reinventadas

Afirmamos, en primer lugar, que los cambios institucionales ocurridos en la familia fueron de tal magnitud que Brasil cuenta hoy con familias verdaderamente “reinventadas”<sup>135</sup>. Esto significa, entre otras cosas, que éstas pasaron por un proceso de reorganización y diversificación en sus estructuras y adquirieron no sólo nuevas formas y tamaños sino, también, nuevos significados, tanto para sus miembros como para la sociedad. Este nuevo orden institucional sería resultado, simultáneamente, de cambios a nivel macro económico y social —entre los que se destaca una nueva legislación sobre familia y divorcio—, y de cambios a nivel micro, en los que nuevas prácticas sexuales y reproductivas alteraron normas familiares y relativizaron el estigma social de, por ejemplo, las parejas del mismo sexo. Entendemos que estas transformaciones no significan que la familia brasileña estaría desapareciendo o en crisis, sino que los muchos cambios y la flexibilización de las normas causan una cierta “confusión”. Sentimiento que, en parte, parece ser resultado de la persistencia del modelo cultural hegemónico del “valor enraizado” entre los diferentes sectores sociales, tal como lo sugieren las percepciones y prácticas respecto de la familia, del trabajo extra-doméstico y de las relaciones de género (Araujo y Scalon, 2004; Goldani y Lazo, 2004; Goldemberg, 2005; Sorj, 2004 y Machado, 2000).

---

<sup>135</sup> Una referencia bibliográfica clave para nuestra discusión sobre los cambios institucionales es Goran Therborn, 2004.

A nivel macro, uno de los momentos cruciales de la reinvencción o reorganización institucional de la familia, en Brasil, ocurre con la Constitución Federal de 1988, cuando se establece un nuevo concepto de familia y se redefinen las relaciones familiares. Pasados casi noventa años, en 2003 se aprueba un nuevo Código Civil en el cual se reconoce que el contrato legal de matrimonio deja de ser el elemento definitorio de familia y se asume que cualquier pareja (hombre y mujer), o uno de ellos solo, con hijos, pasa a ser reconocido como familia para fines oficiales y de protección por parte del Estado. Paralelamente, se amplía la ley de divorcio; se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones familiares para el marido y la mujer; los derechos de filiación son reconocidos y reforzados con la legislación que garantiza la prueba de paternidad (ADN) gratuita.<sup>136</sup>

A nivel micro, un momento de cambio importante se produce cuando surge el VHS/SIDA y su asociación con la homosexualidad. Esta enfermedad, que intensificó la discriminación, también creó redes de solidaridad entre los individuos y acabó por ampliar las dicotomías, pluralizando las formas de vivir y de comprender los géneros y las sexualidades (Louro, 2004: 208). En los noventa, fortaleció, además, la discusión sobre los derechos patrimoniales de los compañeros del mismo sexo.<sup>137</sup> O sea, el tema del reconocimiento de las parejas del mismo sexo, de los derechos patrimoniales, de la adopción de niños y otros beneficios se incorporan a las discusiones sobre sexualidad y familia (Uziel, 2004). Esto relativizó, no sólo en Brasil, la norma de la heterosexualidad que aparece vinculada, de forma “natural”, al modelo conyugal de familia.

En las familias reinventadas, el llamado “contrato familiar implícito” se redefine y obliga a un ajuste, tanto de las expectativas individuales como de las fuentes sociales de soporte. Visto de forma convencional, este contrato informal se mantendría por los lazos de afecto, los sentimientos de reciprocidad, los incentivos económicos, las sanciones negativas y los valores culturales. La prevalencia de una solidaridad familiar incondicional es asumida y no se cuestionan las tensiones. Lo que se advierte, sin embargo, es que el contrato familiar cambia y puede fallar en circunstancias históricas específicas y en diferentes momentos del ciclo vital familiar. Recursos limitados y la ausencia de hijos han estado entre las principales razones para explicar por qué estos contratos se rompen y hacen, por ejemplo, que algunos de los miembros de la familia, con algún tipo de deficiencia, enfermos o ancianos, puedan ser ignorados, olvidados o abandonados. Recientemente, la masiva entrada de las mujeres al mercado de trabajo se señala como la mayor responsable de los cambios y de la ruptura del contrato familiar tradicional. En Brasil, se constata que el cuidar y el ser cuidado en las familias brasileñas aún acompaña el equilibrio entre afectos y reciprocidades en una estructura normativa. Las mujeres, más que los hombres, y los parientes más que los no parientes, son los preferidos en el proceso de intercambio intergeneracional y en la provisión de cuidados (Camarano, 2004; Debert, 1999; Saad, 2004).

La cuestión es hasta cuándo la familia brasileña, con sus estrategias adaptativas y sus soluciones privadas, podrá asumir los costos del cuidado de sus dependientes. El paso de las mujeres desde la condición de “recurso invisible” a la de “recurso escaso” —frente a una mayor longevidad de la población y una mayor demanda por “cuidadores”, y al recorte de beneficios sociales públicos gratuitos— se presenta como la punta del “iceberg” (Goldani, 2004:237). Esto pone en duda la idealización que hacen las políticas públicas dirigidas a la familia, que consideran el altruismo femenino como algo dado y que olvidan el carácter multidimensional de la solidaridad familiar, que presenta relaciones contradictorias entre las generaciones y por sexo, de las que la violencia doméstica es apenas uno de los ejemplos. En este contexto, parece fundamental pensar las

<sup>136</sup> Un muy buen cuadro resumen de los cambios legales ocurridos en la familia, entre los Códigos Civiles de 1916 y de 2003, se encuentra en Sorj, 2004: 67.

<sup>137</sup> De acuerdo al informe Kinsey, el 10% de la población brasileña sería homosexual. Estas cifras podrían ser aún mayores según el movimiento de gays, lésbicas y transgéneros. Esta población alcanzaría hoy alrededor de 23 millones de personas. Se afirma que habría un proceso de renovación del movimiento homosexual en Brasil, lo que se puede ejemplificar con el creciente número de grupos presentes en los encuentros nacionales del movimiento homosexual (Fachini, 2004).



políticas para la familia en términos de los estrechos vínculos que hay entre los diferentes contratos sociales: el contrato social familiar informal, el contrato social formal de las políticas públicas y el contrato social de género. Estas relaciones, para Brasil, se hacen muy evidentes al discutir las soluciones y los costos, en términos del “cuidado” de los dependientes por la familia (Goldani, 2004).

Concluyendo, las “Familias Reinventadas” y los nuevos contratos entre sus miembros parecen retratados, de forma más rápida y eficiente, en los medios escritos y en la televisión —donde las telenovelas, al tratar temas tabú en forma realista, incorporan la diversidad de estructuras y de comportamientos familiares y revelan las nuevas expectativas y responsabilidades entre los miembros—, puesto que la producción académica no siempre consigue acompañar estos cambios (Goldani 1994; Goldemberg, 2005). En gran parte, porque los datos oficiales disponibles no dan cuenta de la complejidad de las transformaciones. Lo que sí resulta claro para la mayoría es que no existe una familia y un sólo tipo de unión conyugal sino varias nuevas familias y arreglos conyugales. En este sentido, consideramos que la noción de “familia reinventada” puede ser una referencia más apropiada para las políticas que la “familia reconstruida”, concepto cada vez más utilizado que remite al modelo nuclear tradicional y establece fronteras convencionales para la familia, lo que limitaría el diseño de las políticas. Además, habría que considerar que la familia, en el proceso de rehacerse —donde se juntan “los míos, los tuyos y los nuestros”, en un contexto de nuevos arreglos maritales y modos de vida— ciertamente incorpora características de las familias anteriores, pero los afectos que las sostienen serían enteramente nuevos (Gameiro, 1999).

## **b. Reinención de las políticas sociales**

Las “políticas reinventadas” son parte del proceso de reformas sociales más amplio que se ha desarrollado en Brasil en los últimos veinte años. Proceso que se diferenciaría de otras experiencias de América Latina por dos aspectos centrales (Draibe, 2004). El primero es que el gasto social público aumentó, incluso durante el período de ajuste fiscal y de las contingencias, y pese a los cortes de recursos que amenazaron la implementación de las políticas sociales. Un segundo aspecto es que el movimiento de reforma social se desarrolló en dos ciclos, con enfoques y objetivos distintos y contradictorios que, parcialmente, se superpusieron. Algunas evaluaciones sugieren que este proceso gradual de reforma habría permitido encontrar vías más complejas y opciones más innovadoras que las propuestas de reforma neoliberales. Y concluyen que hubo avances fundamentales en el amplio y variado conjunto de las políticas sociales, aunque reconocen que existen dificultades en ciertos sectores (Barros y otros, 2004; Draibe, 2004).

Un nuevo sistema de protección social, definido por la Constitución de 1988, sirve de guía para el nuevo diseño de las políticas sociales. Este se propone redireccionar el sistema anterior hacia uno de protección social institucional-redistributivo o más universal y equitativo (Draibe, 1993:23). Los criterios de selección de los beneficios sociales fueron redefinidos y su cobertura ampliada, creando muchas expectativas y polémicas en torno a la utopía universalista de la llamada “Constitución Ciudadana”. En este escenario, se esperaría que el Estado, como el mayor promotor de estas políticas y en su rol de mediador —entre el individuo, la familia, el mercado y la comunidad— garantizaría la equidad entre los individuos, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones económicas, de género, étnico-raciales y generacionales. Paralelamente, los imperativos del modelo económico imponen presiones en el mercado de trabajo, en el que aumenta el sector informal, empeoran las condiciones de trabajo y se mantienen las desigualdades de ingreso. Todo esto exigiría la interacción entre las políticas sociales públicas y las políticas del mercado de trabajo, pero no es esto lo que ha sucedido. De hecho, sin un plan integrado de políticas, el proceso de reinención de las políticas sociales se desarrolla de acuerdo a un esquema de errores y aciertos, tratando de atender las demandas según las áreas y los diversos actores. Esto genera

dificultades, tanto horizontalmente (a través de las diferentes áreas de políticas) como verticalmente (entre las instancias gubernamental, federal, estadual y municipal).

Las críticas señalan que hoy en Brasil “ya no se habla de protección social sino de la gestión social del riesgo”, y que las políticas sociales se restringen a las situaciones de alta vulnerabilidad, donde predominan los programas de transferencia de ingreso mínimo (“*safety nets*”). Habría una retracción del Estado y un fortalecimiento de las tendencias hacia la privatización de los servicios públicos y de tercerización, buena parte dirigida a la colaboración con organizaciones no-gubernamentales. La categoría género perdió centralidad y pasó a ser sinónimo de “mujer” o de “lo femenino”, lo que desviaría el foco sobre la complejidad de las relaciones sociales y abriría espacio para demandas corporativistas, reducidas a grupos o clientela especial (Lavinias, 2005:6). Igualmente, se señala un hiato entre la “ciudadanía legal” y la “ciudadanía de facto”, donde, en nombre de la eficiencia y la austeridad fiscal, se recortan recursos y se focalizan cada vez más las políticas. Esto contribuye a que la realización de los ideales universalistas y de equidad continúe siendo la mayor utopía a ser lograda (Barros y otros, 2004; CFEMEA/FES/ILDES, 2003; Goldani, 2004; Lavinias y Dain, 2005, Rodríguez, 2000). La novedad, en este sentido, es la aprobación de la ley N° 10.835 que garantiza un ingreso básico incondicional<sup>138</sup> a todos los ciudadanos, la que debería haber sido implementada a partir de enero del 2005. No ha sido implementada hasta el momento, esta ley fue evaluada por expertos en términos de su viabilidad.<sup>139</sup>

La experiencia brasileña, de las últimas dos décadas, señala demandas por políticas públicas que combinen distribución y reconocimiento<sup>140</sup>, además presenta un cierto consenso, esto es, que la pobreza entre las familias brasileñas no se explica completamente por sus causas estructurales. De hecho, las dimensiones culturales de género, etnia y generación, asociadas a la discriminación y a las diferencias de oportunidades educacionales y de trabajo, serían causantes de la reproducción de la pobreza. O sea, el éxito de las políticas redistributivas, necesarias para romper el círculo vicioso de la desigualdad social brasileña, dependería del reconocimiento de estas diferencias. La respuesta gubernamental se presentó por medio de medidas políticas, como las transferencias de ingreso y las compensatorias; estas últimas, en forma de cuotas individuales, han generado mucha polémica. La crítica plantea que si las políticas compensatorias fueran propuestas en los estrictos límites de las compensaciones económicas, tenderían a ser más una especie de asistencialismo. Así es como las propuestas se dan en términos de un conjunto de políticas, con posibilidades de aumentar el poder de decisión del “premiado” sobre las propias políticas (Cappellin, 1999; Miguel, 2000; Pinto, 2002). Una interpretación más reciente las considera como una propuesta de participación colectiva en la gestión de las políticas públicas, permitiendo que todos se perciban como coautores del pacto social y no sólo como objetos pasivos de la protección del Estado soberano (Khel, 2005). La elaboración del Plan Plurianual 2005-2007 del gobierno federal parecería inspirarse en estas propuestas de mayor participación colectiva en el diseño de las políticas, puesto que se realizó con posterioridad a una consulta a la población brasileña.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> La Ley (N° 10.835, de 2004) es de autoría del Senador Eduardo Suplicy. Cubre a todos los brasileños y a los extranjeros que habitan el país por lo menos desde hace 5 años. De acuerdo a ella, un beneficio monetario mensual, de igual valor, se entregaría a todos y debería ser suficiente para cubrir los gastos básicos de alimentación, educación y salud. Específica, además, que se deberá tener en cuenta el nivel de desarrollo del país y las disponibilidades presupuestarias. Tal vez, por esto mismo, no ha sido implementada hasta el momento.

<sup>139</sup> Las opiniones respecto de esta Ley y de la viabilidad de su implementación se dividen entre respuestas entusiastas y aprobadoras (50%) y respuestas escépticas y reprobatorias (50%). De este modo, parece ser que el llamado “ingreso ciudadano”, aprobado como ley, va a generar mucha polémica y dificultades para ser implementado. Dificultades que expresan tanto los que lo perciben como algo “óptimo”, “excelente”, como los que lo consideran “inviable”, “genérico y ambiguo” (Goldani y Lazo, 2004:300).

<sup>140</sup> El dilema distribución-reconocimiento, planteado por Fraser, concluye que lo ideal sería el balance de estas dos dimensiones; ha sido analizado, en la perspectiva de las particularidades y desigualdades brasileñas, por Pinto (2002).

<sup>141</sup> Esta consulta habría abierto un espacio en la planificación gubernamental, incluso con ciertos avances en el tema de la transversalidad de género en las políticas, como resultado de la presión ejercida por los movimientos de mujeres, en conjunto con la Secretaria Especial de Políticas para Mujeres (Graça, y otros, 2004:14).

Resumiendo, el debate actual sobre la naturaleza de las políticas sociales futuras se amplía, e incorpora la crítica a las políticas afirmativas. Entre las propuestas brasileñas más recientes, mencionamos aquellas que sustentan que la fragilidad de los mecanismos de participación e intervención en los asuntos públicos favorece la identificación de las autoridades del gobierno como figuras protectoras por parte de los individuos, lo que representaría un retroceso para la democracia moderna (Kehl, 2005). En esta perspectiva, llama la atención el hecho de que la democracia no garantiza la desaparición de la desigualdad pero sí su desnaturalización. Y que la igualdad en las democracias liberales sería meramente contractual, suponiendo que las partes negocien en condiciones de autonomía y libertad, hecho que, dadas las inmensas desigualdades económicas, no siempre se verifica. Así, la reparación de las injusticias cometidas contra los “supuestos sujetos igualitarios” no se daría por la búsqueda de reconocimiento a los “superiores”, ni por la victimización de los que no acceden a la justicia. Al fin, la solución para sanar las fallas del proyecto igualitario “no se daría por medio de los llamados a la beneficencia del Estado, sino más bien por el fortalecimiento de los lazos horizontales entre los ciudadanos, lo que al final haría del país no sólo una democracia sino, principalmente, una república” (Kehl, 2005: 239). Estas propuestas para políticas futuras se remiten al antiestatismo propuesto por Betinho en las campañas por la ciudadanía. Éste defiende a la sociedad como opción y no al gobierno (Souza, 1994). A este respecto, se advierte que los movimientos sociales han sido importantes en términos de resistir el neoliberalismo pero, de hecho, no han sido capaces de ofrecer alternativas. Además, no se puede subestimar al gobierno, puesto que garantizar el respeto de los derechos universales y la implementación de políticas públicas de salud, educación y vivienda es función del Estado.

## 2. Agenda de políticas para familias

En el marco de la reinención de las políticas públicas y de las familias, pasamos a discutir algunas de las áreas o elementos que podrían constar en una agenda de políticas para familias. Presentamos esto a través de dos preguntas:

- ¿Políticas “de”, “referidas a”, o “para” familias?
- ¿Qué áreas y elementos serían prioritarios hoy?

Nuestra estrategia de análisis combina datos estadísticos y de “discurso”. Los diferentes discursos son importantes, tanto porque los actores revelan sus modelos ideales de familia, de relaciones personales, de políticas y de sociedad, como porque apuntan para el “deber ser” y los aspectos censurables. Además, los discursos no sólo reflejan o representan entidades y relaciones sociales, sino también las construyen (Fairclough, 2001). Señalamos, así, la creciente importancia del uso del lenguaje como medio de control social en los diferentes espacios y, en particular, en lo que se refiere a la familia. En este sentido, se destaca la importancia del discurso sobre familia en las telenovelas brasileñas. Esto porque, al no tener el poder de modificar el comportamiento de los espectadores, como comúnmente se les atribuye, las telenovelas brasileñas —que en general retratan un patrón moral de la clase media bastante “más elástico” que la media nacional— alimentan ciertos estereotipos de comportamiento familiar y venden la innovación de nuevos estilos de vida, además de establecer una agenda para debates familiares que incluye temas polémicos, tales como el aborto, la homosexualidad, el divorcio y la infidelidad (Goldani 1994; Goldemberg, 2005).

Finalmente, al tratar de explicitar las tensiones y contradicciones de estrategias para políticas igualitarias, en un contexto económicamente tan desigual como el brasileño, la naturaleza y los diferentes públicos de las políticas aparecen como dimensiones muy importantes a considerar. En este sentido, se enfatiza que los puntos de observación de los sujetos no deberían ser tomados como algo consensual. Estos son muchos y distintos, lo que implica considerar, entre otros, el grupo o clase social de pertenencia, el sector de actividad y ocupación, el nivel educacional, la raza y etnia, la edad, la religión, la preferencia sexual, la estructura y el ciclo familiar.

## a. Políticas de? referidas a? o para? Familias. ¿De qué hablamos o deberíamos hablar?

Argumentamos que habría que distinguir la naturaleza y contenido de las políticas para las familias, no sólo para hacerlas más eficaces sino, también, para esclarecer los riesgos del uso político-ideológico de la familia. O sea, no se trataría de una cuestión de semántica sino de algo bastante más complejo. Lo que ocurre hoy en los Estados Unidos sirve para ilustrar esta preocupación. En nombre de un nuevo sistema de seguridad social, se adoptaron medidas extremadamente conservadoras de intervención directa en las familias, que representan una verdadera reacción violenta de las conquistas de las mujeres y hasta de los derechos civiles. Por ejemplo, la “Ley de Reconciliación y Responsabilidad Personal y Oportunidad de Trabajo”, de 1996, que intenta reemplazar los programas de beneficios sociales por programas de trabajo, sirvió, además, como vehículo para alcanzar un objetivo mayor: la promoción del matrimonio (heterosexual) para los pobres y la clase trabajadora.<sup>142</sup> La reautorización de esta reforma norteamericana (hecha para durar cinco años), se arrastra en el Senado desde el 2002. La nueva propuesta, la “Ley de Promoción de Responsabilidad Personal, Trabajo y Familia”, parece haber cambiado apenas el título, sin embargo su contenido profundiza el proyecto conservador original.<sup>143</sup> Las mayores críticas señalan que estas políticas no sólo serían conservadoras sino antidemocráticas (Girard, 2004).

No podemos dejar de considerar que la orientación de las políticas “de” familia de los Estados Unidos influye internacionalmente en forma directa e indirecta. La obsesión de la actual administración por las “familias” casadas, de dos padres heterosexuales, ha sido llevada a varias reuniones internacionales, lo que, sumado a las propuestas del Vaticano, trata de definir a la “familia” como la familia nuclear heterosexual. Estas tentativas han fracasado hasta ahora, pero su orientación se fortalece por medio de cuestiones de sexualidad y derechos reproductivos (Girard, 2004). En Brasil, pareciera ser que estos vientos conservadores todavía no llegan o, más bien, sufren fuerte resistencia para influir en las políticas públicas del país. Algunas muestras recientes de ello serían la propuesta de despenalización del aborto y la reacción del gobierno de Brasil frente a demandas externas. La despenalización del aborto emerge como parte de un conjunto de políticas públicas para la mujer y fue puesta en discusión por la Secretaría de Políticas Públicas para la Mujer, vinculada al gobierno federal. La reacción oficial de Brasil, en contra de las exigencias del gobierno de Estados Unidos de no considerar a las prostitutas en el plan de tratamiento del SIDA, bajo la amenaza de no proporcionarle recursos de apoyo al programa (40 millones de dólares), sería otra señal de resistencia al conservadurismo. Sin embargo, no hay que olvidar los muchos discursos e incluso proyectos de ley brasileños que proponen mayor intervención en cuestiones de comportamiento reproductivo y sexualidad en la familia. Estos podrían estar indicando que, los “vientos conservadores internacionales” facilitan la propagación del conservadurismo nacional y podrían legitimar y facilitar propuestas de políticas para las familias en una cierta dirección.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> Esta ley comienza señalando que “el matrimonio es la base de una sociedad exitosa y que se trata de una institución esencial en una sociedad que fomenta los intereses de los niños” (Girard, 2004:16). Cabe decir que Estados Unidos es uno de los pocos países ricos sin una política oficial dirigida a las familias, lo que corresponde, finalmente, a su modelo de estado benefactor, en el cual el acceso a los servicios sociales depende de las necesidades, con base en recursos limitados, y donde los principios del mercado tienen prioridad (Gornick y Meyers, 2003).

<sup>143</sup> Para estimular la concreción del nuevo proyecto, la administración federal promovió programas de fortalecimiento del matrimonio, con una inversión superior a la de la mayoría de los programas sociales de 2004. Este “experimento social”, además de demostrar un inmenso temor por las formas no tradicionales de familia —incluyendo las familias encabezadas por parejas del mismo sexo— significaría un esfuerzo emblemático de la derecha religiosa por representar su ideal de mujer. O sea, ésta debería ser madre siempre y cuando esté casada con un hombre. Y si no puede estar casada, debería abstenerse de sexo. La población “objetivo” de este “experimento social” serían los pobres, los jóvenes y las minorías raciales, en particular las comunidades afro-americanas (Girard, 2004:17).

<sup>144</sup> Entre los aspectos recurrentes en algunos discursos de políticos e, incluso, en materia de proyectos de ley podemos citar: i) el control de la natalidad entre los pobres; ii) el “grave problema” de los embarazos de adolescentes; iii) la provisión de los servicios de planificación familiar como tarea de las iglesias; iv) las campañas de legalización de las uniones; v) el control de la sexualidad, vía cirugías de conversión de los homosexuales para volver a ser “normales”; vi) la penalización del aborto. Todos estos asuntos terminan teniendo gran repercusión en los medios escritos y en la televisión, y renuevan la polémica sobre el “caos” en la familia y la necesidad de intervención estatal.

El panorama nacional e internacional preocupa e incrementa la importancia de examinar la naturaleza de las políticas que consideran a la familia como objeto u objetivo. Para contribuir a ello discutiremos y ejemplificaremos lo que serían las políticas “de”, “referidas a”, u orientadas “para” las familias.

### **Políticas “de familia”**

Políticas “*de familia*” serían el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y del papel que se le atribuye a la población en este modelo. La primera ola de políticas de control de la natalidad, en los años sesenta, sería ilustrativa de las políticas “de” familia. Estas políticas —justificadas en términos de los límites al crecimiento económico impuestos por el crecimiento poblacional— propiciaron la reducción del tamaño de la familia a través de la implementación de programas de control de la natalidad. Con la imagen de la familia nuclear pequeña y bien constituida, se intervino en el proceso de formación y tamaño de las familias con medidas de regulación de la edad al casarse, espaciamiento de los nacimientos y uso de anticonceptivos. El formato variado de estas políticas, muchas veces autoritarias, cambió en el tiempo y para ello fue muy importante la contribución de los movimientos sociales y, en particular, el de las mujeres. En su versión “moderna”, y con objetivos opuestos, están las políticas “de familia” de los países europeos —con tasas de fecundidad bajo los niveles de reproducción— que, a través de programas sociales y de beneficios económicos directos, tratan de estimular a las familias a tener más hijos. No presentan, sin embargo, un modelo de familia como meta, ni el matrimonio parece ser una preocupación de estas políticas.

Hoy en día, los mejores ejemplos de las políticas públicas “de familia”, del tipo intervencionista en las estructuras familiares, estarían en los Estados Unidos. Como se mencionó antes, en nombre del bienestar de los niños, se defiende como necesario el matrimonio legal, en una cuestionable relación lineal entre el tipo de familia y la situación de los niños. En una tentativa por restablecer el matrimonio como “la” referencia de familia, se propone una vuelta al pasado, atribuyéndole funciones económicas, políticas y sociales. La nueva propuesta, la “Ley de Promoción de Responsabilidad Personal, Trabajo y Familia”, lo confirmaría al colocar como tareas importantes las siguientes: i) campañas para la “promoción del matrimonio sano”; ii) campañas publicitarias sobre el valor del matrimonio y las habilidades que se necesitan para aumentar la estabilidad matrimonial y la salud; iii) programas de educación en las escuelas secundarias sobre el valor del matrimonio y las habilidades para relacionarse; iv) programas de reducción del divorcio que enseñan habilidades para mejorar las relaciones; v) programas de consejeros matrimoniales que usan parejas como modelos, y consejeros en comunidades de riesgo. Al final, las políticas “de familia” de los Estados Unidos, en nombre de la familia, acuden a prácticas autoritarias y centradas en la defensa normativa de una institución: la familia nuclear. De este modo, subordina los derechos de las personas a la supervivencia y fortalecimiento de la familia. En otras palabras, sería “la familia por encima de sus miembros” (Montaño, 2004; Therborn, 2004).

En Brasil, las políticas “de familia” —en el sentido de intervención directa sobre las estructuras familiares— no se habrían dado, sobre todo porque, hasta muy recientemente, en el país no hubo una política oficial de planificación familiar. Sin embargo, hay una nueva ley de planificación familiar que, entre otras medidas, regula la esterilización femenina y masculina, establece una edad mínima de 25 años o un mínimo de 2 hijos para autorizar el procedimiento de esterilización (Berquó y Cavenagui, 2004).<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> En 1997, la cirugía de esterilización de hombres y mujeres fue reglamentada por el Ministerio de la Salud (Ley N° 9263, de 1966). En 1999, se hicieron modificaciones significativas a esta ley, estableciendo normas y mecanismos de control, y poniéndola efectivamente en práctica. La mayor modificación fue la prohibición de realizar cirugías durante un parto o un aborto, o durante

En sentido estricto, estas exigencias podrían ser vistas como una política “de familia”, dado que estimularían un cierto tamaño de familia. Muy diferente de lo que fueron las primeras propuestas de política de planificación familiar —cuya meta era el control de la natalidad— y mucho más en el espíritu de El Cairo y Beijing— que propone una política de salud y derechos reproductivos—, la actual experiencia de Brasil representa la necesidad de matizar el concepto de políticas “de familia” y de estar atentos a sus contenidos. De la misma forma, las diferentes experiencias de los países europeos y de Estados Unidos ponen en discusión el carácter intervencionista del Estado y la orientación progresista o conservadora que las políticas “de familia” pueden tener en diferentes contextos.

### **Políticas “referidas a la familia”**

Las políticas “*referidas a la familia*” tratarían del “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”. Entre estas funciones, destacan: “la reproducción y socialización de sus miembros, la filiación y la herencia, garantizar las condiciones materiales de vida, la construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)” (Feijóo, 2004). En esta perspectiva, cabría un conjunto amplio de políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación, salud, seguridad social, empleo, hasta las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, la violencia doméstica, entre otras. O sea, las políticas sociales, en general, estarían referidas a la familia, ya sea en términos de su estructura o de las características y demandas de sus miembros. Todo esto vendría al encuentro del supuesto de que la organización familiar sería una referencia vital para las políticas estatales de bienestar, y que “la ‘familia real’ tiene un papel central en las prácticas donde, concretamente, se activan las políticas sociales” (Jelin, 2005:1).

Estas políticas “referidas a familia” asumirían, implícitamente, que todos los individuos viven o vivieron en algún tipo de arreglo familiar. En este sentido, incorporarían a toda la población, aunque ciertos programas pudieran privilegiar a algunos individuos por sus características individuales y familiares. En la experiencia brasileña, la unidad de referencia de los programas y políticas “referidos a familia”, puede ser tanto la familia (de un cierto tipo) —como en el Programa Bolsa Familia y en la Política de Salud Familiar—, como pueden ser sus miembros en particular, como en el caso de las políticas asistenciales que cubren a los ancianos de ambos sexos, o los programas de empleo para los jóvenes, las guarderías y jardines infantiles, y las políticas públicas dirigidas a las mujeres.

En un escenario ideal, las políticas “referidas a familia” —que serían la mayoría de las políticas públicas existentes— deberían ser suficientes para garantizar la protección y el bienestar de los individuos y de las familias en que se encuentran. No obstante, las rápidas transformaciones producidas en el mundo del trabajo y en las familias han creado una compleja demanda por servicios que las políticas públicas no han sido capaces de satisfacer. Al intentar acompañar estos cambios y atender las demandas por redistribución de recursos y por reconocimiento de nuevos actores, las políticas públicas se expandieron y se fragmentaron. Otro problema que presentan estas políticas públicas “referidas a familia” estaría en la noción de familia que manejan los diversos programas sociales. Ésta continúa siendo de un tipo fijo, y muchas veces idealizado, de familia nuclear, aunque otras veces, al tratarse de programas para individuos en las familias (el joven, el anciano, la mujer), se reconocen las diferencias e inequidades al interior de la familia, lo que implícitamente remitiría a otra noción de familia.

---

los 42 días posteriores a estos procedimientos. Cuando, en 1996, se promulgó esta ley, la esterilización femenina ya era una práctica contraceptiva ampliamente utilizada en Brasil. El 40% de las mujeres con pareja se encontraban esterilizadas, y ese constituía el medio de contracepción más utilizado (52% entre todos los métodos). Su amplio uso ha sido explicado por la falta de opciones, en términos de servicios de planificación familiar gratuita, lo que habría generalizado una verdadera “cultura de la esterilización”, según Berquó y Cavenaghi (2004).

En síntesis, argumentamos que la amplitud de las actuales políticas públicas “referidas a la familia” y sus múltiples unidades de referencia y orientaciones, representan una dificultad. Así es que, aunque no propiciamos una política única, orientada “para familias”, sugerimos que una estrategia más útil y eficaz —para lograr incorporar dimensiones de cambio en las familias y tratar de mejorar las condiciones de vida de sus miembros— sería repensar el lugar de las familias en las políticas públicas. Una estrategia sería repensar los contenidos y el formato de las actuales políticas que se “refieren” a la familia, tratando de integrar y flexibilizar los servicios sociales públicos. Otra estrategia, que es nuestra propuesta, sería invertir en algunas áreas prioritarias, que dieran cuenta de otra perspectiva de las políticas públicas y de la noción de familia.

Concluimos que en lugar de optar por una política pública “de familia”— en general focalizada y extrema, que trata de redefinir estructuras familiares—, o de una política pública “referida a familia” —que de forma muy amplia y a través de políticas universales y focalizadas busca “fortalecer las funciones sociales de la familia”—, deberíamos hablar de nuevas políticas públicas orientadas “para familia”. Estas nuevas políticas partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado. Con esto se asegurarían mejores condiciones para todas las familias, que permitirían a sus miembros desarrollar una vida cultural, política, laboral y familiar más digna y gratificante. Al mismo tiempo, se fortalecería la ciudadanía individual y social. Dichas políticas se fundamentarían en un paradigma diferente que contiene elementos clave que deben ser considerados.

### **Políticas “para familia”**

Algunos elementos del paradigma de las políticas públicas “*para familia*” serían los que mencionamos a continuación:

- a. La familia es un sistema de relaciones en donde el matrimonio legal ya no es la fuente primaria de compromisos y cuidados entre los miembros. Los cambios en las formas de conyugalidad y en el tipo de relaciones entre hombres y mujeres son irreversibles y redefinen el lugar que el matrimonio ocupa hoy en la sociedad. No hay duda de que el matrimonio se volvió algo más agradable y satisfactorio de lo que fue en el pasado<sup>146</sup>. Pero, al mismo tiempo, se volvió opcional y mucho más frágil. Hombres y mujeres ya no enfrentan las mismas necesidades económicas y presiones sociales para casarse y, por esto mismo, se casan cada vez más tarde o no lo hacen, pero construyen otro tipo de vínculos conyugales. De la misma forma, la ruptura del matrimonio, por medio del divorcio, pasó a hacer parte de las posibles opciones, y se relativizó el valor del casamiento. Todo esto tiene implicancias positivas y negativas considerables para los individuos y las familias.
- b. El cambio en la centralidad del matrimonio y en las relaciones sexuales de género modificó la forma cómo hombres y mujeres pasaron a organizar su vida de trabajo y sus compromisos personales. Asimismo, cómo entienden y manejan su sexualidad, cuidan de sus hijos y ancianos. Para algunos, esto significó un cierto alivio respecto de las responsabilidades tradicionales, pero, para otros representó la pérdida de un sistema tradicional de soporte y de normas de comportamiento, sin contar con una alternativa clara de sustitución. Esto significa que, tanto las expectativas individuales como las fuentes sociales de soporte deben ajustarse a esta realidad.
- c. No habría error alguno en fortalecer una vida familiar más armoniosa promoviendo medidas de conciliación entre la familia y el trabajo, siempre y cuando se respeten otros estilos de vida

---

<sup>146</sup> No se trata aquí de la experiencia personal de la autora ni tampoco de apoyar la tesis de que “la persona casada se encuentra mucho mejor, física, material y emocionalmente, que las personas solteras o divorciadas” (Waite y Gallagher: 2000). Se trata de una perspectiva histórica del fenómeno, pues desde que el matrimonio pasó a ser opción para una mayoría y las condiciones de vida en general mejoraron, las probabilidades de casamientos más satisfactorios aumentaron (Coontz, 2005:9).

privada, como por ejemplo, las uniones del mismo sexo. Aceptar y respetar las diferencias no significa olvidarse de los principios de equidad en las relaciones sexuales de género, pero implicaría ampliar los espacios de negociación de las mismas. La verdadera equidad de género resulta tanto de las mayores opciones de género como de la eliminación de las restricciones que impone la sociedad.

- d. La responsabilidad de la sociedad, y en particular del gobierno, de ofrecer apoyo a las familias para el cuidado de los niños supone que éstos son un bien público y, como tal, los costos de su cuidado deberían ser de todos. La inversión pública en educación de calidad para los niños genera externalidades positivas y aumenta la eficiencia de la futura generación de adultos (Folbre y England, 1999). Una política centrada en los niños sería, apenas, una de las formas de apoyo a la familia en sus tareas de reproducción. Los miembros adultos, responsables por el cuidado de los niños y los ancianos, son parte importante a considerar en las soluciones y costos del “cuidado”. En este sentido se impone una interacción entre las políticas sociales y las políticas de mercado.

### *¿Al final, de qué hablamos o deberíamos hablar?*

Al concluir, enfatizamos la dificultad y complejidad para clasificar las medidas políticas orientadas a las familias. Resulta evidente que no es posible trabajar con categorías rígidas y aisladas del contexto más amplio de los procesos de reformas sociales. El modelo de Estado de Bienestar de cada país es la referencia fundamental del diseño de las políticas orientadas a las familias. Al mismo tiempo, se enfatiza que no hay que olvidar el carácter global que asumen las políticas locales, tanto por influencias directas como indirectas. La importancia de esto pasaría por las diferencias de poder en las negociaciones, tanto entre grupos al interior del país como entre países. En este sentido, las propuestas de políticas sociales futuras que enfatizan la participación de la sociedad civil en las decisiones y la cogestión asumirían una importancia fundamental.

## **b. ¿Cuáles serían hoy las áreas y elementos prioritarios?**

Teniendo presente la propuesta de un nuevo paradigma directriz de las políticas públicas “para familias”, presentamos a continuación tres áreas que podrían ser prioritarias en una agenda de políticas públicas: 1. conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos; 2. conciliación familia y trabajo; 3. relaciones sexuales de género.

### **i. Conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos. ¿Dónde están las fronteras de la familia para definir políticas?**

La preocupación por el significado y por las fronteras de lo que es y lo que no es familia es permanente, tanto entre los grupos más conservadores —que tratan de enfatizar el papel central de esta institución como fundamento del orden social, y la identifican con lazos de consaguinidad y afinidad, restringiéndola a las relaciones heterosexuales—, como entre los grupos más progresistas —que remarcan las modificaciones y la diversidad de la familia, llamando la atención sobre la equidad en las relaciones de género y la conyugalidad entre personas del mismo sexo. En estos días, la revolución tecnológica de la reproducción es la que afecta a la familia, la que profundiza estas divergencias (Loyola, 2005). De hecho, los cambios de carácter tecnológico (la píldora anticonceptiva, el ADN, la reproducción asistida, el Viagra, la continuidad entre genoma y clonación) no sólo han alterado el sistema biológico de reproducción sino que ponen en cuestión, de manera muy importante, las fronteras de la familia. Estas técnicas, conceptivas y anticonceptivas, hacen que la sexualidad se libere de la reproducción y pueda ser referida únicamente al placer, lo que posibilita igualar la homosexualidad y la heterosexualidad (Loyola, 2005:24). Esto explicaría, en gran parte, el movimiento absolutista de defensa de la vida y las posturas rígidas e intolerantes de ciertos sectores frente a las “amenazas” de la ingeniería genética.



### *Las fronteras impuestas por las estadísticas*

El retrato de familia que permiten trazar las estadísticas secundarias es cada vez menos claro. La falta de información sobre la diversidad de arreglos sexuales, la división sexual del trabajo doméstico y de las tareas de crianza de los hijos, no sólo dificulta la comprensión de lo que ocurre con las familias sino que impone obstáculos concretos al diseñar políticas públicas dirigidas a las familias. Aún así, la multiplicidad de arreglos identificables indicaría que el deseo de casarse y tener familia persiste, aunque no necesariamente dentro del modelo tradicional. Esto aparece muy claro en Brasil, al observar que, en 2001, sólo el 57% de los arreglos domésticos urbanos eran del tipo nuclear biparental y que esta modalidad tradicional fue la que menos creció en la última década. Las otras unidades domésticas la conformaban: 12% las de tipo monoparental, sobre todo de madres solas con hijos; 17% las familias extensas; 10% las personas viviendo solas y el 4% restante lo constituía otro tipo de arreglos (Goldani y Lazo, 2004). Análisis parciales de la diversidad y complejidad de las unidades domésticas, muchas veces interpretan estas estructuras tan sólo por los cambios en los fenómenos demográficos que las generan —disminución de los matrimonios legales, retraso de la edad para casarse, incremento de las uniones consensuales, aumento de la fecundidad adolescente, disminución de la fecundidad general, aumento de las tasas de divorcio, reincidencias matrimoniales y aumento de los de divorcios en parejas con hijos<sup>147</sup>— lo que, frecuentemente, resulta en falsos debates sobre la “desintegración familiar”.

Enmarcados en las enormes desigualdades sociales, resulta difícil separar el verdadero significado de los cambios demográficos y sus impactos en las condiciones de la vida familiar y, sobre todo, lo que esto implica en términos de las políticas para familias. Por ejemplo, es posible que el aumento de los embarazos entre adolescentes y de las uniones consensuales representen hechos completamente distintos para los sectores más pobres de lo que representan para los sectores medios y altos. En estos últimos grupos, esto pareciera estar asociado a las mayores opciones y a la autonomía de las mujeres, mientras que para los sectores empobrecidos parecería vincularse, más bien, a la falta de opciones y al deterioro de los servicios públicos y de los niveles de vida. El debate sobre la fecundidad de los jóvenes —que coloca la posibilidad de falta de conocimiento y /o acceso a los anticonceptivos como causa posible de los embarazos adolescentes— es ilustrativo de las demandas diferenciadas de políticas por grupos sociales (Berquó y Cavenghi, 2005). En la misma línea, las dificultades que enfrentan los jóvenes de los diferentes sectores sociales para ingresar al mercado de trabajo, sumadas a la contracción de los salarios y la demanda por mayores niveles de educación, contribuirían a hacer comprender los procesos de formación familiar, en donde se encuentran las más elevadas tasas de uniones consensuales, y el formato cada vez más variado de transiciones para la vida adulta en Brasil (Castro y Abromovay, 2004; Camarano y otros, 2004).

La multiplicidad de arreglos familiares, vistos en la perspectiva de las percepciones y prácticas respecto de las relaciones familiares y de género, refuerza y sugiere la coexistencia de comportamientos y valores tradicionales y modernos. Las percepciones que dan cuenta de los valores denotan mayor proximidad a una visión más igualitaria de género que las percepciones sobre las prácticas domésticas. De este modo, se concluye que el modelo hegemónico de familia permanece como valor enraizado en cada uno, y que muchos de los que hoy viven en otro tipo de relación de pareja todavía se sienten “desviados” (Araujo y Scalón, 2004; Goldemberg, 2005; Sorj 2004; Zanotta, 2004;). De hecho, esto es lo que retrató “Lazos de Familia”, una de las telenovelas más populares y polémicas<sup>148</sup> de los últimos cinco años (vista diariamente por 32 millones de

<sup>147</sup> Entre 1990 y 2000, los indicadores de nupcialidad legal muestran que: a) la edad media al casarse aumentó en cerca de 3 años en ambos sexos (de 23,5 a 25,7 entre las mujeres y de 26,9 a 29,3 entre los hombres); b) la tasa de uniones legales disminuyó de 8 a 6 casamientos por mil; c) la proporción de uniones legales en que sólo uno era soltero pasó de 5,2% a 9,2%; d) los divorcios aumentan relativamente poco, de una tasa de 1,0 a 1,2 (esto no incluye las separaciones de uniones no legales); 5,8% de los matrimonios que se divorciaron tenía hijos; e) las mujeres son responsables por más del 70% de las demandas de divorcio IBGE, Datos del Registro Civil, 2000.

<sup>148</sup> Miembros de la Iglesia y de la justicia estuvieron muy activos en estas polémicas. Monseñor Beltrami, justificando por qué negó el préstamo de una iglesia católica para que TV Globo grabara la escena de un matrimonio en Río de Janeiro, afirmó: “Ella [Lazos de

personas). Ésta “reflejaría los comportamientos afectivo-sexuales existentes en la sociedad —inspirada en la “moderna clase media carioca”— y su popularidad sugiere que la gente se identificó o la siguió porque aspira a este modo de vida<sup>149</sup> (Goldemberg, 2005:95).

En “Lazos de familia” no existía una familia, sino muchas familias diferentes, así como tampoco existía un tipo de matrimonio sino muchas formas de unión. Entre estos arreglos había algunos elementos recurrentes: parejas con un máximo de dos hijos (uno, lo más frecuente); reincidencias matrimoniales; madres solteras; personas viudas; hombres y mujeres con más de 30 años sin compañero fijo; madre como figura central (a veces substituida por la hermana, y raramente por el padre, en las tareas de cuidado de los hijos). En términos de estructuras, solamente dos eran familias nucleares convencionales (una sin hijos y, en la otra, el hombre/padre era sexualmente impotente). Las familias eran más bien extensas (con otros parientes o, también, con amigos y empleadas); monoparentales (con padre o madre solos, con hijos) y el arreglo unipersonal estaba muy presente. Un análisis de contenido de esta telenovela concluyó que, “a pesar de su barniz vanguardista, ha sido mucho más conservadora de lo que pudiera parecer”. Al finalizar, todos los temas polémicos de la novela desaparecieron. La “garota de programa” (mujer “fácil”) muere simbólicamente y renace como una esposa embarazada y feliz; las villanas se regeneran y también quedan embarazadas; la protagonista principal escoge un hombre más compatible con su edad y estilo de vida; el hombre impotente se cura; los malos mueren; las mujeres abandonan sus carreras profesionales para dedicarse a sus respectivos maridos e hijos” (Goldemberg, 2005:121). Prevalció, así, el lado conservador de la sociedad brasileña que, en general, es muy bien alimentado por los medios.

### *Sexualidad y familia*

La heterosexualidad permanece constitutiva de lo que, convencionalmente, se llama familia, y se la considera en la propia definición legal de familia, esto es, restringida a las parejas heterosexuales, lo que no parece ser una particularidad de Brasil (Oliveira, 2005). Entretanto, un momento de cambio importante ocurre con el surgimiento del SIDA y su asociación a la homosexualidad. Como ya se mencionó antes, esta enfermedad, al mismo tiempo que intensificó la discriminación, creó redes de solidaridad entre los individuos, impulsó dicotomías y pluralizó las formas de vivir y de comprender los géneros y las sexualidades (Louro, 2004:208). En los años noventa, ello posibilitó y amplió la discusión sobre los derechos patrimoniales de los compañeros del mismo sexo. De este modo, lograron visibilidad varios temas relacionados con las parejas del mismo sexo, entre éstos sus derechos patrimoniales, la adopción de niños y otros beneficios, abriéndose el debate sobre sexualidad y familia (Uziel, 2004).

En este contexto, gana fuerza la propuesta de legalización de las uniones civiles entre parejas del mismo sexo. El Proyecto de Compañero Civil circula en el Congreso hace ya algún tiempo y se espera que su aprobación no tarde 35 años, tal como sucedió con la ley el divorcio<sup>150</sup>. En la práctica, algunos casos concretos suponen avances en el reconocimiento de las relaciones homosexuales. Entre los muchos ejemplos, destacan la concesión de bienes de herencia a las parejas “*partners*” sobrevivientes, contrariando la demanda de los parientes, y el caso de la disputa por la custodia del

---

Familia] tiene la palabra familia en el nombre pero, de hecho, lo que hace es que está destrozando esta institución tan importante para nosotros”. Por su parte, el juez Siro Darlan, del Distrito Judicial de Río, determinó que la novela pasara de las 8:00 a las 9:00 de la noche y que los menores de 18 años no podrían participar en las grabaciones de la misma, afirmando que “Ella destruye los valores de familia”. (Revista VEJA, 10/1/2000; Apud. Goldemberg, 2005).

<sup>149</sup> Los medios de comunicación de masas frecuentemente presentan modos de vida que implícitamente simbolizan lo que todos deberían aspirar, afirma Giddens (2002). Las telenovelas mezclan previsibilidad y contingencia por medio de fórmulas que, por ser conocidas por la audiencia, son ligeramente perturbadoras pero, al mismo tiempo, tranquilizadoras (Goldemberg, 2005:96).

<sup>150</sup> El Proyecto de Ley N° 1151 es conocido como el de Sociedad Civil entre Personas del mismo Sexo. Ya fue votado cinco veces en la Cámara de Diputados, sufriendo permanentes propuestas de modificaciones, lo que ha significado su no aprobación. Este proceso, que lleva casi 10 años, motivó un proyecto que proponía un plebiscito nacional para decidir sobre el tema, pero que, por negociaciones internas y la presión de los grupos gays, lésbicas y transgéneros fue retirado de tabla en Junio de 2005.

hijo de la cantante Cassia, luego de su muerte, en Río de Janeiro. Esta vez, la justicia determinó que, por derecho y opción del niño, el “*partner*” de Cassia permaneciera con el niño, no son los abuelos. Estos ejemplos señalarían una cierta expansión de las fronteras en la relación sexualidad, familia y parentalidad y, desde luego, cuestionan la definición jurídica de familia.

En términos de políticas relacionadas con la homosexualidad y la familia, habría que considerar, primero, que, cuando se habla de familia, la heterosexualidad continúa siendo la referencia constitutiva principal y, segundo, que hay múltiples movimientos sexuales y de género. Así, la heterosexualidad, que aparece “asociada de forma natural” al modelo conyugal de familia, excluye el modelo homosexualidad-familia. Esto se manifiesta en el temor por los trastornos que la homosexualidad de los padres pudiera causar en los hijos, eludiendo hablar de la orientación sexual cuando el tema son las familias (Uziel, 2004:30). Respecto de la diversidad de grupos, sucede que mientras algunos luchan por reconocimiento y legitimación, intentando su inclusión en términos igualitarios, otros están preocupados por eliminar las fronteras tradicionales entre género y sexo (poniendo en cuestión la división masculino / femenino; hombre / mujer; heterosexual / homosexual). A otros grupos no les interesa cruzar las divisiones y deciden vivir la ambigüedad de la propia frontera (Louro, 2004:208).

Las propuestas de políticas relacionadas con familia y homosexualidad son diversas; sin embargo, el combate a la homofobia es de interés general, aunque desde perspectivas diferentes. Para algunos grupos, sería suficiente realizar campañas educativas que amplíen el sentido de “normalidad”, incluyendo así a las personas homosexuales o bisexuales. Para otros, esto no bastaría y sería necesario contestar la hetero-normatividad, revelando para esto la presencia del “otro” (el homosexual) en la afirmación de la identidad heterosexual. O sea, habría que problematizar las estrategias normativas que pretenden dictar y restringir las formas de vivir y de ser de los individuos con otras identidades sexuales que no sean aquellas legitimadas socialmente (Louro, 2004:210).

Frente a todo esto, el cuestionamiento sobre el uso de la categoría homoparentalidad se impone. Un argumento dice que “hablar de homoparentalidad puede ser estratégico, en el sentido de que se visibilizaría esta realidad, pero, por otro lado, significaría ratificar una diferencia cuya importancia no se muestra claramente cuando el foco está en las relaciones familiares, o en la “capacidad” o “disponibilidad” de alguien para ejercer la parentalidad” (Uziel 2004:35). Esta misma autora se pregunta hasta qué punto la creación de un nombre propio, “familia homoparental”, sería un avance y le concedería singularidad o, de hecho, estaríamos, una vez más, estigmatizando, segregando, confirmando significados, conductas y creencias a aquellos que vendrían a ser encuadrados compulsivamente en esta categoría. En este sentido, Heilborn (2004) sugiere que la inclusión de formas de parejas homosexuales estables desnaturaliza la pareja. O sea, la conyugalidad no sería tan sólo la que emerge de un vínculo jurídico, sino aquella que expresa una relación social. Relación ésta que condensa una modalidad de arreglo cotidiano, más que doméstico, puesto que la cohabitación no es una regla necesaria.

Concluyendo, la respuesta que emerge de la “realidad” brasileña es que las fronteras de la familia se expandieron y que todas las formas de vida privada —con o sin un compañero fijo, con o sin certificado, con o sin permanente co-residencia con parejas hetero o del mismo sexo— deberían ser consideradas en las políticas públicas para las familias. De no ser así, estaríamos excluyendo familias o, como enfatiza Goldemberg (2005), “siempre estaremos lidiando con la idea de la “familia normal”.

## **ii. Conciliación familia y trabajo. Un “problema” para todos y no sólo de las mujeres**

La cultura del mundo del trabajo que persiste fue diseñada, y es dirigida aún, por gente que no conoció alternativas y, muchas veces, no sabe o no le interesa saber lo que desean y/o necesitan hombres y mujeres en términos familiares. El ritmo de trabajo de los individuos y de las parejas

impide que las personas vivan como tales e, incluso, cumplan con su función reproductiva social básica, la de tener y cuidar de sus hijos. La creciente tensión y demanda incompatible entre el trabajo y la familia tiene muchas consecuencias negativas, tanto sobre la salud y el bienestar de los individuos, y su productividad, como sobre la estabilidad de las relaciones familiares. El fenómeno se acentúa con el movimiento hacia la “economía 24/7” (24 horas, siete días a la semana), que cambia completamente los horarios estándares de trabajo e impone una sobrecarga en las familias, como se observa en los Estados Unidos<sup>151</sup> (Presser, 1999; 2005). Las soluciones para compatibilizar familia y trabajo han sido privadas y, básicamente, recaen en las mujeres, con elevados costos para ellas. Urge reconocer que éste no es un problema de las mujeres sino de todos. Así, los hombres que deseen tener una vida que va más allá del trabajo y, en particular, aquellos que tienen compromisos de pareja e hijos, deberán sumarse a una campaña para rediseñar las condiciones de trabajo, como, por ejemplo, participar efectivamente en el trabajo doméstico. Un estilo de conciencia sindicalista y muchas negociaciones sería el camino para lograr, de forma segura, medidas concretas para un balance entre la vida familiar y la laboral.

En el mundo del trabajo brasileño —marcado por la inseguridad, la precariedad, las pésimas condiciones laborales y las elevadas tasas de desempleo para la gran mayoría de la población—, parecería un “lujo” abogar por condiciones especiales que permitan a hombres y mujeres dedicar mayor tiempo a actividades propias y/o familiares. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, también aquí, la desestabilización de un cierto modo de vida, provocado por la reestructuración de la economía, tiene sus efectos en términos de salud y calidad de vida y parecería influenciar la propia reproducción biológica de la población. En este sentido se orientan las tesis explicativas sobre las causas de la verdadera “implosión demográfica” que se dibuja en las tasas de fecundidad, ya muy por debajo de la reposición, en la mayoría de la población Europea. En Brasil, las tasas de fecundidad disminuyeron a la mitad entre 1970 y 2000 (de 5.8 a 2.4 hijos), lo que indicaría que, en los segmentos urbanos y más educados, están por debajo de la tasa de reproducción (Berquó y Cavenaghi, 2004). La comprensión del fenómeno pasa por cuestiones relativas a la mantención de la división sexual de trabajo, al poder en las decisiones sobre el tamaño de la familia, a las prácticas anticonceptivas y a las restricciones económicas. Aspectos asociados a las dificultades que enfrentan hombres y mujeres para manejar las múltiples demandas en su vida de trabajo doméstico y extra-doméstico frente al estricto soporte de otras instancias institucionales, como, por ejemplo, del Estado y del mercado.

Las tensiones generadas para compatibilizar vida familiar y trabajo afectan a hombres y mujeres, en términos de su tiempo disponible para atender a los dependientes y las tradicionales “labores domésticas”. Sin embargo, las mujeres son las más afectadas por los múltiples roles y por las persistentes desigualdades salariales en el mercado laboral. Desigualdades que terminan siendo la causa y las consecuencias de la desproporcionada responsabilidad de las mujeres en el trabajo doméstico gratuito. Desde una perspectiva igualitaria, los movimientos de mujeres y las feministas, en Brasil, afirman que “el ejercicio de la maternidad y de la paternidad es equivalente; el Estado y la sociedad deben crear las condiciones y el apoyo necesarios para que las mujeres y los hombres puedan ejercer de manera satisfactoria la responsabilidad de socializar a los niños” (Rodrigues, 2000:27). Actualmente, existe un plan de políticas públicas para las mujeres que trataría de implementar esta concepción (Brasil/gov, 2004a y 2004b).

---

<sup>151</sup> En los Estados Unidos, 2/5 de los trabajadores están en “esquemas no estandarizados”, cuyos efectos a nivel individual son insomnio, problemas gastrointestinales y enfermedades crónicas. La familia estaría sufriendo alteraciones en su estructura y tendría comprometida su estabilidad. Un efecto positivo, entre las parejas que practican el “*split-shift parenting*” (sistema de turnos para cuidado infantil), es que se observa una mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos y una disminución, para las familias, del costo del cuidado de los niños. Sin embargo, a largo plazo, aparecen costos negativos para los matrimonios. Por ejemplo, entre las familias casadas por más de 5 años y con hijos, cuya madre trabaja por las noches, la probabilidad de divorcio o separación es 3 veces mayor que entre las mujeres que trabajan durante el día. Entre los hombres en la misma situación, esta probabilidad es 6 veces superior (Presser, 1999:1778).

### ¿Cuál sería “el problema” final?

Los rápidos cambios ocurridos en las estructuras familiares y la entrada de las mujeres al mercado de trabajo llevan a padres y madres a luchar por organizarse y compatibilizar su vida laboral y de pareja. Esto ocurre en un contexto en el que muchos se benefician de los servicios de crianza y cuidado de los hijos, pero pocos contribuyen para aliviar estas tareas. Las transformaciones en las relaciones sexuales de género avanzan muy lentamente, dejando a la mujer una carga desproporcionada, al tener que compatibilizar el trabajo pagado y el no pagado. Por otro lado, las prácticas obsoletas de los lugares de trabajo y las condiciones del empleo restringen las posibilidades de padres y madres para cuidar a sus hijos. El gobierno, a su vez, ofrece una cierta ayuda, pero faltan instituciones educacionales para los niños que aún no tienen edad para entrar a la escuela y las políticas de transferencia de ingresos y otros programas sociales se focalizan sólo en los muy necesitados. De esta forma, observamos un desbalance entre las necesidades de la familia y las respuestas de la sociedad, lo que presiona la vida familiar, aumenta los conflictos entre sus miembros, coloca a las mujeres, en particular a las madres, en desventaja y deja a muchos niños desprovistos de una atención y cuidado adecuados.<sup>152</sup>

En Brasil, este desbalance lo muestran, desde luego, las estadísticas sobre la dinámica del trabajo y de la familia. Se observa un incremento de las mujeres en el mercado laboral; una disminución de la actividad masculina, causada por el aumento de los niveles de desempleo; y una continua e importante contribución de los hijos al presupuesto familiar. Las tasas de actividad femenina crecieron 11 puntos porcentuales (33% a 44%) y las de los hombres disminuyeron 2 puntos (79 a 77%), entre 1991 y 2000. De este modo, las mujeres continúan incrementando su actividad y, aunque presenten una tasa de ocupación menor que las de los hombres<sup>153</sup> y ganen el 70% de los ingresos masculinos, ellas asumen cada vez con mayor frecuencia el rol de proveedoras (en 2002, la cuarta parte de los hogares poseía una mujer como persona de referencia). En paralelo a este crecimiento de las tasas de actividad femenina, no hubo mayores cambios en la división sexual del trabajo doméstico. Los datos disponibles muestran que del total de la población trabajadora en el mercado, alrededor del 79% de las mujeres y sólo el 29% de los hombres dedicaba tiempo a las “tareas domésticas”. Los datos sobre la dedicación del tiempo de las personas a las diferentes actividades, por sexo, revelan que los hombres ocupan 43 horas semanales en el trabajo productivo y las mujeres 36. Mientras que, en el trabajo doméstico ellas invierten 36 horas por semana, los hombres apenas 14 horas.<sup>154</sup> Estas proporciones se mantienen en encuestas más recientes que dicen que la media de horas trabajadas por las mujeres en las tareas domésticas sería más del doble que la de los hombres (Araujo y Scalón, 2004:42).

La intensa participación de las madres de menores de 6 años en el mercado laboral y la falta de servicios públicos de ayuda constituye un aspecto crítico cuando se discuten estrategias para compatibilizar familia y trabajo. Estas madres estarían especialmente en desventaja, y su situación variaría según la estructura y la etapa de ciclo familiar. En 2001, 15 millones de mujeres brasileñas eran madres de niños menores de seis años, y alrededor del 45% tenía un trabajo extra-doméstico. Estas cifras son siempre mayores para aquellas mujeres en familias monoparentales (que representan el 19% de las madres de hijos menores de 6 años) y en la fase de expansión y consolidación de sus familias. Así, en la fase de expansión, (donde todos los hijos tendrían menos de 14 años), el 54% de las madres solas y con hijos menores de seis años estaba en el mercado, en

<sup>152</sup> Nuestra argumentación se fundamenta en estudios recientes sobre Estados Unidos, en particular el de Gornick y Meyers, 2003 y los de Presser, 1999 y 2005; y los de Sorj, 2004 y Araujo y Scalón, 2005, sobre la situación en Brasil.

<sup>153</sup> La tasa de ocupación, según el Censo Demográfico de 2000, fue del orden de 60% para los hombres y de 35% para las mujeres, dato que aparece ligeramente inferior al de las Encuestas de Hogares que la refleja mejor.

<sup>154</sup> El valor monetario de las horas trabajadas por los hombres es 32% mayor que el de las mujeres. Este dato concuerda con las diferencias de ingresos en la media y mediana mensual por sexo. Los hombres ocupados en el Noreste y en el Sureste tenían, en media, un salario mensual de 675 reales, mientras la media mensual de las mujeres era de 444 reales. Estas diferencias por sexo son mayores en el Sureste (61,4%) que en el Noreste (30,5%) (IBGE, 1999).

comparación con el de 41% de las madres con las mismas características en una familia nuclear conyugal. En la etapa de consolidación estas diferencias son aún mayores: 64% de las madres solas con hijos menores de seis años está en el mercado, frente al 48% de madres con hijos menores de 6 años en familias conyugales nucleares. (Goldani y Lazo, 2004; Tabla N° 20). Reforzando nuestro argumento sobre la gran desventaja de las mujeres madres con hijos pequeños en el mercado de trabajo, hay otros hallazgos recientes (Lavinias y Dain, 2005; Arriagada, 2005 y Sorj 2004). Estos presentan, por ejemplo, los elevados costos de oportunidad de estas madres en el mercado de trabajo y señalan que un porcentaje significativo de ellas se encuentra en ocupaciones irregulares, sin la debida protección de sus derechos y con ingresos muy bajos. Todo esto, ciertamente, para tratar de compatibilizar su vida familiar y de trabajo (Sorj, 2004:48).

### *Mecanismos facilitadores de la reconciliación trabajo y familia en Brasil*

La identificación de los mecanismos disponibles para facilitar la reconciliación entre la familia y el trabajo, aparece como insumo importante para el diseño de políticas públicas. Estos mecanismos empiezan por los tratados internacionales que, muchas veces, orientan la legislación local y los acuerdos colectivos de trabajo. En este sentido, llama la atención el hecho de que Brasil no sea signatario de la Convención sobre Responsabilidades Familiares y Trabajo (N° 156), adoptada en 1981 por la OIT, ratificada por 34 países. Esta convención propone que los países asuman prioritariamente una política nacional que permita a las personas con responsabilidades familiares, que trabajan o deseen trabajar en el mercado, ejercer sus derechos sin discriminaciones, evitando el conflicto entre sus responsabilidades familiares y laborales. El hecho de no haber firmado esta convención, explicaría, en parte, la causa de que se implementen escasas medidas e iniciativas para fortalecer el balance entre las demandas del trabajo y la familia, así como el hecho de que no se utilice el lenguaje internacional reconocido; entre los que podemos mencionar conceptos tales como “políticas familiares amigables”, “condiciones de trabajo amigables” (Sorj, 2004:53).

Los mecanismos legales que, teóricamente, beneficiarían a la familia en su relación con el trabajo, presentan algunos avances en los años noventa,<sup>155</sup> los que son objeto de crítica particularmente por parte de las feministas, quienes destacan, entre otras insuficiencias: i) el trato no igualitario entre categorías de trabajadores, especialmente a las trabajadoras domésticas (15% de las mujeres ocupadas en 2002); ii) la no reglamentación del contrato de trabajo temporal con plazo fijo (Ley N° 9.601/98), lo que comprometería el goce de licencia-prenatal y la estabilidad provisoria de la embarazada; iii) la no concreción en ley la licencia por paternidad, derecho de los trabajadores urbanos y rurales. Todo esto no sólo aumenta las dificultades para romper con la tradicional compresión de los roles de género, como demuestra la persistencia de la idea de que cuidar de los hijos es tarea de mujeres (Rodrigues, 2001). Al analizar los mecanismos facilitadores de la conciliación entre vida familiar y trabajo, Sorj (2004) destaca: disponibilidad del empleo doméstico como recurso tradicionalmente utilizado por las familias más privilegiadas; acceso de los niños a salas-cuna y a instituciones de educación preescolar; legislación del trabajo y convenios colectivos entre empleados y empleadores.

### *¿Cómo ayudaría el Estado a resolver las tensiones entre familia y trabajo?*

- Perfeccionando la legislación, puesto que la existente, en principio facilitadora, presenta limitaciones en términos de su cobertura (sólo trabajadores con contrato); sólo para las

<sup>155</sup>

Entre los avances legales de la década de los noventa, asociados a la Plataforma de Acción Mundial y a las Plataformas Feministas brasileñas, con repercusiones directas en las familias, se destaca un conjunto de ocho leyes y dispositivos. Estos son: 1. Salario por maternidad a las trabajadoras rurales, domésticas e independientes (Ley (Ley N° 9.304/96); 2. Planificación familiar (Ley N° 9263/96); 3. Unión Estable (Ley N° 9.278/96); 4. Dispositivo sobre la Educación Inicial (Ley N° 9.304/96); 5. Dispositivo sobre cuotas por sexo en el legislativo (Ley N° 9504/97); 6. Mercado de Trabajo de la Mujer (Leyes N° 9.029/95 y N° 9.799/99); 7. Cirugía reparadora de mamas en casos de mutilación, consecuentes al tratamiento del cáncer por el SUS y por Convenios de Salud (Leyes N° 9.797/99 y N° 10.223/01); Acoso Sexual (Ley N° 10.224/01).

familias en un cierto estado del ciclo vital (los beneficios se otorgan en el período del embarazo y nacimiento de los hijos) y presenta un claro sesgo de género que favorece a las mujeres trabajadoras embarazadas (licencia maternal pagada y garantía del trabajo). En cuanto a los padres, sólo existe el derecho a licencia por paternidad, aún no implementado (Sorj, 2004; Rodrigues, 2000, 2001; CFEMEA, 2003).

- Ofreciendo educación a todos los niños menores de 6 años, pues se verifica que las madres que pueden acceder a guarderías y jardines infantiles presentan mayores tasas de participación, además de trabajar más horas y recibir mejores sueldos. Lo que sería especialmente provechoso para las madres en general y, en particular, para las madres solas de estratos sociales más pobres (Lavinias y Dain, 2005; Sorj, 2004).
- Medidas en el ámbito de los impuestos fiscales, tales como deducción de los costos en educación infantil, sin límites en el monto de los ingresos e independientes del sexo del beneficiado; deducciones adicionales en favor de las mujeres jefes de familia; ampliación de la red y de la jornada escolar; incentivos tributarios a los gobiernos locales para invertir en guarderías infantiles y en centros de convivencia para los ancianos (Lavinias y Dain, 2005).
- Promoviendo la transformación de los derechos laborales en derechos universales, debido a las precarias modalidades de empleo. Con esto se disociaría el acceso de la familia a los beneficios según el tipo de contrato de trabajo y el sexo del trabajador (Sorj, 2004).

*¿Cómo podría contribuir el mercado a proteger el tiempo que los padres necesitan para el cuidado de los dependientes?*

- Revisando sus prácticas en los lugares de trabajo, negociando contratos colectivos para una mejor “temporalidad”, o sea, un mejor balance entre los tiempos familiares y los del trabajo. Los beneficios más negociados son sólo aquellos ya garantizados por ley; la necesidad de convenirlos en contratos colectivos garantizaría el cumplimiento de los mismos. En 2000, para las mujeres, los más negociados fueron seguridad en el empleo, para las mujeres embarazadas; guarderías y licencias para acompañar a los hijos pequeños en situaciones relacionadas con su salud (Sorj, 2004).
- Los contratos colectivos presentan serias dificultades para expandir e innovar los beneficios establecidos por ley en los años noventa. La recesión económica y el desempleo dieron origen a estrategias, por parte de los “actores corporativos”, que tienden a priorizar la seguridad del trabajo y los salarios. Así, la flexibilidad horaria de trabajo, que sería un mecanismo eficiente de conciliación familia y trabajo, fue adoptada por muy pocas empresas y no se orienta, específicamente, al balance entre responsabilidades familiares y trabajo (Sorj, 2004).
- Negociaciones colectivas, entre las diversas categorías profesionales y los empleadores, con vistas a mejorar la calificación y la capacitación, la salud ocupacional y reproductiva, y a servir de garantía contra la discriminación y los abusos denunciados por las trabajadoras (Rodrigues, 2001; DIEESE, 2003).
- Oferta de equipamiento y de servicios en las empresas privadas para ayudar a hombres y mujeres a compatibilizar su vida familiar con el trabajo. En este sentido, se reivindican, por ejemplo, salas cuna y jardines infantiles, restaurantes públicos y lavanderías que contribuirían a disminuir la carga de la doble jornada y promoverían la responsabilidad social en la educación y el cuidado de los niños (Rodrigues, 2001).

- Medidas que refuercen poner un límite a las horas trabajadas semanalmente, considerando las propuestas de 35 a 39, y vacaciones obligatorias, asegurando, así, el tiempo de convivencia necesario entre padres e hijos.

Concluyendo, es indiscutible que la conciliación familia y trabajo tiene como meta lograr “políticas amigables para las familias”. Sin embargo, no hay que olvidar que en este contexto las condiciones de trabajo de las mujeres tienen una importancia particular. Seguramente, los beneficios sociales (licencia maternal pagada, salas cuna para los niños menores y cobertura de los días no trabajados por enfermedad de los hijos, entre otros) contribuirían a una mayor productividad de las mujeres, lo que beneficiaría a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, a esto habría que agregar condiciones laborales y salariales iguales para hombres y mujeres ya que la discriminación en el mercado persiste, perjudicando a las mujeres<sup>156</sup>. Este es un obstáculo muy importante y constituye una precondition para lograr un efectivo balance entre la vida familiar y la laboral.

### iii. Relaciones sexuales de género. ¿Qué significan como guía de las políticas para familia?

Las relaciones sexuales de género, en una concepción simplificada para guiar las políticas, serían vistas como un elemento fundamental para entender las formas de interacción entre los individuos. En este sentido, las diferencias biológicas entre éstos son reconocidas, pero los valores y las consecuencias resultantes de estas diferencias deberían ser vistas como un producto de la cultura y de las relaciones sociales entre grupos y entre individuos. Esto significa que, al poner la equidad de género como meta de las políticas, se debería tomar en cuenta que las diferencias sexuales de género no sólo se registran en el nivel de los comportamientos sino, también, en el ámbito de las formas culturales y simbólicas de la percepción social del sexo. Resultados de investigaciones recientes, realizadas en Brasil, reforzarían esta propuesta, en la medida en que afirman que la incompatibilidad de expectativas y comportamientos de género entre hombres y mujeres se debería, en gran parte, a diferentes percepciones y códigos de referencia respecto a las relaciones sexuales de género (Araujo y Scalón, 2004; Fundação Perseu Abramo, 2001; Machado, 2000; Sorj, 2004;)

La dimensión de género en las políticas públicas de Brasil empieza a ganar visibilidad formal en los años ochenta, a través de políticas dirigidas a las mujeres; sin embargo, sólo en los años noventa las políticas se focalizan en la perspectiva de las relaciones sexuales de género (Correa, 2002). En la primera etapa, estas políticas intentarían responder a las necesidades de las mujeres, desde la perspectiva de los derechos y la ciudadanía. Los logros fueron importantes,<sup>157</sup> sentando las bases para un avance, en el sentido de incorporar el género en los asuntos de la diversidad y de otras formas de desigualdad en las políticas públicas (Correa, 2002:1). Sin embargo, una reciente evaluación sobre los gastos gubernamentales de los programas dirigidos a las mujeres, en el período 1995-2002, concluye que las inversiones aumentaron muy poco<sup>158</sup> y que las instancias gubernamentales no son sensibles a los problemas económicos y sociales que genera la desigualdad de raza y de género. Esto restringió la forma cómo los programas fueron ejecutados y, en medio de

<sup>156</sup> En un estudio realizado en el área metropolitana de São Paulo, un ejercicio de simulación demuestra que, aunque las mujeres trabajadoras tuvieran la misma situación que la de los hombres (ocupación, horas trabajadas y salario) esto no redundaría en mayores beneficios para el bienestar de la población en general. Una de las explicaciones es que éstas son todavía muy pocas en el mercado formal y, la otra, es que la discriminación en el mercado de trabajo sigue impidiendo que las mujeres consigan una efectiva autonomía económica (Barros y otros, 2002).

<sup>157</sup> En 1982, se crean los primeros consejos estatales de los derechos de las mujeres, y, en 1985, el Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres (CNDM). Una de las áreas que tuvo mayores logros en este período se dio en las políticas de salud, cuando el movimiento de mujeres consiguió la puesta en marcha del Programa de Atención Integral a la Salud de la Mujer, PAISM. Los cambios legales sobre los derechos de las mujeres en la Constitución de 1988 dan cuenta de una serie de políticas que consideran la equidad de género (Graça y otros, 2004).

<sup>158</sup> En 1995, el conjunto de seis programas que componen el llamado “presupuesto para la mujer” en el área social (salud, la violencia doméstica, asistencia alimentaria a la familia, salas cuna y empleo) respondían al 0,2% del presupuesto de gastos públicos del gobierno federal, cifra que se duplicó en 1999 (0,4%). Sin embargo, en 2002, vuelve a contraerse y a representar apenas el 0,3%. (Graça y otros, 2004).



la crisis de recursos escasos de 2002, el hecho de no priorizar las cuestiones relativas a la desigualdad de género acabó por definir el perfil de los gastos de estos programas con efectos negativos importantes<sup>159</sup> (Graça y otros, 2004:12).

Hoy en día, Brasil cuenta con un Plan Nacional de Políticas para las Mujeres que propone acciones en las áreas de salud, educación, trabajo y crédito rural, así como políticas específicas para mujeres negras, indígenas y lesbianas. Para enfrentar la pobreza, se propone capacitación profesional a las mujeres y creación de oportunidades de trabajo; estímulo a la formación de asociaciones y cooperativas; incentivos a la agroindustria, a la pesca, al ecoturismo y la artesanía.<sup>160</sup> En la práctica, hay una serie de otras acciones del gobierno federal que incorporan la perspectiva de las mujeres. Entre ellas: 1. Titoralidad de la tarjeta del programa “Hambre Cero” (Cartão Alimentação do Programa Fome Zero), destinado preferentemente a las mujeres responsables de la familia; criterio que también prima en el programa Bolsa-Familia (93% de los beneficios del programa tienen como titular a la mujer); 2. Acceso al crédito rural, a través del Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar, PRONAF); 3. Obligatoriedad de incluir el nombre de la mujer y del hombre en los títulos de tierra concedidos por el INCRA; 4. Programa de alfabetización que beneficia a 6 millones de mujeres analfabetas; 5. Notificación obligatoria de las muertes maternas durante el embarazo; 6. Obligatoriedad de los servicios públicos de salud de informar toda ocurrencia relacionada con la violencia en contra de la mujer.

Concluyendo, la aprobación del plan de políticas para las mujeres, sumada a las medidas ya puestas en práctica para el sustento de las mismas, dejan en claro una estrategia definida de política oficial de apoyo al fortalecimiento y consolidación de la autonomía de las mujeres en Brasil. Esto constituye un punto de referencia fundamental para el diseño de una agenda de políticas para las familias del país. Entre las muchas cuestiones que esta estrategia propone, para los efectos de este trabajo nos interesa discutir si la autonomía femenina es condición suficiente para mejorar las condiciones de su vida familiar. Ciertamente, es una condición necesaria, pero no parece ser una condición suficiente. Es lo que sugieren las estadísticas brasileñas.

### *Percepciones y prácticas de género*

Las concepciones de género estarían siendo cuestionadas en las relaciones conyugales y amorosas; sin embargo, persisten los contratos conyugales tradicionales, marcados por posiciones jerárquicas entre lo masculino y lo femenino. Se observa una inmensa distancia entre los códigos que asumen las distintas formas de relaciones y las percepciones y prácticas concretas de los roles sexuales, particularmente respecto de la participación compartida en las actividades domésticas. (Sorj, 2004; Araujo y Scalon, 2004). Las percepciones de las mujeres brasileñas, sobre su participación en el trabajo asalariado y la división sexual del trabajo doméstico, señalan la profunda distancia entre los ideales igualitarios y las prácticas desiguales. Mientras, el 87% de estas mujeres proyecta ideales de igualdad en la división del trabajo doméstico, el 57% de las mismas declara que sus maridos no habían realizado ningún trabajo en la casa durante la semana anterior a la encuesta (Sorj, 2004:25). Otros hallazgos, en esta línea, identifican percepciones masculinas más favorables

<sup>159</sup> Un ejemplo de ello sería el recorte de 70% en los programas de calificación de las mujeres trabajadoras, entre 2001 y 2002. Esto significó una restricción de los programas, orientándolos tan sólo al entrenamiento en actividades consideradas tradicionalmente femeninas. O sea, al agravante de los cortes de recursos se suma la naturaleza de los mismos, que en esta ocasión reforzarán el papel “reservado” a las mujeres, lo que no contribuye al empoderamiento de la mujer ni a la alteración en las relaciones de género (Graça, y otros, 2004:12-13).

<sup>160</sup> Este plan, compuesto por 155 reivindicaciones, resultó de la Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, realizada en Río de Janeiro entre el 15 y el 17 de julio de 2004. Contó con la presencia de más de 1630 delegadas electas en los estados y municipios. El evento, organizado por la Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres (SPM) y el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM), atrajo la atención de gobiernos, parlamentarios y movimientos sociales de diversas partes del mundo. Estuvieron presente comitivas de diversos países: Portugal, México, Chile, Angola, Cuba y Ecuador. Además, delegaciones de organismos internacionales como las del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM; de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. Brasil/Gov. 2004a; 2004b.

al trabajo extra-doméstico asalariado de las mujeres y mayor participación del hombre en los trabajos domésticos (Araujo y Scalón, 2004). Sin embargo, esto no viene acompañado de una actitud que denote involucrarse mayormente en estas actividades. La mitad de los hombres lo reconoce, al decir que no contribuyen de manera justa a las tareas del hogar (Araujo y Scalón, 2004).

La distancia entre las percepciones e ideales igualitarios ayudaría a comprender la “confusión” y ambivalencia al interpretar los cambios en las familias e, incluso, la creciente violencia doméstica en Brasil (Machado, 2000). A este respecto, se afirma que hombres y mujeres serían “cómplices y pactantes” de un contrato conyugal tradicional, y mostrarían representaciones muy diferentes sobre la equidad de género, situación que explicaría la violencia doméstica (Machado, 2000). La proporción de hombres y mujeres que conciben relaciones más igualitarias y menos jerarquizadas, así como prácticas más compartidas, tiene un cierto perfil. Se trataría individuos predominantemente jóvenes, con mayor escolaridad, residentes en áreas urbanas y menos religiosos.<sup>161</sup> De este modo, se concluye que, si bien es cierto que no hay un patrón de autonomía, en el sentido de un modelo moderno de individuación, en las relaciones sexuales de género en Brasil, tampoco predominaría una práctica jerárquica masculina generalizada, aunque todavía se verifique una considerable proporción de “dinámicas matrimoniales” definidas por los hombres (Araujo y Scalón, 2004: 46-48). Modelo justificado por las mujeres, especialmente en familias en etapa de ciclo vital de formación y expansión (Sorj, 2004:25). Una conclusión importante es que los contratos matrimoniales “poco negociados” serían resultado de la importancia que aún tienen las representaciones amorosas— fuertemente marcadas por la jerarquía de género— en las elecciones matrimoniales. Las mujeres seguirían buscando un compañero protector que las incorpore jerárquicamente a una posición superior. Con esto, muchas veces, “ellas acaban encontrando un compañero posesivo, controlador y violento” (Machado, 2000). Esta forma de violencia empezaría por el lenguaje, en el que, a partir del ejemplo masculino, se relativiza y norma la posición femenina, transformándose en una violencia simbólica que reforzaría la violencia doméstica y social (Alves, 2005).

### *¿Que significa considerar las relaciones de género como guía de las políticas para la familia?*

Considerar las relaciones de género significa que, además de alcanzar la equidad en las relaciones de género, se deberían considerar los modelos de relaciones familiares alternativos, que servirían de guía para diseñar políticas para la familia. Está ampliamente aceptado que el modelo tradicional de relaciones jerárquicas y de división de roles en la familia —hombre proveedor y mujer de la casa— ya no sirve como referencia para las políticas. La cuestión sobre cuál es el modelo (o los modelos) de relación familiar que debería guiar las políticas, es discutida hace mucho tiempo por las feministas. Ellas influyeron en los debates sobre la reestructuración del bienestar y, en particular, sobre los sistemas de seguridad social. Sin embargo, en las políticas sociales, no hay consenso sobre el modelo ideal de relaciones familiares. En el debate internacional, priman dos modelos: el “Modelo de Equidad Funcional” (Functional Equality Model) y el “Modelo de Asociación Social” (Social Partnership Model). Ambos buscan la equidad en las relaciones de género, sin embargo parten de una concepción de familia y de las relaciones de pareja bastante diferente, lo que es determinante para orientar las estrategias de las políticas que proponen.

En el “Modelo de Equidad Funcional” la familia sería una unión voluntaria, en la cual los derechos de los miembros derivarían del status individual de cada uno.

---

<sup>161</sup> De la misma forma, las percepciones de los brasileños, en términos de género, trabajo y familia muestran a los hombres más favorables al trabajo asalariado extra-doméstico de las mujeres y a la mayor participación de los mismos en los trabajos domésticos. Sin embargo, esto no se acompaña de una actitud que los involucre mayormente en estas actividades. La mitad de los hombres lo reconoce, al decir que no contribuyen de manera justa a las tareas del hogar (Araujo y Scalón, 2004).

Cuatro elementos serían fundamentales en este modelo: 1. El individuo, más que la familia, sería la unidad de referencia para definir las políticas; 2. No se distinguen roles sexuales; 3. El énfasis no se pone en las actividades domésticas; 4. El empleo pagado sería fundamental. Así, la familia ideal en este modelo sería aquella en la que ambos miembros de la pareja trabajan, mantienen cuentas separadas, cada uno paga sus impuestos y contribuye financieramente, con la misma cantidad de recursos, a la mantención de la familia. Una división igualitaria del trabajo doméstico, con responsabilidades totalmente compartidas<sup>162</sup>. Para cumplir con todas las responsabilidades de cuidado, estas familias utilizarían servicios públicos subsidiados o privados. Para lograr la equidad entre marido y mujer se asume que sólo es posible si la mujer participa en la fuerza de trabajo en las mismas condiciones que el hombre. Las iniciativas políticas que posibilitarían estas condiciones tratarían de crear una infraestructura de servicios públicos que se ocupe del “cuidado social” y cumpla otras tareas tradicionalmente femeninas. Al mismo tiempo, se propone que los hombres sean estimulados a participar en las tareas domésticas, por ejemplo, a través de políticas del tipo licencia por paternidad.

Los defensores de la “equidad funcional”,<sup>163</sup> enfatizan que las políticas sociales centradas en los individuos, además de promover la autonomía e independencia, sirven para desestimular la diferenciación de los roles de género en la vida familiar con relación a la división entre empleo pagado, obligaciones domésticas y recreación. Una estrategia para lograr esta situación sería reconocer la necesidad de las personas de involucrarse en la “construcción social de género”, proceso a través del cual las políticas orientadas hacia el individuo serían reforzadas por mensajes de los medios de comunicación. Éstos motivarían a hombres y mujeres a adoptar una división de trabajo funcionalmente igualitaria en la vida familiar (Gilbert, 2003:223).

El “Modelo de Asociación Social”, se presenta como una alternativa intermedia entre el “modelo tradicional jerárquico”, dominado por el hombre, y el modelo de la “equidad funcional” en la vida familiar. Éste modelo concibe a la familia como una entidad corporativa que confiere ciertos derechos y obligaciones a sus miembros. Las relaciones entre la pareja serían interdependientes, de mutuos ajustes, y la auto-realización sería resultado de la combinación de las actividades domésticas y el empleo pagado. En este sentido, la pareja decidiría cómo organizar eficazmente el trabajo, de manera de satisfacer sus necesidades personales y sus responsabilidades familiares. O sea, esta perspectiva rechaza la premisa igualitarista de que la satisfacción individual es la misma para hombres y mujeres y que ésta requiere que las obligaciones sean divididas exactamente por igual (Gilbert, 2003:223-224).

Las políticas que se guían por el modelo de asociación social estimularían a los miembros de la pareja a dividir el trabajo de administración de la empresa familiar de acuerdo a sus preferencias, compartiendo ambos y equitativamente los beneficios. Los que abogan por esta orientación, afirman que, si el objetivo de la política social es estabilizar la vida familiar, las políticas guiadas por este modelo serían mucho más efectivas que aquellas políticas que sustentan el modelo de equidad social.

En suma, los modelos de “equidad funcional” y de “asociación social”, como guías de políticas sociales, difieren en aspectos fundamentales (Gilbert, 2003). El modelo de asociación enfatiza las opciones sociales, más que el cambio estructural. O sea, este modelo favorece políticas que estimulan a los miembros a tomar sus decisiones sobre lo que sería mejor en términos de asignación del trabajo doméstico y extra-doméstico, mientras que el modelo de equidad individual prescribe la transferencia total del trabajo doméstico al mercado. La comparación de políticas

---

<sup>162</sup> Incluso, en términos del contrato matrimonial, este modelo considera que la actividad sexual se regularía así: “la mitad del tiempo, la mujer usaría el diafragma y, la otra mitad, el hombre usaría condón” (Gilbert, 2003:223)

<sup>163</sup> Este es el modelo recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, que, a través de su Grupo de Expertos sobre Mujer y Cambios Estructurales, sugirió en los años noventa que los sistemas de seguridad social promovieran los principios de autonomía personal e independencia económica.

derivadas de los diferentes modelos de relaciones familiares sirve para estimar el mérito de los dos modelos y las implicancias prácticas de estas políticas. Por ejemplo, las políticas de transferencias directas de ingresos monetarios, que tratan de ayudar a las familias a costear el cuidado de los niños, serían políticas más consistentes con el modelo de “asociación social” que con el modelo de “equidad funcional”. La crítica es que estos programas son implementados a través de la presencia de la madre, que, en general, acaba quedando en la casa y reproduciendo el papel tradicional de cuidadora, sin sueldo. Y no sólo eso, estas mujeres al quedarse en la casa, sin vínculo de empleo con el mercado, también pierden los créditos para los beneficios futuros del sistema de jubilación pública, acumulando así más desventajas. Una estrategia política para sortear esta situación sería otorgar créditos de jubilación a las mujeres que se quedan en las tareas de cuidado de los niños. De hecho, varios países ya lo hacen.<sup>164</sup>

Finalmente, intentando articular políticas públicas nuevas, parece evidente que un elemento clave sería atribuir responsabilidades más equitativas a hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida. En esta tarea se necesitaría una acción simultánea y articulada de diversos agentes y de múltiples estrategias, con el propósito de redistribuir el poder y los bienes materiales y simbólicos (Yannoulas, 2002:83). En otras palabras, la propuesta es construir un modelo de desarrollo inclusivo, que compatibilice la vida pública y la privada de hombres y mujeres, valorizando el trabajo para el mercado y el trabajo doméstico como responsabilidades sociales compartidas.

### 3. Comentarios Finales

El mensaje que este trabajo deja es que no existen certezas, sino algunas orientaciones en las que nos basamos para entender cuáles serían las demandas de políticas de apoyo para las familias. Las transformaciones son permanentes y debemos estar atentos a los riesgos de los diagnósticos y análisis coyunturales. Sin embargo, también existe el riesgo de ser tautológicos, de acabar legitimando las estructuras de poder y el statu quo. De la misma forma que, al reducir la realidad y tratar de categorizar, aumentan las probabilidades de ignorar los múltiples actores, las alternativas, e, incluso, de crear falsos dilemas. Las fronteras de la familia para diseñar políticas señalan las potencialidades futuras y estimulan una mirada más allá de las estructuras convencionales y de las políticas restringidas a las familias pobres. Esto no significa olvidarse de las situaciones emergentes y de las necesidades diferenciadas del individuo y de las familias.

Las contradicciones entre las percepciones y las prácticas, que en gran parte resultan de las presiones del medio, pueden servir para reforzar modelos tradicionales, pero también para apoyar la innovación. En el ámbito de las relaciones familiares, la brecha entre las expectativas y las prácticas, respecto a las relaciones sexuales de género, sería un punto importante a considerar. Las prácticas sexuales y reproductivas entre parejas, marcadas por la revolución tecnológica, cambian y se articulan con otras, creando una variedad de arreglos domésticos que desafían los tradicionales sistemas estadísticos de información.

Finalmente, la “realidad” de los cambios discutidos no sería el resultado arbitrario de nuevas sensibilidades o una indicación de declinación de la institución familia, sino, más bien, un reflejo de nuestra mirada en la perspectiva de la pluralidad y de la diferencia. No se trata de un cambio general en las familias, sino de seres humanos con un rostro propio, hombres y mujeres con necesidades, emociones y voluntad propias. Sujetos múltiples, marcados por transformaciones en sus condiciones concretas de vida, que buscan un balance entre la familia y el trabajo en el contexto de un modelo de desarrollo que no sólo es injusto y excluyente sino concentrador. Las relaciones

<sup>164</sup>

En Austria, la mujer recibe 1 año de crédito para jubilación por cada niño que cuidó; en Suecia, en tanto, se otorga el crédito a cualquiera de los esposos, por cada año que dedicaron al cuidado del niño, hasta que estos cumplen los 3 años. En Francia, los beneficios de pensión aumentan en 10% para la persona que haya criado por lo menos tres niños y en Hungría se garantiza un aumento de beneficios de 3 años por cada niño criado (Gilbert, 2003:233).

sociales mercantilizadas aumentan los riesgos y las vulnerabilidades, y las propuestas de recuperación de las relaciones entre lo personal y lo comunitario, la individualidad y el colectivo, aparecen como alternativas políticas en busca de soluciones<sup>165</sup> (Kehl, 2005; Souza, 1994; Souza, 2003).

La propuesta es buscar otros paradigmas interpretativos y, con esto, nuevas orientaciones de políticas sociales. En este sentido, gana actualidad “la opción por la sociedad”, propuesta por Betinho. (Souza, 1994). Más que perfecta para este “momentum” de la coyuntura brasileña, en junio de 2005.

“Entre el presidente y el ciudadano, me quedo con el ciudadano. Mi antiestatismo no tiene origen en el pensamiento neoliberal. Soy crítico del Estado porque quiero democratizarlo radicalmente, someterlo radicalmente al control de la sociedad, de la ciudadanía. No quiero el Estado en la meseta sino en la planicie. No quiero el presidente sino el ciudadano. No quiero el salvador, sino el funcionario público electo para administrar el bien común. Quienes deciden nuestro futuro somos nosotros cada día, hora y minuto de una acción política continua, que no se agota en octubre o noviembre (...)” Betinho. (Souza, 1994) (Traducción de la autora).

## Bibliografía

- Alves, José Eustáquio (2005), “Gênero e linguagem na cultura brasileira: elementos para reflexão sobre a diferente”, en *Bioética, reprodução e gênero na sociedade contemporânea*, Loyola, Maria A. (org.), Rio de Janeiro, ABEP y Letras Livres.
- Araújo, Clara y Maria Celi Scalón (2004), “Percepções e Atitudes de Mulheres e Homens sobre a Conciliação entre Família e Trabalho Pago no Brasil”. Seminario Gênero, Família e Trabalho, UERJ, Rio de Janeiro.
- Ariza, Marian y Orlandina de Oliveira (2004), “Família, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centro América”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias 42, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), Santiago de Chile, CEPAL/UNFPA.
- Arriagada, Irma (2005), “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo”, Reunión de Expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales, Santiago de Chile, CEPAL, 28-29 de junio.
- Barros, Ricardo Paes de, Carlos Henrique Corseuil e Daniel Domingues dos Santos (2002), “Consequências de um novo padrão de inserção das mulheres no mercado de trabalho sobre o bem-estar na região metropolitana de São Paulo” en *Emprego feminino no Brasil: mudanças institucionais e novas interseções no mercado de trabalho*, Serie Políticas Sociales No 60, CEPAL, Santiago de Chile.
- Barros, Ricardo Paes de, Mirella Carvalho e Samuel Franco (2004), “Pobreza, desigualdade e crescimento no Brasil: Fatos, Inter-relações e recomendações para a política social mais efetiva no combate à pobreza”, Rio de Janeiro, IPEA.
- Barros R., J. A. Camargo, e Rosane Mendonsa (1995), “Pobreza, estrutura familiar e trabalho. O trabalho no Brasil no limiar do século XXI”, São Paulo: LTR.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (2002), “Generational Contract and Gender Relations”, en *Reinventing the Family. In Search of New Life Styles*, Polity Press.
- Berquó, E. e Cavenaghi S. (2004), “Reproductive Rights of Women and Men in Light of the New Legislation on Voluntary Sterilization in Brazil”, en *Reproductive Health Unmet Needs and Poverty*, Lerner, Susana (org.), CICRED: França In press.
- Berquó, E. Iza e Cavenaghi Suzana (2005), “Increasing Adolescent and Youth Fertility in Brazil: A New Trend or a One-time Event?”, paper presented at the Annual Meeting of the Population Association of America, Session N° 51, Philadelphia.
- Camerano, Ana Amélia (2004), “Os novos idosos brasileiros. muito além dos 60?”, Rio de Janeiro, IPEA.
- Camerano, Ana Amélia, Juliana L. E Mello, Maria T. Pasinato e Solange Kanso (2004), “Caminhos para a vida adulta: as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros”, texto para discussão N° 1038, Rio de Janeiro, IPEA.

<sup>165</sup> Los comentarios de Souza (2003) sobre los textos de Betinho, y su propia perspectiva sobre las transformaciones sociales e interpretaciones alternativas, sirvieron de estímulo para reforzar la “utopía” en el cierre de este trabajo.

- Castro, Mary Garcia e Miriam Abromovay (2004), “Juventudes no Brasil: vulnerabilidades negativas e positiva”, Primeiro Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, Caxambu, MG.
- Cappellin, Paola (1999), “O mundo do trabalho e as ações afirmativas”, em *Igualdade de oportunidades: ações afirmativas, superando desigualdades*, São Paulo: CUT.
- Centro Femenista de Estudos e Accesoria (CFEMEA) (2003), “As Mulheres na Reforma da Previdência: o desafio da inclusão social”, *Propostas das mulheres para a reforma da previdencia*, São Paulo, FES/ILDES-Fundação Friedrich Ebert/Instituto Latinoamericano de Desenvolvimento Economico e Social.
- Coontz, Stephanie (2005), “The New Fragility of Marriage for Better or for Worse”, *The Chronicle of Higher Education*, May 6.
- Correa, Sônia (2002), “Gênero e Políticas Públicas no Brasil: em que ano estamos?”, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Site CNDM.
- Debert, Guita Grin (1999), “A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento”, São Paulo, University de São Paulo Press/ FAPESP.
- Delgado, Guilherme C. e José Celso Cardoso Jr. (2004), “O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A Experiência Recente da Universalização”, em *Os Novos Idosos Brasileiros. Muito Além dos 60?*, Camarano, A. A. (org.), Rio de Janeiro, IPEA, Capítulo 9, Setembro.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Economico (DIEESE) (2003), “Equidade de gênero nas negociações coletivas”, *Cláusulas relativas ao trabalho da mulher 1996-2000*, São Paulo.
- Draibe, Sônia (2004), “Social Policy Reform”, In *Reforming Brazil*, Mauricio Font and Anthony P. Spanakos (edit.), New York, Lexinton Books, BWHS, Capítulo 7.
- (1993), “Qualidade de Vida e Reformas de Programas Sociais: O Brasil no Cenário Latino-Americano”, em *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, N° 31, São Paulo, CEDEC.
- Fachini, Regina (2004), “Movimento homossexual e construção de identidades coletivas e tempos de AIDS”, In *Construções da sexualidade: genero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*. Uziel, Ana P., Luis F. Rios e Richard G. Parker (org.), Rio de Janeiro, Editora Pallas.
- Fairclough, Norman (2001), *Discurso e Mudança Social*, Brasília, Editora UNB.
- Feijoo, Maria del Carmen (2004), “Programas y Políticas para la Familia. Dónde Estamos Parados?”, New York, UNFPA (inédito).
- Folha Online (2005), Lula pede às mulheres pararem “devagar com essa pressa de poder”, 8 de marzo. [www1.folha.uol.com.br/folha/brasil](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil).
- Fundação Perseu Abramo (2001), “A mulher brasileira nos espaços público e privado: Como vivem e o que pensam as brasileiras no início do século XXI”, *Síntese de dados e resultados, Nucleo de opinião pública*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000), *Dados de Registro Civil*, Rio de Janeiro.
- (1999), “Pesquisa sobre Padrões de Vida 1996-1997”, 2ª Edição, Rio de Janeiro.
- (1997), “Brasil em Números”, Rio de Janeiro, vol.5.
- Gameiro, José (1999), “Os Meus, os teus e os Nossos; novas formas de família”, Lisboa, Editora Terramar.
- Gilbert Neil (2003), “Working Families: Heart to Market. In All Our families”. *New Policies For a New Century*. Edited by Mason, Mary Ann et al, New York, Oxford University Press, Chapter 10.
- Giddens Anthony (2002), “Modernidad e identidade”, Rio de Janeiro, Editora Zahar.
- Girard Françoise (2004), “Las implicaciones globales de las políticas nacionales e internacionales de los Estados Unidos sobre sexualidad”, IWGSSP, Working Paper, N° 1, Junho.
- Goldani Ana Maria e Aída V. Lazo (2004), “Brasil: desafios de las políticas para las familias”, em Irma Arriagada e Verónica Aranda (comps.), *Serie Seminarios y Conferencias 42, Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.
- Goldani Ana Maria (2004), “Contratos Intergeracionais e Reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se Deve Repensar essa Relação para o Brasil?”, em Camarano, A. A., (organizadora) *Os Novos Idosos Brasileiros. Muito Além dos 60?*, Capítulo 7, Rio de Janeiro, IPEA.
- (1999), “Mulheres e envelhecimento: desafios para os novos contratos intergeracionais e de gêneros”, In Ana Amelia Camarano (org.) *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*, IPEA, Rio de Janeiro.
- (1994), “Retratos de Família em tempos de Crise”, *Estudos Feministas*, Capítulo 2, Rio de Janeiro: CIEC/ECO/UFRJ.
- Goldenberg, Mirian (2005), “De perto ninguém é normal: estudos sobre corpo, sexualidade, genero e desvio na cultura brasileira”, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Gornick, Janet C. e Marcia K. Meyers (2003), “Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment”, Russel Sage Foundation.

- Graça, Eliana Magalhães, Mirelli Malaguti e Celia M. F. Vieira (2004), “Orçamento e gênero: a luta pela igualdade”, Brasília, CFEMEA.
- Heilborn, Maria L. (2004), “Gravidez na adolescência: interfaces entre gênero, sexualidade e reprodução”. In *Construções da Sexualidade: gênero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Uziel, Ana P., Luis F. Rios e Richard G. Parker (org.), Rio de Janeiro, Editora Pallas.
- Jelin, Elizabeth (2005), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas”, Reunión de Expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales, Santiago, CEPAL, 28-29 de junio.
- Kehl, Maria Rita (2005), “Ressentimento”, São Paulo, Casa do Psicólogo.
- Lavinas, Lena (2005), “Direito previdenciário para donas de casa versus universalidade da proteção social no Brasil”, *Folha de São Paulo*, São Paulo.
- Lavinas, Lena y Sol Garson (2003), “Gasto Social no Brasil: Transparência, sim, parti-pris, não!” *Econômica*, Rio de Janeiro, V.5 (1), Pós-Graduação Em Economia da Universidade Federal Fluminense.
- Lavinas, Lena y Sulamis Dain (2005), “Proteção Social e Justiça Redistributiva: Como Promover A Igualdade de Gênero”, Rio de Janeiro (inédito).
- Loyola, Maria Andréa (org.) (2005), “Bioética, reprodução e gênero na sociedade contemporânea: Introdução”, Rio de Janeiro, ABEP y Letras Livres.
- Louro, Guacira L. (2004), “Sexualidades contemporâneas: políticas de identidade e de pós-identidade”, en *Construções da Sexualidade: gênero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Uziel, Ana P., Luis F. Rios e Richard G. Parker (org.), Rio de Janeiro, Editora Pallas.
- Machado, Lia Zanotta (2000), “Perspectivas em Confronto: Relações de Gênero ou Patriarcado Contemporâneo?”, en *Série Antropológica N.º 284*, Brasília, UNB, Departamento de Antropologia.
- Ministerio da Fazenda, Secretaria de Política Econômica (2003), “O Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002”, Brasília, Brasil.
- Montaño, Sonia (2004), “El Sueño de las Mujeres: Democracia en la Familia”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias N.º42, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comp.), Santiago de Chile, CEPAL/UNFPA, diciembre.
- Miguel, S. F. (2000), “A Política de Cotas por Sexo. Um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro”, Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria.
- Oliveira Maria Coleta F.A. (2005), “Apresentação”, In *Bioética, reprodução e gênero na sociedade contemporânea*, Loyola Maria A., Org. Rio de Janeiro, ABEP y Letras Livres.
- Pinto Céli e R. Jardim (2002), “Feminismo, desigualdade social e democracia no Brasil” (ou O que a teoria feminista tem a dizer a propósito das questões de desigualdade social e democracia no Brasil), en *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*, Bruschini Cristina & Unbehaun S. (org.), São Paulo, Editora 34 –FCC.
- Portella, Ana Paula e Tácia Gouveia (1997), “Políticas Sociais de Saúde: Uma Questão de Gênero? O Caso das Agentes de Saúde do Município de Camaragibe/PE.” Recife, SOS CORPO Gênero e Cidadania.
- Presser, Harriet (2003), “Working in a 24/7 Economy. Challenges for American Families”, Russel Sage Foundation/New York.
- \_\_\_ (1999), “Toward a 24/7 Economy”, *Policy Forum Demographics*, Sciences, Jun 11,1999: 1778-1779. Science’s Compass. [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org).
- Rodríguez, Almira (2001), “Direito da mulheres. O que pensam os parlamentares”, Brasília, CFEMEA.
- \_\_\_ (2000), “Legislativo Federal e os Direitos das Mulheres: não falta sensibilidade e sim vontade política”. *Jornal da Rede Saude*, capítulo 21, setembro.
- Saad, Paulo M. (2004), “Transferências de Apoio Intergeneracional no Brasil e na América Latina”, en Camarano, A. A. (org.) *Os Novos Idosos Brasileiros. Muito Além dos 60?*. Rio de Janeiro, IPEA, Capítulo 6.
- Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República Brasil (2004a), “Em questão Propostas para políticas públicas para as mulheres”, N.º. 212, Brasília, julho. <http://www.brasil.gov.br/>
- Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (2004b), “Propostas para políticas públicas para as mulheres”, *Em questão Mulheres na luta contra a violência e a discriminação salarial*, N.º 162, Brasília. <http://www.brasil.gov.br/>
- Silva, Enid Rocha Andrade da (2000), “A Previdência Social Rural e seus efeitos sobre a Questão de Gênero”. Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA. (mimeo).
- Sorj, Bila (2004), “Reconciling Work and Family: Issues and Policies in Brazil”, International Labour Office (ILO), Geneva, *Conditions of Work and Employment, Series N.º 8*.
- Souza, Herbert José de (1994), “Opção pela Sociedade”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 de agosto.

- Souza, Luiz Alberto Gómez (2003), “A Utopia. Surgindo no meio de nós”, Rio de Janeiro, MAUAD.
- Therborn, Goran (2004), *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*, Routledge, Londres.
- Uziel, Anna P., Luis F. Rios e Richard G. Parker (2004), “Construções da Sexualidade: genero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS”, Rio de Janeiro, Editora Pallas.
- Uziel, Anna P. (2004), “Familia e homoparentalidade”, en *Construções da Sexualidade: genero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Uziel Ana P., Luis F. Rios e Richard G. Parker (org.), Rio de Janeiro, Editora Pallas.
- Universidade Federal Fluminense (UFF) (2003), “Gasto Público Social no Brasil”, *Economica*, Número Especial, V.5 (1), Junho.
- Waite, Linda J. e Maggie Gallagher (2000), “The Case for Marriage. Why Married People Are Happier; Healthier; and Better Off Financially”, New York, Broadway Books.
- Yannoulas, Silvia Cristina (2002), “Dossiê: Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho”, CEFEMEA/FIG-CIDA, Brasília.



## Comentarios

### María del Carmen Feijóo

Quiero felicitar a las y a los participantes por la tarea tan intensa desarrollada en estos dos días y reclamar por el eco que hay por aquí de la ausencia de tiempo para la discusión, que es una pena cuando nos enfrentamos con cuestiones tan relevantes como las que estamos planteando en este caso. Bueno, nos toca junto a María Paz López la difícil tarea de comentar las tres intervenciones de esta sección en la cual, desde el punto de vista descriptivo podemos decir que tenemos dos estudios de casos, uno de Brasil y uno de Colombia y un documento de carácter conceptual sobre el tema del cuidado.

Me gustaría poner un poco en perspectiva lo que se ha discutido en esta reunión remontándome a la ocasión en la que conocí a Ana María Goldani en la CEPAL en el año 1991 en una reunión sobre cambios de las familias en América Latina. Esta reunión resulta muy significativa vista desde la perspectiva actual porque dimos en ella grandes batallas aunque muy primitivas que muestran cuanto hemos avanzado en estos quince años. Ahí estábamos también como hoy, discutiendo con los demógrafos cuestiones como que el hogar con jefe mujer no debía llamarse hogar incompleto, temas como que la viabilidad de suprimir la referencia de autoridad del hogar para tener modelos de jefatura compartida, estábamos peleando por el refinamiento de las herramientas estadísticas para captar mejor la situación de la mujer. También, en esa reunión fuimos, testigos del nacimiento de una corriente de la cual hemos tenido hoy una expresión más en la presentación de Jorge Rodríguez que consiste en la línea de trabajo iniciada por Rubén Katzman, Filgueira y ahora Kliksberg la que, en un sentido, surgió en esa reunión a partir del artículo de Katzman “¿Por qué los hombres son tan irresponsables?”.

Visto en perspectiva, a lo largo de estos 15 años, hemos acumulado avances importantísimos y hemos también dejado también algunos territorios mal definidos, en los que no hemos discutido ni profundizado porque nos concentramos en los logros y los avances y descuidamos algunas cuestiones. A mi modo de ver, tal vez sea resultado de esta particularidad que tuvo siempre este campo de construcción de academia y movimiento de mujeres y que hace que ese engarce entre militancia y academia, sea a veces muy productivo pero no siempre sea un matrimonio feliz. De modo que quisiera tomar la recomendación también que hizo Ana Sojo referida a precavernos de las generalizaciones apresuradas. Generalizaciones que a veces se relacionan con la demanda de la acción que requiere el feminismo pero que por ahí no son las mejores herramientas en contextos de discusiones teóricas científicas.

En los tres documentos que me toca comentar partimos de tres evidencias que se reiteraron en muchas oportunidades a lo largo de la discusión y que voy a reiterar una vez más. Primero, el papel que desempeñan las familias y los hogares en el proceso de reproducción cotidiana y generacional con una asignación diferencial por sexo de responsabilidades Y con sistemas de cambiantes niveles de recursos, responsabilidades y compromisos, que determinan la forma concreta en que esa función se desarrolla. En segundo lugar, tenemos una evidencia histórica y quisiera insistir en el rasgo de *histórico*, de formas cambiantes de constitución de la familia: ahora estamos registrando ciertos tipos de cambios pero no son los primeros, son transformaciones en otras direcciones, me parece que siempre hubo cambios en las familias, y lo que nos llama hoy la atención es el tipo y su acompañamiento ideológico respecto de la familia de distintas orientaciones. Es decir, me parece que las transformaciones en las familias han sido más profundas que lo que se registra, que la ideología ha sido más persistente, más resiliente, más incapaz de incorporar a su cuerpo esos cambios y que hay hoy una brecha entre lo que pasa y la forma en que analizamos lo que pasa.

Todavía, es útil recordar una frase tan importante como la de la historiadora de la familia, Tamara Hareven, cuando señalaba que la familia, especialmente la de sectores populares era como una acordeón que se estiraba y se encogía de acuerdo a las necesidades de atender a sus niveles cambiantes de responsabilidades, compromisos y la disponibilidad de recursos. Todavía, hoy hay que reiterar el hecho de que la familia, especialmente la que tiene escasos recursos, no tiene preconstituida una imagen de tamaño y de dinámica sino que se adapta y se contrae a las necesidades de acuerdo a las demandas que tiene que afrontar.

Por último, que los distintos roles, papeles y recursos, existentes en el exterior de la unidad doméstica atravesaron una larga secuencia, que no es la primera vez que hay acciones fuera de ella como en el caso de las políticas sociales respecto de la familia. Y que antes de las políticas sociales hubo filantropía, beneficencia, control, dispositivos de distinta índole también cambiantes en el tiempo. Una vez más, lo novedoso es el cambio y el peso relativo de cada uno de los componentes así como sus orientaciones.

El punto en el que estamos ahora y que es el que da título al Seminario es el de políticas hacia las familias, protección e inclusión. En este sentido, el Seminario pone el foco en el debate acerca de qué se puede hacer con las familias para alcanzar esos objetivos de bienestar, para garantizar modelos de protección e inclusión a los que me voy a referir más adelante.

Por el propio título del Seminario, la discusión debería estar estrecha y concretamente asociada con los escenarios sociopolíticos, económicos y demográficos de la región. Y concreto, para mi gusto, es un mix entre muchas caracterizaciones que se hicieron de nivel macro pero también en relación con elementos como los que introdujo Mercedes González de la Rocha en la discusión que estuvieron un poco ausentes y que es el tipo de contenidos que ponen calor y color a la descripción de los datos macro. En esta dirección, también es importante enfatizar el tipo de referencias que hizo Ana María Goldani en relación con los medios de comunicación de masas, la cultura, las construcciones sociales alrededor de los fenómenos que estamos discutiendo.

Sin embargo, me parece que no siempre podemos hacer estas cosas, referirnos a lo macro y a lo concreto. Porque estamos dando simultáneamente, dos batallas, una porque estamos obligados a defender la legitimidad de las formas cambiantes de la familia como derecho y el papel de la mujer en este cambio y dos, por la lucha que también emprendemos por la equidad social de la región. Así el tema de pensar políticas para las familias o de las familias o hacia las familias es difícil de abordar porque debe responder simultáneamente a estas dos cuestiones. Frente a este desafío, esto se tiende a confundir generalizaciones con tendencias. En las generalizaciones aplastamos las especificidades de los escenarios concretos y en las tendencias si describimos movimientos. Pero a veces confundimos generalizaciones con tendencias y eso NO nos ayuda a profundizar el análisis.

¿Por qué? Porque encontramos algo en los documentos, que si voy a comentar y que apareció reiteradamente en el Seminario. El hecho de que, en distintas circunstancias, se adoptan las mismas formas, los mismos argumentos, los mismos criterios para responder a problemas que, por ser distintos, hacen que las mismas soluciones de políticas desempeñen roles diferentes. Por ejemplo, decimos la familia y el rol subordinado de la mujer fue funcional al estado de bienestar pero también decimos que es funcional a la transformación neoliberal y también probablemente diremos en el 2010 que fue funcional al cambio de la primera década del siglo XXI. Estas afirmaciones sin embargo, son insuficientes porque no decimos qué del desempeño de ese papel ha sido específico a cada modelo de desarrollo, porque las mismas acciones tienen sentidos y significados diversos según el contexto.

En relación con lo específico, veamos también una perspectiva histórica del tema del cuidado como en la presentación de Rosario Aguirre. Tema que yo llamaré, por síntesis, de economía del cuidado. Tengo resistencia a entenderla, pese a que no desconozco que esta línea de trabajo es acompañada de un importante desarrollo conceptual, salvo como un subtipo de lo que fue la caracterización general del trabajo doméstico cuando las feministas británicas e Isabel Largaia

desde la soledad de los años sesenta en Cuba le da un status teórico al trabajo invisible y lo explica como la pieza clave en la reproducción de las economías capitalistas, porque como resultado de la división sexual del trabajo, deposita en el rol de la mujer la responsabilidad de realizar esa tarea. En ese sentido la economía del cuidado parece ser un subtipo del trabajo doméstico en el sentido de que comparte muchas de sus características. No es acumulable, se consume una vez realizado y se vuelve a hacer cada vez que se tiene que consumir con una especificidad que Rosario Aguirre ha señalado bien y que la diferencia profundamente en ese punto con el trabajo doméstico. Y es que implica necesariamente la existencia de relaciones afectivas con aquel que es cuidado. A alguien que esta siendo cuidado hay que tratarlo en el marco de un mix de cuidados objetivos y atención a su subjetividad que es una característica especial de este tipo de trabajo.

Ahora cuando discutimos el tema de la economía del cuidado tenemos que relacionarlo con el objetivo del Seminario que es cómo pensar políticas y tanto en ese tema como en el de la conciliación me parece que son políticas que deben hacerse o deben pensarse, teniendo en cuenta el contexto. Los datos muestran que el contexto que tenemos en la región, por lo menos en la Argentina, que es lo que yo más conozco, es un contexto de tasas de actividad relativamente estables en función de la coyuntura económica o que caen: es decir, cada vez tenemos más población inactiva en la que las amas de casas químicamente puras tienen un peso importante. Ese sector no tiene nada que conciliar pues se dedican solamente a la tarea de ser amas de casas que dispondrían de todo su tiempo para las tareas de cuidado, tareas de cuidados de adultos, de viejos, de niños, de maridos que están más o menos cargadas o más o menos aliviadas según la disponibilidad de recursos públicos que la ayuden en esa tarea o según la disponibilidad monetarios que le permitan comprar en el mercado esos servicios que ella tiene que realizar. En el caso argentino y según la EPH del II Semestre del 2004 la proporción de inactivos alcanza al 53,6%. Y dentro de los inactivos casi el 55% de las mujeres son sólo amas de casa. Cuestión que no es contradictoria con la creciente salida de las amas de casa al mundo de la actividad, tal como se ha registrado en los últimos años y como consecuencia de la necesidad de responder a la crisis generando ingresos.

Pero pensando en un continente desigual en el que la pobreza es una marca muy importante me pregunto con qué legitimidad planteamos el tema de la economía del cuidado de los otros desde el punto de vista de los roles de género. Porque reflexionar sobre el tema de los cuidados desde el punto de vista de las responsabilidades del género concretamente de las responsabilidades de las mujeres y no se si no deberíamos pensar la economía del cuidado que es un problema de carácter transversal desde el punto de vista de los derechos de aquellos que son cuidados, quiero decir si pensáramos el cuidado no desde el punto de vista de la madre que tiene que cuidar sino desde el derecho del niño como sujeto de derechos, a concurrir a servicios de cuidado infantil que lo provean en relación con sus necesidades materiales y de aprendizaje básico creo que tendríamos un camino para resolver el problema. Si planteáramos el problema del cuidado de la tercera edad desde punto de vista de los adultos mayores como sujetos de derechos, creo que tendríamos un camino diferente, con un número de activos relativamente bajo. Porque una cosa que me parece que no dijimos en todo el Seminario es que la verdad es que los recursos que se aplican a las políticas sociales son escasos y cuando los recursos son escasos la asignación correcta de los recursos es un desafío muy importante.

Por otro lado, me parece también que el interés que tenemos en la economía del cuidado es resultado de cambios demográficos pero también del hecho de que estos cambios demográficos generaron un mercado alrededor de ese tipo de cosas que -como el trabajo doméstico- antes se hacía por amor. Ahora no alcanza el amor tampoco alcanza el número de personas que los pueden atender y además se ha construido todo un desarrollo económico alrededor de lo que Pierre Rosanvallon llama servicios de proximidad que incluyen muchas de las actividades de cuidado y que, por lo tanto, ha llamado la atención sobre el cuidado como un tema de venta y comercialización de servicios.

Entonces me parece que tanto en el tema de la conciliación que se tocó varias veces como en el tema de la economía del cuidado tenemos que tener presente estos datos. Los datos y las características de nuestros mercados de trabajo, no es la primera vez que el feminismo va detrás de algunos problemas que son problemas contruidos y extrapolados de otras realidades, típicamente el tema del problema del obrero industrial de comienzos del siglo XX o fines del siglo XIX traídos de la Revolución Industrial europea pero con un peso relativo mucho menor en nuestras realidades. No se trata de desconocer el problema sino de pensar como se extrapola de su reconocimiento en países con estructuras productivas distintas y tasas de actividad tan altas que obligan a recurrir, incluso, a la importación de fuerza de trabajo vía la inmigración para atender realidades que no pueden responderse localmente.

Por otro lado, también con el tema del cuidado que es mucho más que el tema del cuidado que a mi modo de ver es otra forma de realización de la tarea reproductiva a veces me parece que estamos haciendo zapping alrededor de algunos temas históricos. Treinta años atrás hablábamos de temas como el salario de la ama de casa o la sindicalización del ama de casa o la demanda por provisión de servicios colectivos y me parece que nosotras que hemos reivindicado tanto la memoria en la reconstrucción de la identidad no damos suficientemente cuenta del proceso histórico en el que se coloca nuestro pensamiento y aparecemos e irrumpimos con temas que parecen nuevos porque nosotras mismas desconocemos o no hacemos suficiente justicia a la genealogía de nuestras propias discusiones.

Mientras, nosotras estamos enfrascadas en esta discusión que es un esfuerzo muy fuerte por acompañar desde la división sexual del trabajo los cambios en las sociedades y en los equipamientos teóricos, conceptuales y metodológicos para abordarlos.

Tenemos sobrada evidencia de que muchas veces, el diseño de políticas avanza en dirección contraria al progreso de los conocimientos sobre las familias: donde decimos que es difícil determinar su tamaño por esta cosa de acordeón que tienen las familias nos vienen con programas enlatados que requieren justamente como primer paso determinar fehacientemente el número de miembros del núcleo; donde decimos que la pobreza es un fenómeno dinámico, que se entra y se sale del mundo de la pobreza a veces por variaciones tan absurdas y no tan absurdas como el valor del costo de la canasta que es lo que nos permite estar por arriba o por debajo de la línea nos vienen con procesos de catastros de las familias pobres como si la pobreza fuera como una condición estática y rígida que puede registrarse de manera definitiva. Me parece que esto también es preocupante porque junto con estos procedimientos de definición de lucha contra la pobreza o por la igualdad que también suponen un lugar determinado para las mujeres vienen otras características conceptuales, otros paradigmas que están en el título mismo del Seminario. Título que refuerza la posición tradicional de la división sexual del trabajo con la misma noción de protección social, que no se trata como se dice en este contexto de habilidad para el manejo de riesgos como forma de nombrar las condiciones de la vida cotidiana como cuestiones azarosas sino que son resultado de los procesos de post destrucción del estado de bienestar que ha delegado en el rol de las mujeres y de los hogares la invención de estrategias múltiples para abordar este tipo de cuestiones.

Si lo que hay que hacer es manejo de riesgo y atender a la protección, entonces claramente se formulan estas políticas en las cuales a veces nos parece que es un triunfo pensar que la transferencia monetaria de ingresos se haga en cabeza de la mujer, cuando en realidad si bien estamos trabajando sobre la evidencia conocida de que las mujeres gastamos mejor, estamos también con un tipo de políticas que no hacen más que reforzar el rol de la mujer como gerenciadora de las condiciones de vida de su familia ahora desde el punto de vista del diseño de políticas modernas. Entonces me parece que estamos en problemas: el paper de Ana Rico es muy interesante y su presentación me pareció muy realista, porque lo que ella describe es cómo un modelo tradicional de abordaje del tema de la familia en un país como Colombia en el que en la

descripción se copian también programas enlatados, todo funciona mal desde el punto de vista de los intereses que estamos discutiendo.

Es muy interesante plantear el texto de Ana Rico como en las antípodas de la reinención brasileña, la sociedad colombiana sigue en ebullición, a veces como una caldera del diablo pero el marco institucional es estático. Es muy interesante pensar que haría falta, yo invitaría a Ana a que en su respuesta nos explique que haría falta para que ese modelo de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que hasta en su nombre suena de los 40 tuviera un *shock* que lo llevara a reformularse. Me parece super interesante porque no sé en cuantos países de América Latina queda en pie una institución tan tradicional como esa que describe.

Por otro lado, el paper de Ana María Goldani apunta al fenómeno que tiene lugar en Brasil donde plantea la existencia de una reinención simultánea de las políticas públicas vis a vis la reinención simultánea de la familia y tiene el atractivo de hacerlo para contribuir a la elaboración de una agenda de políticas públicas que vaya más allá de poner bolillas negras. Esto es muy interesante por que realmente ante el diseño de políticas concretas es mucho más fácil cuestionar lo que se hace que proponer otras que articulen los planos de análisis que estuvimos discutiendo. ¿Cuál es la reinención brasileña? Es la perspectiva de derecho y ciudadanía para individuos y familias. Por eso distingue básicamente entre políticas referidas a familias, para distinguir el objeto de su intervención.

Esa revolución es resultado de las características políticas de un país que es una especie de laboratorio tal como lo describe Ana María Goldani, en el que se tensionan las transformaciones y se produce un desfase entre una familia que desde mediados de los 80 evoluciona a marcha forzada y una constitución que define un modelo de familia progresista para los 80 pero ya hoy es como un poquito retardatario porque no da cuenta de manera suficientemente adecuada de la intensidad de los cambios que tuvieron lugar y del reconocimiento social de dichos cambios. Esto me parece sumamente importante ¿qué hacemos con las constituciones y con los marcos normativos? ¿las cambiamos cada diez años, de acuerdo a las rápidas mutaciones sociales o las mantenemos como grandes líneas rectoras, aun sabiendo que en algunas oportunidades pueden convertirse en obstáculos para el cambio? Entre ellos, señala Goldani, es relevante para el caso el surgimiento del VIH/SIDA como un problema social y su relación con el surgimiento del homosexualismo y su constitución en grupo de interés y actor relevante en este escenario. Frente a ese complejo escenario, la reinención de las políticas sociales se desarrolla, dice, con errores y aciertos tratando de atender demandas por áreas y actores cuyos intereses son a veces contrapuestos y en el marco de un modelo económico pro-mercado. De ahí, que el foco de las demandas se mueva en un continuum que requiere combinar distribución y reconocimiento.

La distinción de las intervenciones sobre las familias, concluye, en la dirección que hemos planteado más arriba, que no es sencillo trabajar con categorías rígidas al margen de los procesos concretos de reforma social del país. Entonces, cuáles serían las áreas predominantes. Menciona cuatro problemas concretos: el primero, de conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos, el segundo, el de sexualidad y familia y el tercero, de conciliación de familia y trabajo, también en el sentido señalado como problema del conjunto y no de las mujeres. Los tres a su vez, recorridos por un problema metodológico que es el de la captación estadística de estos cambios. Si en el seminario de 1991 el debate era acerca del cambio de las categorías censales que obturaban la percepción de la realidad, ahora la complejidad de los cambios y multiplicidad de arreglos “no sólo coloca dificultad en el entendimiento de lo que ocurre con las familias sino que coloca dificultades concretas para el diseño de las políticas sociales y en particular de políticas para las familias”.

El planteo abre una amplia agenda sobre la definición del problema final, para Goldani, la necesidad para hombres y mujeres de compatibilizar vidas de trabajo y pareja y el lento avance del cambio en las relaciones de género que sigue penalizando a las mujeres con la necesidad de conciliar como puedan la esfera de la producción con la de la reproducción. El foco debería estar

puesto en la tarea nada fácil de diseñar políticas para la familia ancladas o que tengan en cuenta las relaciones de género. Relaciones de género transversales a la estructura social pero con expresiones concretas y diferentes para cada intersección. De aquí la dificultad central del desafío en todo caso, lo único constante como elemento de configuración de la vida familiar es el cambio, y de ahí, esta el riesgo del análisis de coyuntura que puede legitimar el status quo. Dicho de otra manera, el desafío de caracterizar adecuadamente tendencias y generalizaciones es clave para focalizar los diseños. Sobre todo, porque como enfatiza a lo largo de todo el artículo hay una realidad y una construcción de la lectura de la realidad en la que, entre otros, los medios de comunicación de masas desempeñan un rol determinante, que hace que una y otra no siempre coincidan. Es difícil seguir con el paper de Ana, es muy denso, es como el germen de 5 o 6 papers distintos, es muy atractivo pero me parece que está en proceso de un libro probablemente, no puedo decir más. Deja muchas puntas colgando sólo la cuestión de los modelos. De los modelos estos de resolución de los problemas de familia, el modelo de la asociación, y el modelo funcional darían sólo solo para un seminario. Muchas gracias.

### **María Paz López– UNIFEM, México**

Muchas gracias por la invitación y mi reconocimiento a Irma Arriagada por este valioso esfuerzo de continuidad de los trabajos que, ya en octubre de 2004 se había planteado como necesarios para entender la relación entre protección social y políticas hacia las familias.

Después de oír los comentarios anteriores, al final tengo muy poco que agregar sobre los trabajos que se revisaron, sin embargo, quisiera rescatar y destacar algunas cuestiones que nos pueden dar pautas para la discusión que sigue y en aras del tiempo voy a mencionar sólo algunos de los tópicos que los tres trabajos abordan.

No me voy a referir a las evidencias, de relación entre protección social y políticas hacia las familias, contenidas en sus trabajos pero creo que es muy importante retomarlas, de alguna manera, en la discusión que sigue porque ofrecen insumos para la reflexión sobre el tipo de conocimiento que estamos generando sobre la estructura, organización y dinámica de las familias.

Ana Rico en su texto señalaba la necesidad de generar un conocimiento más acorde a los cambios que tienen lugar en las familias; y esta es una veta sobre la cual hay que discutir; el tema ya fue planteado desde el seminario pasado y este es un buen momento para retomarlo.

Me gustaría empezar rescatando la definición de Naciones Unidas de las políticas sociales: si estamos de acuerdo en que son aquellas conformadas por las *políticas estatales, prácticas e instituciones* que directamente influyen en el bienestar y la seguridad de diversos grupos dentro de una sociedad determinada (UNSRID 2000), entonces podríamos identificar una serie de acciones que, bajo esta concepción, no serían consideradas como políticas, pero si como acciones específicas que pueden tener importantes efectos sobre las familias, en particular sobre la condición social de las mujeres, y que pueden ser buscados o no -efectos inesperados de la acción, siguiendo la concepción de Giddens-. Esos efectos, son de especial importancia para tenerlos en cuenta en la discusión, y aunque suelen no estar presentes cuando se discuten los efectos de las políticas, tendrían que estar presentes en la formulación de una agenda mínima de investigación sobre estos temas.

En los trabajos que Ana Rico, Mercedes González de la Rocha y Ana María Goldani logro identificar tres ejes de abordaje de las políticas sociales. Uno, que tiene que ver con las necesidades familiares de estas nuevas estructuras y composiciones cambiantes, otro referido a los cuidados familiares vistos como problema público. Y, finalmente, la configuración de políticas públicas para las familias, la incorporación de demandas individuales y familiares desde la perspectiva del derecho de la ciudadanía.

Ana María en su trabajo se propone contribuir a la elaboración de una agenda de política pública para familias con ello en mente busca identificar directamente lo que denomina áreas o estrategias de políticas públicas de manera que se pueda estrechar la brecha entre la realidad –la

realidad familiar brasileña- y la utopía. Se ha debatido sobre las condiciones de vida de los individuos y sus familias, es decir, la búsqueda de condiciones sociales y económicas más justas e igualitarias. Su trabajo nos plantea una cuestión crucial referida a la visión del Estado como ejecutante activo en el mantenimiento de desigualdades, marginación y exclusión de las familias y específicamente en asuntos de género.

El trabajo de Ana Rico nos entrega una caracterización de las familias colombianas sobre aquellos aspectos relevantes que permiten poner el acento en las principales necesidades que se plantean desde su composición y estructura confrontando esa realidad con la respuesta institucional dada a partir de las políticas y programas que identifica como acciones dirigidas a familias para derivar propuestas, recomendaciones de políticas y que al final, por cuestiones de tiempo nos presentó muy rápidamente. La descripción que nos hace de las familias colombianas se asemeja mucho a lo que ocurre en otros países de nuestra región, no obstante, las respuestas institucionales pueden encontrar importantes diferencias en nuestros países.

En conjunto, las autoras plantean la interrogante de cómo abordar una política integradora o integral de las familias, Ana Rico por un lado plantea el conocimiento de esa realidad, su funcionamiento y necesidades a partir de la diversidad familiar y, en este sentido, le parece fundamental mirar hacia el carácter redistributivo que deberían tener las políticas. Una visión de las políticas que consideran a la familia como agencia de bienestar, nos dice, “debería ir acompañada de garantías de derechos que permitan el funcionamiento calificado de sus funciones y también la complementación de aquellas que no corresponden a las familias pero que inciden en ellas.” Y este es un punto fundamental que habría que rescatar en la discusión.

A partir de la identificación de las necesidades de bienestar de las familias, su diversidad en cuanto a composición y funcionamiento y las necesidades de desarrollo de sus miembros Ana Rico ofrece una rica lista de derechos que, vistos con rigor, están señalados como derechos de las familias pero que en realidad serían derechos de los individuos, si bien pudieran tener concreción en el nivel del grupo doméstico y no necesariamente en la familia.

En ese cuadro de doble entrada que nos mostró la autora, se sitúan los derechos y los requerimientos que son identificados como base de políticas y de las acciones que deberían acompañarles. Tomemos un ejemplo: el eje del desarrollo humano y la armonización de la vida laboral y familiar; ahí se sitúan la vivienda y el equipamiento doméstico y como política, la oferta de la vivienda digna y de bajo costo cuya unidad de beneficio -quizás la columna que yo quisiera destacar aquí-, es el grupo familiar. Desde el punto de vista de género este planteamiento debería verse desde otra perspectiva. Si los ingresos tienen como unidad de beneficio al grupo familiar y como sujeto de acción a los adultos, es decir individuos en edad de trabajar. ¿Por qué seguimos pensando que la vivienda tenga como sujeto de acción al grupo familiar? En la práctica lo que se observa es que el techo se disfruta en grupo, pero no así los beneficios de la tenencia o la propiedad de una vivienda, vista como un activo, por ejemplo, como disparador de crédito como lugar de trabajo, pero especialmente como un recurso de negociación en casos de conflictos familiares o de rupturas frente a situaciones de violencia. Aquí creo que tenemos que volver a la diferenciación entre políticas hacia las familias y estrategias públicas y acciones concretas derivadas de ambos, por obvio que parezca.

Si consideramos que los derechos sociales, como base de las políticas sociales, no están aislados sino que se complementan y potencian y que en determinados casos su ejercicio y disfrute pueden poner en conflicto a los individuos o a algunos miembros de la familia quizás se facilite una conceptualización más clara de las políticas y acciones concretas del Estado y el gobierno. Más aún, partir de la noción de que la ausencia del ejercicio y disfrute de determinados derechos sociales fundamentales exacerba las condiciones de exclusión y eso toca particularmente a las mujeres y a los niños. La idea de llevar a cabo lo que Ana Rico señala como visión o concepción de familias (en plural) que “alimente” transversalmente las políticas sociales podría verse más como una

coordinación interinstitucional en los distintos órdenes de gobierno. Además de las ya conocidas duplicidades que suelen darse entre sectores, un problema común que se aprecia en nuestros países es el enfrentamiento de programas federales y locales cuyas acciones se contraponen y pueden llegar a tener efectos verdaderamente perversos. Como está sucediendo ahora en México. Contamos con una política en materia de violencia contra las mujeres, diseñada en el nivel federal que tiene en cuenta el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y, en fechas recientes, se ha implementado una ley en esta materia en el estado de Guanajuato, imponiendo a las víctimas la exigencia de recurrir en primera instancia a la *resolución pacífica* de los conflictos por la vía de la *conciliación*. Esta circunstancia coloca a las mujeres en situaciones de riesgo que se contraponen con acciones que, en el nivel federal buscan estimular o alentar la denuncia y la no permisividad de los actos violentos contra las mujeres.

Ana Rico tocó el tema crucial de toda política pública (aun cuando lo hace para referirse a la reorientación del presupuesto en materia de protección a la vida y a la sociedad): los presupuestos públicos. En UNIFEM se trabaja insistentemente sobre la idea de que los presupuestos deben responder al enfoque de derechos incorporando las necesidades de género de manera que puedan ser manejados como instrumentos privilegiados y efectivos para ejercer políticas con enfoque de género. El señalamiento de Ana Rico sobre la distancia entre el discurso gubernamental y el ejercicio y la práctica de los programas, pasa por esa voluntad política que no se expresa nunca mejor que con la asignación presupuestaria.

El trabajo de Ana María Goldani nos plantea el problema del cambio familiar más allá de la diversificación que se aprecia en las estructuras y composiciones familiares, introduciendo un elemento fundamental: el cambio de significados tanto para los miembros del grupo como para la sociedad y nos lo propone como un nuevo orden institucional al cual deberían estar respondiendo las políticas sociales. En este nuevo orden, identifica los cambios legislativos que se observan en Brasil respecto a las familias y el divorcio -en el nivel macro-, las prácticas -como las relativas al ejercicio de los derechos individuales-, y las pautas sexuales y reproductivas. La autora destaca que las prácticas van muchas veces por delante de la norma, como el caso de las preferencias sexuales, y constituyen una mediación en la conformación familiar. Tales prácticas suelen estar al margen de las políticas públicas e incluso son ignoradas por la investigación; de manera que grupos organizados de la sociedad civil exigen el respeto de sus derechos por la vía de la puesta en marcha de políticas públicas concretas de protección. Como está ocurriendo ahora en México con la demanda de la aprobación de la iniciativa de Ley de *sociedades de convivencia*, en el Distrito Federal, en la cual se plantean distintas modalidades de convivencia de parejas del mismo sexo y también la reivindicación del derecho a organizar la convivencia de los individuos más allá de las preferencias sexuales.

Los datos estadísticos que se generan en nuestros países, derivados de las fuentes regulares de información, no permiten visibilizar la diversidad de arreglos familiares y domésticos y cuantificar su presencia en nuestros países; poco conocemos de las familias *recompuestas*, de las unidades domésticas organizadas con fines distintos a los de la procreación, entre personas del mismo sexo, de no parientes convivientes por razones económicas, etc. En la sesión de ayer se hablaba de la “informalidad de los arreglos familiares” -sustentados en uniones consensuales-, que van en aumento en países de la región, y se proponía el tema de la “formalización de las relaciones”, sin embargo, desde el punto de vista de las políticas públicas y el ejercicio de los derechos el tema debería plantearse más en el sentido de la *formalización los beneficios o la protección de arreglos familiares diversos*, resultado de esas nuevas relaciones entre individuos (y si no nuevas, más prevalentes). Se trata de la demanda políticas públicas acordes con las nuevas realidades familiares y de la exigencia de protección de sus integrantes, de formas contractuales entre individuos, que el Estado debería proteger.



¿Pero que ocurre con estos “arreglos familiares y no familiares”? ¿los conocemos suficientemente? ¿qué tanto conocemos de las familias “no formalizadas” tanto en términos de las relaciones conyugales y parentales como en términos de las relaciones laborales que desempeñan sus miembros? ¿Es posible generar un mayor conocimiento sobre estas familias, a través de nuestras estadísticas, que no han *formalizado sus uniones* y que paralelamente participan en el mundo del trabajo en condiciones de *informalidad*? ¿Cómo estas formas de inserción en el ámbito familiar y en el ámbito del trabajo, al superponerse potencian una desprotección de derechos que el Estado no logra visibilizar, ni calibrar y, peor aún, no logra plantearse como problema ¿Cómo poder entonces garantizar la protección de esos derechos?

Ana María Goldani plantea las fronteras que impone la estadística –yo diría camisas de fuerza- a esta diversidad de arreglos sexuales, de división del trabajo extra domésticos y doméstico, de cuidados, etc. Esa camisa de fuerza nos dificulta no sólo el conocimiento sino que imprime dificultades a la puesta en marcha de política concretas.

Me gustaría rescatar parte de este planteamiento para volver a la discusión de esta falsa disyuntiva entre derechos de los individuos y derechos de las familias.

Ana María Goldani expone un aspecto crucial de las políticas sociales hacia las familias: las relaciones sexuales de género -como las llama- y plantea que la equidad de género como meta debe tener en cuenta los aspectos socio-simbólicos detrás de la construcción del género. La pregunta es cómo traducir esto en políticas públicas o en acciones desde el gobierno. Una de las vías es la construcción del andamiaje jurídico institucional acompañado con normas y comportamientos institucionales esperados, transmitidos desde las narrativas -el discurso- del Estado, de las instituciones, sobre la diversidad familiar, los derechos de las mujeres y de los niños, sobre las responsabilidades de la reproducción de la unidad familiar y sobre las construcciones simbólicas que de ello se derivan. Un marco de esta naturaleza posibilitaría la elaboración de políticas hacia la familia teniendo en cuenta la diversidad de su estructura y su composición y el valor que la sociedad le otorga. Lo que nos estamos planteando aquí es ¿cuál debería ser el modelo o modelos de relaciones familiares, domésticas que guiarían las políticas públicas, como en el pasado ocurrió con lo que fue la familia nuclear arquetípica? La visión de derechos debiera ser esa guía porque permite orientar las acciones de políticas por la vía del compromiso del Estado por garantizar esos derechos. Hasta ahora hemos tenido un lenguaje relajado en torno a las discrecionalidades de las políticas, tema sobre el cual deberíamos discutir más, referirnos a las demandas de políticas de apoyo a las familias o de políticas de protección, seguridad social, *derechos* en el sentido amplio del término.

Por último, quisiera señalar -un problema aparentemente privado- que se ha convertido en objeto de política –abordado en el trabajo de Rosario Aguirre-: el trabajo de los cuidados. Me referiré a este tema sólo para insistir en la información, la importancia de recogerla. En nuestros países enfrentamos la ausencia de datos sobre el trabajo no remunerado, sobre todo el que se realiza en la esfera doméstica. Esta información resulta fundamental para poder abordar el *valor* que se genera desde las familias con toda esa masa de cuidados que generalmente se realiza por mujeres: cómo inciden las políticas públicas en la organización familiar y doméstica, cuánto tiempo invierten los miembros del grupo doméstico a los cuidados. Las reformas a los sistemas de salud en la región, por ejemplo, están generando nuevas cargas a las mujeres, compitiendo con su inserción en el mercado de trabajo. A esto se suman las transiciones demográfica y epidemiológica de nuestros países que se superponen potenciándose entre las poblaciones en situación de pobreza. Las enfermedades crónico-degenerativas son cada vez más prevalentes entre la población pobre sumándose a la carga epidemiológica en nuestros países debida a enfermedades agudas que son los que se tratan de resolver por la vía sanitaria. Pero se carece de políticas públicas que permitan enfrentar los efectos de los procesos de reforma de los sistemas de salud que están más orientados a privatizar o delegar funciones hacia las familias. Gracias.

## VII. Debate sobre la situación de las familias

---

Durante el desarrollo de la reunión los especialistas abordaron en forma recurrente temas relativos a la definición, diseño, ejecución y evaluación de políticas hacia las familias teniendo en cuenta el contexto de grandes transformaciones sociales e institucionales en que se insertan. Se coincidió en la necesidad de diseñar políticas de carácter más ciudadano y democrático que consideren los cambios y diversidad en las estructuras y dinámicas familiares y la heterogeneidad de sus necesidades. Por otra parte, se coincidió en avanzar desde una mirada de políticas estatales hacia una visión de políticas públicas, dinámicas, de tipo red en las que intervienen distintos actores.

Se examinaron las modificaciones en las normativas que regulan la familia, y las circunstancias en que las familias, por intermediación de las mujeres, se constituyen en un medio para la entrega de servicios y programas a las personas. La discusión también recogió el tema de la participación social y el de las modalidades en que las familias son consideradas como unidades de intervención de las políticas públicas.

En la elaboración de las políticas hacia las familias es importante considerar los cambios que afectan al Estado y a sus relaciones con la sociedad y el mercado, sin por ello, desconocer el papel activo que éste debe asumir para garantizar el bienestar de los distintos tipos de familia, así como tampoco desconocer el papel de las diversas instituciones y políticas que contribuyen al bienestar ciudadano/a y de la familia.

Hubo también consenso respecto que las políticas de familia no son un tema aislado sino que está relacionado con el quehacer de otras instituciones y políticas, por ejemplo con la existencia de políticas universales de inclusión social y de protección social. También están influidas por las características del mercado de trabajo, los cambios productivos y de productividad y la organización del trabajo.

## **1. Las transformaciones globales y las políticas hacia las familias**

Los participantes destacaron las profundas transformaciones que están experimentando las sociedades que se reflejan en una mayor complejidad y heterogeneidad social. Algunas intervenciones fueron muy enfáticas al indicar que no se pueden hacer comparaciones de políticas de familia entre distintos países de América Latina, y entre la región latinoamericana y Europa, sin tomar en cuenta la diversidad de situaciones y el fenómeno de la migración internacional. Las transformaciones en curso dificultan tratar de un tipo de familia y presionan a favor del reconocimiento de la pluralidad de expresiones familiares y por el rechazo de cualquier definición de familia que distorsione esa compleja realidad y presente connotaciones moralistas y esencialistas.

Coherente con lo anterior los participantes convinieron en que en lugar de avanzar hacia una definición sobre la familia más valía la pena orientar los esfuerzos a identificar las funciones que ella cumple en el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas y orientar las políticas del Estado a asegurar las condiciones de realización de estas funciones, como también, a abordar problemas específicos que enfrentan sus distintos miembros dada su posición en las relaciones sociales de género y etarias. Al respecto fueron interesantes las observaciones sobre la necesidad de diferenciar entre los integrantes de la familia aquellos que son más vulnerables y merecen intervenciones definidas, como es el caso de los niños y los adultos mayores.

La pregunta eje que organizó el debate fue la medida en que las políticas públicas se hacen cargo de las transformaciones en la estructura y dinámica familiar, consideran junto a los ciclos de vida y grupos etarios, las nuevas situaciones familiares que produce la migración internacional que lleva a una generación de mujeres de edad intermedia fuera de sus hogares, obligando a una redefinición de las tareas familiares. Se señaló que las nuevas configuraciones familiares que no corresponden a la familia nuclear biparental típica no son habitualmente consideradas en los diseños de política.

Se reiteró que el bienestar que pueden proporcionar las familias a sus miembros está relacionado muy estrechamente con su integración al mercado laboral, a la calidad del empleo al que pueden acceder y a al tipo y cantidad de sus redes sociales, junto con el acceso a los servicios públicos.

## **2. Políticas transversales hacia las familias**

El debate se centró en las familias en extrema pobreza y las distintas intervenciones remarcaron la urgencia de incluir las relaciones de género en la explicación, medición y evaluación de las políticas de combate a la pobreza. Las relaciones de género son eje estructurante de las prácticas sociales e inciden en la mayor o menor vulnerabilidad de los sujetos para caer o salir de situaciones de pobreza

Los integrantes de las familias indigentes se ven forzados a ingresar al mercado laboral, no existiendo opción para cualquiera los dos cónyuges -en el caso que existan ambos- de elegir jornadas laborales más cortas, dada la situación de extrema vulnerabilidad que vivencian y la

importancia que adquiere el aporte económico de las mujeres para la sobrevivencia del grupo familiar. Sin embargo, la incorporación al mercado de trabajo es problemática por los cambios en la organización productiva, por la mala calidad de los empleos generados y por la ausencia de servicios de cuidado. En estas condiciones, la salud física y mental de las mujeres que trabajan en el mercado laboral se resiente al seguir asumiendo las tareas reproductivas, de cuidado e intermediación con el Estado.

En cuanto a las políticas de combate a la pobreza dirigidas a la familia se avanzaron varios acuerdos relativos al peso de trabajo adicional que estas políticas significan a las mujeres, los efectos del control y fiscalización de las condicionalidades de los programas sociales que toman como interlocutoras a las mujeres y la necesidad de analizar estos programas articulados a las políticas sectoriales de carácter universal. Una manera de disminuir la carga de trabajo para las mujeres es mejorar la eficiencia de los programas sociales mediante su coordinación lo que ayuda a racionalizar el tiempo de las mujeres al no dispersar las demandas de tiempo que cada programa hace a las mujeres.

Aun cuando se reconoció la importancia y prioridad de la superación de la pobreza, hubo acuerdo en no identificar pobreza y política social - ni reducir las políticas de familia a las familias pobres. En este sentido es importante diferenciar medidas de urgencia, de corto plazo, de políticas de mediano y largo plazo. Dentro de las políticas de urgencia se encuentran las asistenciales. Las políticas de largo plazo como educación, salud, educación son políticas de inclusión social que deben sustentar las políticas asistenciales y tener un alcance universal.

Otro aspecto señalado por los expertos, que debe ser considerado en el diseño de políticas hacia las familias, se refiere al fenómeno migratorio. Éste ha producido cambios en la organización familiar, tanto en términos de estructura como en el cumplimiento de sus funciones. Se reporta la existencia de familias nucleares o extensas biparentales que pasan a ser monoparentales, o familias monoparentales que se convierten en extensas sin núcleo conyugal y, por otro lado, se indica que la migración genera un traspaso de las tareas de educación y socialización de los hijos e hijas a las abuelas.

De la discusión anterior se desprende por un lado que las políticas de familia deben considerar el papel estructurante de las relaciones de género en el bienestar de las familias y de sus distintos miembros así como también el diferente grado de vulnerabilidad de los miembros de la familia dado su posición en las relaciones sociales y su inserción en redes de migración. Para el logro del objetivo de articular familia e inclusión social, se requieren hacer visibles y prestar atención a las nuevas relaciones familiares, especialmente en la legislación y en las políticas públicas donde uno de cuyos principales desafíos debería ser favorecer la democratización de las relaciones en el ámbito de las familias.

Por otra parte, el debate puso de manifiesto la necesidad de políticas que favorezcan la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo. Estas políticas de conciliación deberían considerar las exigencias de calidad de vida y bienestar humano de las personas, lo que podría alcanzarse si el aumento de la productividad de la economía, se tradujera en jornadas de trabajo más cortas que propicien un desarrollo más equilibrado y armonioso de los distintos miembros de la familia. Ciertamente estas políticas deben incorporar el análisis de las relaciones de género en la distribución de derechos, oportunidades trabajos y responsabilidades al interior de la familia.

Los expertos proponen analizar críticamente el término de conciliación pues trasmite la idea que este es un problema que puede dar lugar fácilmente a consensos por medio de una negociación entre partes con igual poder, como sería el ámbito productivo y reproductivo o laboral y familiar, y la posición de hombres y mujeres. Se propone, estudiar las formas en que este término es entendido e implementado en Europa, y analizar los desafíos que se enfrentan al trasladarlo al contexto latinoamericano con especificidades y características propias. Asimismo, se señaló que este término tiene una connotación normativa, y sugiere que es posible construir normas para conciliar algo que

hasta ahora ha estado en conflicto. Por todas estas razones, los especialistas proponen profundizar en el concepto de articulación.

Existen impedimentos en distintos niveles micro, meso y macro que obstaculizan la conciliación familia-trabajo tales como el tipo de estructura familiar, por ejemplo jefatura de hogar femenina, el uso diferencial del tiempo de los distintos miembros de la familia; las transformaciones del mercado; el deterioro en la calidad y la reducida cantidad de nuevos empleos; a lo que se suma la persistencia de estereotipos simbólicos y culturales.

En un nivel micro el significado del tiempo es diferente para hombres y mujeres, desde un examen meso y macro-social, las distintas esferas institucionales, la comunidad, la familia, el Estado y el mercado reaccionan de diferentes maneras a las transformaciones simultáneas en el mercado de trabajo y a la mayor complejidad de las familias, derivadas en parte por la aspiración de igualdad de derechos entre sus miembros.

Por estas razones, una política que mejore el bienestar de los miembros de la familia, debe delimitar y especificar los objetivos sobre los que se va a intervenir, los que por otra parte, dependen de las circunstancias políticas, económicas, sociales, de cada país. Algunos participantes avanzaron más señalando la necesidad de establecer un nuevo contrato macro-social entre los géneros que establezca el compromiso de los poderes públicos con la articulación entre vida familiar y vida laboral. En este sentido, el Estado debería acompañar la transición de las transformaciones familiares y buscar nuevos equilibrios que no vulneren los derechos de sus miembros. Se pone como ejemplo, la “política de concienciación de varones” implementadas en algunos países europeos que desvinculan la conciliación familia-trabajo como problema que atañe exclusivamente a las mujeres.

Si bien hay acuerdo entre los expertos, en plantear políticas hacia la familia con perspectiva de género, aconsejan detenerse en el análisis de las características del aparato institucional burocrático que sustenta la implementación y desarrollo de las mismas, dado que existe una brecha considerable entre el diseño y la ejecución de las políticas.

Por otra parte, desde el punto de vista jurídico, es interesante remarcar las brechas existentes entre las normas internacionales y la evolución que ha tenido la legislación de cada país, con el fin de ser congruente y consistente con las internacionales. Si bien en algunos casos la norma se adelanta al comportamiento de las personas, en la mayor parte de las veces, la norma va con retraso al desarrollo de los comportamientos sociales. Sin embargo, es importante señalar el papel de las convenciones internacionales en el reconocimiento de derechos para los niños y para las mujeres. La convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) considera, por ejemplo, entre otros, tres conceptos claves: el reconocimiento de derecho, el ejercicio del derecho y el goce del derecho, que tiene lugar, cuando se ha internalizado e institucionalizado la norma en la vida social. De esta manera pese a que los hombres históricamente han tenido un gozo mayor de los derechos, cada vez más las mujeres y en menor medida los niños y las niñas están ampliando el ejercicio de sus derechos

### **3. Políticas hacia las familias por grupos etarios: ¿Solidaridad intergeneracional?**

Existe consenso, entre los investigadores y expertos en el tema, en el reconocimiento de la diversidad de las familias, destacándose entre los cambios más evidentes, el aumento de personas que viven solas, la disminución en las familias biparentales nucleares, y el incremento de las monoparentales, en especial las femeninas y en menor medida de las extendidas. No obstante, no son sólo los cambios en el tipo de familia lo que debería ser objeto de política social sino también

los bajos niveles de calidad de vida de la mayoría de las familias, y especialmente en aquellas que tienen menores y adultos mayores a cargo.

Las nuevas formas de familia deben ser interpretadas no sólo como expresión de vulnerabilidades sino también como expresión de la posibilidad de elección, de mayor libertad por parte de las personas; de ampliación de sus libertades y de la extensión de los principios de igualdad democrática.

Una vez más, los participantes insistieron que no se puede trabajar sobre un supuesto de un modelo único de familia, así como tampoco es posible suponer que la relación se da solo entre familia y Estado, en ausencia de comunidades y otras institucionalidades. Es preciso no aislar a las familias de la trama social e institucional que las sustentan. Desde esta perspectiva la implementación de las políticas hacia las familias debiera propiciar la convergencia de sectores, programas y recursos de diferente tipo. Los especialistas destacaron también la necesidad de pensar el bienestar para las familias en términos individuales, considerando las diferencias de género y generación y la organización de las relaciones familiares. El desafío en materia de políticas públicas y formativas de las uniones libres y su dinámica de crecimiento fue igualmente discutido. Se evidenció la ausencia de fuentes de información idóneas para el examen de las uniones libres, las relaciones de parejas y los procesos de formación de la prole. Se recalcó en la importancia de desarrollar indagaciones longitudinales, así como realizar trabajos que analicen la multiplicidad de factores en juego. Se indicó la necesidad de considerar los cambios demográficos por los que están atravesando los países en la región en el diseño y nuevas propuestas de política social.

En definitiva, frente a esta situación heterogénea y compleja se evidencia la necesidad de implementar políticas y programas que consideren las nuevas realidades de las familias en la región latinoamericana, capaces de incluir nuevas dimensiones, fijar nuevas prioridades y necesidades; determinar la distribución de los recursos, respetando los derechos individuales como base de redistribución y reconocimiento al mismo tiempo.

Desde un punto de vista metodológico, se consideró pertinente examinar la forma cómo se genera la información estadística sobre la cual se definen y elaboran las políticas públicas orientadas a la familia. Con ese fin se requiere desarrollar mejores instrumentos de medición y buscar nuevas fuentes de datos que den cuenta de la diversidad familiar existente y que permitan estudiar los vínculos que se establecen en las relaciones familiares y su desarrollo a lo largo del tiempo.

#### **4. Familias como unidad de intervención de programas sociales**

La familia como grupo social y como agencia de bienestar, debe tener un lugar central en la elaboración de las políticas sociales, lo que implica privilegiar el análisis de las tareas de cuidado, constituir las como tema de debate público, objeto de políticas y de responsabilidad social. Debe avanzarse en el análisis de estas tareas, y valorar su aporte al bienestar para lo cual es necesario producir nuevas informaciones y conocimientos sobre quiénes otorgan los cuidados, quiénes los reciben, como se organizan estas tareas. Es también importante analizar los efectos de las reformas del Estado y de los procesos de privatización en la creciente intensidad de las tareas de cuidado a cargo de las mujeres, puesto que es sabido que son las mujeres quiénes asumen el cuidado de la salud que dejan de hacer las instituciones públicas. Asimismo, las políticas orientadas a las tareas de cuidado consideradas como una responsabilidad social, debieran tenerse en cuenta los derechos de los cuidadores, como también los derechos de los que son cuidados, sean estos las mujeres o trabajadores/as en relación de dependencia. La reivindicación del derecho al cuidado implica diseñar e implementar políticas específicas que se orienten a los niños y adultos mayores.

En el debate se destacó que los nuevos programas de transferencias condicionadas que se orientan hacia las familias de extrema pobreza modifican las relaciones internas y de género de las familias, y descansan sobre el trabajo de las mujeres, sumándoles nuevas tareas como interlocutoras y a cargo del cumplimiento de las condicionalidades del programa. Una manera de disminuir la carga de trabajo para las mujeres es mejorar la eficiencia de los programas sociales, aumentando su coordinación con la red de servicios sociales de modo de racionalizar el tiempo de las mujeres al no dispersar las demandas que cada programa hace a las mujeres.

## **5. Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia las familias**

Se propone avanzar en la sistematización, conceptualización y en el análisis de las familias y de las políticas con el fin de dar cuenta de una realidad cambiante, captar la heterogeneidad, diversidad y la multiculturalidad de las familias latinoamericanas.

Por otra parte, se debatió la relación entre políticas sociales y políticas de familia, en la medida que, todas las políticas sociales tienen efecto en las familias, surgiendo entonces la pregunta, de la especificidad de las políticas de familia. Además, se reconoció la importancia de avanzar en las relaciones entre políticas de familias, políticas sociales y políticas de desarrollo. Es necesario preguntarse por las institucionalidades que elaboran las políticas de familia, los distintos actores involucrados en su diseño e implementación y evaluar sus impactos. Se considera que las políticas públicas hacia las familias son transversales y comprometen permanentes negociaciones de las relaciones entre mercado, familia, comunidad y Estado y deberían tener un carácter descentralizado.

### **Propuestas de Políticas**

La reunión de expertos ha permitido identificar los desafíos y avances que plantean las políticas hacia familia en un nuevo contexto de modernización y globalización. El escenario actual se caracteriza por una creciente complejidad y heterogeneidad de los hogares y familias y por el cambio en las relaciones entre sus miembros al interior de cada familia, debido a procesos de individuación y democratización. Las transformaciones de las familias y el establecimiento de relaciones de género y etarias más equitativas, deben ser consideradas en el diseño y ejecución de políticas públicas. Se recomienda la definición de políticas estratégicas e integrales que permitan la implementación de programas que consideren a las familias en su conjunto, proporcionando los recursos necesarios para el bienestar de todos sus miembros.

En el debate surgieron varios temas tanto de consenso como de disenso y que se sintetizan a continuación:

#### **i. Principales dilemas**

- Las políticas sociales deben estar orientadas a atender situaciones de pobreza y de extrema vulnerabilidad o por el contrario deben orientarse a asegurar el bienestar para el conjunto de la población.
- Las políticas orientadas hacia las familias debieran tener un enfoque de derechos, donde el Estado es el garante de su cumplimiento y de la seguridad y bienestar de la población o por el contrario orientarse a la protección social, donde el Estado juega el papel de protector de grupos vulnerables.

- Las políticas hacia las familias deben encaminarse a normar su estructura y funcionamiento como institución social o deben orientarse a la defensa de los derechos de sus diversos miembros: padres, madres, hijos, adultos mayores.
- Las políticas hacia las familias debieran tener un carácter universal, integral y transversal o debieran focalizarse hacia ciertos tipos de familias.

## ii. Principales puntos de consenso:

- La elaboración de diagnósticos para el diseño de políticas orientadas a la familia debiera tener en cuenta el hecho que la familia es una construcción histórica y social, en permanente cambio donde hay elementos que van modificándose y otros que permanecen.
- La diversidad de situaciones regionales y al interior de los países debiera considerarse en el diseño de las políticas.
- La consideración de una perspectiva analítica de los derechos. Dentro de este enfoque las políticas de acción positiva para grupos discriminados son vistas como una forma de asegurar la universalidad de las políticas.
- La distancia entre las propuestas conceptuales, los principios orientadores de políticas y los procesos de implementación de las mismas. En este último proceso participan diferentes actores, con intereses diversos y contradictorios, y la dinámica de la implementación puede conducir a resultados inesperados.
- La llamada “política familiar”, muchas veces, constituye un conjunto de acciones de tipo remedial hacia grupos que sufren diferentes tipos de exclusiones. De esta manera se fragmenta las acciones que deberían dar cuenta de los requerimientos de la familia como una unidad, en acciones dirigidas a grupos poblacionales específicos..
- La necesidad de un papel activo del Estado y del establecimiento de un nuevo tipo de relaciones con la sociedad civil en la elaboración y gestión de políticas.

## iii. Recomendaciones

Los expertos sugirieron las siguientes:

- Considerar en el análisis y en los debates sobre familia, la diversidad de contextos regionales, prestando especial atención a las familias en situaciones de mayores desventajas. Familias de países rurales, con población joven, en su mayoría indígena, que no cuenta con derechos ciudadanos; familias que viven en las calles, que se encuentran en riesgo social.
- Recuperar el papel del Estado como garante del bienestar de la población.
- Poner en el debate los nuevos arreglos familiares entre personas del mismo sexo y la necesidad de políticas que garanticen sus derechos y eliminen las prácticas discriminatorias.
- Diseñar políticas públicas que favorezcan la articulación entre trabajo y familia, que eliminen las desigualdades de género y etarias y que posibiliten el cumplimiento de las funciones de la familia en el bienestar de sus miembros. En este sentido actuar para debilitar los enfoques instrumentales de la familia como medio de implementación de políticas, y superen los enfoques de neutralidad de género.
- Implementar políticas tendientes a alivianar las responsabilidades de cuidado que hoy recaen de manera unilateral en las familias –y dentro de éstas– predominantemente en las mujeres.



- Debater el financiamiento de la política social en su doble vertiente de recaudación y distribución y considerar el financiamiento como expresión de un proceso de negociación política complejo.
- Mejorar la gestión y coordinación de políticas que atañen a las familias, de tal manera de hacerlas más eficaces y convergentes al bienestar de la familia y de sus integrantes. Esto supone superar los tipos de gestión caracterizados por el centralismo, la verticalidad y el autoritarismo.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Lista de participantes

#### A. Organismos de las Naciones Unidas

Gladys Acosta, Representante,  
UNICEF, Guatemala  
[gacosta@unicef.org](mailto:gacosta@unicef.org)

Valeria Ambrosio, Oficial de Programa  
Género y Políticas Públicas,  
PNUD/UNFPA, Chile  
[valeria.ambrosio@undp.org](mailto:valeria.ambrosio@undp.org)

Egidio Crotti, Representante,  
UNICEF, Chile  
[ecrotti@unicef.org](mailto:ecrotti@unicef.org)

María del Carmen Feijoó, Oficial de  
Enlace, UNFPA, Argentina  
[fejoo@unfpa.org](mailto:fejoo@unfpa.org)

Soledad Larraín, Consultora,  
UNICEF, Chile  
[slarrain@unicef.org](mailto:slarrain@unicef.org)

María de la Paz López, Consultora,  
UNIFEM, Oficina Regional, México  
[mpazl@prodigy.net.mx](mailto:mpazl@prodigy.net.mx)

Luis Mora, Asesor Regional,  
UNFPA, México  
[mora@unfpa.org](mailto:mora@unfpa.org)

Teresa Rodríguez, Directora Regional,  
UNIFEM, México  
[teresa.rodriguez@unifem.org.mx](mailto:teresa.rodriguez@unifem.org.mx)

Oriana Zanzi, Consultora,  
UNICEF, Chile  
[ozanzi@unicef.org](mailto:ozanzi@unicef.org)

#### B. Otros organismos internacionales

Eleonor Faur, FLACSO – ELA,  
Argentina  
[eleonorfaur@fibertel.com.ar](mailto:eleonorfaur@fibertel.com.ar)

Teresa Valdés, FLACSO, Chile  
[agenero@flacso.cl](mailto:agenero@flacso.cl)

#### C. Países

##### Argentina

Haydée Birgin, Asesora Pro Secretaría  
Parlamentaria, Senado de la Nación,  
[birgin@fibertel.com.ar](mailto:birgin@fibertel.com.ar)

Elizabeth Jelin, CONICET  
[elijelin@fibertel.com.ar](mailto:elijelin@fibertel.com.ar)

Laura Pautassi, Consultora, CEPAL  
[lpautassi@arnet.com.ar](mailto:lpautassi@arnet.com.ar)

##### Brasil

Márcia Helena Carvalho Lopes,  
Secretária-Executiva do  
Ministério do Desenvolvimento Social e  
Combate à Fome  
[marcia.lopes@mds.gov.br](mailto:marcia.lopes@mds.gov.br)

##### Colombia

Ana Rico, Investigadora,  
Consultora, CEPAL  
[adealo2003@yahoo.com](mailto:adealo2003@yahoo.com)

##### Chile

Verónica Aranda, Universidad de Chile  
[veronicafriz@yahoo.es](mailto:veronicafriz@yahoo.es)

Kathya Araujo, Universidad Academia de Humanismo Cristiano  
[karaujo@academia.cl](mailto:karaujo@academia.cl)

Verónica Gubbins, Universidad Alberto Hurtado  
[vgubbins@uahurtado.cl](mailto:vgubbins@uahurtado.cl)

Virginia Guzmán, CEM  
 vguzmanb@terra.cl , [cem@cem.cl](mailto:cem@cem.cl)

Florencia Herrera, Universidad Diego Portales  
[floherrera@terra.cl](mailto:floherrera@terra.cl)

Nuria Núñez, Fundación Familia  
[nnunez@funfamilia.cl](mailto:nnunez@funfamilia.cl)

Dagmar Raczynski, Asesorías para el Desarrollo  
[dagmar.raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl](mailto:dagmar.raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl)

Inés Reca, Universidad Arcis  
[inescreca@vtr.net](mailto:inescreca@vtr.net)

Claudia Serrano, Asesorías para el Desarrollo  
[claudia.serrano@asesoriasparaeldesarrollo.cl](mailto:claudia.serrano@asesoriasparaeldesarrollo.cl)

Rosalba Todaro, Centro de Estudios de la Mujer  
[rtodaro@cem.cl](mailto:rtodaro@cem.cl)

Carlos Villalobos, Fundación de la Familia  
[cvillalobos@funfamilia.cl](mailto:cvillalobos@funfamilia.cl)

María Rebeca Yáñez  
[rebeca.yanez@vtr.net](mailto:rebeca.yanez@vtr.net)

## España

Gerardo Meil Landwerlin, Universidad Autónoma de Madrid  
[gerardo.meil@uam.es](mailto:gerardo.meil@uam.es)

## Estados Unidos

Ana María Goldani,  
 University of California  
[anagold@soc.ucla.edu](mailto:anagold@soc.ucla.edu)

## México

Mercedes González de la Rocha,  
 CIESAS Occidente  
[mdelarocho@fastmail.fm](mailto:mdelarocho@fastmail.fm)

## Uruguay

Rosario Aguirre,  
 Universidad de la República, Uruguay  
[rosario@fcs.edu.uy](mailto:rosario@fcs.edu.uy)

Clara Fassler, Red Género y Familia,  
 Uruguay  
[cfassler@adinet.com.uy](mailto:cfassler@adinet.com.uy)

## D. CEPAL

Irma Arriagada, División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile,  
[irma.arriagada@cepal.org](mailto:irma.arriagada@cepal.org)

Maritza Carrasco, Consultora, CEPAL,  
[maritza\\_cc2002@yahoo.com](mailto:maritza_cc2002@yahoo.com)

Eduardo Fajnzylber, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, Chile,  
[eduard.fajnzylber@cepal.org](mailto:eduard.fajnzylber@cepal.org)

Ylenia Hartog, High Commissioner for Human Rights, CEPAL, Chile,  
[ylenia.hartog@cepal.org](mailto:ylenia.hartog@cepal.org)

Mauricio Holz, Consultor, CELADE – División de Población, CEPAL, Chile,  
[mholz2001@yahoo.com](mailto:mholz2001@yahoo.com)

Sandra Huenchuán, CELADE – División de Población, CEPAL, Chile,  
[sandra.huenchuan@cepal.org](mailto:sandra.huenchuan@cepal.org)

Marta Maurás, Secretaria  
Secretaría de la Comisión, CEPAL, Chile,  
[marta.mauras@cepal.org](mailto:marta.mauras@cepal.org)

Sonia Montaña, Jefa, Unidad Mujer  
y Desarrollo, CEPAL, Chile,  
[sonia.montaña@cepal.org](mailto:sonia.montaña@cepal.org)

Nieves Rico, Unidad Mujer y Desarrollo,  
CEPAL, Chile,  
[nieves.rico@cepal.org](mailto:nieves.rico@cepal.org)

Felipe Rivera, Consultor, CEPAL,  
[felipe.rivera@cepal.org](mailto:felipe.rivera@cepal.org)

Jorge Rodríguez, CELADE  
División de Población, CEPAL,  
[jorge.rodriguez@cepal.org](mailto:jorge.rodriguez@cepal.org)

Nora Ruedi, Unidad de Estudios  
Especiales, CEPAL, Chile,  
[nora.ruedi@cepal.org](mailto:nora.ruedi@cepal.org)

Mariana Schkolnik, Consultora, CEPAL,  
[mariana.schkolnik@cepal.org](mailto:mariana.schkolnik@cepal.org)

Ana Sojo, Jefa  
Unidad de Desarrollo Social  
CEPAL, Oficina Subregional en México,  
[ana.sojo@cepal.org](mailto:ana.sojo@cepal.org)

Guillermo Sunkel, Consultor,  
CEPAL, [guillermo.sunkel@cepal.org](mailto:guillermo.sunkel@cepal.org)

Víctor Tokman, Consultor,  
CEPAL, Chile, [victor.tokman@cepal.org](mailto:victor.tokman@cepal.org)

Andras Uthoff, Director a.i.  
División de Desarrollo Social  
CEPAL, Chile, [andras.uthoff@cepal.org](mailto:andras.uthoff@cepal.org)

Pablo Villatoro, Consultor,  
CEPAL, Chile,  
[pablo.villatoro@cepal.org](mailto:pablo.villatoro@cepal.org)

-

## Anexo 2

### Agenda Seminario

#### Martes 28 de junio

09:00 – 09:30	Inscripción de participantes
09:30 – 10:15	Sesión de inauguración <i>Marta Maurás</i> , Secretaria de la Comisión de CEPAL <i>Márcia Helena Carvalho Lopes</i> , Secretária-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
10:15 – 10:30	Objetivos y metodología de la reunión <i>Irma Arriagada</i> , División de Desarrollo Social, CEPAL
10:30 – 10:45	Café

#### Las transformaciones globales y las políticas hacia las familias

<b>Moderadora:</b>	<i>Teresa Rodríguez</i> (UNIFEM)
10:45 – 11:05	La protección social de la familia: Situación actual y tendencias en la Unión Europea, <i>Gerardo Meil</i> , Catedrático Universidad Autónoma de Madrid.
11:05 – 11:25	Protección social en las familias. Un análisis a partir de las encuestas de hogares <i>Andras Uthoff</i> , Jefe Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.
11:25 – 11:45	Políticas hacia las familias latinoamericanas, <i>Marta Maurás</i> , Secretaria de la Comisión, CEPAL.
11:45 – 12:05	Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas, <i>Elizabeth Jelin</i> , CONICET-Universidad de Buenos Aires.
12:05 – 12:35	Comentaristas: <i>Víctor Tokman</i> , consultor, CEPAL. <i>Dagmar Raczynski</i> Asesorías para el Desarrollo, Chile.
12:20 – 13:30	Debate
13:30 – 14:30	Almuerzo

#### Políticas transversales hacia las familias

<b>Moderadora:</b>	<i>Nieves Rico</i> (CEPAL)
14:30 – 14:50	¿Políticas de Familias o Políticas de Género? <i>Sonia Montaña</i> , Jefa Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.
14:50 – 15:10	Cambios legislativos en la formación y disolución de familias, <i>Gladys Acosta</i> , UNICEF Guatemala.
15:10 – 15:30	Legislación laboral y género en América Latina: Avances y omisiones, <i>Laura Pautassi</i> , consultora, CEPAL, Argentina.

15:30 – 15:45	Café
15:45 – 16:05	Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo, <i>Irma Arriagada</i> , División de Desarrollo Social, CEPAL.
16:05 – 16:25	Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política, <i>Ana Sojo</i> , Jefa de la Unidad de Desarrollo Social, Oficina Subregional de CEPAL en México.
16:25 – 16:55	Comentaristas: <i>Kathya Araujo</i> , Universidad Academia de Humanismo Cristiano. <i>Haydeé Birgin</i> , consultora, CEPAL.
16:55 – 18:00	Debate
18:00	Cocktail

### **Miércoles, 29 de junio**

#### **Políticas hacia las familias por grupos etarios: ¿solidaridad intergeneracional?**

**Moderadora:** *Valeria Ambrosio* (UNFPA/PNUD)

09:00 – 09:20	Contextos nupciales y desempeño escolar de los niños. Evidencias y lecciones para políticas, <i>Jorge Rodríguez</i> , CELADE-División de Población, CEPAL.
09:20 – 09:40	Políticas orientadas hacia la familia y la infancia, <i>Soledad Larraín</i> UNICEF.
09:40 – 10:00	Políticas hacia las familias con adultos mayores, <i>Sandra Huenchuán</i> CELADE-División de Población, CEPAL.
10:00 – 10:15	Comentarista: <i>Luis Mora</i> , UNFPA.
10:15 – 10:30	Café

#### **Familias como unidad de intervención de programas sociales**

10:30 – 10:50	Chile Programas de FOSIS-Puente, <i>Claudia Serrano</i> , Asesorías para el Desarrollo, Chile.
10:50 – 11:10	México Oportunidades, <i>Mercedes González de la Rocha</i> , Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS- México).
11:10 – 11:25	Comentarista: <i>Pablo Villatoro</i> , consultor, CEPAL.
11:25 – 12:45	Debate
12:45 – 14:00	Almuerzo

**Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia las familias**

**Coordinadoras:** *Virginia Guzmán*, CEM, consultora, CEPAL.  
*Irma Arriagada* División de Desarrollo Social, CEPAL.

Ronda de exposiciones sobre propuestas de políticas:

- |               |   |
|---------------|---|
| 14:00 – 14:20 | Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas,<br><i>Rosario Aguirre</i> , Universidad de la República Montevideo, Uruguay.               |
| 14:20 – 14:40 | Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica,<br><i>Ana Rico</i> , consultora CEPAL, Colombia.                                 |
| 14:40 – 15:00 | Reinventar políticas para Familias Reinventadas: Entre la "realidad" brasileña y la "utopía", <i>Ana María Goldani</i> , Universidad de California (LA) Brasil. |
| 15:00 – 15:15 | Café  |
| 15:15 – 15:45 | <b>Comentaristas:</b><br><i>María del Carmen Feijoó</i> , UNFPA, Argentina<br><i>María Paz López</i> UNIFEM - México  |
| 15:45 – 17.30 | Debate  |
| 17:30         | Cierre  |







NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

seminarios y conferencias

### Números publicados


1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), N° de venta S.00.II.G.59 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta S.00.II.G.88 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° venta S.00.II.G.33 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P), N° venta S.00.II.G.18 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta S.01.II.G. 42 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta S.01.II.G.48 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta S.01.II.G.85 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta S.01.II.G.153 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta S.01.II.G.156 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), N° de venta S.01.II.G.180 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L.1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General, Santiago, Chile 5 y 6 de Noviembre de 2001 (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta S.02.II.G.9 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), N° de venta S.01.II.G.201 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta S.01.II.G.211 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Conferencia Regional Preparatoria Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001 (LC/L.1706-P), N° de venta S.02.II.G.14 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta S.02.II.G.30 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)

24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta S.02.II.G.78 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta S.03.II.G.5 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), N° de venta S.03.II.G.157 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P), N° de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la conferencia hemisférica sobre migración internacional (LC/L.2012-P), N° de venta S.03.II.G.174 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
34. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región (LC/L.2017-P), N° de venta S.03.II.G.178 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
35. Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Argentina (LC/L.2069-P) N° de venta: S.04.II.G.12, (US\$ 15,00), 2003.
36. La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución? (Santiago de Chile, 9 al 11 de junio de 2003) (LC/L.2097-P) N° de venta: S.04.II.G.34 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC/L.2116-P) N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. LC/L2155-P. N° de venta :S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10,00), agosto 2004. [www](#)
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar ( LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10,00), octubre 2004. [www](#)
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20,00), diciembre 2004. [www](#)
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), N° de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10,00), enero 2005. [www](#)
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), N° de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10,00), February 2005. [www](#)
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), N° de venta: S.05.II.G.99, agosto 2005. [www](#)
46. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Irma Arriagada (editora), (LC/L.2373-P), N° de venta: S.05.II.G.118 (US\$ 20,00), octubre, 2005. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

## Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....