

# **L**as familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas

**María Nieves Rico**  
**Carlos Maldonado Valera**  
Editores



**CEPAL**



---

## seminarios y conferencias

# **L**as familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas

María Nieves Rico  
Carlos Maldonado Valera  
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, febrero de 2011



Este documento fue preparado por María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera, funcionarios de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de las actividades del componente "Estructuras familiares en América Latina y el Caribe" del acuerdo CEPAL-UNFPA "Género, Población y Desarrollo" (RLA/6P41 A). La publicación de esta serie contó con el auspicio de UNICEF como parte del proyecto CEPAL-UNICEF "Pobreza infantil" (UNI/08/002 DDS). Los artículos reunidos en este texto fueron presentados en el seminario "Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas", que se realizó en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, los días 29 y 30 de octubre de 2009.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-9033

ISBN: 978-92-1-323481-5

E-ISBN: 978-92-1-054548-8

LC/L.3296-P

N° de venta: S.11.II.G.17

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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> .....	11
<b>Introducción</b> .....	13
<b>Parte I: Cambios en las familias: nuevos escenarios y tensiones</b> .....	23
<b>I. ¿Qué muestra la evolución de los hogares sobre la evolución de las familias en América Latina?</b>	
<i>María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera</i> .....	25
A. La familia como objeto de estudio .....	26
B. El punto de partida: la familia patriarcal como modelo dinámico de referencia .....	27
C. La evolución de los tipos de hogares en América Latina, 1990-2008 .....	31
D. La conexión entre pobreza, tipos de familia y división sexual del trabajo .....	34
E. A modo de conclusión .....	40
Bibliografía .....	41
<b>II. Cambios en las familias latinoamericanas y demandas para la acción pública</b>	
<i>Marcela Cerrutti y Georgina Binstock</i> .....	43
A. El cambio social y la familia .....	44
1. Tendencias demográficas y sus efectos sobre la familia y el cuidado .....	45
2. Cambios en la formación, disolución y estructura familiar .....	45
B. Las dinámicas familiares, tiempos de trabajo y funciones de cuidado .....	46

1. El trabajo femenino extradoméstico.....	46
2. Las respuestas de acción política .....	47
C. Los desafíos a futuro .....	49
Bibliografía .....	50
<b>III. Cambios demográficos, transferencias intergeneracionales y familia</b>	
<i>Paulo Saad</i> .....	53
A. Introducción .....	53
B. Cambios en la estructura etaria y relación de dependencia.....	54
1. Relación de dependencia demográfica.....	55
2. Relación de dependencia económica .....	55
C. Transferencias, bono fiscal y bono familiar .....	57
1. Estructura de las transferencias económicas .....	57
2. El bono fiscal y el bono familiar .....	58
D. El envejecimiento, demanda de cuidado y de las familias .....	58
E. Consideraciones finales.....	61
Bibliografía .....	61
<b>IV. Autonomía de las mujeres y división sexual del trabajo en las familias</b>	
<i>Karina Batthyány</i> .....	63
A. Género y división sexual del trabajo .....	63
B. Trabajo no remunerado y división sexual del trabajo. Cambios y permanencias en las familias.....	64
C. Cuidado infantil: un caso particular de análisis .....	68
D. Reflexiones a futuro .....	70
Bibliografía .....	72
<b>V. Matrimonio y divorcio, el doble atolladero. Notas de un estudio cualitativo sobre el caso español</b>	
<i>Montserrat Solsona Pairo</i> .....	73
A. La metodología biográfica diseñada .....	74
B. La familia no es un sustantivo, es un verbo .....	76
1. El divorcio, un punto de inflexión biográfico .....	77
2. (Re)construcción de las maternidades y las paternidades después de un divorcio .....	78
C. Conclusiones abiertas para seguir investigando.....	81
Bibliografía .....	83
<b>Parte II: Perspectivas de análisis y de acción para las familias</b> .....	85
<b>VI. Igualdad y derechos: una mirada a las familias</b>	
<i>Martín Hopenhayn</i> .....	87
A. Tensiones en las familias .....	87
B. Asincronías de género .....	89
C. La desnaturalización de los supuestos.....	90
D. ¿Qué dicen los datos? .....	91
E. Algunos desafíos.....	95
Bibliografía .....	96
<b>VII. Familia y protección social</b>	
<i>Fernando Filgueira y Andrés Espejo</i> .....	97
A. El papel del Estado en el régimen de bienestar.....	97
B. América Latina: contextos sociales complejos para afrontar la crisis de cuidado .....	99
C. La incorporación de la mujer al trabajo remunerado y la crisis de cuidado .....	101
D. Políticas públicas, desigualdad y bono demográfico ante la crisis de cuidado .....	104

Bibliografía .....	106
<b>VIII. Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora</b>	
<i>María Nieves Rico</i> .....	107
A. Consideraciones respecto del cuidado en las fronteras del hogar .....	109
B. Las urgencias.....	110
C. El conocimiento como oportunidad .....	117
D. Políticas redistributivas .....	118
Bibliografía .....	120
<b>IX. Cohesión social y familia</b>	
<i>Judith Astelarra</i> .....	123
A. Las políticas de conciliación: consecuencias previstas y no previstas .....	125
Bibliografía .....	126
<b>Parte III. Respuestas legislativas a las transformaciones de las familias y sus entornos</b> .....	127
<b>X. Muchas obligaciones con pocas facilidades: leyes sobre familias en cinco países latinoamericanos</b>	
<i>Flavia Marco Navarro</i> .....	129
A. Las relaciones familiares según la ley.....	130
1. Matrimonio, uniones de hecho y divorcio.....	131
2. Obligaciones del Estado y deberes de los miembros de las familias .....	132
3. Reconocimiento de la maternidad y la paternidad .....	133
B. El cuidado de familiares de trabajadores y trabajadoras .....	133
C. Legislación para la protección de la niñez y la adolescencia .....	134
D. Propuestas .....	135
<b>XI. Legislaciones nacionales y derechos económicos y sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil</b>	
<i>Alejandro Morlachetti</i> .....	137
A. Tendencias en América Latina en derechos económicos, sociales y culturales.....	138
1. Reconocimiento constitucional de los tratados de derechos humanos.....	138
2. Ratificación de tratados que reconocen derechos sociales.....	138
B. Reconocimiento de los derechos económicos y sociales en las legislaciones nacionales de América Latina en relación con la niñez y la adolescencia: análisis comparado.....	139
1. Derecho a la educación .....	140
2. Derecho a la salud.....	140
3. Protección del trabajo infantil .....	141
4. Derecho a la alimentación.....	141
5. Derecho a la vivienda.....	141
6. Grupos en situación de vulnerabilidad.....	142
C. Conclusiones .....	142
Bibliografía .....	143
<b>XII. La agenda parlamentaria en torno a los derechos de las familias y sus miembros en Uruguay</b>	
Margarita Percovich.....	145
<b>Parte IV: Políticas públicas de reconocimiento y redistribución de las funciones de cuidado asignadas a las familias</b> .....	151
<b>XIII. Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. ¿Quién pensó en el cuidado?</b>	
<i>Laura Pautassi y Carla Zibecchi</i> .....	153

A.	El abordaje del cuidado y su vinculación a la pobreza infantil .....	155
B.	Los programas de transferencias condicionadas de ingresos y la sociedad civil .....	156
C.	Vías superadoras .....	160
	Bibliografía .....	162
<b>XIV.</b>	<b>Envejecimiento e institucionalidad para el cuidado de las personas mayores</b>	
	<i>Sandra Huenchuan</i> .....	163
A.	El efecto del envejecimiento en los sistemas de cuidado .....	164
B.	Las familias como sistemas de protección informal.....	164
C.	Los arreglos institucionales dirigidos a las personas de edad y el cuidado .....	166
D.	Los desafíos para la institucionalidad pública y el cuidado en la edad avanzada .....	168
	Bibliografía .....	169
<b>XV.</b>	<b>La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México.</b>	
	<b>Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad</b>	
	<i>Pablo Yanes</i> .....	171
A.	Un derecho social emblemático .....	172
B.	Perfil de las personas derechohabientes.....	174
C.	Violencia y discriminación.....	175
D.	Salud y riesgos .....	176
E.	Desafíos del cuidado doméstico y del uso del espacio público para las personas adultas mayores en la Ciudad de México.....	177
	Bibliografía .....	178
<b>XVI.</b>	<b>Presupuesto participativo y políticas sociales: interrogantes en torno a las familias</b>	
	<i>Cristina Bloj</i> .....	179
A.	La emergencia de los presupuestos participativos .....	180
B.	El presupuesto participativo impulsa una práctica de democracia participativa y la convergencia de actores diversos .....	180
C.	El marco de estas experiencias son principalmente las ciudades en diferentes escalas.....	181
D.	La familia como hacedor clave del cotidiano y desafío para las políticas sociales .....	182
E.	El “vacío” en la relación entre políticas sociales, familias y presupuesto participativo.....	182
F.	Aprendizajes y obstáculos a superar .....	183
	Bibliografía .....	184
<b>XVII.</b>	<b>Apuntes sobre los indicadores de inversión pública en equidad de género en el Estado Plurinacional de Bolivia</b>	
	<i>Silvia Fernández</i> .....	185
A.	Categorías de inversión en equidad de género.....	186
1.	La inversión focalizada para cerrar brechas de desigualdad .....	186
2.	La inversión en corresponsabilidad social y pública en el cuidado de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo .....	186
3.	La Inversión para la descolonización y construcción de una cultura de igualdad .....	186
B.	Indicadores de inversión pública en equidad de género.....	186
1.	Metodología del gasto etiquetado .....	187
2.	Metodología del análisis presupuestal .....	187
3.	Indicadores de equidad de género en la gestión operativa y financiera de las entidades y los territorios .....	187
	Bibliografía .....	191

<b>Anexos</b> .....	193
Anexo 1 Programa del seminario regional .....	194
Anexo 2 Lista de participantes inscritos .....	197
<b>Serie Seminarios y conferencias: números publicados</b> .....	201

### Indice de cuadros

CUADRO IV.1 URUGUAY: TIEMPO DEDICADO AL CUIDADO INFANTIL SEGÚN TIEMPO DESTINADO AL TRABAJO REMUNERADO POR SEXO, EUT 2007 .....	69
CUADRO IV.2 URUGUAY: PROPORCIÓN DE LAS TAREAS QUE REALIZAN HOMBRES Y MUJERES EN HOGARES BIPARENTALES, EUT 2007 .....	69
CUADRO VI.1 AMÉRICA LATINA (CINCO PAÍSES): MUJERES QUE NOTIFICARON HABER SIDO VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN MANOS DE FAMILIARES, 2000-2005 .....	91
CUADRO VI.2 MALTRATO INFANTIL: UN INDICADOR DURO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS EN LA FAMILIA .....	92
CUADRO VI.3 ASIMETRÍAS EN ACCESO AL TRABAJO POR GÉNERO: PEA, DESEMPLEO Y REMUNERACIÓN (HOMBRES = 100), ALREDEDOR DE 2002.....	93
CUADRO VI.4 GRANDES REGIONES DEL MUNDO: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD ESTIMADA PARA 2007 Y TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD DEL GRUPO DE 15 A 19 AÑOS ESTIMADA PARA 2007 .....	94
CUADRO VIII.1 PAÍSES SELECCIONADOS: CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO CON INFORMACIÓN DE LAS ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO .....	118
CUADRO X.1 DERECHOS SOCIALES EN ALGUNOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS.....	139
CUADRO XII.1 LEYES QUE FAVORECEN LA PROVISIÓN DE CUIDADOS.....	147
CUADRO XII.2 LEYES QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE CUIDADOS.....	149
CUADRO XII.3 LEYES RELATIVAS A LAS FORMAS DE PROVEER LOS CUIDADOS .....	150
CUADRO XIX.1 DISTRITO FEDERAL: EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN CIUDADANA.....	173
CUADRO XVII.1 INDICADORES .....	187
CUADRO XVII.2 ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: RESULTADOS DE LA CLASIFICACIÓN MUNICIPAL, PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO POR CATEGORÍA DE MUNICIPIO.....	189

### Indice de gráficos

GRÁFICO I.1 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA, 1990-2008.....	31
GRÁFICO I.2 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOLOGÍA GENERACIONAL Y ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, 1990-2008 .....	32
GRÁFICO I.3 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TAMAÑO PROMEDIO DE HOGAR, TOTAL Y POR QUINTILES DE INGRESO, 1990-2008.....	33
GRÁFICO I.4 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR NÚMERO DE APORTANTES SEGÚN CICLO DE VIDA FAMILIAR, 1990-2008.....	34
GRÁFICO I.5 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA SEGÚN TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 1990-2008.....	35



GRÁFICO I.6	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 1990-2008.....	35
GRÁFICO I.7	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 1990-2008 .....	36
GRÁFICO I.8	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 1990-2008 .....	36
GRÁFICO I.9	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA, ALREDEDOR DE 1990-2008 .....	37
GRÁFICO I.10	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA, ALREDEDOR DE 1990-2008 .....	37
GRÁFICO I.11	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COMPOSICIÓN DE LOS QUINTILES 1 Y 5 SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIAS, ALREDEDOR DE 1990-2008 .....	38
GRÁFICO I.12	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN CICLO DE VIDA FAMILIAR EN LOS QUINTILES 1 Y 5 DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 1990-2008.....	39
GRÁFICO I.13	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): HOGARES DONDE UNA MUJER ES LA PRINCIPAL APORTANTE DE INGRESOS SEGÚN TIPO DE HOGAR, 1994-2008 .....	39
GRÁFICO III.1	AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1950-2050 .....	54
GRÁFICO III.2	AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950-2050.....	55
GRÁFICO III.3	CHILE, COSTA RICA Y URUGUAY: PROMEDIO CURVAS DE INGRESO LABORAL Y CONSUMO POR EDAD, ALREDEDOR DE 2000.....	57
GRÁFICO III.4	AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 80 AÑOS Y MÁS, 2005 Y 2050.....	59
GRAFICO III.5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (REGIONES METROPOLITANAS SELECCIONADAS): ADULTOS MAYORES SEGÚN GRUPOS DE EDAD CON DIFICULTAD PARA REALIZAR ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA, ALREDEDOR DE 2000.....	60
GRÁFICO IV.1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR SEXO, 2007 .....	65
GRÁFICO IV.2	PAISES SELECCIONADOS: PROMEDIO DE HORAS SEMANALES DESTINADAS A LOS QUEHACERES DEL HOGAR POR SEXO.....	67
GRÁFICO IV.3	PAÍSES SELECCIONADOS: PROMEDIO DE HORAS SEMANALES DESTINADAS A LOS QUEHACERES DEL HOGAR POR SEXO Y PRESENCIA DE NIÑOS, ALREDEDOR 2000 .....	67
GRÁFICO IV.4	URUGUAY: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y VARONES EN LAS ACTIVIDADES DEL CUIDADO INFANTIL, EUT 2007.....	68
GRÁFICO VI.1	DISTRIBUCIÓN SEXUAL DEL TRABAJO: TIEMPO DIARIO DE TRABAJO EN HORAS DEDICADAS A ACTIVIDADES REMUNERADAS Y NO REMUNERADAS, POR GÉNERO, EN CINCO PAÍSES .....	92
GRÁFICO VI.2	IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): OPINIÓN SOBRE EL ROL DE HOMBRES Y MUJERES, SEGÚN SEXO, 1997 Y 2004.....	93
GRÁFICO VI.3	PAÍSES SELECCIONADOS: USO DE ANTICONCEPTIVOS MODERNOS EN LA PRIMERA RELACIÓN SEXUAL, MUJERES DE 15 A 19 AÑOS .....	94

GRÁFICO VII.1	CARACTERÍSTICAS DE LA PRIMERA Y SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA .....	101
GRÁFICO VII.2	AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN Y EMPLEO DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS, 1990-2007.....	102
GRÁFICO VII.3A	AMERICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAISES): PARTICIPACIÓN LABORAL PARA MUJERES DE 25 A 54 AÑOS POR QUINTILES DE INGRESO, 1990-2007.....	102
GRAFICO VII.3B	AMERICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 14 PAISES): EMPLEO FEMENINO POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007 .....	102
GRÁFICO VII.4A	URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2007 .....	103
GRÁFICO VII.4B	MEXICO: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2002 .....	103
GRÁFICO VII.5A	ECUADOR: CANTIDAD PROMEDIO DE HORAS NO REMUNERADAS TRABAJADAS POR SEXO Y POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO .....	104
GRÁFICO VII.5B	URUGUAY: CANTIDAD PROMEDIO DE HORAS NO REMUNERADAS TRABAJADAS POR SEXO Y POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO .....	104
GRÁFICO VII.6	COSTA RICA: TRANSFERENCIAS INTERGENERACIONALES, BONO FISCAL Y BONO FAMILIAR.....	105
GRÁFICO VIII.1	AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PARTICIPACIÓN FEMENINA POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007.....	111
GRÁFICO VIII.2	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS DEDICADAS A LOS QUEHACERES DEL HOGAR SEGÚN QUINTILES DE INGRESO Y LÍNEAS DE POBREZA, ALREDEDOR DE 2007.....	111
GRÁFICO VIII.3	CHILE: CAUSAS SELECCIONADAS POR LAS QUE LAS MUJERES DE 25 AÑOS Y MÁS NO REALIZAN TRABAJO REMUNERADO, 2009.....	112
GRÁFICO VIII.4	ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2007 .....	113
GRÁFICO VIII.5	ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO POR GRUPOS ETARIOS SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2007.....	114
GRÁFICO VIII.6	ECUADOR Y URUGUAY: PROMEDIO DE HORAS DESTINADAS AL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO (POBLACIÓN OCUPADA DE 15 A 65 AÑOS CON AL MENOS UN MENOR DE CINCO AÑOS EN EL HOGAR).....	115
GRÁFICO VIII.7	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TIEMPO DESTINADO A ACTIVIDADES NO REMUNERADAS QUE SE REALIZAN EN EL HOGAR POR ESTADO CIVIL .....	116
GRÁFICO VIII.8	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE NO RECIBEN INGRESOS PROPIOS POR SEXO, ALREDEDOR DE 2007.....	117
GRÁFICO XVII.2	CATEGORÍAS E INDICADORES DE INVERSIÓN EN EQUIDAD DE GÉNERO UTILIZADOS .....	190



## Resumen

---

A partir de las ponencias presentadas durante el Seminario de especialistas “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas” organizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en Santiago de Chile, los días 29 y 30 de octubre de 2009, esta publicación presenta un análisis multidisciplinario de los vínculos y tensiones entre la realidad versátil de las familias y los grandes cambios y retos socioeconómicos y demográficos. Con el objeto de tender puentes entre el diagnóstico empírico, la política pública y las leyes más trascendentes para el reconocimiento, y la identificación de las características y fuentes de vulnerabilidad de los arreglos familiares, las perspectivas expuestas son diversas y tejen encuentros entre el derecho, la demografía, la sociología, la economía, los estudios de género, la praxis legislativa y la implementación de políticas. Se brinda un panorama integral acerca de la complejidad de las familias relacionada con la división sexual del trabajo, el contexto socioeconómico y las normas jurídicas que regulan el ámbito laboral, familiar y doméstico, así como con un conjunto de políticas centradas en el hogar como objeto de intervención pública y, finalmente, con las grandes tendencias de cambio cultural.

La diversidad de aproximaciones a las familias confluye en la identificación de algunos desafíos y recomendaciones para las políticas públicas en ámbitos como la legislación laboral, civil y fiscal, las políticas sobre infancia y para los adultos mayores, la provisión de servicios de cuidado, la reforma y adaptación de los servicios educativos, la superación de la pobreza, los sistemas de seguridad y protección social y la consecución de la igualdad social y de género mediante incentivos y regulaciones para evitar la discriminación en el mercado laboral y garantizar articulaciones virtuosas del trabajo remunerado y el de cuidado para ambos sexos.



## Introducción

---

***María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera***<sup>1</sup>

Los días 29 y 30 de octubre de 2009, se celebró el seminario regional “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”, organizado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en el marco de las actividades del proyecto “Programa Regional de Población” (RLA/6P41A), específicamente del componente “Estructuras familiares en América Latina y el Caribe”. En dicha ocasión, también se contó con el apoyo de la Oficina Regional para los países andinos del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), cuyo proyecto de investigación sobre los presupuestos con perspectiva de género estuvo presente en el seminario. Además se contó con la participación de especialistas de nueve países y varios expertos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y la División de Desarrollo Social de la CEPAL<sup>2</sup>.

El presente número de la serie Seminarios y conferencias reúne las contribuciones y comentarios entonces presentados, pero enriquecidos por sus autoras y autores, tras las discusiones e interrogaciones surgidas en dicho encuentro.

---

<sup>1</sup> Ambos autores se desempeñan como Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>2</sup> Véase la programa del seminario y la lista de participantes en el anexo 1 y 2 respectivamente.

## A. Las familias como objeto de indagación y de estudio

El estudio de las familias como eje articulador del análisis de la realidad social y económica de América Latina no es una temática de trabajo nueva en la CEPAL pero sin duda sigue siendo una perspectiva innovadora para la formulación de políticas públicas. Durante los últimos años esta línea de investigación se ha desarrollado y enriquecido, lo que permite clarificar a la vez que complejizar varios asuntos centrales para la agenda social de nuestra región<sup>3</sup>. En el estudio y análisis de las familias, de sus condiciones de vida, de su organización, evolución y estructura, y de sus dificultades más apremiantes se entrecruzan y tensionan diversos ámbitos: lo público y lo privado; el orden legal formal y el ejercicio concreto y efectivo de los derechos humanos; las relaciones de género y entre generaciones; el papel del Estado y del mercado; la política social y la política económica; el trabajo remunerado y el no remunerado; el trabajo formal y el informal; las grandes tendencias macroeconómicas y demográficas y el uso del tiempo y las decisiones de las personas dentro de sus hogares; la crisis del cuidado y la crisis en la economía, los vínculos entre la protección social, el trabajo y la cohesión social.

Estudiar a las familias permite articular un análisis más integral desde el punto de vista académico, pero también más cercano a las carencias y necesidades concretas de las personas, lo que ofrece una plataforma privilegiada para hacer aportes sustantivos a la formulación de políticas públicas más equitativas, igualitarias y eficientes. Constituye, en suma, una perspectiva fecunda que permite examinar algunos de los principales retos del desarrollo social y económico de nuestros países, sobre todo, al poner en primer plano los vínculos e interrelaciones entre dimensiones que se tiende a ver en forma separada. Además, permite plantear con mayor solidez la necesidad de una protección social más inclusiva y universal.

Ante una coyuntura marcada por las secuelas de la crisis financiera mundial, y aún con una recuperación notable, pero heterogénea en la región (CEPAL, 2010), es importante detenerse a pensar sobre cuáles son las áreas prioritarias de intervención para las políticas gubernamentales. ¿Cómo afectan, por ejemplo, el mayor desempleo y la desaceleración económica a las oportunidades de desarrollo en las familias más vulnerables? ¿De qué forma tratan de hacerle frente a la adversidad y cómo se reorganizan para salir adelante? ¿Quiénes dentro de las familias asumen nuevas responsabilidades y tareas? ¿Serán —como en el pasado— las mujeres las que nuevamente pagarán los costos de los ajustes impuestos por la crisis a las familias y a los sistemas de protección social? ¿Quiénes abandonarán el sistema educativo para ingresar al mercado laboral o, por el contrario, quiénes se verán forzados a permanecer en el hogar para cuidar a otros? ¿Qué papel están llamados a desempeñar dispositivos como los presupuestos con perspectiva de género o los programas sociales de transferencias condicionadas y no condicionadas? ¿Qué servicios públicos son esenciales no solo para hacer frente a la actual crisis, sino para construir en el futuro mayores oportunidades de desarrollo y bienestar, y garantizar así el pleno ejercicio de los derechos humanos? Estos son algunos de los grandes interrogantes que la CEPAL está tratando de afrontar y que el presente libro aborda con el objeto de articular el análisis de las condiciones de vida de las familias; el peso de las legislaciones en vigor sobre sus oportunidades y carencias; y los efectos y posibilidades de la política pública para la superación de la pobreza y el bienestar de la población.

Las contribuciones aquí reunidas tienden puentes entre el diagnóstico empírico, la política pública y las leyes más trascendentes para la composición, el reconocimiento, la evolución, las características y fuentes de vulnerabilidad de los arreglos familiares. Asimismo, las perspectivas aquí expuestas son valiosas por su diversidad y tejen puntos de encuentro entre disciplinas como el derecho, la demografía, la sociología, la filosofía, los estudios de género, la praxis legislativa y la implementación de políticas públicas. Esto brinda un panorama más completo acerca de una realidad socioeconómica —la de las familias— íntimamente relacionada con la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, con el contexto económico y las normas jurídicas que regulan el ámbito laboral y doméstico, con un conjunto

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Arriagada (2008, 2007a, 2007b, 2006, 2005 y 2004), Sunkel (2006) y Cecchini y Uthoff (2007).

de políticas centradas en el hogar como objeto de análisis y de intervención pública y, finalmente, con las grandes tendencias de cambio poblacional. Este último es un elemento estructural que suele perderse de vista cuando los apremios de la coyuntura económica se imponen a la agenda y al debate público.

## **B. Un mosaico multidisciplinario en torno al análisis de las familias**

En la primera parte de este número, “Cambios en las familias, nuevos escenarios y tensiones”, María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera exponen, a manera de introducción, algunas de las tendencias que se vislumbran a nivel regional en la composición y ciclo de vida de las familias. Partiendo de una descripción histórica de la familia como modelo de referencia patriarcal (y cambiante) y como estructura social concreta en América Latina, se tienden puentes entre pobreza y desigualdades socioeconómicas y de género, y se revisa la evolución reciente de la composición de los hogares.

Con una visión de largo aliento, y partiendo de los patrones de cambio en la composición etaria de la población latinoamericana, Paulo Saad analiza la evolución de las relaciones de dependencia en la región, así como las transferencias intergeneracionales de ingresos y de cuidados, identificando los retos presentes y futuros respecto de la provisión de servicios de cuidado ante una población dependiente que, en los años venideros, será cada vez de mayor edad, con menos familiares a quien recurrir y con sistemas formales de protección social que hoy se encuentran rezagados y serán interpelados cada vez con más urgencia.

Por otra parte, Marcela Cerruti y Georgina Binstock exploran con claridad los desafíos y las demandas para la acción pública ante la expansión de los modelos familiares y de las formas de vivir en familia. Plantean que, en un contexto de elevada inequidad social, pobreza y falta de servicios de protección social es indispensable la sinergia entre varias reformas y políticas pendientes. Un asunto que atraviesa estas contribuciones es la necesidad de repensar y modificar un sistema de protección social basado en el empleo formal masculino.

Karina Batthyány analiza el caso específico del cuidado infantil, ilustrando cómo la división sexual del trabajo no remunerado, la falta de una oferta pública de servicios de calidad y las inercias culturales aún predominantes hacen de las mujeres las depositarias de una carga desproporcionada de trabajo, lo que limita sus oportunidades de inserción laboral y constituye un factor claro de vulnerabilidad para las mujeres más pobres.

Por su parte, Montserrat Solsona describe, a partir del caso español, las trayectorias familiares de quienes pasan por un divorcio, poniendo en evidencia las nuevas y cada vez más diversas configuraciones familiares en un contexto de cambio acelerado de las relaciones familiares en general y de la maternidad y la paternidad en particular, después del rompimiento de enlaces en su mayoría nucleares.

En la segunda parte, “Perspectivas de análisis y de acción para las familias”, y sobre la base de información estadística novedosa analizada y presentada en el *Panorama Social de América Latina 2009* (CEPAL, 2009), las contribuciones de Martín Hopenhayn, María Nieves Rico y Fernando Filgueira y Andrés Espejo ofrecen, con distintos énfasis, un estudio comparado de la compleja interacción entre mercados, familias y Estados y se aborda la inserción laboral, el cuidado y el uso del tiempo de mujeres y hombres para distintos estratos socioeconómicos y grupos de edad.

Las tres contribuciones muestran claramente el entrecruzamiento de las desigualdades socioeconómicas y de género (y en particular la desigual repartición del trabajo de cuidado) en la reproducción de oportunidades desiguales de desarrollo para las personas. Además, partiendo de una descripción dialéctica de la familia como lugar de afectos y también de relaciones de poder, de cooperación y de explotación, de amor y de violencia, de crecimiento y de inhibición, Hopenhayn presenta un mapa conceptual del modelo patriarcal de familia, con énfasis en sus vínculos y modalidades de reproducción por medio de políticas y normas legales en vigor. También señala con claridad los



desafíos pendientes en términos del ejercicio e igual goce de derechos y las fisuras que prevalecen en los sistemas de protección social, todavía basados en el trabajo remunerado masculino.

Filgueira y Espejo centran su análisis en los desajustes entre los sistemas instituidos de protección, cuidado y gestión del riesgo, y en los cambios demográficos y la dinámica de los mercados laborales (en especial la integración creciente de la mujer al trabajo remunerado). Asimismo, ilustran cómo la desigual división sexual del trabajo es más inequitativa en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso.

Como señaló Liliana de Riz durante sus comentarios a estas ponencias<sup>4</sup>, un estudio simultáneo de la dimensión subjetiva y objetiva de los grandes cambios sociales, contribuye a la responsabilidad de imaginar políticas que adelanten el futuro, teniendo en cuenta las secuelas posibles de los procesos de cambio y, por tanto, las prioridades para la acción pública. Justamente el redescubrimiento de la familia como unidad proveedora de cuidado y sustituta subsidiaria del Estado, deja muy en claro la responsabilidad de este último para con el bienestar social

Por otra parte, tras ubicar las principales urgencias relacionadas con la crisis del cuidado en América Latina y diversas asincronías vinculadas a la discriminación de género y a la rigidez de la división sexual del trabajo, Rico señala que, en efecto, la inserción laboral de las mujeres presenta una evidente estratificación por edad y por nivel socioeconómico, que se traduce en una mayor carga de trabajo no remunerado en comparación con los hombres, cuya ausencia en esas labores es constante en todos los estratos.

Por último, desde la perspectiva de los cambios y permanencias en la división sexual del trabajo y de las funciones que adquieren las familias —y en especial su contribución al cuidado—, Judith Astelarra asocia esta problemática con la discusión respecto de la cohesión social en las sociedades contemporáneas, y aboga en favor de una redefinición incluyente de la cohesión social que aliente una repartición equitativa de las oportunidades y tareas remuneradas y no remuneradas, entre Estado y familias y, en el interior de estas, entre hombres y mujeres.

En la tercera parte, “Respuestas legislativas a las transformaciones de las familias y sus entornos”, desde el ámbito jurídico, el estudio de Flavia Marco compara la legislación en materia de familia de cinco países de América Latina<sup>5</sup>, y revisa tanto la evolución, avances y ausencias de la legislación laboral, de familia e infancia, y la repartición de tareas de cuidado entre familias y Estado, así como lo que desde el Estado se entiende (y se promueve) como familia “legal”, y por tanto, “legítima”. Entre otras conclusiones, plantea la urgencia de adaptar una legislación que ya se encuentra sobrepasada por la transformación de los arreglos familiares y de su vida cotidiana; que no da cuenta de la realidad social concreta; y que no es capaz de garantizar los derechos de sus miembros.

Otro desfase importante en América Latina —señalado por Alejandro Morlchetti— es, por una parte, la creciente distancia entre los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por los Estados de América Latina con respecto a la garantía de los derechos económicos y sociales de la infancia y de las mujeres y, por otra, las legislaciones nacionales y las políticas gubernamentales que no logran concretar la garantía efectiva de esos derechos.

Finalmente, desde una mirada proveniente de la práctica legislativa, Margarita Percovich hace una revisión exhaustiva de las leyes que norman la provisión del cuidado (o más recientemente el derecho al cuidado) en el caso del Uruguay, dejando en claro cómo la corresponsabilidad entre Estado y familias ha dado algunos pasos positivos hacia una mayor (aunque insuficiente) intervención estatal como garante del acceso al cuidado, así como hacia una tímida repartición de las tareas de cuidado dentro de las familias.

Como indicó Verónica Undurraga en su comentario a estas ponencias, la polémica discusión en torno al reconocimiento legal de nuevos arreglos familiares, así como de nuevos derechos y obligaciones

<sup>4</sup> El comentario de Liliana de Riz a estas ponencias puede consultarse en <<http://www.cepal.org/id.asp?id=37350>>.

<sup>5</sup> Estos son la Argentina, Chile, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela.

vinculados a la repartición de responsabilidades ligadas al cuidado entre Estado y familia, invita a cuestionar nuestro propio horizonte y, en particular, nuestra capacidad de imaginar el afecto familiar separado de las labores reproductivas de cuidado, o nuestra propensión a mirar la contención afectiva que provee la familia como dependiente de que las tareas en el hogar sean realizadas por una mujer<sup>6</sup>.

Por último, en la cuarta parte, “Políticas públicas de reconocimiento y redistribución de las funciones de cuidado asignadas a las familias”, Laura Pautassi y Carla Zibecchi retoman el caso argentino para abordar la problemática del cuidado infantil y la manera como, en las zonas marginadas del Conurbano bonaerense, familias y organizaciones de la sociedad civil hacen grandes esfuerzos para brindar servicios de cuidado infantil. Además destacan algunas contradicciones de los programas de transferencias condicionadas (y no universales) que dejan a las familias —y en especial a las madres— a cargo del cuidado a cambio de un ingreso no remunerativo que mantiene en pie la tradicional división sexual del trabajo, lo que no facilita la integración de las mujeres a labores remuneradas en mejores condiciones.

Por otra parte, Sandra Huenchuan, centrando su atención en los efectos del envejecimiento poblacional sobre los sistemas de cuidado —y en especial sobre las familias como dispositivos informales de apoyo y protección—, analiza los instrumentos institucionales actualmente en vigor en América Latina, delineando algunos retos centrales para los sistemas de protección social. Desde la gestión pública, Pablo Yanes presenta la pensión ciudadana para adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal en la Ciudad de México, y resalta tanto su carácter universal y no contributivo como su proceso de institucionalización.

Vinculando la problemática de las familias con el presupuesto público, Cristina Bloj, retoma los presupuestos participativos en la ciudad de Rosario en la Argentina y en Villa el Salvador en el Perú como experiencias novedosas, y pone en relieve un potencial poco explotado para la elaboración de diagnósticos adaptados a las necesidades locales y, eventualmente, a la formulación de políticas dirigidas al bienestar de las familias. Otros dispositivos innovadores son los presupuestos con perspectiva de género explorados, para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, por Silvia Fernández. Tras exponer los criterios e indicadores para clasificar y cuantificar el gasto público de acuerdo a su posible efecto en términos de equidad de género y del reconocimiento de la diversidad de las familias, la autora lleva a cabo un ejercicio para analizar el presupuesto de los municipios bolivianos.

## C. Viejos y nuevos desafíos

A diferencia de otros contextos regionales, en América Latina las transformaciones familiares no han ocurrido al amparo de escenarios económicos dinámicos o con una amplia protección social, lo que magnifica los efectos negativos por razones de edad, género o nivel socioeconómico de varios de los cambios estructurales de tipo económico, demográfico y político. Como señala Batthyány, buena parte de los costos de los ajustes a estos cambios han recaído directamente en las familias y, en especial, sobre las mujeres en todos los estratos socioeconómicos: mientras algunas deciden posponer la unión conyugal en pos de su desarrollo profesional, tener pocos hijos (o no tenerlos) o trabajar a la par de su crianza, otras, en condiciones de pobreza, ven reafirmada su vulnerabilidad debido a la probable maternidad precoz, al truncamiento de carreras educativas y a una participación intermitente y precaria en el mercado de trabajo, insuficiente para lograr autonomía económica en el presente y durante la vejez.

Este libro resume la convergencia de estos ajustes y asincronías y hace referencia a una verdadera crisis del cuidado que interpela a los Estados y a las sociedades en todos los niveles y, más allá de la coyuntura, en el interior de las familias, de las leyes, de los sistemas de protección social, de la orientación del gasto público y de las normas y derechos laborales, entre otros. En estos espacios se necesitan respuestas a una realidad que ya no es la misma y que seguirá agudizando sus nuevos rasgos,

---

<sup>6</sup> El comentario de Verónica Undurraga a estas ponencias puede consultarse en el siguiente enlace: <<http://www.cepal.org/id.asp?id=37350>>.

debido a patrones estructurales como el envejecimiento, la participación laboral femenina y la insuficiencia del mercado para garantizar niveles mínimos de salud, seguridad y bienestar social. Los cambios en la composición de las tasas de dependencia y la potenciación de la desigualdad de género, socioeconómica y etaria conllevan la necesidad de introducir mecanismos para absorber y repartir el costo de los ajustes económicos, sociales y demográficos de dichos cambios. La urgencia es tanto más apremiante frente al hecho que la crisis del cuidado tenderá a agravarse, en el marco de un rápido envejecimiento, el aumento de la demanda de cuidado, la disminución del tamaño de las familias y sus redes de apoyo y de la creciente participación económica femenina sin que los varones se involucren decididamente en el trabajo no remunerado al interior de los hogares. Es esperable, entonces, un incremento sostenido de la demanda de apoyos y servicios formales de cuidado infantil y de adultos mayores, así como de enfermos crónicos.

El horizonte de referencia —y por tanto el gran desafío— al que se apunta en este número de la serie *Seminarios y conferencias* es un modelo universal de protección social en el que el ciudadano sea considerado al mismo tiempo cuidador(a) y trabajador(a). Para las políticas sociales la discusión sobre la crisis del cuidado implica la búsqueda de un punto óptimo que no obligue a las mujeres a enfrentar dilemas recurrentes en las sociedades contemporáneas como elegir entre trabajar y tener hijos, y reconsidere la vigencia de normas, políticas y prácticas laborales que incentivan la inserción profesional de las mujeres sin tomar en cuenta la interacción entre labores remuneradas y no remuneradas. Dicho modelo tampoco debe fomentar de manera unívoca la permanencia de la mujer en las actividades de cuidado, comprometiendo sus posibilidades de entrar al mercado laboral. Por ello, es necesario que la política pública impulse un nuevo contrato de género, con el objetivo de modificar la tradicional división sexual del trabajo y asentar la corresponsabilidad como principio básico de funcionamiento y que promueva el cuidado como responsabilidad social en la esfera pública e incentivando cambios culturales en la esfera privada, por ejemplo, desde la educación formal y los medios de comunicación.

En materia de servicios de cuidado, el reto pendiente es el paso de los arreglos particulares a estrategias colectivas. La colectivización de las labores de cuidado que hoy por hoy están adscritas a las familias —y dentro de estas casi exclusivamente a las mujeres— tendría efectos positivos en dimensiones como una mejor inserción laboral femenina y mayores oportunidades de generar ingresos por parte de las familias. No obstante, como señala Marco, la cobertura de los servicios de cuidado en las edades de 0 a dos años continúa siendo muy baja y de los tres a los cinco años muestra avances muy dispares entre países y estratos sociales. En general, una débil oferta pública se combina con mayor dinamismo privado, lo que estratifica fuertemente el acceso. Asimismo, salvo en el caso de Chile, la jornada escolar en América Latina sigue siendo de cuatro a cinco horas. En el Brasil los centros de educación integral, en el Uruguay las escuelas de tiempo completo, en la Argentina las escuelas de jornada extendida, en México D.F. las escuelas de tiempo completo y los jardines infantiles con servicio mixto son pasos en esa dirección, pero con coberturas aún muy limitadas. Normalmente, la infraestructura de servicios básicos a la que tienen acceso los hogares tiene una fuerte incidencia en la calidad del cuidado que las familias dan a sus dependientes. Además, la falta de infraestructura de estos servicios afecta el trabajo de las mujeres y el tiempo, la energía y la dedicación que ocupan en acceder a los recursos necesarios para cumplir con esas tareas.

La provisión pública de servicios de cuidado no es solo un asunto de cobertura, sino que involucra necesariamente a la política de gasto público —el presupuesto destinado a educación, salud, infancia y adultos mayores—, la calidad de los servicios ofrecidos y la eficiencia de dicho gasto, es decir, su magnitud y composición con respecto a la demanda potencial de estos servicios, el volumen de trabajo no remunerado que se logra aliviar y la reducción de la presión sobre el tiempo de cuidado no remunerado en el interior de los hogares. Asimismo, todo esfuerzo fiscal a favor del cuidado también dependerá de una estructura tributaria que no encarezca bienes y servicios de cuidado, y que dentro de las empresas impulse la desgravación impositiva a cambio de provisión de cuidado.

Por otra parte, las normas jurídicas deben integrar a los nuevos arreglos familiares mediante leyes de reconocimiento que incentiven la redistribución y los acuerdos cooperativos entre sus miembros. La

legislación y los instrumentos de recolección de información estadística deben reconocer a las nuevas familias reales, es decir diversas, y no a las imaginadas desde el modelo patriarcal. La legislación de familia, laboral y de otros ámbitos contribuyen activamente a la transformación de los roles y poderes relativos entre hombres y mujeres, por lo que son una herramienta central para articular mejor el mundo de la familia y del trabajo.

Asimismo, una de las ausencias de política señalada por Cerruti es que las políticas de combate a la pobreza —y en especial de los programas de transferencias condicionadas— no enfatizan claramente la promoción de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, sino que, por el contrario, asumen que dentro de las familias el trabajo no remunerado que implica el cuidado es una tarea femenina y no vacilan en hacerlas responsables de cumplir con condicionalidades que engrosan el tiempo dedicado al cuidado por parte de las mujeres. Como se apunta en la contribución de Ernesto Espíndola, una transferencia universal y no contributiva de renta hacia ciertos perfiles de familias (con niños dependientes, adultos mayores o desempleados) no aparece como una tarea imposible desde el punto de vista fiscal, dejando en claro el papel central que desempeña la variable política en el advenimiento de políticas sociales de cuño universal sobre la base de consensos y pactos fiscales de largo plazo.

¿Por dónde empezar? Ante la crisis del cuidado, las contribuciones aquí reunidas dialogan entre sí e indican algunos ejes estratégicos para replantear la acción pública que se podrían sintetizar en los siguientes objetivos destacados por los especialistas presentes en el seminario:

- adecuar la legislación civil, laboral y fiscal a la creciente diversidad de arreglos familiares para darles reconocimiento legal y, por esa vía, mayores posibilidades de ejercicio de derechos y de acceso a prestaciones de las que muchos arreglos hoy están excluidos;
- colectivizar y expandir los servicios de cuidado desde la educación preescolar con el fin de que el cuidado deje de ser un problema cuya solución sea individual y ampliar los sistemas de protección social y de salud orientados a la infancia y a los adultos mayores;
- transferir y adjudicar recursos a las familias reconociendo el costo de la reproducción social y apoyar, mediante subsidios o exenciones fiscales, la adquisición y oferta de servicios de cuidado en el mercado;
- incentivar y desarrollar una política comunicacional y cultural a favor de una nueva redistribución sexual del trabajo y una reorganización equitativa de las tareas remuneradas y no remuneradas dentro de las familias;
- normar e implementar incentivos y regulaciones para evitar la discriminación de género en el mercado laboral; y
- regular activamente a los empleadores para que el cumplimiento de normas e incentivos laborales garantice articulaciones virtuosas del trabajo remunerado y el de cuidado para ambos sexos.

Asimismo, se destacan algunas recomendaciones puntuales para distintos ámbitos de la política pública:

## 1. Educación

- Ampliar la cobertura para la primera infancia (de 0 a cinco años) y las jornadas de los horarios escolares en el marco de una estrategia para universalizar la educación en edades tempranas, con el fin de liberar tiempo de cuidado dentro de las familias y facilitar la articulación de las jornadas de trabajo remunerado y no remunerado;
- incorporar en los servicios educativos otros servicios que fortalezcan la provisión y calidad del cuidado y la carga de trabajo reproductivo como los comedores escolares, la vacunación, servicios odontológicos y revisiones generales de salud en la escuela;

- implementar la gratuidad total de la educación primaria, eliminando el cobro de matrículas, bonos voluntarios y considerar apoyos en los gastos indirectos (transporte y alimentación) asociados con la asistencia escolar; y
- más allá de lograr la paridad en la matrícula, incluir la igualdad de género como principio de convivencia social dentro de los programas educativos.

## **2. Hacia una mayor oferta de servicios públicos de cuidado**

- Ampliar los servicios de alojamiento de larga duración para adultos mayores;
- establecer subsidios para la contratación de servicios privados de cuidado a domicilio o de cuidadores municipales que regularmente acudan jornadas cortas (algunas horas) al hogar de los adultos mayores;
- mayor participación estatal en la provisión formal de apoyo y cuidado al adulto mayor, ya que ante el desafío de una población que irá envejeciendo los sistemas de salud deberán prepararse para enfrentar un aumento en la incidencia de enfermedades crónicas;
- promover el envejecimiento sano y la medicina preventiva; y
- dar apoyo a familiares cuidadores mediante asesoramiento formal, servicios de apoyo médico y reembolsos (o remuneraciones) de los costos del cuidado.

## **3. Trabajo y combate a la pobreza**

- Generar sinergias y complementariedades entre aquellas políticas o intervenciones que, conjuntamente, permitan garantizar derechos, como la promoción de los derechos de las mujeres, las acciones de combate a la pobreza y las acciones orientadas a concretar el derecho a la educación;
- hacer efectivos los derechos laborales e incentivar las políticas de empleo para las mujeres en situación de vulnerabilidad por medio de políticas de acción afirmativa;
- ante las limitaciones y efectos no deseados de los programas de transferencias condicionadas, la extensión gradual de políticas de cuño universal es insustituible. La superación de la pobreza no debe hacerse con condicionalidades: el cuidado es un derecho y una responsabilidad social, no una contraprestación. La canalización de transferencias no condicionadas a los hogares vulnerables con dependientes o desempleados es una opción fiscalmente posible que debe explorarse; y
- un punto inicial e inmediato de acción consiste en adoptar medidas para fortalecer el espacio de las organizaciones de la sociedad civil proveedoras de cuidado en los contextos de pobreza, con el fin de vincularlas a las instituciones educativas, de salud y de capacitación.

## **4. Las leyes sobre familia**

- Incorporar a las parejas homosexuales en la legislación sobre matrimonios, uniones de hecho y regulaciones asociadas (divorcio, partición de bienes, pensiones alimenticias y , herencias, entre otros);
- igualar la edad mínima de matrimonio para ambos sexos, al menos en 16 años, e instituir el mutuo acuerdo como causal de divorcio;
- reforzar las garantías y la fiscalización del pago de pensiones alimenticias por medio del embargo, la retención de parte del salario, medidas preventivas, retención de licencia de conducir, retención de devoluciones de impuestos, sanción para los cómplices en caso de falsificación de ingresos del deudor;

- equiparar los derechos de mujeres y hombres en la tenencia de hijos; invertir la carga de la prueba para el reconocimiento de la paternidad o maternidad, correspondiendo al demandado o demandada demostrar la no paternidad o maternidad; y
- como instrumento para efectivizar la legislación en vigor y para fortalecer el acceso (físico, económico, cultural y universal) a los servicios de salud y más específicamente a los servicios de salud reproductiva.

## **5. La legislación laboral**

- Establecer permisos paternales posnatales (además del maternal) no alternativos, costeados por el presupuesto general de la seguridad social (y no por las cotizaciones); establecer al menos algunos días de posnatal para los padres donde no exista ese derecho y extenderlo hasta dos semanas;
- establecer licencias parentales —para varones y mujeres— pagadas tanto por motivos extraordinarios (por ejemplo, un nacimiento) como por razones cotidianas de crianza (por ejemplo, enfermedad de un niño dependiente);
- incluir excedencias por razones de cuidado (de menores de seis años y ancianos), con resguardo obligatorio del puesto, computables a efectos de antigüedad por los sistemas previsionales de salud y de pensiones;
- instituir la exigencia de que empresas con un cierto número de empleados (e independientemente de su sexo) instalen y mantengan centros de cuidado infantil;
- establecer como edad mínima de admisión al empleo los 15 años, en línea con la edad prescrita para la finalización del ciclo de enseñanza obligatoria; y
- reforzar los sistemas de inspección laboral para garantizar la vigencia de las leyes, en especial la prohibición de emplear a menores de 18 años en trabajos nocivos o peligrosos.

## **6. La legislación sobre niñez y adolescencia**

- Aplicar, efectiva y eficazmente, la normativa vigente en torno al ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Para ello, se debe adecuar la legislación nacional conforme a los compromisos internacionales de derecho humanos, en particular la adopción de códigos de niñez y adolescencia; y
- incluir principios para garantizar el respeto al derecho a la intimidad, la confidencialidad, el respeto y el consentimiento informado, sobre todo en materia de salud reproductiva.

## **7. La recolección de información y la elaboración de diagnósticos**

- Desarrollar encuestas periódicas sobre uso del tiempo, así como metodologías para la cuantificación y valorización del trabajo no remunerado y su repartición por sexo. Se trata de un insumo indispensable para el pleno reconocimiento jurídico, económico y social del cuidado como prioridad de las políticas públicas; y
- aprovechar los dispositivos locales de presupuestos participativos para la elaboración de diagnósticos en torno a las necesidades de las familias, pues dichos dispositivos permiten la constitución de bases inmediatas de información territorializada, así como la priorización de obras y proyectos con la participación de sus destinatarios.

Finalmente, los especialistas participantes en la reunión indicaron la importancia de este tipo de eventos con enfoque multidisciplinario y de carácter intersectorial, y recomendaron continuar con esfuerzos de estas características.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (ed.) (2008), “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- \_\_\_ (coord.) (2007a), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- \_\_\_ (ed.) (2007b), “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 49 (LC/L.2648-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.174.
- \_\_\_ (2006), “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, *serie Políticas sociales*, N° 119 (LC/L.2519-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.46.
- \_\_\_ (2005), “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Bloj, Cristina (2009), “El ‘presupuesto participativo’ y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias”, *serie Políticas sociales*, N° 151 (LC/L.3122-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.101.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.110.
- Cerruti, Marcela y Georgina Binstock (2009), “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, *serie Políticas sociales*, N° 147 (LC/L.3100-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.82.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_ (2010), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G2481-P), Santiago de Chile, noviembre, N° de venta: S.10.II.G.6.
- Marco Navarro, Flavia (2009), “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 149 (LC/L.3102-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.84.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *serie Políticas sociales*, N° 159 (LC/L.3198-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.10.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 120 (LC/L.2530-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.57.

## **Parte I: Cambios en las familias: nuevos escenarios y tensiones**

---





## I. ¿Qué muestra la evolución de los hogares sobre la evolución de las familias en América Latina?

---

***María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera***

El estudio e indagación sobre las familias es una herramienta para entender las confluencias de lo público y lo privado, lo social y lo económico, las funciones del mercado y del Estado. Sin embargo, existen ciertas restricciones para obtener datos que permitan profundizar los análisis, puesto que las fuentes de información, de carácter comparativo y recurrente disponibles en América Latina, solo permiten utilizar al hogar —es decir, al grupo de convivientes permanentes o habituales de una misma vivienda— como aproximación a los núcleos familiares. De este modo, algunas dimensiones constitutivas de los enlaces y dinámicas de las familias difícilmente son aprehensibles en toda su complejidad y extensión. Tal es el caso de las redes entre parientes no convivientes como, por ejemplo, los contactos y apoyos afectivos o financieros a distancia producto de la migración nacional e internacional, la intensidad y conflictividad de los lazos afectivos, o la dinámica de las relaciones jerárquicas y de poder entre los miembros de un núcleo familiar.

De igual manera y a pesar de estas limitaciones, en este artículo se exploran las encuestas de hogares, que aportan datos sobre el grupo doméstico y donde la idea de cohabitación es esencial para aproximarse a la evolución reciente y a las características de los arreglos familiares en la región. En primer lugar, y como marco del análisis, se expone de manera breve la complejidad de la(s) familia(s) como objeto de estudio y se sitúan históricamente los modelos de familia hegemónicos y característicos en América Latina tomando a la familia patriarcal como referencia. Esta mirada y la información analizada permiten identificar, frente al universal hecho familiar, los diversos arreglos según los momentos y las sociedades, con lo que, en cierto sentido, se desmitifica el discurso acerca de una supuesta crisis de la familia y se muestra cómo esta ha vivido las transformaciones económicas, sociales y culturales de los últimos años, cómo se ha adaptado y cómo también ha contribuido a dichas transformaciones<sup>7</sup>. En otras palabras, las familias se abordan como sujeto y objeto de grandes cambios. A continuación se analiza la evolución de los hogares y los tipos de familia considerando en especial sus vínculos con la pobreza y la distribución de los ingresos, donde queda claro que las familias de hoy no son ni más ni menos perfectas que las de antaño: son distintas porque las circunstancias también lo son, deben enfrentar desafíos nuevos y por ello interpelan constantemente a la política pública.

## A. La familia como objeto de estudio

Un punto de partida lógico consiste en detenerse sobre el significado mismo del concepto de familia. Se trata de una categoría tan recurrente en el lenguaje común y académico como diversa en sus significados para las personas, las leyes, las políticas y las instituciones de distinta índole. Bourdieu (1994) subrayó con agudeza, cómo la idea de familia se inscribe entre la objetividad de las estructuras sociales existentes y la subjetividad de las motivaciones y valores individuales.

Por una parte, las familias existen porque hay grupos humanos que, concreta e intencionalmente, se constituyen —o intentan hacerlo— “como familias”. En ese sentido, su tamaño, número, composición y características son en sí mismos un objeto de estudio. Por otra, las familias además integran la realidad social puesto que, ya sea como idea o como modelo de referencia de las relaciones humanas, forman parte de las categorías centrales que utilizan las personas —y los gobiernos— para comprender su entorno, determinar y dar sentido a sus acciones. De esta manera, el modelo de familia que los individuos toman como referencia en una cierta época o condición social también es un objeto de estudio, en la medida en que explica, al menos en parte, las motivaciones, aspiraciones y percepciones acerca de las necesidades de las personas. Así, no es de extrañar que la familia “como categoría social objetiva (...) es el fundamento de la familia como categoría subjetiva (...), categoría mental que es el principio de miles de representaciones y de acciones (los matrimonios por ejemplo) que contribuyen a reproducir la categoría social objetiva” (Bourdieu, 1994, pág. 139). La concreción de un cierto modelo de familia a nivel de los individuos responde siempre a un proceso interactivo de reapropiación y de institucionalización, que desemboca en la constitución efectiva de grupos de personas ligadas por intensos y complejos lazos jerárquicos y afectivos, así como para definir numerosas prácticas y relaciones sociales, por oposición o por referencia a dicho modelo. Aunque tales modelos estén lejos de ser estáticos y cambien en el tiempo, también poseen ciertos rasgos distintivos. Para analizarlos se debe tener presente que la familia, para existir y subsistir, “tiende siempre a funcionar como un “campo”, con sus relaciones de fuerza física, económica y sobre todo simbólica (ligadas por ejemplo al volumen y a la estructura de los capitales poseídos por los diferentes miembros) y a luchas para la conservación o la transformación de esas relaciones de fuerza” (Bourdieu, 1994, pág. 140).

La familia, en sus diferentes expresiones, es sin duda un espacio de gran vigor dentro de la reproducción del orden social: es el lugar por excelencia para la acumulación del capital económico, social y cultural, así como para su transmisión entre generaciones. Es, por tanto, el escenario

---

<sup>7</sup> La heterogeneidad de un país a otro y dentro de ellos es considerable en la región. Este estudio no pretende obviar ese hecho, pero su objetivo principal es resaltar tendencias comunes en los países de América Latina.

determinante de las estrategias individuales y colectivas de sobrevivencia de sus miembros. Con intensidad variable en distintos momentos de su ciclo de vida y dependiendo sobre todo del sexo y de la edad, las personas trabajan, de forma remunerada o no remunerada, para garantizar la supervivencia y bienestar de sus familiares, dedicando más o menos recursos y tiempo a sus descendientes, progenitores, cónyuges y otros parientes. Hay, entonces, dentro de las familias, una división sexual y generacional del trabajo productivo y reproductivo que no es fortuita. Esta depende de la composición y número de miembros del núcleo familiar, del acervo de activos generadores de ingresos —educación, patrimonio y redes de apoyo, entre otros—, de la mayor o menor adversidad del contexto socioeconómico y las oportunidades que ofrece y, desde luego, de la propia visión subjetiva de lo que es —o debería ser— o de como debiera funcionar una familia. Más específicamente, la división del trabajo en su interior depende de la visión subjetiva de las responsabilidades, como también de los derechos, que implica para cada uno de sus miembros: niños, niñas, jóvenes, mujeres y varones adultos, padres y madres, abuelos y abuelas, entre otros parientes.

Asimismo, el Estado mediante innumerables actos jurídicos, leyes, normas selectivas y políticas públicas —por definición obligatorias y de alcance general— contribuye activamente a la sedimentación, e incluso a la prescripción, de ciertos modelos específicos de familia, al volver algunos tipos de arreglos familiares como los apropiados en la medida que son reconocidos por las leyes, elegibles por los proyectos y programas, sujetos de diversos derechos y prerrogativas sociales o de privilegios, exenciones u obligaciones fiscales, entre otros. De este modo, el Estado desempeña un papel determinante en la prescripción de ciertos arreglos específicos, que son erigidos como modelos de familia y reconocidos como legítimos en la esfera pública. Por lo tanto, en el análisis sobre las familias, su evolución y su relación con leyes y políticas, hay que ser vigilante de la diversidad de arreglos familiares existentes, es decir, de aquellos arreglos que las personas constituyen concretamente y que consideran e identifican como sus familias; y además, se deben tener presentes las dinámicas de cambio y las tensiones entre los modelos vigentes en el orden público-formal y las prácticas sociales en boga.

Finalmente, como espacio de socialización, de seguridad y de bienestar, la familia ha adquirido funciones heterogéneas en distintos momentos históricos. Por mucho tiempo fue la instancia casi única para garantizar la supervivencia individual, en contextos económicos marcados por actividades agrícolas y artesanales intensivas en mano de obra, y el acceso y explotación de la tierra como principal activo generador de ingresos. Por esta razón, en parte, la familia era numerosa, jerárquica, extensa y con una clara división sexual del trabajo. Con el advenimiento de la era industrial y el desarrollo del mercado y del Estado como entes complementarios cada vez más importantes en la provisión de bienestar y de protección a las personas, la familia se ha vuelto una de las instancias posibles —pero ya no la única— para la socialización y el desarrollo individual. Esta consideración es relevante en la medida en que las funciones que la familia desempeña o deja de desempeñar están profundamente vinculadas al contexto sociohistórico. En la actualidad, por ejemplo, la discusión en torno a la provisión de servicios de cuidado cobra sentido en un contexto en el que Estado y mercado configuran una estructura de oportunidades individuales y colectivas en las que la familia ya no es tan numerosa, las mujeres salen al mercado de trabajo —por derecho propio y por necesidad—, los varones continúan sin asumir tareas reproductivas y la provisión de servicios de cuidado ya no puede ser garantizada solo por las familias, en especial por las mujeres, sino que es posible pensar en alternativas en torno a la provisión pública o privada de tales servicios.

## **B. El punto de partida: la familia patriarcal como modelo dinámico de referencia**

El espacio social que es la familia no es inmutable. Una manera de abordar su análisis es verla como una institución “definida por normas para la constitución de la pareja sexual y de la filiación intergeneracional y susceptibles de cambios en el tiempo en dimensiones como la regulación del orden sexual, la estructura del poder interno —modalidades e intensidad de la supremacía masculina— y las modalidades de la fecundidad, cuya evolución y variaciones permiten establecer tipologías y dinámicas

de cambio” (Therborn, 2007, pág. 32). A lo largo de la historia, siguiendo un complejo cruce de factores geopolíticos, prácticas religiosas y culturales y procesos de estratificación socioeconómicos, diversos sistemas familiares con rasgos particulares fueron diferenciándose en distintas partes del mundo.

En América Latina el modelo familiar patriarcal, que venía consolidándose históricamente a comienzos del siglo XX, compartía muchas características del modelo familiar de la Europa cristiana, como la monogamia, el ideal de la libre elección del compañero marital a partir del siglo XIX, el parentesco por vía bilateral —ambos progenitores—, y cierta evaluación moral negativa de la sexualidad más allá de su función reproductiva. Pero también adquirió características propias, producto del proceso de dominación colonial, y en particular del encuentro desigual entre los grupos dominantes europeos o criollos y los grandes grupos poblacionales subordinados, tanto autóctonos como de origen africano. Así, el modelo de familia patriarcal de la región nace en el marco del universo social colonial en el que “se presumía que los blancos eran gobernantes naturales de los no blancos y se suponía, legal y culturalmente, que los hombres debían mandar dentro de sus hogares” (Johnson y Lipsett-Rivera, 1998, pág. 12).

Uno de sus rasgos distintivos es el dualismo entre las prácticas de distintos estratos, las que eran más ceñidas y reguladas con más fuerza jurídicamente de acuerdo al modelo patriarcal europeo dentro de los grupos dominantes, mientras que eran más diversas en sus arreglos y marcadas por una mayor informalidad en el grueso de la población, donde habían nacimientos extramaritales frecuentes y “una práctica extendida y normativamente aceptada de depredación sexual masculina” (Therborn, 2007, pág. 37). El contacto entre uno y otro extremo de la escala social, por su parte, estuvo siempre marcado por la ambigüedad, la suspicacia y la discriminación: el enlace familiar formalizado entre personas ‘desiguales’ era una transgresión poco frecuente y condenada de manera abierta, pues estaba fuertemente regulado por costumbres y protocolos detallados.

Más que en otras regiones del mundo, la realidad era muy heterogénea dentro de los países de América Latina. Además, la distancia entre el modelo familiar institucionalizado en leyes y preceptos religiosos y las prácticas concretas de diversos estratos, era significativa. Como subraya Therborn, “la línea divisoria principal entre las clases con respecto a las familias parece establecerse entre las clases bajas o marginadas, precarias y sin oficio, por una parte, y todas las clases restantes, desde las superiores hasta la clase trabajadora ‘respetable’ o el campesinado establecido”, en general proclives a ceñirse al modelo dominante (Therborn, 2007, pág. 38). De ahí que en América Latina la diferencia entre el modelo familiar formal y las prácticas cotidianas durante el siglo XX esté íntimamente ligada a procesos de cambio estructural como el éxodo rural y la urbanización, la proletarización de los sectores populares y la industrialización, que modificaron las condiciones materiales y sociales para la estabilización, reproducción o cuestionamiento de los modelos familiares de referencia.

Asimismo, el proceso de cambio de los arreglos familiares, con efectos sobre las alianzas y la filiación, tiene que ver tanto con la recurrencia concreta más o menos extensa de un modelo de familia como con las tensiones entre la legitimidad del modelo y los cuestionamientos de que es objeto. Así, por ejemplo, la participación laboral femenina adquiere un sentido muy distinto según se trate de una decisión considerada o no legítima desde el punto de vista del modelo familiar de referencia y de los roles de género asociados a dicho modelo. Puede tratarse solo de una estrategia de sobrevivencia, algo históricamente presente en los estratos de bajos ingresos que requieren el aporte del trabajo remunerado de las mujeres en una sociedad que también demanda trabajo de mujeres pobres, sobre todo en el servicio doméstico y en la incipiente industria. No obstante, durante mucho tiempo dicha participación decaía en los estratos medios y altos que no necesitaban el aporte femenino por considerarlo ilegítimo y contrario al papel que correspondía a la mujer en el modelo familiar patriarcal. Como se sabe, la participación laboral de las mujeres se ha vuelto cada vez más una decisión de vida, independiente de las necesidades materiales, en el marco de una redefinición de los roles de género y de las dinámicas familiares.

En el contexto del capitalismo industrial moderno el modelo de familia predominante en Europa y en América Latina, no porque haya sido el más común sino porque se constituye en la referencia tanto en la realidad como en el imaginario, fue construyéndose como un universo social-patriarcal y separado de

la vida pública. A diferencia del pasado en que la unión conyugal podía ser, legítimamente, una alianza entre familias en el marco de estrategias colectivas y explícitas de supervivencia, reproducción y acumulación, el modelo moderno de familia se basaba de uniones “basadas en el afecto más que el interés, decididas por la pareja y no por sus parientes, entre personas de edad semejante, orientadas al afecto mutuo y a la atención de los hijos y con un decidido rechazo de intromisiones extrañas que interfirieran en la intimidad” (Gonzalbo Aizpuru, 2001: pág.17). Un ámbito idealizado “en el que están suspendidas las leyes ordinarias del mundo económico, la familia como sitio de la confianza (*trusting*), la donación (*giving*) (...) y el rechazo al espíritu de cálculo; el lugar donde se pone en suspenso el interés en el sentido estrecho del término, es decir, la búsqueda de la equivalencia en los intercambios”. De ese modelo se derivan “modelos ideales de relaciones humanas (...), y las relaciones familiares en su definición oficial tienden a funcionar como principios de construcción y de evaluación de toda relación social” (Bourdieu, 1994, págs. 136-137). Aunque idealizado como lugar del desinterés, incluso del sacrificio hacia los suyos, la familia no dejó de ser un espacio de dominación, desigualdad, conflicto y de relaciones de poder. Aunque alejado del significado original y etimológico del término familia —“un amplio grupo de personas en torno al páter familias por vínculos de sangre, afinidad y servidumbre” (Durán, 2008, pág. 19), en la región, como modelo de referencia, la familia se ha caracterizado por una clara división sexual del trabajo entre hombres y mujeres y una relación de subordinación entre sus miembros.

En general, los hombres mantenían una posición dominante y a cargo de las labores productivas y de sustento económico; y las mujeres a cargo del cuidado de los miembros de la familia en el ámbito doméstico y en una posición de dependencia y subordinación. En estas relaciones asimétricas, el hombre-proveedor era el depositario de un papel de predominio y poder de decisión sobre los demás miembros, y en especial sobre su cónyuge, que estaba relegada al ámbito doméstico y en un papel subordinado. En dicho modelo, unos trabajaban remuneradamente —y participaban— en una esfera pública regida por leyes; otras, quedaban a cargo de sustentar la reproducción del hogar desde una esfera doméstica privada, es decir, ajena a las reglas y mecanismos que rigen la vida colectiva en la esfera pública y jurídicamente sometidas a la autoridad patriarcal. Este modelo, institucionalizado, rutinizado, incluso idealizado, suponía que las funciones de unos y otras se desempeñaban de forma “natural” y se realizaban de manera gratificante y desinteresada.

Como institución, un modelo familiar puede verse, analíticamente, como un punto de equilibrio entre el patrón de los derechos y obligaciones de sus miembros y la distribución de recursos y de poder entre ellos, lo que determina su solidez dado que “aquellos privilegiados por este [modelo] pueden mantener su estatus porque sus recursos de control y de sanción tienen correspondencia con sus derechos, mientras que aquellos que poseen pocos recursos de poder tienen más obligaciones que derechos” (Therborn, 2004, pág. 2). Ese equilibrio estuvo sancionado por diversos actos jurídicos y simbólicos, sobre todo mediante el matrimonio religioso y civil, en que los roles de género, los derechos y privilegios formales de los miembros —desiguales— de la familia quedaban plasmados con claridad.

Esa naturalización, ese ver a la familia como algo dado o como algo que debe ser de cierta forma, en parte explica cuán arraigado se encuentra el modelo tradicional patriarcal de familia en las leyes, las instituciones y la visión del mundo de las personas. A la luz de ello, aparece con claridad lo paradójico del hecho que “en países donde las uniones consensuales han sido la práctica mayoritaria de los sectores populares, el ideal de los sectores medios sobre lo que constituye la base de la sociedad se haya traducido en la limitación de posibilidades de ejercer derechos de millones de personas con estatus de incapaces: las mujeres y los menores de edad” (Percovich, 2009). La familia, como institución sacramentada por el matrimonio civil o religioso, fue históricamente —y en parte sigue siéndolo— una fuerte aspiración, independiente de su ocurrencia estadística o de los bajos o menores niveles de nupcialidad en los distintos estratos.

Para dar solo un ejemplo, estudios históricos recientes sobre las costumbres, prácticas y la vida cotidiana en México a comienzos del siglo XX, revelan que la fundación de una familia siguiendo los cánones del modelo familiar predominante en los sectores medios y altos era tan poco frecuente como deseado entre los grupos populares. Aunque el concubinato intermitente fuera la modalidad de

convivencia más recurrente en los estratos bajos, las querellas judiciales en torno a las promesas incumplidas de casamiento —a veces asociadas a actos de violencia sexual— eran muy comunes y, de hecho, una de las principales causas por las que dichos grupos acudían a los tribunales de justicia (Gonzalbo Aizpuru, 2001). Como señala Elisa Speckman, “la mayor parte de las relaciones de pareja se fundaba en el amasiato, pero encontramos un anhelo de las mujeres y sus padres por asegurar los matrimonios. Lo que no podemos saber es si las parejas que no lo hacían así, no tenían los recursos —a veces legales— para obligar a los varones a efectuar el matrimonio, o no tenían el dinero para hacerlo” (Speckman, 2006, pág. 41). Este dualismo entre la práctica social y el modelo predominante de los estratos altos y bajos es un rasgo característico en la región.

No obstante, en los países de América Latina el matrimonio como acto iniciático de una familia ‘legítima’ siguió muy presente hasta mediados o el último tercio del siglo XX, lo que en muchos casos se tradujo en el aumento de las tasas de nupcialidad en los estratos bajos donde, como ya se dijo, solía predominar el concubinato. De hecho, pese a que el proceso de secularización, iniciado tras las independencias y consolidado durante el siglo XX, fue transfiriendo de la iglesia católica al Estado la jurisdicción y regulación del vínculo matrimonial, no cambió la concepción de las obligaciones y derechos de los cónyuges: “el Estado tenía en mente un solo tipo de familia, la nuclear, con dos contrayentes cuyas funciones estaban claramente delimitadas” (Staples, 2001, pág. 229). Así, por ejemplo, la aparición del divorcio civil como único medio legal para extinguir el vínculo matrimonial antecede de manera considerable su relativa legitimación como práctica social durante el siglo XX (Rodríguez, 2001). En efecto, el retroceso de la nupcialidad, que comienza a percibirse en el último tramo del siglo, está ligado a cambios valóricos que conciernen a todos los estratos, aunque con mayor intensidad en los sectores medios. De esta forma, resulta significativo que este descenso tenga como antecedente un aumento progresivo de las tasas de nupcialidad que venían consolidándose desde fines del siglo XIX, conforme se iba afianzando un modelo familiar regido por el matrimonio civil y por la familia nuclear biparental. Como se señaló, dicho modelo alcanza su apogeo durante el siglo XX. La caída que se observa después en las tasas de nupcialidad responde a un creciente desfase entre las prácticas y creencias sociales y dicho modelo familiar (Cerruti y Binstock, 2010). Estos desfases y los vaivenes entre las prácticas sociales, el modelo de familia institucionalizado de manera formal y su nivel de legitimación, son quizás particularmente claros en el debate sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo. Por una parte, la aspiración al reconocimiento legal de tales uniones expresa una cierta relegitimación del matrimonio civil como acto constitutivo de los núcleos familiares; y por otra, pone de relieve que todo modelo familiar institucionalizado en las leyes entra en tensión con las prácticas sociales y las aspiraciones de las personas, y, en consecuencia, puede —y debe— cambiar.

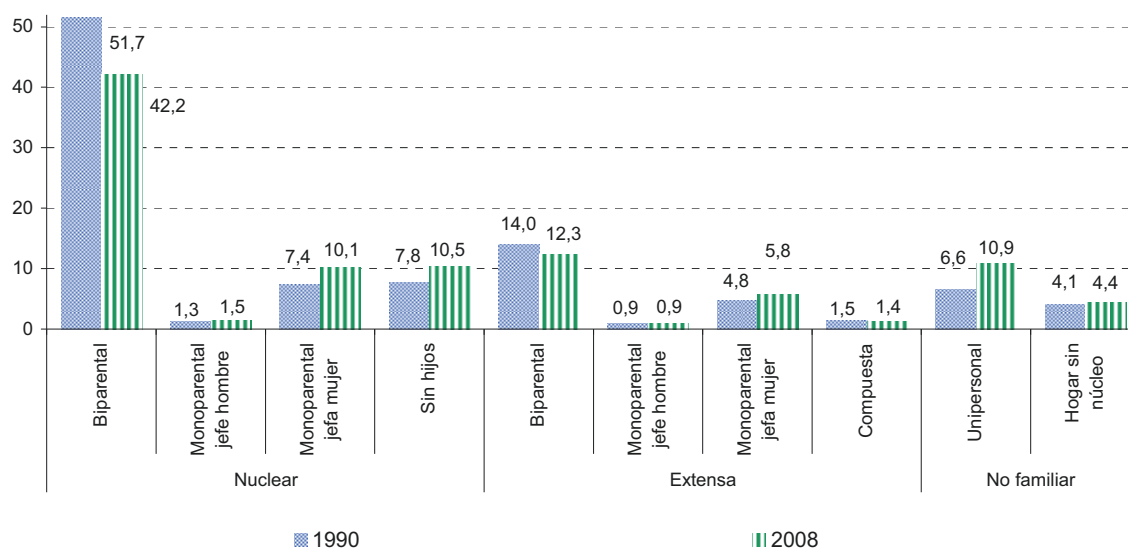
Corresponde preguntarse no solo respecto de las implicaciones del modelo patriarcal para las oportunidades y el ejercicio de los derechos de las personas, sino también sobre su relativa legitimidad en las creencias, así como su ocurrencia concreta dentro del conjunto de los distintos arreglos familiares. En otras palabras, ¿qué tan común ha sido el modelo de referencia y en qué medida sigue siendo deseado y legitimado? Al igual que en otras regiones del mundo, el siglo XX acarreó en América Latina profundos cambios. Por una parte, trajo un cuestionamiento creciente al orden patriarcal y una deslegitimación paulatina del modelo familiar heredado del pasado de la mano de un reconocimiento cada vez más frecuente de la autonomía de todos sus miembros, en especial de las mujeres frente a la situación anterior; y de la familia como “institución al servicio de la felicidad individual” (Bolliet y Schmitt, 2002, pág. 75). Por otra parte, fue escenario de profundas mutaciones de las estructuras familiares debido al descenso de la mortalidad infantil, a un rápido aumento de la natalidad, a un descenso vertiginoso de la fecundidad y a una gradual prolongación de la esperanza de vida. Con ese trasfondo de largo aliento, en los años recientes, cabe preguntarse ¿cómo han evolucionado los arreglos familiares? ¿Qué nos dice la evolución de los tipos de hogar sobre el cambio en los arreglos familiares? ¿Qué conexiones pueden establecerse entre tipos de familia, división sexual del trabajo, pobreza y desigualdad?

## C. La evolución de los tipos de hogares en América Latina, 1990-2008

Como ya se dijo, es importante tener presente la distinción entre hogar y familia, dado que la convivencia regular bajo un mismo techo no involucra de manera obligatoria la totalidad de los elementos constitutivos del vínculo familiar, al mismo tiempo que los hogares no necesariamente están constituidos por un núcleo familiar o personas que tienen lazos de sangre o de parentesco. Conscientes de ello, el hogar, o más bien el análisis de la evolución de los tipos de hogares registrados en las encuestas de hogares de la región, puede considerarse una aproximación válida a los tipos predominantes de arreglos familiares, así como a los profundos procesos de cambio social que convergen en el ámbito familiar. Entre estos últimos pueden mencionarse la creciente participación laboral femenina, diversas tendencias de cambio demográfico —como la reducción de la mortalidad infantil, de la natalidad y de la fecundidad o la extensión de la esperanza de vida y el gradual envejecimiento poblacional—, con claros efectos sobre el tamaño, número de aportantes de ingresos, composición etaria y etapas más o menos recurrentes del ciclo de vida familiar de los hogares.

Como puede apreciarse en el gráfico I.1, de 1990 a 2008 ocurrieron numerosos cambios en la composición y características de los hogares. En este período la mayoría absoluta de los hogares dejó de corresponder a hogares nucleares biparentales, pasando del 51,7% al 42,2%. Al mismo tiempo los hogares extensos biparentales pasaron del 14,0% al 12,3%. Por tanto, aunque en conjunto los hogares biparentales —nucleares y extensos— en 2008 todavía representaban el 54,5% del total, la tendencia observable es una diversificación de los arreglos familiares. Así, durante dicho período, creció el porcentaje de hogares distintos a los biparentales, en especial de los hogares nucleares monoparentales con jefatura femenina (del 7,4 al 10,1%), de los hogares nucleares sin hijos (del 7,8 al 10,5%) y de los hogares unipersonales (del 6,6% al 10,9%). De hecho, el conjunto de hogares familiares con jefatura femenina, tanto nucleares como extensos, pasó del 12,2% al 15,9%. Finalmente, los hogares no familiares —es decir, aquellos unipersonales o bien sin núcleo conyugal— aumentaron del 10,7% al 15,3%.

**GRÁFICO I.1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES**  
**SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA, 1990-2008**  
*(Promedio ponderado)*



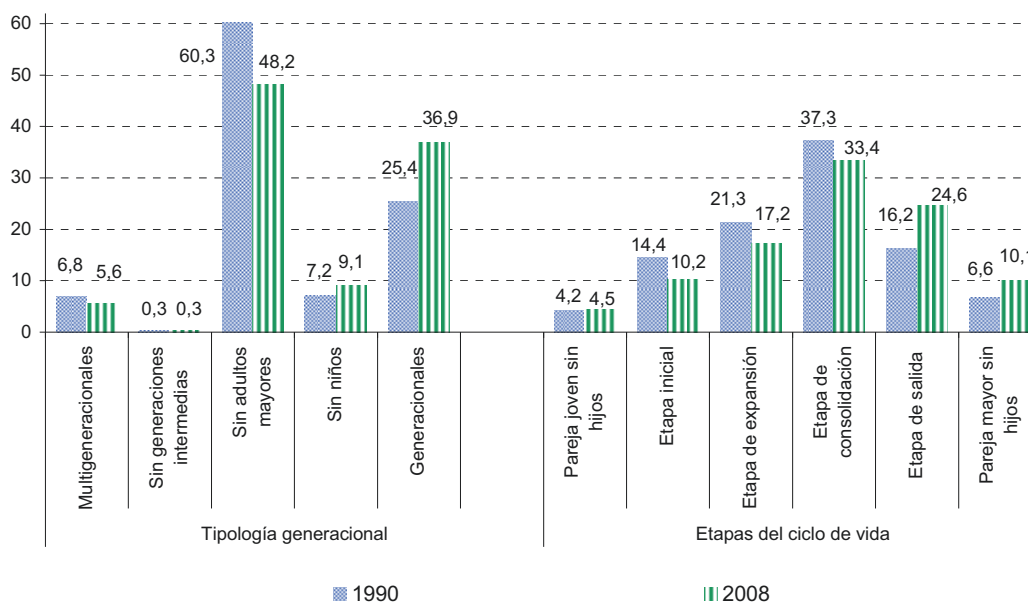
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



En cuanto a la composición generacional de los hogares, sobresale la caída en los hogares sin adultos mayores de 65 años, que pasa del 60,3% al 48,2% de 1990 a 2008 (véase el gráfico I.2). Además resalta el aumento de hogares generacionales —es decir, compuestos por personas de un solo tramo de edad, sobretudo de 15 a 64 años—, del 25,4% al 36,9% y, en menor medida, los hogares sin niños que pasan del 7,2% al 9,1%.<sup>8</sup> Por último, en cuanto a las etapas del ciclo de vida familiar de los hogares, se observa un leve descenso en los porcentajes que corresponden a familias en las etapas inicial, de expansión y de consolidación.<sup>9</sup> En cambio se incrementó la proporción de hogares en etapa de salida (del 16,2% al 24,6%), así como de las parejas mayores sin hijos convivientes (del 6,6% al 10,1%).

Lo anterior es reflejo de un reacomodo en la importancia relativa de los distintos momentos del ciclo de vida familiar en el conjunto de hogares. Tal proceso está ligado al envejecimiento de la población, a la menor fecundidad y al aumento de la esperanza de vida, que redundan en una menor preponderancia de los ciclos iniciales con respecto a las etapas finales.

**GRÁFICO I.2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOLOGÍA GENERACIONAL Y ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, 1990-2008**  
(Promedio ponderado)



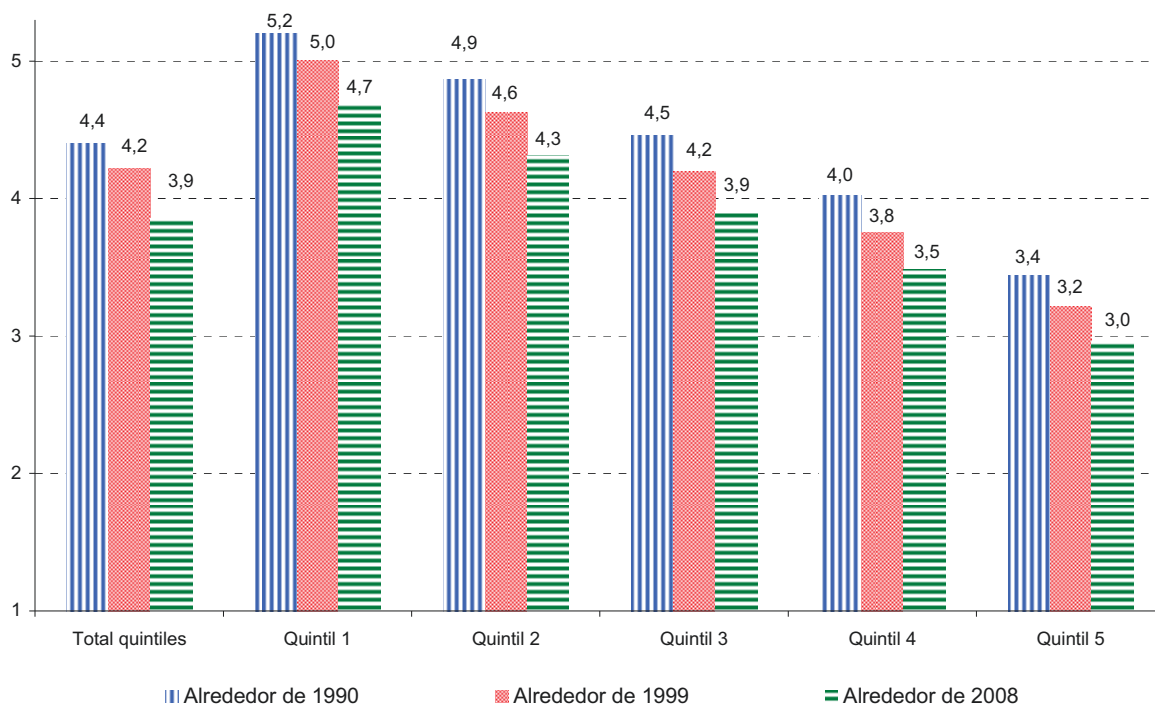
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>8</sup> Esta clasificación divide a las personas de cada hogar en tres tramos de edad: de 0 a 14 años, de 15 a 64 y de 65 años y más. Los hogares multigeneracionales poseen al menos un miembro de cada uno de los tres tramos de edad. Los hogares sin generación intermedia se componen solamente de al menos un niño menor de 15 años y al menos un adulto mayor de 64 años. Los hogares sin adultos mayores no tienen miembros de más de 64 años, pero sí de los otros dos tramos, mientras que los hogares sin niños carecen de miembros menores de 15 años, pero sí de los otros dos tramos. Finalmente, los hogares generacionales poseen miembros de un solo tramo y corresponden sobretudo a hogares conformados por persona de 15 a 64 años y, en menor medida, de 65 años y más.

<sup>9</sup> La CEPAL ha clasificado las etapas del ciclo de vida familiar de la siguiente manera: parejas jóvenes sin hijos (en las que la mujer es menor de 40 años); etapa inicial (hogares con niños menores de seis años); etapa de expansión (hogares con niños en los que el mayor tiene de seis a 12 años); etapa de consolidación (hogares con algún hijo de 13 a 18 años y eventualmente hijos menores, así como hogares con algún hijo menor de 19 años y algún hijo mayor de 19 años y más); etapa de salida (hogares donde los hijos menores tienen 19 años y más); y parejas mayores sin hijos donde la mujer tiene 40 años y más.

Asimismo, el tamaño promedio de los hogares de 1990 a 2008 disminuyó de manera continua, de la mano de los cambios demográficos de la región, y en particular por el descenso de la fecundidad, sin diferencias importantes entre quintiles (véase el gráfico I.3).

**GRÁFICO I.3**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TAMAÑO PROMEDIO DE HOGAR,**  
**TOTAL Y POR QUINTILES DE INGRESO, 1990-2008**  
*(Promedio simple)*



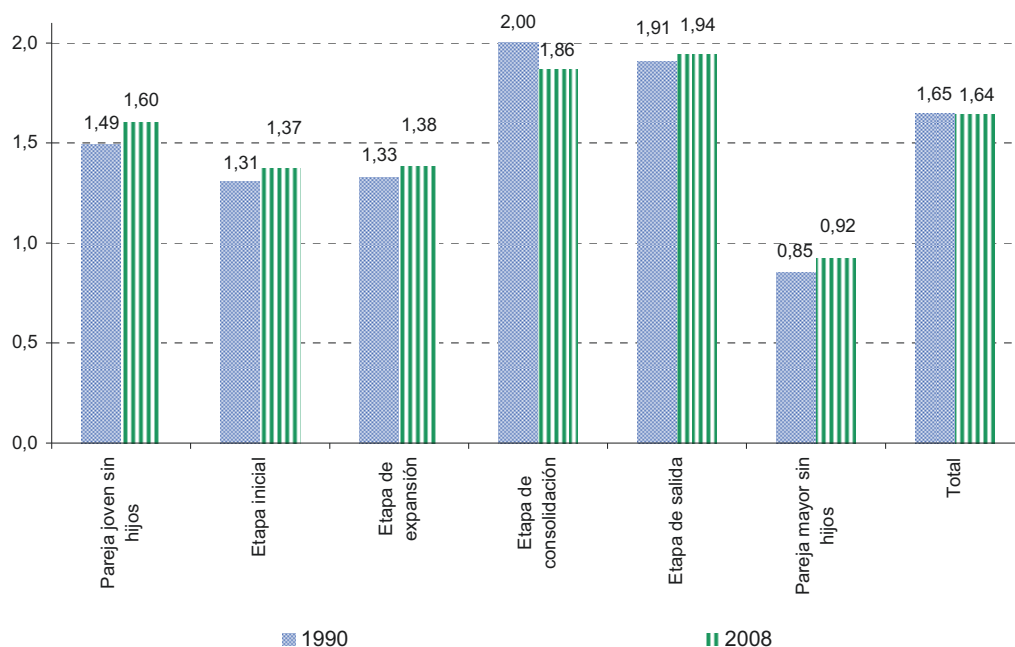
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En promedio durante dicho período, la media en el tamaño de hogar pasó de 4,4 personas a 3,9 (véase el gráfico I.4). Esa evolución es tanto más significativa cuando se mira al mismo tiempo el número promedio de aportantes de ingresos en los distintos tipos de hogares, que aumentó o se mantuvo sin muchos cambios en la mayoría de los casos, a pesar de una caída en el número de miembros. En particular sobresale el ligero incremento en el número promedio de aportantes en los hogares con mayor potencial de vulnerabilidad ligado a niveles más altos de dependencia (etapas inicial y de expansión, donde los hijos tienen 12 años y menos). También llama la atención el mayor número de aportantes observado en las parejas jóvenes sin hijos, lo que es atribuible a la creciente participación laboral femenina y en especial de las mujeres sin hijos dependientes en edad de trabajar. El mayor número de aportantes siguió presentándose entre los hogares en etapa de consolidación y en etapa de salida, donde la mayor edad de los hijos quizá permite que los padres —y en especial las madres— se dediquen a trabajar remuneradamente, o que los propios hijos en edad de laborar aporten ingresos al hogar.

De esta forma, los cambios en la composición y el tamaño de los hogares revelan un alejamiento del modelo centrado en un núcleo biparental en favor de arreglos más diversos —en especial monoparentales y unipersonales—, con edades promedio más avanzadas, menores niveles de dependencia y mayor número de aportantes, en particular mujeres. Ello pone de relieve el paso gradual

del modelo de familias centradas en un hombre proveedor hacia modelos de familias de doble ingreso o de familias con mujer proveedora (Sunkel, 2006, pág. 10). En este contexto, ¿qué particularidades pueden subrayarse en el caso de los hogares en situación de pobreza?

**GRÁFICO I.4**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR NÚMERO**  
**DE APORTANTES SEGÚN CICLO DE VIDA FAMILIAR, 1990-2008**  
*(Promedio ponderado)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## D. La conexión entre pobreza, tipos de familia y división sexual del trabajo

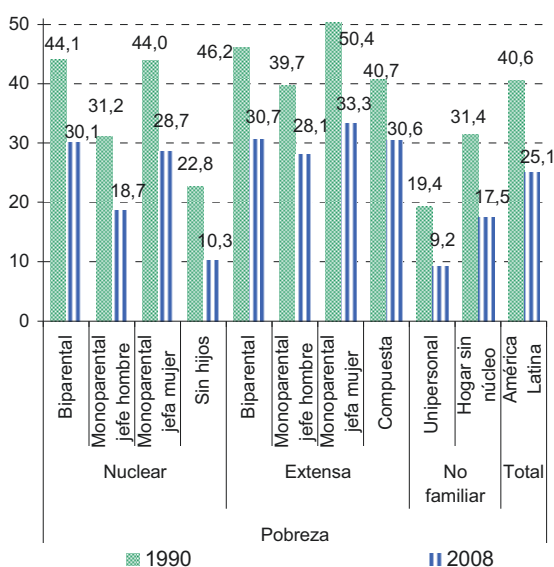
La pobreza ha sido definida por la CEPAL como un fenómeno multidimensional que, más allá de un nivel insuficiente de consumo o de ingreso, es resultado de un proceso social y económico —con componentes políticos y culturales— en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo (CEPAL, 2004). Entre las dimensiones más relacionadas con la problemática de las familias están la composición, tamaño y los niveles de dependencia económica en los hogares —es decir, el número y edades de los miembros sin posibilidad de desempeñar actividades remuneradas—, el número de miembros que generan ingresos, el acceso a empleos de calidad, a activos generadores de ingresos y a esquemas de protección social y salud, entre otros. Una dimensión importante es también la composición y características por sexo de los miembros de los hogares, ya que en ese contexto se gestionan arreglos y estrategias de sobrevivencia y de acumulación, y ocurre la repartición de tareas remuneradas y domésticas y de cuidado no remuneradas de acuerdo —o en oposición— a los roles tradicionales de género.

La división sexual del trabajo remunerado y no remunerado tiene consecuencias diferenciadas para el acceso a activos generadores de ingresos entre hombres y mujeres. De hecho, suele haber una clara conexión entre la composición y recursos disponibles para los hogares y su composición por sexo y

edad, ya que en general el acceso a activos, ingresos y oportunidades por parte de hombres y mujeres se traduce en mayor o menor capacidad para evitar o salir de la pobreza. Ese acceso diferenciado tiende a ser más desfavorable para las mujeres que para los hombres, debido, entre otros factores, a una menor disponibilidad de tiempo derivada de la carga de trabajo de cuidado no remunerado que las mujeres llevan a cabo casi exclusivamente. La conexión entre pobreza, tipos de familia y género es más clara al comparar las características de los hogares encabezados por hombres y por mujeres que se encuentran en condiciones de pobreza, en el marco de la evolución global de los niveles de pobreza e indigencia.

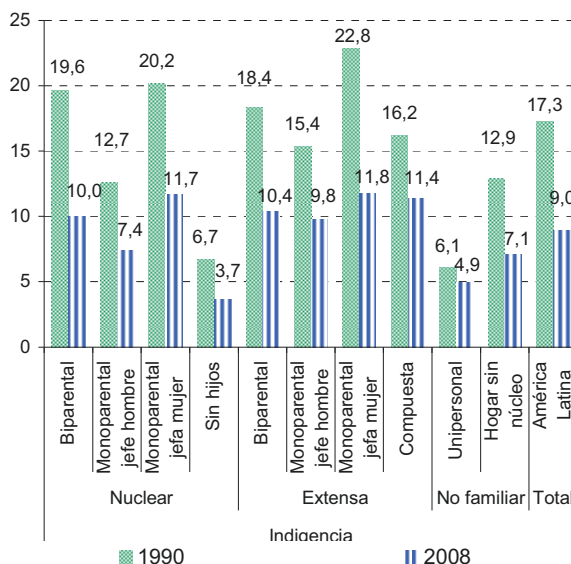
**GRÁFICO I.5**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA SEGÚN TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 1990-2008**

(Promedio ponderado)



**GRÁFICO I.6**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES, ALREDEDOR DE 1990-2008**

(Promedio ponderado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

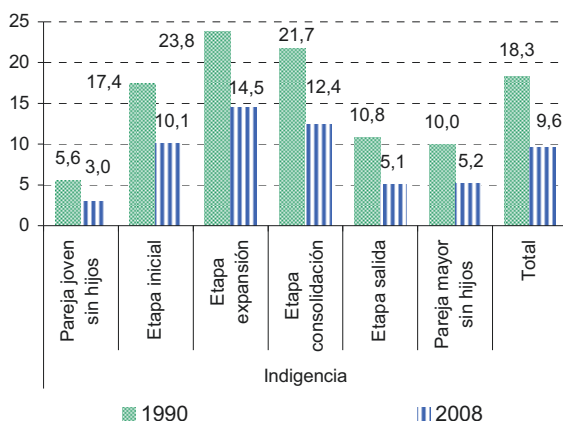
La pobreza y la indigencia en América Latina cayeron entre los años 1990 y 2008 (véanse los gráficos I.5 y I.6). Esa disminución ocurrió sobre todo de 2002 a 2008 debido a un conjunto de factores como las mejoras en las tasas de empleo durante los años noventa conjugadas, a partir de 2002, con el aumento de los ingresos derivados de mayores niveles de crecimiento económico, mejoras distributivas de 2002 a 2008, una notoria expansión del gasto social —que volvió a crecer en la década de 1990 y se consolidó de 2002 a 2008—, así como a varios factores demográficos como la disminución de la fecundidad, de la dependencia y del tamaño medio de los hogares (CEPAL, 2009).

Si se analizan ambos fenómenos según el tipo de hogar, en todos los casos se observa también una caída, aunque con magnitudes distintas. En términos absolutos la pobreza siguió siendo más recurrente entre los hogares biparentales, monoparentales encabezados por mujeres y en los hogares compuestos, mientras que los hogares no familiares o sin hijos siguieron presentando los niveles más bajos. En el caso de la indigencia se advierte una evolución similar, pero con variaciones de menor magnitud. En todos los casos —y para ambos períodos— la incidencia de la pobreza y la indigencia es marcadamente menor para los hogares nucleares sin hijos y los hogares unipersonales.

Todo ello es consistente con la observación de que los hogares con mayores niveles de dependencia económica por definición son más proclives a experimentar una situación de pobreza o indigencia. En efecto, la incidencia de la pobreza y de la indigencia siguió siendo claramente mayor para los hogares situados en momentos del ciclo de vida familiar con dependientes menores a los 18 años (véanse los gráficos I.7 y I.8). Así, los hogares en las etapas inicial, de expansión y de consolidación muestran niveles, tanto en 1990 como en 2008, más de dos veces superior a los observados entre las parejas —jóvenes o mayores— sin hijos.

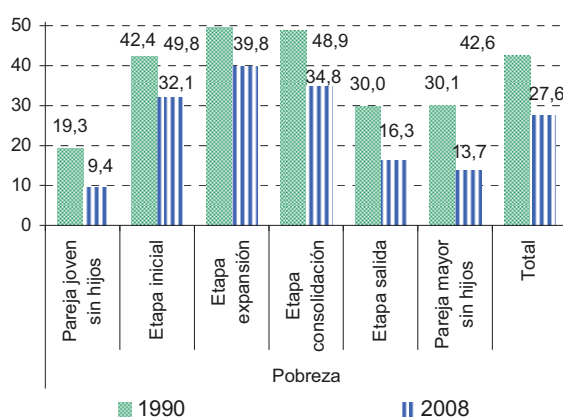
**GRÁFICO I.7**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 1990-2008**

(Promedio ponderado)



**GRÁFICO I.8**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR, ALREDEDOR DE 1990-2008**

(Promedio ponderado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

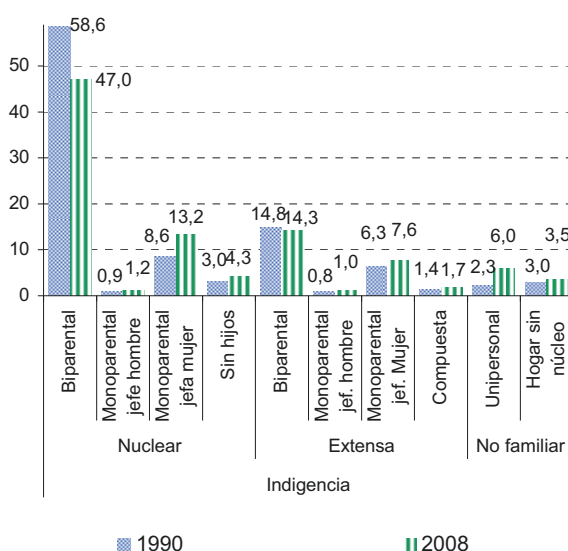
Por otra parte, si se observa la composición de aquellos hogares en situación de pobreza e indigencia según la tipología de familia, puede apreciarse más claramente el perfil ‘familiar’ de la población pobre e indigente. Aunque menos acentuada que en 1990, la preponderancia de los hogares biparentales (nucleares y extensos) se mantenía en 2008. Como se puede distinguir en los gráficos I.9 y I.10, el 50,6% de los hogares pobres y el 47,0% de los hogares indigentes eran nucleares biparentales, mientras que el 15,1% de los hogares pobres y el 14,3% de los indigentes eran hogares extensos biparentales. No obstante esta preponderancia, más acentuada en 1990, fue mitigada para 2008 por un aumento en el porcentaje de hogares pobres e indigentes monoparentales encabezados por mujeres<sup>10</sup>.

Durante dicho período, los hogares nucleares monoparentales pobres con jefatura femenina pasaron del 8,0% al 11,6%, mientras que los hogares extensos monoparentales pobres con jefatura femenina pasaron del 6,6% al 7,7%. En conjunto, los hogares monoparentales encabezados por mujeres pasaron de representar el 13,9% de los hogares pobres al 19,3%. Una evolución similar es observable entre los hogares en situación de indigencia, donde los hogares monoparentales (tanto nucleares, como extensos) con jefatura femenina reunían el 14,9% en 1990 y para 2008 alcanzaban el 20,8% de los hogares indigentes. Finalmente, sobresale el aumento de los hogares indigentes unipersonales, cuyo porcentaje

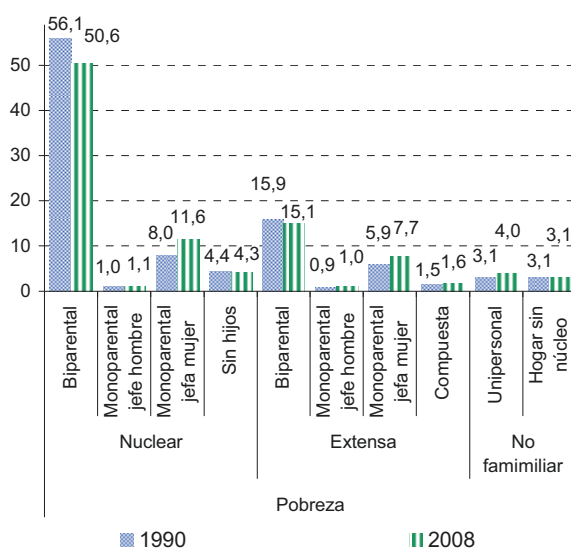
<sup>10</sup> Los porcentajes a nivel regional de indigencia y de pobreza de los gráficos I.7 y I.8 no coinciden con aquellos presentados en los gráficos I.5 y I.6. Lo anterior se debe a que el universo total de hogares en cada caso es distinto: a diferencia de la tipología por tipo de núcleo familiar de los gráficos I.5 y I.6, el conjunto de hogares considerados dentro de la tipología según etapa del ciclo de vida familiar de los gráficos I.7 y I.8 no incluye a los hogares unipersonales, ni a los hogares sin núcleo conyugal.

pasó del 2,3% al 6,0%, mientras que los hogares monoparentales con jefatura masculina siguieron siendo muy minoritarios, tanto entre los hogares pobres como entre los indigentes, manteniéndose por debajo del 1,2%.

**GRÁFICO I.9**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA, ALREDEDOR DE 1990-2008**  
*(Promedio ponderado)*



**GRÁFICO I.10**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIA, ALREDEDOR DE 1990-2008**  
*(Promedio ponderado)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

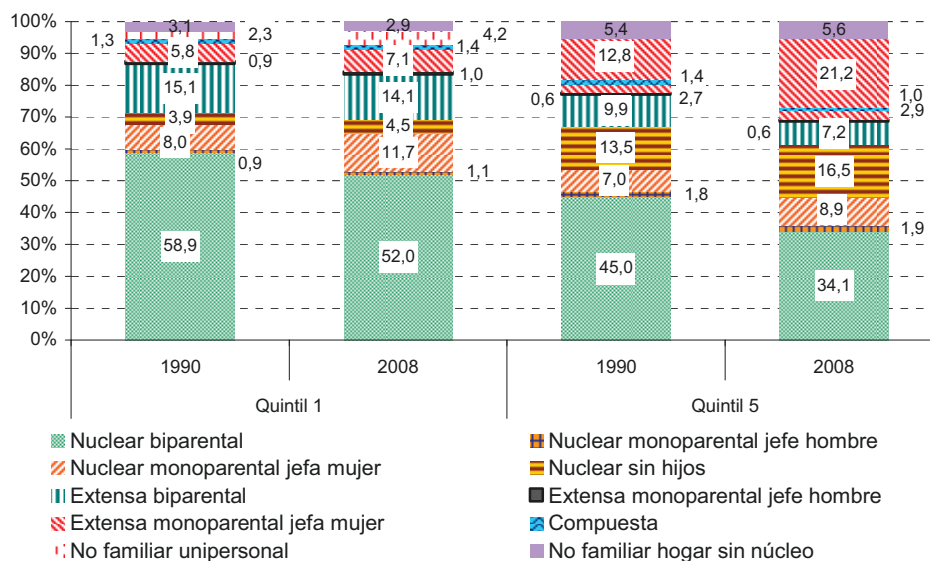
Estos cambios en la composición de los hogares en situación de pobreza e indigencia deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar estrategias gubernamentales de mitigación y de apoyo a la acumulación de activos generadores de ingresos. La diversificación de los arreglos familiares de los hogares pobres e indigentes ponen en entredicho esquemas de intervención, centrados exclusivamente en la idea de arreglos biparentales, con un aportante de ingresos masculino y una aportante femenina de cuidado y trabajo doméstico no remunerado, en favor de esquemas monoparentales con un solo aportante de ingresos a cargo de múltiples tareas domésticas, o bien de arreglos biparentales donde ambos cónyuges deben tener oportunidades de aportar ingresos. Una mirada al perfil de los hogares en el primer y último quintil de la distribución del ingreso permite ahondar en la comprensión de la conexión entre tipos de familia, pobreza, desigualdad y división sexual del trabajo.

Al igual que para la población en situación de pobreza e indigencia, en el quintil de menores ingresos, predominan los arreglos nucleares biparentales y extensos biparentales (del 74,0% al 66,1% de 1990 a 2008). No obstante, también se observa un incremento relativo de los hogares monoparentales con jefatura femenina, tanto nucleares como extensos, que alcanzaban el 18,8% en 2008 (véase el gráfico I.11). En claro contraste, el quintil de mayores ingresos se compone de hogares biparentales (nucleares y extensos) en un 41,3%, y en un 11,8% de hogares monoparentales con jefatura femenina. Por el contrario sobresale la importancia relativa de los hogares no familiares (es decir, sin núcleo conyugal o unipersonales) que representaban en 2008 el 26,8% y los arreglos nucleares sin hijos con el 16,5% de los hogares ubicados en el quintil de mayores ingresos. En otras palabras, algunos cambios observables para el conjunto de los hogares (aumento de la frecuencia de hogares monoparentales con jefatura femenina) son característicos de los hogares más pobres, mientras que otros (aumento de los

hogares unipersonales, sin núcleo conyugal o nucleares sin hijos y el descenso acelerado de los arreglos biparentales) son mucho más frecuentes entre los hogares con mayores ingresos.

**GRÁFICO I.11**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COMPOSICIÓN DE LOS QUINTILES 1 Y 5**  
**SEGÚN TIPOLOGÍA DE FAMILIAS, ALREDEDOR DE 1990-2008**

(Promedio ponderado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

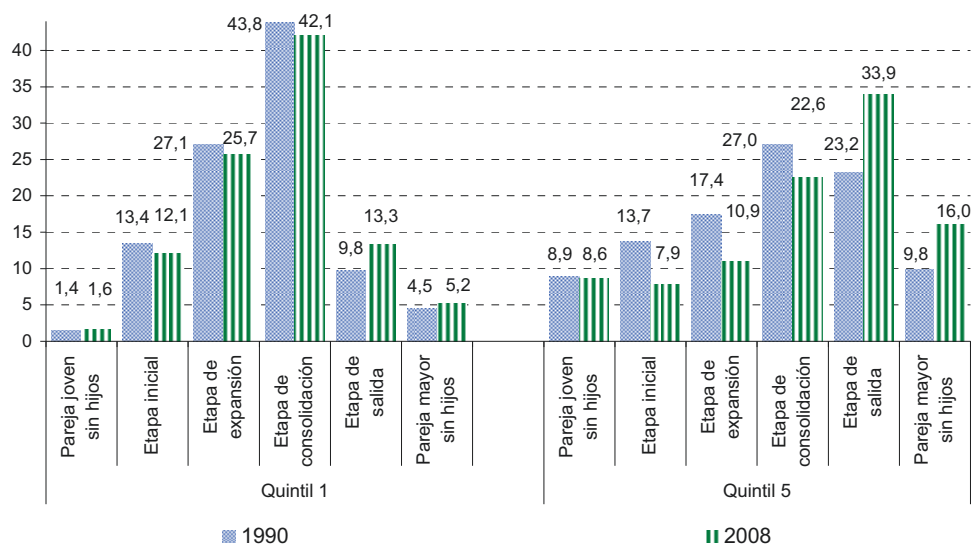
El gráfico I.12 invita a una consideración similar. Es en el quintil más pobre donde han seguido predominando hogares en etapas del ciclo familiar con presencia de menores dependientes: de 1990 a 2008 el conjunto de hogares en las etapas inicial, de expansión y consolidación pasaron del 84,3% al 79,9% en el primer quintil versus el 71,4% en 1990 y el 67,4% en 2008 en el quintil cinco. En cambio en el quintil más rico se observa mayor frecuencia de parejas jóvenes sin hijos (el 8,6% en 2008) o parejas mayores sin hijos (del 9,3% al 16,0% en el período 1990-2008). En el primer quintil, en 2008 ambas categorías reunían apenas al 1,6 y al 5,2% respectivamente de los hogares más pobres.

Esta relación inversamente proporcional entre niveles de dependencia e ingreso per cápita de los hogares es bien conocida, pero adquiere todo su sentido si se le mira en términos de la repartición del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres (Cecchini y Uthoff, 2007; Ros, 2009). Los arreglos familiares en que las personas tienen mayores posibilidades de generar ingresos son obviamente aquellos que con mayor certeza lograrán situarse por encima de las líneas de pobreza e indigencia. En ese sentido no es de extrañar la mayor presencia de hogares con una proporción más alta de aportantes en comparación con el número de dependientes —como los hogares unipersonales, sin núcleo conyugal, nuclear sin hijos— en el quintil más alto. Pero la capacidad de generar ingresos es función, tanto de la acumulación de capacidades y activos generadores de ingresos (educación, salud, patrimonio y acceso al crédito, entre otros) como de la disponibilidad de oportunidades y de tiempo para desarrollar y explotar esas capacidades y esos activos. En la medida en que el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (elevado sobre todo durante los momentos del ciclo de vida en que hay más dependientes) queda en manos de las mujeres con mucha mayor frecuencia, esa restricción de tiempo y de disponibilidad tiende a limitar su capacidad para desarrollar actividades remuneradas. En ausencia de servicios accesibles de cuidado o de una repartición menos desigual de esa carga de trabajo no

remunerado, las mujeres tienden a ver restringida aún más esa capacidad cuando, además, son las principales o únicas aportantes de ingresos del hogar.

**GRÁFICO I.12**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN CICLO DE VIDA FAMILIAR EN LOS QUINTILES 1 Y 5 DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 1990-2008**

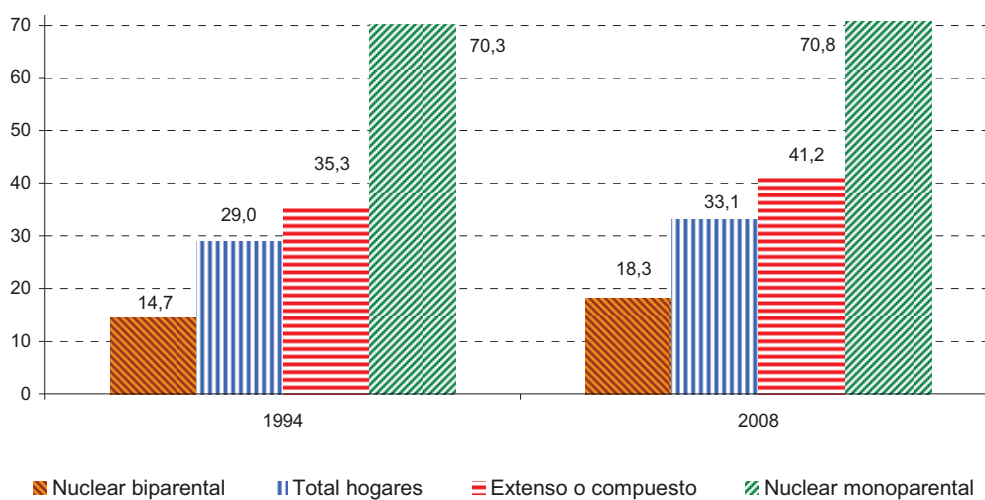
(Promedio ponderado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**GRÁFICO I.13**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): HOGARES DONDE UNA MUJER ES LA PRINCIPAL APORTANTE DE INGRESOS SEGÚN TIPO DE HOGAR, 1994-2008**

(En porcentajes y en promedio simple)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de estadísticas de género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Como puede apreciarse en el gráfico I.13, el porcentaje de hogares donde una mujer es la principal aportante de ingresos aumentó ligeramente de 1994 a 2008 para todos los tipos de hogares (del 29,0% al 33,1%), así como para los hogares compuestos o extensos, lo que es consistente con la creciente participación laboral femenina. No obstante, lo más significativo es que en el caso de los hogares nucleares monoparentales, dos tercios tenían a una mujer como principal aportante de ingresos, sin que se observen cambios significativos durante el período. Ello apunta a que los hogares monoparentales han seguido dependiendo de mujeres que fungen como las principales proveedoras, al tiempo que estos han tendido a ser más frecuentes con respecto al total de hogares y aún más entre los aquellos en situación de pobreza, indigencia o bien en el quintil con menores ingresos. En contrapartida, el caso de los hogares nucleares biparentales contrasta con fuerza, pues se trata de la categoría con la menor frecuencia en cuanto a tener a una mujer como principal aportante de ingresos. En efecto, para estos hogares el porcentaje con una mujer principal aportante de ingresos pasó del 14% al 18%. Es probable que este contraste esté relacionado tanto con una división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, que ha cambiado poco, como con los obstáculos mayores que las mujeres encuentran para generar ingresos. Tales obstáculos se magnifican en presencia de una carga de trabajo reproductivo no remunerado elevada en hogares con jefatura femenina, que carecen de varones en edades activas y de una inserción laboral segmentada “en puestos socialmente devaluados y por ello de menor remuneración” (Tuirán y Salles, 2000, pág. 77).

## E. A modo de conclusión

La evolución de los arreglos familiares responde a tendencias complejas y de largo plazo. Una mirada histórica invita a no olvidar, en especial, que el modelo familiar patriarcal heredado del pasado, aunque distinguible en términos del predominio masculino sobre la vida familiar, ha adoptado modalidades diversas y ha cambiado en el marco de tensiones entre su nivel de legitimación en las prácticas sociales concretas y su institucionalización en el orden legal formal. Desde esa perspectiva, puede apreciarse mejor cuán profunda y rápidamente están cambiando los arreglos familiares. Hoy en América Latina las familias son menos numerosas, con miembros de mayor edad y con menos hijos dependientes que en el pasado reciente, sobre todo el porcentaje de hogares estructurados de acuerdo al modelo nuclear biparental y patriarcal, aunque todavía frecuente, que ha declinado de manera equivalente a la mayor recurrencia de otro tipo de arreglos. Sobresalen en particular los hogares monoparentales con jefatura femenina, los hogares unipersonales y los hogares nucleares (jóvenes o mayores) sin hijos. Esa evolución está relacionada tanto con procesos de cambio demográfico y socioeconómico como también con decisiones de vida, en el marco de un cuestionamiento al modelo heredado del pasado. Sin embargo, no se trata de un cambio homogéneo, ya que pueden observarse a nivel regional tendencias diferentes entre los estratos socioeconómicos altos y bajos.

En esa evolución global, aunque el tamaño promedio de los hogares tienda a la baja, los hogares más numerosos y con mayores niveles de dependencia siguen siendo los más vulnerables. Son más frecuentes dentro de la población que vive en situación de pobreza e indigencia. En particular, los hogares encabezados por mujeres con hijos dependientes, cada vez más frecuentes en general, lo son aún más en el quintil de menores ingresos y en la población bajo las líneas de pobreza e indigencia. En cambio los hogares no familiares (es decir, sin núcleo conyugal o unipersonal) o los hogares sin hijos, también más frecuentes en general, lo son aún más en el quintil de mayores ingresos.

Como aquí se ha argumentado, el análisis de los cambios en los arreglos familiares revela los puntos de encuentro entre pobreza, desigualdad y división sexual del trabajo. Es en el ámbito familiar y en su interacción con el contexto socioeconómico que se definen las estrategias individuales y colectivas para tratar de garantizar seguridad, protección y bienestar. La definición de tales estrategias está marcada tanto por la estructura de oportunidades que ofrece dicho contexto a las familias, según sus características y composición, como por la manera subjetiva de concebir lo que una familia es y sobre cuáles deben ser las tareas y obligaciones de sus miembros. En ese marco se reproducen patrones de

desigualdad en el acceso a activos y a oportunidades, así como en la distribución de labores remuneradas y no remuneradas. Por ello hay configuraciones familiares más comunes que otras entre la población que vive en situación de pobreza o que se enfrentan a mayores obstáculos que otras para superar esa condición. Se ha resaltado la mayor vulnerabilidad de las mujeres, derivada de la difícil inserción laboral de aquellas a cargo de hogares monoparentales, que deben enfrentar simultáneamente una carga de trabajo remunerado y no remunerado. La importancia relativa de este tipo de hogares ha aumentado en los últimos años y se ha señalado el peso que representa para estos la falta de servicios asequibles de cuidado, que restrinjan menos su disponibilidad de tiempo y sus capacidades de producir mayor bienestar.

Finalmente, desde el punto de vista del diseño de políticas públicas, es importante destacar que, debido a las restricciones de la información disponible, el centro de análisis de las familias ha partido casi exclusivamente de la residencia dentro de un hogar, muchas veces dejando de lado los aspectos ligados a las relaciones sociales derivadas del parentesco, la filiación y las alianzas. La perspectiva aquí asumida ha subrayado una serie de rasgos de las unidades domésticas, asociados con sus funciones, pero también con sus significados dentro de dominios culturales particulares, que son de utilidad para enfrentar las demandas y desafíos de los nuevos arreglos que tensionan tanto a los programas y a las legislaciones como al propio mercado.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (ed.) (2008), “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- (coord.) (2007a), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- (ed.) (2007b), “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 49 (LC/L.2648-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.174.
- (2006), “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, *serie Políticas sociales*, N° 119 (LC/L.2519-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.46.
- (2005), “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Bolliet, Dominique y Jean-Pierre Schmitt (2002), *La socialisation*, Poitiers, Éditions Bréal.
- Bourdieu, Pierre (1994), “L’esprit de famille”, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l’action*, París, Éditions du Seuil.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, noviembre.
- (2004), *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2007), “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 136 (LC/L.2775-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.110.
- Cerrutti, Marcela y Georgina Binstock (2010), “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública” *serie Políticas sociales* N° 147 (LC/L.3100-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.82.

- Duran, María de los Ángeles (2008), “El futuro de las familias”, “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, Irma Arriagada (ed.), *serie Seminarios y conferencias*, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- Fassler, Clara (coord.) (2006), *Familias en cambio en un mundo en cambio*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Gonzalbo Aizpuru, Pilar (2001), “La familia en crisis”, *Familias iberoamericanas. Historia, identidad y conflictos*, Pilar Gonzalbo Aizpuru (dir. y coord.), México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.
- Johnson, Lyman L. y Lipsett-Rivera, Sonya (eds.) (1998), *The Faces of Honor: Sex, Shame, and Violence in Colonial Latin America*, Albuquerque (NM), University of New Mexico Press.
- Percovich, Margarita (2009), “Respuestas legislativas a las transformaciones de las familias latinoamericanas”, ponencia en el Seminario “Las Familias latinoamericanas interrogadas hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”.
- CEPAL- UNFPA, Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre de 2009.
- Rodríguez, Eugenia S. (2001), “Reformando y secularizando el matrimonio. Divorcio, violencia doméstica y relaciones de género en Costa Rica (1800-1950)”, *Familias iberoamericanas: historia, identidad y conflictos*, Pilar Gonzalbo Aizpuru (dir. y coord.), México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.
- Ros, Jaime (2009), “Reducción de la pobreza en América Latina. Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, *Revista de la CEPAL*, N° 98 (LC/G. 2404-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Speckman Guerra, Elisa (2006), “De barrios y arrabales: entorno, cultura material y quehacer cotidiano. Ciudad de México, 1890-1910”, *Historia de la vida cotidiana en México. Tomo V. Volumen 1: Siglo XX. Campo y ciudad*, Pilar Gonzalbo Aizpuru (dir.), Aurelio de los Reyes, (coord.), México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- Staples, Anne (2001), “El matrimonio civil y la epístola de Melchor Ocampo, 1859”, *Familias iberoamericanas: historia, identidad y conflictos*, Pilar Gonzalbo Aizpuru (dir. y coord.), México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 120 (LC/L.2530-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.57.
- Therborn, Göran (2007), “Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI”, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), *Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- \_\_\_\_ (2004), *Between Sex and Power. Family in the World 1900-2000*, Londres, Routledge.
- Tuirán, Rodolfo y Vania Salles (2000), “¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?”, *Familia, género y pobreza*, María de la Paz López y Vania Salles (comps.), México, Editorial Porrúa.

## II. Cambios en las familias latinoamericanas y demandas para la acción pública<sup>11</sup>

---

*Marcela Cerrutti y Georgina Binstock*<sup>12</sup>

En América Latina han tenido lugar una serie de transformaciones demográficas, sociales, económicas y culturales que han afectado tanto las formas de vivir en familia como sus dinámicas. En las últimas décadas los cambios societales —incluyendo los procesos derivados de la globalización— alteraron, por una parte, los gustos, preferencias y orientaciones de los individuos, y por otra, las estructuras de oportunidades a las que tienen acceso.

Las transformaciones en la formación, dinámica y estructura familiar expresan la difusión y adopción de nuevos valores vinculados a un proceso de autonomización y reivindicación de los intereses y derechos individuales, en particular en lo atinente a la relación entre generaciones y entre géneros (Jelín, 1994 y 1998). Hoy sin duda en América Latina la familia centrada en la autoridad patriarcal se ha ido resquebrajando y el modelo de varón como único proveedor resulta para unos inaceptable y para otros inviable.

La familia nuclear intacta, consagrada como el modelo normativo tanto desde lo cultural como desde la política estatal, hoy no expresa sino

---

<sup>11</sup> Este trabajo se basa en Marcela Cerrutti y Georgina Binstock (2009), “Familias latinoamericanas en transformación: los desafíos y demandas para la acción pública”.

<sup>12</sup> Investigadoras del Centro de Estudios de Población (CENEP) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Argentina.

una de las tantas realidades del vivir en familia. Posiblemente ahora representa solo una instancia, un período dentro de las más largas trayectorias que transitan los individuos a lo largo de sus vidas.

Sin embargo, esta creciente heterogeneidad en las formas familiares, no solo se asocia a una modernización de los vínculos sociales y a la creciente autonomía individual, sino que es también el resultado de las crisis cíclicas, del crecimiento económico desigual y de la persistente y creciente inequidad en las sociedades latinoamericanas. Prácticamente todos los países de la región luego de transitar la “década perdida” de los años ochenta, y las distintas variantes de ensayos políticos y económicos de apertura y desregulación de los mercados en la década de 1990 experimentaron un retroceso en materia de equidad. Las familias, en su proceso de transformación, tuvieron que enfrentar y adecuarse a las nuevas circunstancias en función de los recursos y de los activos disponibles. Para algunos sectores sociales, la retirada estatal y el mayor protagonismo del mercado implicó el acceso a una oferta de bienes y servicios diversificada, acorde a los estándares de una economía globalizada. Para otros sectores, los más numerosos, las transformaciones en los contextos familiares vinieron acompañadas por un empobrecimiento de la oferta y calidad de servicios públicos y de apoyo institucional, lo que los condenó a un estado de carencia y desprotección con pocas posibilidades de movilidad y progreso.

La creciente vulnerabilidad de vastos sectores poblacionales indudablemente tuvo sus consecuencias en la capacidad de las familias de brindar protección, contención y cuidado en el sentido más amplio. Al quebrantarse uno de los pilares básicos sobre el que descansó la política social y de protección en América Latina —el acceso al trabajo formal—, al resquebrajarse pautas culturales sobre las que se asentó dicho modelo y al alterarse los perfiles demográficos de la población, se han modificado tanto en número como en calidad los riesgos sociales.

En el presente estudio se explican los cambios en las familias latinoamericanas y los retos que implican para las políticas públicas; se recorren las principales transformaciones sociodemográficas que alteraron las estructuras y dinámicas familiares y los retos que presentan en los sistemas de cuidado y de protección; se exponen también las transformaciones en torno a los procesos de formación, disolución y estructura familiar, señalando continuidades y cambios, en particular, en relación con la mayor inestabilidad de los arreglos familiares. Estas tendencias son presentadas desde dos perspectivas: identificando patrones intrarregionales comunes y enfatizando comportamientos diferenciados derivados de las inequidades socioeconómicas. Además, el interés se sitúa en las dinámicas intrafamiliares, en particular en la división sexual de tareas remuneradas y no remuneradas. Se presentan los procesos que subyacen a la ruptura del modelo patriarcal de proveedor único y sus consecuencias. También se enfatizan los efectos de la inequidad en este proceso, es decir, en cómo afrontan las familias de distintas clases sociales el cuidado, la incertidumbre y la inestabilidad de acuerdo a los activos con los que cuentan. Por último, el estudio gira la mirada hacia las políticas de protección y de bienestar. Se plantea la necesidad de aplicar en forma conjunta políticas sectoriales y transversales para mejorar la equidad y hacer efectivo el acceso a derechos de ciudadanía. En este sentido, se aboga por fortalecer el rol del Estado tanto como fiscalizador de normativas existentes como en la provisión de servicios públicos y de protección.

## **A. El cambio social y la familia**

Los cambios a los que se ha hecho mención han alterado y han hecho más heterogéneas las trayectorias de vida individual. En general, la vida es más larga, la entrada a la adultez se ha retrasado, los jóvenes se mantienen más tiempo dentro del sistema educativo, las personas son más libres para unirse o separarse, para decidir el número de hijos que prefieren tener y también para manifestar sus diversas orientaciones sexuales. Asimismo, las carreras laborales —si bien continúan diferenciándose de manera importante de acuerdo al sexo— se han vuelto más inestables y los canales de movilidad social son cada vez más dependientes del origen social de las personas. Por cierto, las secuencias, la duración y los efectos de estos cambios no son similares para todos, pues varían significativamente respecto del género, la etnia y

la clase social. Las nuevas dinámicas y formas familiares están produciendo nuevas necesidades y, por ende, demandan nuevas herramientas en las políticas estatales.

Desde hace unos años en la región se está dando una revalorización social del rol del Estado. El modelo privatizador va dando paso a un modelo revisado de injerencia estatal caracterizado por un leve incremento en el gasto social, una oferta más sofisticada de programas orientados a combatir la extrema pobreza y una considerable preocupación por dirigir las políticas hacia el logro de una mayor igualdad de oportunidades y desarrollo de capacidades de las personas. Sin embargo, queda mucho por hacer, y la última crisis financiera internacional ha complicado todavía más el estado de las cuentas públicas y ha puesto nuevamente en tela de juicio y en disputa las inversiones de carácter social.

## **1. Tendencias demográficas y sus efectos sobre la familia y el cuidado**

Desde un punto de vista demográfico los países de América Latina han experimentado, con distinta intensidad y magnitud, una serie de transformaciones en sus niveles de fecundidad, mortalidad y movilidad territorial, que afectan directa e indirectamente a la familia y a los sistemas de protección y bienestar. Por cierto, la esperanza de vida al nacer creció en forma significativa como producto de una caída en la mortalidad, sobre todo en la mortalidad infantil. De igual manera, las tasas de fecundidad han continuado descendiendo como resultado de la extensiva adopción de métodos anticonceptivos modernos. El lento crecimiento de la población ha conducido, sin excepción, a que disminuya el número relativo de niños y niñas y a que la población se haga cada vez más vieja.

Estas tendencias demográficas, heterogéneas dentro de la región, también son marcadamente diferentes en cada país de acuerdo a los niveles económicos y sociales de la población, reflejando de este modo patrones internos de inequidad. Como señalaran Paz y otros (2004), la mayor fecundidad de la población pobre compensa su mayor mortalidad relativa, lo que contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza<sup>13</sup>.

Los efectos de estos cambios demográficos —particularmente del envejecimiento de la población— son múltiples y cuestionan a futuro el funcionamiento de los sistemas de previsión y atención al riesgo social, ya que señalan la necesidad de redefinir los contratos intrageneracionales e intergeneracionales vinculados a la seguridad social y a los gastos en salud y en educación.

## **2. Cambios en la formación, disolución y estructura familiar**

En las últimas décadas, los tiempos y las formas de entrada en una vida conyugal, han ido cambiando. En el contexto latinoamericano, recientemente aparecen indicios de una relativa postergación de la entrada a dicha vida (García y Rojas, 2002; Westoff, 2003; Mensch, Singh y Casterline, 2005; Rosero-Bixby, 2004; Heaton, Forste y Otterstrom, 2002), aunque dentro de cada país persisten significativas diferencias de acuerdo a la clase social. En los países del cono sur, si bien las mujeres en promedio inician la formación familiar a edades algo más tardías que en los otros países, también se detecta que quienes más postergan la salida de la soltería son las personas con niveles educativos más elevados (Binstock, 2005; Cabella, Perú y Street, 2005). La moderada postergación en la formación familiar parece responder más a cambios en los comportamientos de los sectores medios y altos, mientras persiste el inicio familiar temprano entre los sectores sociales más bajos.

El cambio más significativo en las últimas décadas ha sido la creciente preferencia de las parejas por convivir de manera consensual en lugar de casarse legalmente. Si bien este es uno de los rasgos característicos del proceso de formación familiar en Centroamérica y el Caribe, en el resto de los países

<sup>13</sup> “La evidencia todavía sugiere que, a escala agregada, pobreza y rezago son concomitantes, pues las comunidades nacionales y subnacionales más pobres de la región aún registran los niveles más altos de fecundidad y mortalidad. Así, los países y regiones con menos presupuesto deben enfrentar un más alto ritmo de expansión de los requerimientos sociales derivados de su transición demográfica más tardía” (Paz y otros, 2004, pág. 15).

de la región, hoy en día, su incidencia es muy superior a la que tenía en el pasado. La convivencia de parejas “sin papeles” comenzó de manera creciente a ser una opción de entrada a una vida conyugal también entre los sectores medios y altos y es extendida sobre todo entre los más jóvenes; en la actualidad constituye la modalidad más frecuente de formación familiar. El matrimonio ha dejado de ser la única institución aceptada por la sociedad para la concepción y crianza de los hijos. Hoy en día, algo más de uno de cada dos nacimientos ocurre fuera del matrimonio en la mayoría de los países de la región.

Otra tendencia es la mayor inestabilidad de los matrimonios y de las uniones. En los estudios existe acuerdo en que la convivencia con una pareja se ha vuelto más frágil. En efecto, las separaciones y divorcios han aumentado en casi todos los países. La disolución de una unión conyugal —sea consensual o matrimonial— conlleva cambios importantes para los actores involucrados en la relación, aun cuando la ruptura no se produzca en un entorno extremadamente conflictivo. Las mujeres —quienes en la mayoría de los casos permanecen residiendo con sus hijos— son quienes tienen que incrementar sus cargas de trabajo cotidiano tanto remunerado como no remunerado. Ya sea porque deben integrarse o reinsertarse al mundo laboral, o porque deben aumentar la dedicación horaria en sus empleos, la carga de trabajo aumenta en forma significativa, sobre todo entre aquellas con hijos y con escasa educación formal (Raimondi, 2005). Estas mujeres se constituyen luego de la separación en jefas de hogar monoparentales o pasan a residir —de forma alternativa— en hogares extendidos para poder afrontar las nuevas demandas. Así, en la última década casi en todos los países de la región se incrementó la proporción de menores de 15 años que residen en hogares con jefa mujer.

Asimismo, aunque escasas, las evidencias apuntan a que la contribución económica de los padres luego de la separación es muy limitada (Castro, 2002). Bucheli (2003) estimó para el Uruguay que el 60% de los menores de 21 años que ya no conviven con su padre no ha recibido transferencias económicas luego de la ruptura. Binstock en la Argentina encuentra resultados similares, en 2008 solo la mitad de los menores de 18 años que no convivían con su padre recibían manutención económica de forma regular.

## **B. Las dinámicas familiares, tiempos de trabajo y funciones de cuidado**

A continuación se vira la atención a los cambios ocurridos en las dinámicas internas de las familias como producto de procesos sociales más amplios. Se destacan el incremento de la participación económica femenina y el resquebrajamiento del modelo de varón proveedor único. En función de estos cambios se reseña cómo las familias resuelven las cuestiones de cuidado en contextos de una tradicional división de roles y una escasa provisión de apoyos institucionales y las principales tensiones que de ello se deriva.

### **1. El trabajo femenino extradoméstico**

Uno de los hechos más significativos con repercusiones en las dinámicas familiares internas se vincula a la división sexual del trabajo, particularmente la creciente participación de las mujeres en la producción de bienes y servicios para el mercado. A lo largo de los años noventa, el incremento en los niveles de desempleo en la región y de inestabilidad económica en los hogares impulsó a que muchas mujeres se incorporaran a la fuerza laboral (Cerrutti, 2000; Wainerman, 2003). Del mismo modo, la reestructuración productiva y los procesos de globalización de la producción ampliaron la demanda de trabajo femenino tanto en el sector terciario como en el secundario en varios países del continente (Ariza y De Oliveira, 2003; Rico y Marco Navarro, 2006). Es preciso también señalar que dicho proceso estuvo influenciado por cambios en las expectativas sociales y culturales de género derivado, entre otros aspectos, por el mejoramiento de los perfiles educativos de las mujeres.

Aun cuando en la actualidad las mujeres continúan insertándose de manera segmentada en las estructuras ocupacionales y obteniendo ingresos inferiores a los varones, los estudios son elocuentes

sobre la relevancia del aporte de ellas en los presupuestos familiares<sup>14</sup>. El aumento en las tasas de actividad femenina fue de mayor intensidad en edades adultas jóvenes y centrales. Hoy en día entre las mujeres con hijos predominan aquellas que realizan actividades para el mercado por sobre las que se dedican exclusivamente a las actividades domésticas. A pesar de ello no ha tenido lugar un cambio de igual magnitud en las relaciones de género, como tampoco en las instituciones que deben facilitar y contribuir a legitimar y facilitar el trabajo femenino extradoméstico.

En los estudios realizados en América Latina basados en Encuestas sobre el Uso del Tiempo hay acuerdo en que existe una brecha significativa en las horas dedicadas por mujeres y varones a las tareas de cuidado y a las labores domésticas, aunque ambos participan en el mercado de trabajo. Un resultado indicativo de que la división tradicional de roles y tareas dentro de las familias se manifiesta en que cuando las personas viven solas, no existen diferencias importantes por sexo en el número de horas dedicadas al trabajo no remunerado. Sin embargo, cuando están en pareja la carga de este recae fundamentalmente en las mujeres, en particular si ellas también trabajan en forma remunerada. Llama la atención que, a medida que aumenta el número de niños presentes en el hogar, las horas promedio que las mujeres dedican a actividades no remuneradas se incrementan, lo que no ocurre entre los varones.

La ruptura del modelo tradicional solo ha implicado para muchas mujeres la extensión de su carga de trabajo cotidiana. Las consecuencias del trabajo de la mujer en las dinámicas de los hogares con hijos se vinculan a la situación de clase de las familias y varían de acuerdo a los contextos institucionales, concretamente a la forma de organización social de provisión de bienestar. La pertenencia a distintos sectores sociales establece el grado de acceso a un conjunto de recursos materiales y simbólicos que afectan las relaciones entre los géneros, el proceso de formación y reproducción de las familias y, por supuesto, el tipo y calidad del empleo a los que es posible acceder.

Sin lugar a dudas, la variedad en la oferta, calidad y accesibilidad de servicios que brindan el Estado, el mercado y la comunidad en los distintos contextos nacionales son particularmente relevantes a la hora de explicar cuánto del trabajo reproductivo y de cuidado es desarrollado por la familia y cómo se distribuye el trabajo dentro y fuera del hogar entre varones y mujeres.

## 2. Las respuestas de acción política

Las nuevas realidades sociales presentan retos múltiples para mejorar las estructuras de oportunidades de la población y disminuir la fuerte inequidad. Demandan, por una parte, una fuerte acción y regulación por parte de los Estados y, por otra, una activa participación ciudadana que haga oír sus demandas.

Los contextos familiares se han tornado más inestables, los riesgos sociales han ido en aumento y los requerimientos, especialmente hacia las mujeres, son cada vez mayores. Ante esta situación, y como paso previo a cualquier cambio de carácter más radical en los sistemas de bienestar, es preciso fortalecer la capacidad de los Estados para que ejerzan los roles que ya tienen asignados, que reglamenten las normas ya existentes y que hagan un control efectivo de su aplicación. Existen numerosos marcos regulatorios en materia de familia<sup>15</sup>, del derecho laboral dirigido a trabajadores con responsabilidades familiares<sup>16</sup> y de derechos de la niñez y adolescencia, que aún con sus falencias, sesgos y prejuicios, están bastante lejos de ser cumplidos en la región (Marco Navarro, 2009). Hay que destacar que la falta

<sup>14</sup> Así, por ejemplo, estudios econométricos desarrollados en la Argentina sobre la base de datos longitudinales han mostrado que manteniendo constante una serie de factores relevantes, la probabilidad de salida de un hogar del estado de pobreza al de no pobre se incrementa con el aumento en el número de perceptores —especialmente en el paso de uno a dos perceptores por hogar (Paz, 2002). En trabajos realizados en otros países con datos análogos se llegó a conclusiones similares. Para Chile véase Aguilar, 2002; para Costa Rica véase Slon y Zúñiga, 2006; y para el Brasil véase Zepeda y otros, 2007.

<sup>15</sup> Así, por ejemplo, como muestra Marco Navarro (2009) en su estudio sobre legislación comparada en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, existe un número importante de marcos regulatorios en materia de familia, en los que incluye la normativa referida al matrimonio, uniones de hecho y divorcio; a los deberes de los integrantes de las familias, al reconocimiento de la paternidad y maternidad y a las obligaciones del Estado.

<sup>16</sup> Abarcando, entre otras, provisiones referidas a licencias maternas, paternas y parentales, excedencia, protección a la maternidad y paternidad, provisión de guarderías, hora de lactancia y asignaciones familiares.



de aplicación de muchas de estas normas no se debe a que hayan quedado obsoletas o que no reflejen la realidad —que con frecuencia no lo hacen—, sino debido a que algunas no han sido siquiera reglamentadas y a la incapacidad o inacción de los organismos públicos para hacerlas cumplir.

Si bien, efectivamente, los marcos normativos —en particular los de más larga data— parten de un modelo tradicional de familia con expectativas dirigidas a una figura de mujer-madre-cuidadora y un varón-trabajador-principal pilar de la provisión familiar del hogar, algunas de sus disposiciones, referidas al trabajo, a las responsabilidades paternas en caso de separación o divorcio y a los derechos de los niños son trasgredidas de manera sistemática. Es preciso que esta dificultad existente para hacer cumplir con las normativas (ya sea por incapacidad de fiscalización estatal, negligencia o corrupción) sea tomada en cuenta previo a cualquier adecuación o cambio en las normativas.

Esto no implica que los marcos normativos no puedan ser mejorados y adaptados a las realidades que viven las familias, aunque previamente se hace necesaria una activa participación de la sociedad civil y de un fuerte compromiso político para llevar a cabo cualquier reforma en los sistemas de protección social y en el bienestar. En efecto, y en gran medida propiciados por los organismos internacionales, a lo largo de la región se han producido avances relevantes en relación con los derechos de ciudadanía, al establecimiento de igualdad de oportunidades y al mejoramiento de las capacidades de los individuos. La adhesión de los gobiernos a declaraciones y convenios internacionales ha contribuido sin duda a sensibilizarlos para diseñar algunas políticas contemplando estos principios rectores. Así y todo es importante insistir sobre la necesidad de mejorar la capacidad institucional de los Estados, ya que de otro modo la distancia entre la norma y la realidad será cada vez más grande.

En materia de bienestar familiar, es preciso identificar sinergias positivas que puedan emerger del desarrollo conjunto de políticas sectoriales y transversales. Un ejemplo concreto es favorecer la participación económica femenina y efectivizar el derecho a la educación de los niños. El estímulo para facilitar el trabajo femenino remunerado con el fin de mejorar su contribución a los presupuestos familiares no ha constituido un componente significativo de las políticas de combate a la pobreza en la región. Mientras en varios países desarrollados occidentales, la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo coincidió en gran medida con la expansión de la provisión de apoyos institucionales a la mujer trabajadora, este no ha sido el caso en los países latinoamericanos<sup>17</sup>. Las mujeres de la región se han volcado a la actividad económica sin que se mejoraran de manera sustancial las condiciones laborales e institucionales.

Investigaciones realizadas en países desarrollados muestran la asociación positiva entre una oferta amplia de servicios de cuidado para los niños y la participación económica femenina. Asimismo, señalan la importancia de políticas activas para el subsidio del cuidado infantil en el caso de quienes tienen acceso limitado<sup>18</sup>. El supuesto implícito es que la acumulación en capital humano y experiencia a partir del empleo de las mujeres, producirá con el tiempo un ahorro en los gastos de bienestar. Como se mostrara, a lo largo de la región, un número creciente de madres, ya sean jefas de hogar o cónyuges, se integra o procura permanecer dentro del mercado de trabajo por tiempos más prolongados. En los hogares con desventajas económicas, el cuidado infantil no puede adquirirse en el mercado —como lo hacen las familias de sectores medios y altos—, sino que debe provenir de miembros del propio hogar u otros parientes, generalmente mujeres, del Estado o de asociaciones civiles y caritativas. Sobre todo para estos sectores la provisión estatal de cuidado infantil resulta crucial. Los estudios muestran que existen importantes déficits en lo que respecta a la cobertura de los servicios públicos de atención tanto en jardines maternos como educación inicial preprimaria. En general, la cobertura educativa es

<sup>17</sup> Dicho aumento en el trabajo de las mujeres en actividades extradomésticas ha sido positivamente asociado con el crecimiento del sector de servicios y ocupaciones administrativas, el mejoramiento en los niveles educativos, la legislación antidiscriminatoria y la provisión de servicios sociales, en particular de guarderías infantiles. Véase Hartmann (1987) y Goldin (1990).

<sup>18</sup> En una investigación realizada para países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Jaumotte (2003) señala la asociación entre el trabajo de las mujeres y el otorgamiento de subsidios a las familias para el cuidado de niños.

significativamente baja entre niños menores de cinco años y las tasas de asistencia son aún más reducidas en el caso de los sectores más pobres<sup>19</sup>.

Indudablemente, esta situación se refleja en el bienestar de los hogares más pobres de dos maneras: dificulta la inserción de las mujeres pobres en el mercado de trabajo, lo que reduce las posibilidades de incrementar los ingresos familiares y niega a los niños y niñas las ventajas de una escolarización temprana. La relevancia del nivel educativo inicial posee fundamentos pedagógicos, sociales y políticos. Desde un punto de vista pedagógico, la investigación educativa concuerda en señalar las ventajas de una escolarización temprana en las trayectorias educativas posteriores. También se ha destacado su importancia en el proceso de socialización y en la temprana promoción de valores asociados a la tolerancia, la convivencia y la solidaridad. La oferta de servicios públicos de nivel inicial contribuye a efectivizar el derecho a la educación de los niños y a mejorar la estructura de oportunidades para todos los sectores sociales.

Ahora bien, la demanda de apoyo a las tareas de cuidado de las familias, en especial de las mujeres, debe prolongarse más allá del nivel inicial. Como se ha señalado, la duración de la crianza de niños pequeños se ha ido acortando debido a la disminución de la fecundidad, por lo que la provisión de servicios educativos y de cuidado es de utilidad únicamente para una porción de las madres. En el caso de los niños en edad escolar, gran parte de los establecimientos de educación pública de la región ofrecen una jornada escolar simple. La oferta de servicios educativos de jornadas extendidas también contribuiría a liberar tiempo no solo de cuidado sino también de labores domésticas. Al igual que en el caso de la educación inicial, si bien alargar la jornada contribuye a facilitar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado no es su principal argumento ni justificación. De hecho, desde la investigación educativa, esta demanda se vincula a los beneficios pedagógicos de contención, sociabilidad y formación académica de niños, niñas y adolescentes. En suma, la extensión de la jornada escolar así como el incremento en la cobertura del nivel inicial, debieran formar parte de políticas sectoriales educativas. Sin embargo, el apoyo indirecto que se estaría brindando a la mujer trabajadora mediante un aumento en la cobertura, tiempo y calidad de la educación durante la niñez, debiera también ser acompañado por un contralor más efectivo en cuanto a la aplicación de la normativa laboral, en igualdad de oportunidades y en lo que respecta a las políticas de conciliación de trabajo y familia para varones como para mujeres. Si bien, con sus diferencias, existe un corpus normativo para promover la equidad entre sexos en toda la región, la legislación cubre al pequeño porcentaje de trabajadoras regulares, dejando excluidas a todas quienes encuentran en el sector informal la única forma de inserción laboral. Aun entre estas trabajadoras formales, las regulaciones referidas al apoyo para la conciliación de trabajo y familia tampoco se ponen en práctica, debido a que no están reglamentadas o porque sencillamente no se controla su cumplimiento.

Por último, en el ámbito del bienestar familiar, otro aspecto central que no ha formado parte de los debates se vincula a la generación de políticas referentes a la duración de la jornada laboral. Como se ha mostrado a lo largo del trabajo, la organización del tiempo es crucial en el bienestar familiar. La reducción de la jornada laboral tendría una serie de efectos positivos dentro de la familia. Por una parte, sentaría las bases para una mayor participación de los varones en el cuidado de sus hijos y en tareas domésticas (Sunkel, 2007); y por otra, si las jornadas de trabajo fueran más reducidas, sería posible que el número de horas trabajadas por ellos fuera inferior (facilitando su participación en la familia) y que la jornada laboral de ellas fuera más extensa y, por lo tanto, más altos sus ingresos (Cerrutti, 2003).

## C. Los desafíos a futuro

En los países de la región, si bien con distintas intensidades y con asincronías, están ocurriendo una serie de transformaciones que expanden los modelos familiares y las formas de vivir en familia. Actualmente

<sup>19</sup> Para la Argentina, datos del Censo Nacional de Población indican que el porcentaje de niños y niñas de cuatro años que asisten a algún establecimiento educativo es del 48,2% y entre quienes tienen tres años es tan solo del 29,9% (Cerrutti, 2008).

son más frecuentes que en el pasado las familias con núcleos incompletos, las familias ensambladas y los hogares unipersonales. Este abanico más amplio de alternativas para el desarrollo de una vida familiar es promisorio desde el punto de vista del ejercicio de derechos individuales y de la capacidad de elección de estilos de vida diferentes. Varones y mujeres tienen una mayor libertad de elección sobre sus propios destinos sin la enorme y pesada presión de tener que cumplir con mandatos sociales tradicionales. En este sentido, ellas y ellos optan a menudo por la unión consensual en lugar del matrimonio a la vez que se ha incrementado la probabilidad de separación de las parejas.

Es importante enfatizar que, a diferencia de lo ocurrido en países desarrollados, donde los cambios en la formación y disolución familiar y en las dinámicas internas de las familias —sobre todo en la división sexual del trabajo— se dieron en contextos económicos más dinámicos y al amparo de una mayor protección social, en América Latina la situación ha sido marcadamente diferente y desigual de acuerdo a la posición de clase de las familias. De este modo, por ejemplo, mientras un conjunto de mujeres decide posponer la unión conyugal en pos de su desarrollo personal y profesional, tener pocos hijos —o incluso no tenerlos—, trabajar a la par de su crianza y, si lo eligen, romper con relaciones de pareja insatisfactorias, otro conjunto de mujeres en condiciones de pobreza ven reafirmada su vulnerabilidad debido a la alta probabilidad de maternidad precoz, el truncamiento temprano de carreras educativas y una participación intermitente y precaria en el mercado de trabajo que será insuficiente para que logren una independencia económica. De esta forma, la mayor libertad —que también en muchos casos implica una mayor inestabilidad— puede ser ejercida de manera diferenciada de acuerdo a los recursos y activos con los que se cuente. Las nuevas demandas de cuidado originadas a partir del aumento de los hogares con doble proveedor o del proceso de envejecimiento de la población, por nombrar algunas, son atendidas de maneras diferentes de acuerdo a si se puede recurrir al mercado, o solo a la familia. Por muchos años, el mercado y la familia, han sido los principales proveedores de cuidado, supliendo en parte la carencia de políticas públicas.

La revalorización social del rol del Estado que está teniendo lugar en la región es un dato alentador que, como se sostuviera a lo largo del estudio, debe ir acompañado por una genuina y activa participación de la sociedad civil. En materia de bienestar familiar es preciso que dadas las crecientes necesidades se identifiquen núcleos problemáticos para actuar simultáneamente con políticas sectoriales y transversales.

## Bibliografía

- Aguilar, Omar (2002), “Dinámica de la pobreza. Resultados de la Encuesta Panel 1996-2001”, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), División Social, Departamento de División Social.
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2003), “Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica”, *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, Catalina Wainerman (comp.), Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Fondo de Cultura Económica.
- Binstock, Georgina (2005), “Educación, matrimonio y unión en la Ciudad de Buenos Aires”, *Papeles de Población*, N° 43, enero-marzo, págs. 53-78.
- Bucheli, Marisa (2003), “Transferencias y visitas entre padres e hijos no copresidentes”, *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Universidad de la República (UDELAR).
- Cabella, Wanda, Andrés Perí y María Constanza Street (2005), “¿Dos orillas y una transición? La segunda transición demográfica en Buenos Aires y Montevideo en perspectiva biográfica”, *Trayectorias nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos)*, Susana Torrada (directora) y otros, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)/Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires/Miño y Dávila Editores.
- Castro Martín, Teresa (2002), “Consensual unions in Latin American persistente of a dual nuptiality system”, *Journal of Comparative Family Studies*, vol. 33, N° 1, Alberta, University of Calgary.

- Cerrutti, Marcela (2008), “La situación social y laboral de las docentes del nivel inicial en la Argentina”, Informe final consultoría Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre Desarrollo Social (UNSRID), inédito.
- (2003), “Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires”, *Familia, trabajo y género. Un Mundo de nuevas relaciones*, Catalina Wainerman (comp.), Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Fondo de Cultura Económica.
- (2000), “Economic reform, structural adjustment and female participation in the labor force in Buenos Aires, Argentina”, *World Development*, vol. 28, N° 5, mayo.
- Cerrutti, Marcela y Georgina Binstock (2009), “Familias latinoamericanas en transformación: los desafíos y demandas para la acción pública”, *serie Políticas sociales*, N° 147 (LC/L.3100-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.82.
- García, Brígida y Olga Rojas (2002), “Cambio en la formación y disoluciones de las uniones en América Latina”, *Papeles de Población*, N° 32, abril-junio, México.
- Goldin, Claudia (1990), *Understanding the Gender Gap: an Economic History of American Women*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hartmann, Heidi (1987), “Changes in women’s economic and family roles in Post-World War II United States”, *Women Households, and the Economy*, Lourdes Benería y Catharine R. Stimpson (eds.), Nuevo Brunswick, Rutgers University Press.
- Heaton, Tim B., Renata Forste y Samuel M. Otterstrom (2002), “Family transitions in Latin America: first intercourse, first union, and first birth”, *International Journal of Population Geography*, vol. 8, N° 1.
- Jaumotte, Florence (2003), “Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries”, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Economics Department, *Workin Paper*, N° 376.
- Jelín, Elizabeth (1998), “Pan y afectos. La transformación de las familias”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), “Las familias en América Latina”, *Ediciones de las Mujeres*, N° 20.
- Marco Navarro, Flavia (2009), “Legislación comparada en materia de familias. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela”, Informe final, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo.
- (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.
- Mensch, Barbara S., Susheela Singh y John B. Casterline (2005), “Trends in the timing of first marriage among men and women in the developing worl”, *The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries: Selected Studies*, Cynthia B. Lloyd y otros (coord.), Washington, D.C, The National Academies Press.
- Paz, Jorge (2002), “Una introducción a la dinámica de la pobreza en la Argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 226, Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Paz, Jorge y otros (2004), “América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza”, *serie Población y desarrollo*, N° 53 (LC/L.2148-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.76
- Raimondi, Mónica (2005), “Consecuencias de la ruptura conyugal en las condiciones de vida de las mujeres (Área Metropolitana de Buenos Aires fines del siglo XX)”, *Trayectorias nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos)*, Susana Torrada (directora) y otros, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP)/Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires/Miño y Dávila Editores.
- Rico, María Nieves y Flavia Marco (2006), “Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina”, *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosero-Bixby, Luis (2004), “La fecundidad de reemplazo y más allá en áreas metropolitanas de América Latina”, *Notas de Población*, vol. 31, N° 78.
- Slon Pablo y Edwin Zúniga (2006), “Dinámica de la pobreza en Costa Rica: datos de panel a partir de cortes transversales”, *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Sunkel, Guillermo (2007), “Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina”, *Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345-P), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- Wainerman, Catalina (2003), La reestructuración de las fronteras de género, *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, Catalina Wainerman (comp.), Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Fondo de Cultura Económica.
- Westoff, Charles F. (2003), “Trends in marriage and early childbearing in developing countries”, *DHS Comparative Reports*, N° 5, Calverton, Maryland, ORC Macro.
- Zepeda, Eduardo y otros (2007), “Growth, poverty and employment in Brazil, Chile and México”, International Poverty Center/United Nations Development Programme (UNDP), *Working Paper*, N° 42, diciembre.

### **III. Cambios demográficos, transferencias intergeneracionales y familia**

---

*Paulo Saad*<sup>20</sup>

#### **A. Introducción**

América Latina se encuentra hoy en un proceso de transición demográfica, en el que las tasas de fecundidad y mortalidad disminuyen drásticamente. Tal transición afecta de forma significativa la distribución etaria de la población, en especial porque, por lo general, la reducción de la mortalidad antecede en algunas décadas a la de la natalidad. En la fase inicial de la transición, la mantención de niveles elevados de fecundidad combinado con un mayor control de la mortalidad infantil y de la niñez produce un crecimiento más acelerado de la población, además de su rejuvenecimiento como consecuencia del aumento de la proporción de niños. Desde mediados de los años sesenta, el descenso continuado de la fecundidad, unido a un aumento sostenido de la esperanza de vida, dio inicio a un proceso de envejecimiento progresivo de la población de la región. Aunque en la mayoría de los países de América Latina la transición de la fecundidad comenzó a mediados de la década de 1960, este proceso no se ha desarrollado de manera uniforme dentro de la región y actualmente

---

<sup>20</sup> Investigador. CELADE-División de Población de la CEPAL. El autor agradece el apoyo de Tuuli Pajunen en la elaboración de este documento.

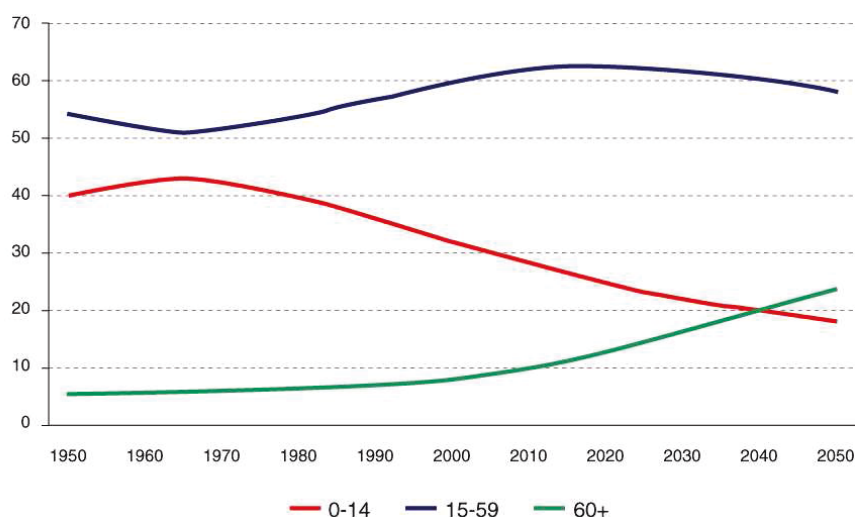
coexisten diversas realidades demográficas, asociadas con la etapa de la transición en que se encuentran los países (CEPAL, 2008b Saad, 2009).

El objetivo de este estudio es ofrecer una contribución al debate que busca comprender la conexión entre los cambios demográficos, las transferencias intergeneracionales y la familia en el contexto latinoamericano. Los datos demográficos utilizados provienen de las estimaciones y proyecciones de población elaborados por el CELADE-División de Población de la CEPAL, mientras que los datos económicos provienen de las cuentas nacionales de transferencias de algunos países de América Latina, en el marco de un proyecto coordinado por el CELADE al que se hace referencia más adelante<sup>21</sup>.

## B. Cambios en la estructura etaria y relación de dependencia

En el gráfico II.1 se ilustra el cambio en la estructura etaria en la región durante el período 1950-2050. De 1950 a la fecha, se estima que la proporción de niños menores de 15 años se ha reducido del 40% al 30%, mientras que la de personas de 60 años y más se ha elevado del 6% al 9%. En 1950 la población infantil de 0 a 14 años era casi ocho veces mayor que la población de 60 años y más; sin embargo, se espera que a partir del año 2040 la proporción de adultos mayores supere la población infantil. En el período que va desde la década de 1950 hasta la actualidad, el número promedio de hijos por mujer ha bajado de 5,9 a 2,4; las muertes de niños menores de un año se han reducido de 128 a 22 por 1.000 nacimientos; la esperanza de vida al nacer ha crecido de 52 a 73 años; y la tasa media anual de crecimiento ha disminuido del 2,8% al 1,3%. Como resultado de tales cambios, se proyecta que en 2050 la proporción de niños menores de 15 años se habrá reducido casi a la mitad (del 30% al 18%), mientras que la de personas mayores se habrá casi triplicado, pasando del 9% al 24%.

**GRÁFICO III.1**  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1950-2050**  
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, Santiago de Chile, 2007.

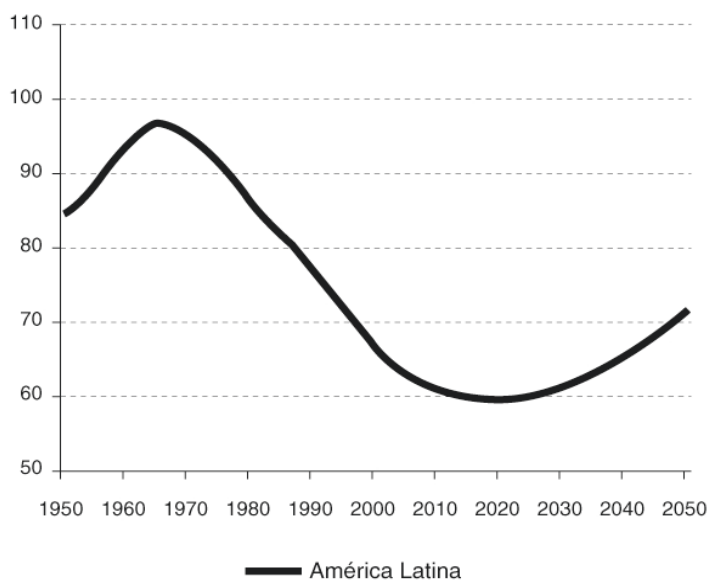
<sup>21</sup> Proyecto CEPAL-IDRC: "Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social".

## 1. Relación de dependencia demográfica

Una manera de evaluar los efectos potenciales de los cambios demográficos sobre el desarrollo socioeconómico es mediante indicadores calculados sobre la base de rangos etarios, como es el caso de la relación de dependencia demográfica. Este indicador vincula la población en edades potencialmente inactivas, definido como las personas menores de 15 años y las mayores de 59 o de 64 años, con la población en edades potencialmente activas, definido como el grupo de 15 a 59 años, o bien de 15 a 64 años. Durante la transición demográfica hay un período en el que la proporción de personas en edades económicamente activas aumenta de manera sostenida en relación con la de personas en edades dependientes, en particular de niños, definido como el “bono demográfico” o la “ventana demográfica de oportunidades” (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Wong, Carvalho y Aguirre, 2000). En este período se crea un contexto muy favorable para el desarrollo social y económico, debido a la mayor viabilidad del ahorro y la oportunidad de inversiones en el crecimiento económico, al mismo tiempo que se reduce la presión por recursos en la educación básica (CEPAL, 2008b).

En el gráfico II.2 se muestra que en América Latina se registró un aumento en la relación de dependencia de 1950 a mediados de los años sesenta, y luego una fuerte reducción, lo que indica que la mayoría de los países latinoamericanos en la actualidad están en el período favorable del bono demográfico. Sin embargo, se proyecta que esta coyuntura demográfica favorable dure solo hasta aproximadamente el año 2020, cuando la relación de dependencia vuelva a crecer debido al incremento relativo de la población adulta mayor. Es importante tener en cuenta que, aunque en un nivel agregado la región se ajusta a este modelo, entre los países de la región existe una diversidad enorme en términos del tiempo del proceso (Saad, 2009).

**GRÁFICO III.2**  
**AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950-2050**  
(Dependientes por 100 personas en edad activa)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-  
División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de  
población, Santiago de Chile, 2007.

## 2. Relación de dependencia económica

En general, la relación de dependencia demográfica presenta una serie de limitaciones ya que, por una parte, no todas las personas en edades de trabajar son activas y tampoco las personas dejan de ser



económicamente activas de forma automática después de cierta edad. Por otra parte, el período de dependencia joven ha tendido a extenderse en la medida en que se incrementa la etapa de formación previa al trabajo. De este modo, una manera más apropiada de medir la magnitud económica del bono demográfico sería por medio de la relación de dependencia económica, que relaciona el número efectivo de consumidores calculado ponderando la distribución etaria de la población por el perfil de edad de consumo, al número efectivo de productores que se calcula utilizando el perfil de edad de los ingresos laborales, mediante la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum c(x) * p(x)}{\sum y(x) * p(x)}$$

donde  $c(x)$  e  $y(x)$  se refieren respectivamente al consumo e ingreso laboral promedios por edad sobre la base de los datos de las Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT) de Costa Rica, Chile y el Uruguay; y  $p(x)$  representa la población por edad.

De igual manera que para la dependencia demográfica, si se presupone que las necesidades de consumo de los consumidores netos (niños y personas mayores) se financian mediante transferencias de los productores netos (población en edad de trabajar), la disminución de la tasa de dependencia económica representa una época económicamente favorable, donde la liberación de recursos permite su uso en consumo y sobre todo en inversiones productivas.

Los datos para calcular la relación de dependencia económica se enmarcan en el proyecto titulado “Transferencias intergeneracionales, envejecimiento de la población y protección social”<sup>22</sup>, coordinado por el CELADE-División de Población de la CEPAL y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, y que además es parte de un proyecto global titulado “National Transfer Accounts”<sup>23</sup> coordinado por la Universidad de Berkeley (California) y el East West Center (Hawaii) que agrupa actualmente a unos 30 países de diversas regiones del mundo. El objetivo de este proyecto es elaborar un sistema común en América Latina para observar la actividad económica por edad, y estimar los flujos de transferencias públicas y privadas entre grupos de edad sobre la base de las Cuentas Nacionales de Transferencias<sup>24</sup>. Las fuentes principales de información son las cuentas nacionales de los países, pero también se hace uso de una serie de otras fuentes de información, como las encuestas de hogares, de presupuesto y de gastos. Actualmente son cinco los países que hacen parte del proyecto: Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Sin embargo, existe la expectativa de que otros países se incorporen en las fases siguientes del proyecto.

En el gráfico III.3, obtenido a partir de los datos de las Cuentas Nacionales de Transferencia, se ilustra la estructura de consumo e ingreso laboral por edad, según un promedio para tres países de América Latina: Chile, Costa Rica y Uruguay. La línea continua del gráfico indica los niveles de consumo medio por edad, los que son bajos en el caso de los niños y aumentan de forma sostenida durante la infancia. Se puede apreciar el efecto de los gastos de educación de los niños en el incremento más rápido del consumo en torno a los cinco y seis años. El consumo crece lentamente durante las edades adultas, alcanzando su punto máximo antes de los 60 años, para luego disminuir en edades más avanzadas, con un notable aumento en las edades muy avanzadas (80 años y más), debido sobre todo al incremento de los gastos de salud en este grupo etario. El ingreso laboral es casi nulo en la infancia, y se acrecienta con la entrada al mercado laboral en edades jóvenes, alcanzando un punto máximo alrededor de los 40 años, para luego disminuir debido a la jubilación y consecuente salida de la fuerza laboral de las personas mayores.

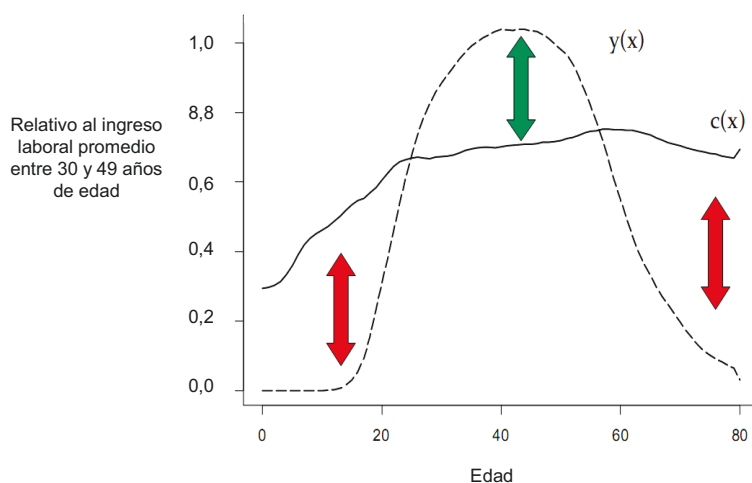
<sup>22</sup> Véase <[www.cepal.org/celade/transferencias\\_intergeneracionales](http://www.cepal.org/celade/transferencias_intergeneracionales)>.

<sup>23</sup> Véase <[www.ntaccounts.org](http://www.ntaccounts.org)>.

<sup>24</sup> Para más detalles sobre las Cuentas Nacionales de Transferencias, véase por ejemplo Mason y otros (2009), Bravo y Holz (2009) y Miller y otros (2008).

En el gráfico III.3 se ilustra la existencia de dos períodos de dependencia económica, es decir, dos períodos deficitarios en que las personas consumen más de lo que producen, y un período superavitario donde el ingreso laboral supera el nivel del consumo. Los niños y los adultos jóvenes, antes de entrar al mercado laboral, dependen de las transferencias de las familias o del gobierno para cubrir sus necesidades de consumo. Este primer período de dependencia económica dura alrededor de 25 años, y alcanza su punto máximo —mayor distancia entre las líneas de consumo y de ingreso laboral— a los 15 años. En el otro extremo, el período de dependencia económica de las personas mayores se inicia poco antes de llegar a los 60 años y aumenta de forma constante, para alcanzar un nivel máximo a partir de los 80 años. En promedio, en estas edades avanzadas la dependencia económica de una persona exige una ayuda equivalente a dos tercios de los ingresos laborales anuales de un adulto de mediana edad. Entre estos dos períodos de dependencia económica existe un período superavitario de independencia económica que abarca desde aproximadamente los 25 a los 55 años. Las necesidades de consumo de los grupos deficitarios se suplen por medio de transferencias desde el grupo superavitario, ya sean transferencias públicas —como impuestos— o transferencias privadas.

**GRÁFICO III.3**  
**CHILE, COSTA RICA Y URUGUAY: PROMEDIO CURVAS DE INGRESO**  
**LABORAL Y CONSUMO POR EDAD, ALREDEDOR DE 2000**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* [LC/G.2378(SES.32/14)], Santiago de Chile, 2008b.

Una posibilidad de expandir el período favorable sería mediante el aumento en la proporción de personas en grupos superavitarios. Por ejemplo, la posible desventaja económica que conlleva el envejecimiento poblacional se podría posponer con medidas como incrementos en la edad de jubilación o una mayor participación de mujeres en el mercado laboral.

## C. Transferencias, bono fiscal y bono familiar

### 1. Estructura de las transferencias económicas

El estudio “Intergenerational Economic Transfers and Population Ageing in Latin America” que se encuentra actualmente en fase de elaboración por parte del Dr. Luis Rosero-Bixby, permite visualizar de qué manera se dan las transferencias económicas desde los grupos superavitarios hacia los deficitarios en

algunos países seleccionados de América Latina y los Estados Unidos<sup>25</sup>. La importancia relativa de las fuentes de financiamiento del consumo varía por edad. En las edades jóvenes (menores de 20) las transferencias privadas financian entre el 60% (en el Brasil) y hasta el 100% (en el Uruguay) del consumo; es decir, las familias financian la mayor parte del consumo de los jóvenes. Las transferencias públicas cubren alrededor del 25% del consumo de los jóvenes, porcentaje que es más alto en los Estados Unidos debido a las mayores inversiones en educación pública en este país. En contraste, para los mayores de 65 años, el gobierno asume un rol mucho más relevante por medio de las transferencias públicas. Los ingresos provenientes de los activos constituyen la principal fuente del consumo en edades avanzadas en los países latinoamericanos, lo que significa, tomando en cuenta las otras fuentes de ingresos de los adultos mayores, que en edades avanzadas existe un superávit no menor para ahorrar. Las transferencias públicas constituyen la segunda fuente más importante para financiar el consumo de adultos mayores, excepto en México donde los ingresos laborales sobrepasan por poco las transferencias públicas. Es interesante notar que en los países de la región las transferencias privadas de las familias hacia los mayores tienden a ser nulas o hasta negativas, lo que significa que en promedio hay una transferencia neta desde los adultos mayores hacia la familia.

## 2. El bono fiscal y el bono familiar

Al hacerse una proyección del patrón de financiamiento del déficit tomando en cuenta los cambios futuros en la estructura etaria de la población, se puede apreciar, en el caso de Costa Rica, que el llamado “bono fiscal”, que vincula los pagadores netos de impuestos a los que reciben transferencias públicas, es notablemente menor que el llamado “bono familiar”, que relaciona las transferencias privadas a los que reciben ingresos laborales (Zúñiga y Rosero-Bixby, 2009)<sup>26</sup>. Según la información disponible, mientras el bono fiscal termina alrededor del año 2010, cuando los recipientes de transferencias públicas pasan a crecer de forma más rápida que los pagadores de impuestos, el bono familiar tiende a abarcar un período mucho más extenso, hasta alrededor del año 2040, cuando el crecimiento de los que reciben ingreso laboral va a ser superado por el de los recipientes de transferencias privadas. Esto se debe a la disminución de la proporción de la población infantil, grupo que primariamente recibe las transferencias privadas de las familias. Como era de esperar, esto es un escenario probable en el futuro si el patrón actual por edad de los ingresos laborales y las transferencias públicas y privadas se mantienen en el tiempo.

Por lo tanto, un desafío importante se presenta a partir de 2010, cuando el bono fiscal pasa a ser negativo. Por lo general, para lidiar con esta situación son tres las opciones más claras que se presentan a los gobiernos. La primera sería aumentar los impuestos; la segunda, disminuir las transferencias públicas per cápita; y la tercera, hacer uso del bono familiar para cubrir el déficit fiscal, es decir, redirigir los recursos liberados por el bono familiar de los niños hacia los adultos mayores. Sin embargo, la solución más probable es que se adopte una combinación de estas tres medidas.

## D. El envejecimiento, demanda de cuidado y de las familias

Además de las transferencias financieras, los cambios demográficos también suelen afectar otros tipos de transferencias, entre los cuales están los cuidados prestados por las familias a sus miembros adultos mayores. Desafortunadamente, las transferencias no financieras todavía no se incorporan al sistema de cuentas nacionales de transferencias, aunque se estén considerando maneras de superar esta limitación,

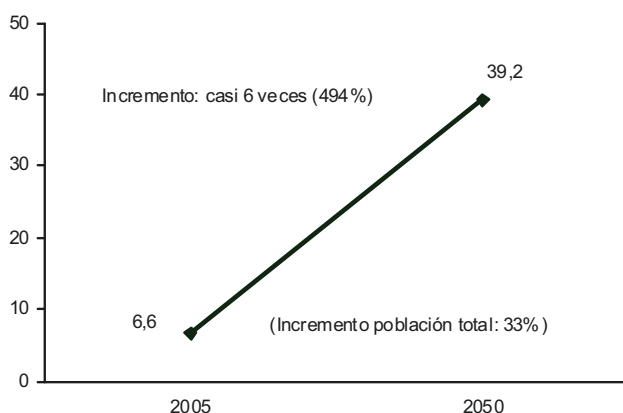
<sup>25</sup> El autor agradece al Dr. Rosero-Bixby la gentileza de autorizar el uso de la información proveniente del proyecto que coordina en este artículo para fines ilustrativos.

<sup>26</sup> El ejemplo es parte de un documento PowerPoint elaborado por la Dra. Paola Zúñiga y el Dr. Luis Rosero-Bixby, presentado durante la “Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social” organizada por la CEPAL, y que tuvo lugar en Santiago de Chile los días 20 y 21 de octubre de 2009.

por ejemplo mediante la incorporación de datos de las Encuestas sobre Uso del Tiempo y otros instrumentos de esta naturaleza.

Como consecuencia de la creciente longevidad de la población se espera un aumento importante en la demanda por diversos tipos de cuidados, en particular aquellos de naturaleza continuada referentes a los casos de discapacidades generadoras de dependencia, cuya incidencia tiende a aumentar con la edad (Huenchuan y Saad, 2009). No solo es creciente la proporción de personas que llegan a la edad adulta mayor, sino que cada vez tienden a sobrevivir más tiempo en estas edades avanzadas, resultando así un progresivo envejecimiento de la población de adultos mayores, lo que se ve reflejado con claridad en el gráfico III.4: entre el año 2005 y 2050, se espera que la población de 80 años y más en América Latina se incrementará en casi seis veces, o sea en un 500% aproximadamente, pasando de 6,6 a 39,2 millones, mientras que en el mismo período, se proyecta un incremento de la población total de apenas un 33%.

**GRÁFICO III.4**  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 80 AÑOS Y MÁS, 2005 Y 2050**  
(En millones)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, Santiago de Chile, 2008.

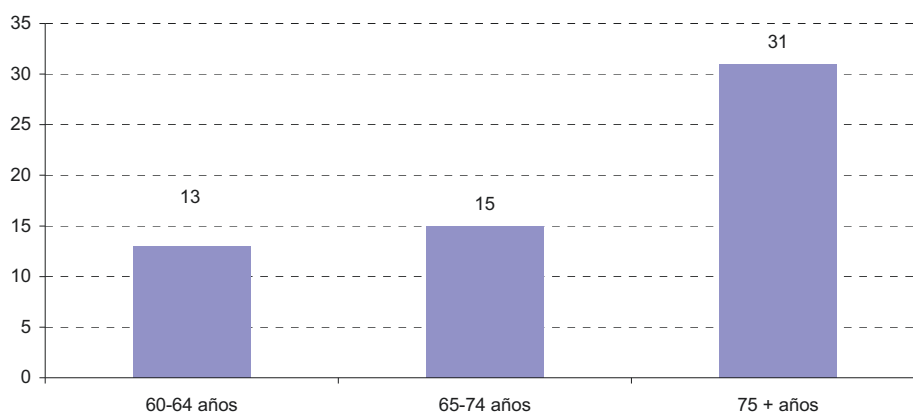
La vulnerabilidad, particularmente en relación con la salud, así como la prevalencia de discapacidades tiende a aumentar con la edad. En el gráfico III.5 se ilustra esta situación utilizando datos de la encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), según los que, la proporción de adultos mayores con dificultades para realizar actividades de la vida diaria se duplica a partir de los 75 años<sup>27</sup>.

De esta manera, lo que se espera a partir de la creciente longevidad de la población es un aumento significativo en la demanda por cuidados de larga duración. Sin embargo, hoy por hoy, estos servicios de larga duración son escasos en la región y muy poco desarrollados en comparación con regiones más adelantadas. En vista de esto, por lo tanto, la familia constituye actualmente una de las fuentes más relevante de cuidado en la vejez, sea por la transferencia de tiempo, mediante cuidados personales, financiando los cuidados por medio del mercado, o por la vía de transferencias en efectivo. Los datos de la encuesta SABE para algunas áreas metropolitanas seleccionadas de América Latina y el Caribe

<sup>27</sup> La encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento investiga, entre otros aspectos, las condiciones de salud y las limitaciones funcionales de los adultos mayores en las principales zonas urbanas de siete países en América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Cuba, México y Uruguay. Las encuestas fueron transversales, simultáneas y rigurosamente comparables. Para más detalles véase Palloni y Peláez (2002).

muestran que, alrededor del año 2000, la proporción de las personas mayores que recibía algún tipo de apoyo variaba de un 82% en Barbados, hasta un 93% en La Habana y São Paulo (Saad, 2003). Entre los diferentes tipos de apoyo, los más importantes se refieren a servicios, bienes y dinero. En casi todos los países, la proporción de personas mayores que recibía estos tipos de apoyo superó el 60%. Según la encuesta, el apoyo provenía sobre todo de los miembros del hogar —familiares en general— y de hijos o hijas viviendo fuera del hogar. En el mismo estudio se observa que entre los adultos mayores que declararon tener dificultad en alguna actividad funcional o instrumental de la vida diaria, la probabilidad de recibir ayuda aumentaba tanto con el número de hijos vivos como con el tamaño del hogar, ratificando la importancia de la familia en este tipo de cuidado<sup>28</sup>.

**GRAFICO III.5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (REGIONES METROPOLITANAS SELECCIONADAS): ADULTOS**  
**MAYORES SEGÚN GRUPOS DE EDAD CON DIFICULTAD PARA REALIZAR**  
**ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA, ALREDEDOR DE 2000**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Paulo Saad, "Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE", *Revista 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, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.171, 2003.

Sin embargo, los cambios en la estructura familiar tenderán en el futuro a restringir la capacidad de la familia de brindar este tipo de cuidado. Las familias tendrán una extensión más vertical, en que aumentará de forma progresiva el tiempo de convivencia entre diferentes generaciones, y en cuya composición habrá cada vez más adultos mayores y menos hijos para brindarles eventuales cuidados. Habrá además una mayor complejidad en las relaciones familiares, lo que puede llevar a un debilitamiento de esos lazos. Es particularmente importante el cambio en el rol económico de la mujer, que se traducirá en un incremento considerable en las tasas de la participación laboral femenina fuera del hogar. Esto tiende a reducir de manera sensible la disponibilidad de tiempo destinado a los cuidados de familiares mayores por parte de las mujeres, quienes han sido tradicionalmente las responsables por este tipo de tarea (Saad, 2005). Por cierto, la tradición, la socialización y las relaciones económicas han situado a las mujeres en el centro de la tarea de cuidado de las personas mayores, independiente incluso de que la mujer realice un trabajo remunerado. Tal situación suele interferir con la evolución de las

<sup>28</sup> Las actividades funcionales incluyen: caminar en la casa, ducharse, vestirse, alimentarse y utilizar el baño; las actividades instrumentales incluyen: preparar comida, cuidar del propio dinero, hacer compras, tomar medicinas y hacer el aseo de la casa.

carreras laborales de las mujeres, presentando así una posible fuente de conflicto en las relaciones familiares (Huenchuan y Saad, 2009).

## E. Consideraciones finales

América Latina se encuentra actualmente en un período favorable en términos demográficos, en que disminuye la población infantil mientras sigue todavía baja la proporción de personas mayores. Si bien este período de bono demográfico ofrece una oportunidad para el crecimiento económico, existe consenso en que la realización de estos beneficios depende de la adopción de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente social y económico estable. En particular, se requieren fuertes inversiones en capital humano, sobre todo en lo que se refiere a la educación de los jóvenes (CEPAL, 2008a).

Aprovechar el bono demográfico constituye además la forma más adecuada para hacer frente al rápido envejecimiento poblacional que se vislumbra en el futuro de cada uno de los países latinoamericanos, y que será una inversión de la ecuación de dependencia, con un aumento sostenido de dependientes mayores en comparación con jóvenes y adultos en edad de trabajar. Tal situación requerirá programas y políticas públicas de ajuste en diversas áreas, incluyendo la expansión en la provisión de cuidados de larga duración y el incremento del financiamiento de pensiones a una población progresivamente envejecida.

Entre las muchas conclusiones y recomendaciones que se encuentran en la literatura, cabe destacar la necesidad de que el Estado se comprometa no solo a involucrarse de manera más decisiva en los cuidados de larga duración mediante el apoyo formal, sino que también a fortalecer la capacidad de las familias de seguir brindando apoyo a sus miembros mayores, sin que ello implique arriesgar el ejercicio de sus propias opciones, particularmente en el caso de las mujeres.

## Bibliografía

- Bloom, David, David Canning y Jaypee Sevilla (2003), “The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change”, N° MR-1274, Santa Mónica, California, RAND, Population Matters.
- Bravo, J. y M. Holz (2009), *National Transfer Accounts: Concepts and some Examples from Latin America and Asia*, documento presentado en the Seminar on Family Support Networks and Population Ageing, 3-4 June 2009 in Doha, sponsored by the United Nations Population Fund (UNFPA) and the Doha International Institute for Family Studies and Development, in collaboration with Northwestern University and the United Nations Programme on Ageing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), “El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en cobertura y progresión en educación secundaria”, *Panorama Social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_ (2008b), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe* [LC/G.2378(SES.32/14)], Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, Santiago de Chile, 2008.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, Santiago de Chile, 2007.
- Huenchuan, Sandra y Paulo Saad (2009), *Envejecimiento y familia en América Latina: el desafío del cuidado en la edad avanzada*, documento presentado en el seminario sobre “Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas”, organizado por El Colegio de México con el apoyo de la Fundación Ford, UNFPA, UNIFEM y el Population Council, México, enero 19 y 20.
- Mason, A. y otros (2009), “Population aging and intergenerational transfers: introducing age into national income accounts”, *Developments in the Economics of Aging*, David Wise (ed.). National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.

- Miller, Tim y otros (2008), "The impact of the demographic dividend on three key support systems: Education, health care, and pensions", documento presentado en the Expert Group Meeting on Mainstreaming Age Structure Transitions into Economic Development and Policy Planning, organized by the United Nations Population Fund and the Institute for Future Studies and hosted by the Vienna Institute of Demography, Viena, 7 al 9 de octubre.
- Palloni, Alberto y M. Peláez (2002), *SABE—Survey on Health and Well-Being of Elders: Preliminary Report*, Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Rodríguez Wong, Laura, José Alberto M. de Carvalho y Alejandro Aguirre (2000), "Duración de la transición demográfica en América Latina y su relación con el desarrollo humano", *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 43, México D.F, El Colegio de México.
- Saad, Paulo (2009), *Demographic Trends in Latin America and the Caribbean*, documento preparado para the Workshop on Demographic Change and Social Policy organized by the World Bank and held at its Washington, D.C. headquarters, julio 14 y 15.
- (2005), "Informal support transfers of the elderly in Brazil and Latin America", *Sixty Plus: The Elderly Brazilians and their New Social Roles*, A.A. Camarano (ed.), Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- (2003), "Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE", *Revista 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, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.171.
- Zúñiga, Paola y Luis Rosero-Bixby (2009), *NTA Estimates for Costa Rica: Focus on Changes 1991-2004*, presentación PowerPoint hecha durante la Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social, Santiago de Chile, organizada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL/División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas, 20 y 21 de octubre.

## **IV. Autonomía de las mujeres y división sexual del trabajo en las familias**

---

*Karina Batthyány*<sup>29</sup>

### **A. Género y división sexual del trabajo**

Desde hace un tiempo, particularmente desde que se esclareció que el problema no son las mujeres sino las relaciones entre mujeres y varones, nos hemos acostumbrado a hablar del concepto de género. Este concepto ha sido analizado y definido desde todos los ángulos y, a pesar de ello, sigue siendo de difícil apropiación y origen de grandes polémicas. La introducción del concepto de género en los análisis sociales trajo consigo una serie de rupturas epistemológicas en las formas en que se había entendido la posición de las mujeres en las distintas sociedades humanas. En este marco, otra categoría central es la división sexual del trabajo.

En todas las sociedades y en todos los tiempos, los adultos se han visto en la necesidad de realizar tres actividades esenciales. En primer lugar, el trabajo productivo, de carácter social, colectivo, mediante el que se producen los bienes que constituyen, en conjunto, la riqueza social. La forma en que este trabajo es organizado depende de las condiciones históricas de cada sociedad, lo que da lugar a los distintos modos de producción que se verificaron a lo largo de la historia. En segundo lugar,

---

<sup>29</sup> Doctora en sociología, investigadora de la Universidad de la República (Uruguay).



el trabajo doméstico, de carácter individual, con el que se satisfacen las necesidades cotidianas como la alimentación, la higiene, la salud y el mantenimiento de la vivienda. En tercer lugar, la crianza de los hijos por medio de la que se inculcan y transmiten los usos y costumbres propios de la comunidad, garantizando de esta manera la reproducción del imaginario cultural de la sociedad.

El trabajo productivo es realizado dentro de un período de tiempo, horas, cantidad de años, siendo muy variable de acuerdo al modo de producción y organización social de cada comunidad. En contraposición al trabajo productivo, el trabajo doméstico debe llevarse a cabo todos los días a lo largo de la vida de las personas. Si no lo realizan, sin importar los motivos —posición social, razones de edad o salud—, otros deben hacerlo por ellas, de manera que estas personas realizan un trabajo doméstico múltiple. Lo mismo ocurre con la crianza de los hijos, supuestamente a cargo de ambos progenitores, que debe cumplirse a lo largo de años, todos los días y a toda hora.

La participación femenina por excelencia ha ocurrido y ocurre, de forma tradicional en el ambiente privado de la reproducción y de la vida familiar. Consecuentemente las áreas de ocupación de las mujeres se desarrollan alrededor del hogar: educación de los hijos, temas de salud, bienestar social e higiene. Las mujeres han sido impulsadas a interesarse por asuntos específicos dentro de la sociedad humana relacionados con el hogar. El papel de los varones, por el contrario, comprende la vida pública dominada por los negocios, la economía, la industria, la energía, las relaciones internacionales, la política y el gobierno.

El hecho es que las actividades del ámbito público son históricamente y estructuralmente masculinas, a pesar de que parecieran no tener género. La estructura societal fomenta la participación masculina en la vida pública y desanima a las mujeres a dejar el hogar o a perseguir carreras fuera de las áreas tradicionales de empleo femenino. Estas son, en definitiva, las bases subjetivas de la división sexual del trabajo que se traducen en elementos objetivables en el marco de los sistemas de género.

En la actualidad la promoción de la igualdad de género tiene como una de sus estrategias centrales la transformación de la división sexual del trabajo, pues esta ha sido reconocida como el fundamento de la subordinación económica, social y política de las mujeres. Debido a la existencia de la división sexual del trabajo, la responsabilidad principal por el trabajo remunerado permanece en los hombres y la correspondiente al trabajo no remunerado sigue estando a cargo de las mujeres, al menos en términos típicos ideales. El trabajo no remunerado que se realiza principalmente en el ámbito privado, no es considerado en cuanto a su contribución al desarrollo económico y social. Por ello no es tomado en cuenta cuando se diseñan políticas públicas ni es reconocido para el acceso a la protección social de quienes lo hacen. Si bien las mujeres van logrando mayor autonomía, al conquistar de forma progresiva mayores espacios en su ingreso y permanencia en el mundo laboral, se produce un vacío que dificulta la organización de los tiempos del trabajo remunerado y no remunerado basado en la división sexual del trabajo tradicional, aún predominante, que exigen que las mujeres compensen la insuficiencia de los servicios públicos y los efectos desgastantes del trabajo remunerado, con su propio trabajo.

El resultado es un esquema inequitativo de oportunidades e incentivos en el que las mujeres no solo subsidian al mercado, sino que se profundiza la desigual distribución social de las responsabilidades. Se han producido muchos cambios en las leyes, en el acceso a la educación, en el empleo, en la participación en la cultura e incluso en la presencia de las mujeres en la política. Sin embargo, en muchos aspectos de la vida cotidiana, pública y privada las cosas siguen funcionando como si la antigua división de tareas fuera un orden natural inalterable.

## **B. Trabajo no remunerado y división sexual del trabajo. Cambios y permanencias en las familias**

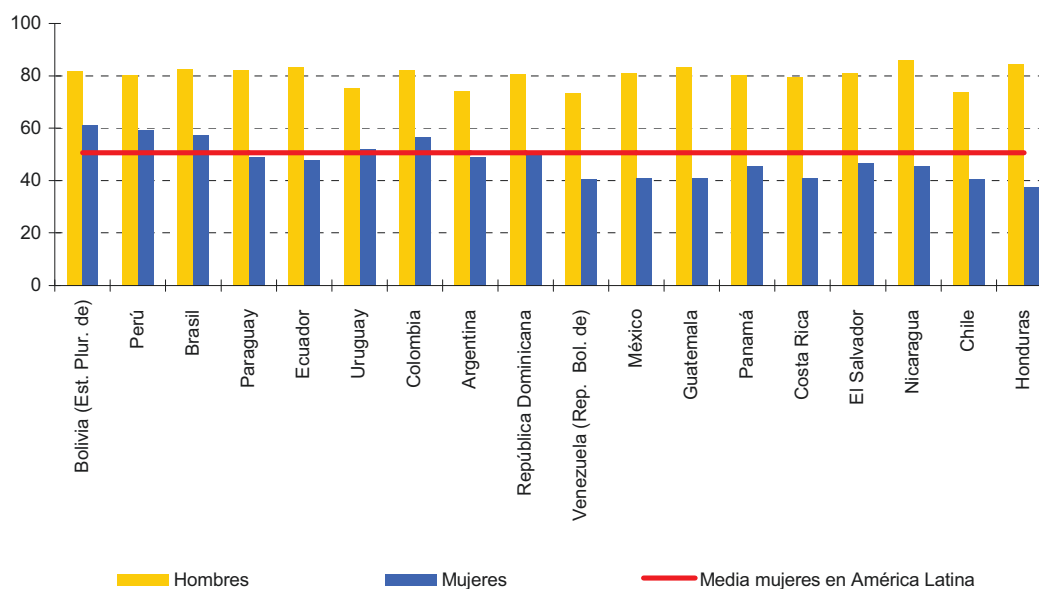
En las últimas décadas las crisis económicas en Latinoamérica, las transformaciones de los Estados y la orientación de las políticas sociales se encaminaron a privatizar la responsabilidad por el bienestar social, transfiriendo a otras esferas —familias, comunidades y mercado— tareas que en ciertos casos los

Estados dejaron de cumplir. Surgen también nuevas necesidades que se vinculan al aumento de la población dependiente de adultos mayores y al incremento generalizado de la actividad económica de las mujeres, en particular, aunque no exclusivamente, de las trabajadoras que son madres. Esto 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 terreno.

En América Latina las enormes desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la provisión desigual de cuidado familiar y social, lo que conforma un verdadero círculo vicioso. Quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad a pesar de tener menos miembros del hogar que cuidar. Y al contrario, aquellos que disponen de menores recursos para acceder a los cuidados mercantiles y que tienen más cargas de cuidado acumulan desventajas por el mayor peso del trabajo doméstico familiar, por las dificultades en el acceso a los escasos servicios públicos y la necesidad de recurrir a cuidadoras “informales”.

En todos los países de la región la tasa de actividad de las mujeres de 20 a 44 años con hijos aumentó en los últimos años, así como la aspiración de autonomía económica y de posibilidades de desarrollo personal. A su vez, es conocida la influencia que el tener hijos y particularmente más de uno, tiene sobre la tasa de actividad de las mujeres<sup>30</sup>. Sin embargo, la provisión pública de servicios de cuidado ha tenido escaso desarrollo. Los servicios para los más pequeños solo están dirigidos a los sectores más pobres de la población y 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; la situación es similar con los servicios destinados a los adultos mayores dependientes.

**GRÁFICO IV.1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR SEXO, 2007**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007* (LC/G.2356-P), marzo, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.08.II.G.1, 2008.

<sup>30</sup> Para el caso del Uruguay, por ejemplo, la tasa de actividad de las mujeres de 14 a 49 años es del 65,4% cuando no hay menores en el hogar, del 63,4% cuando hay un menor, del 55,4% cuando son dos los menores, del 48,2% cuando son tres y del 41,5% cuando hay cuatro y más menores en el hogar. Véase por ejemplo Batthyány, Cabrera y Scuro (2007).

Si bien, como se ha señalado en numerosos estudios en la región, la disponibilidad de ingresos propios ciertamente constituye un pilar en la autonomía de las personas, la libertad de las mujeres para optar a un trabajo remunerado está limitada por el equilibrio posible de establecer entre el trabajo remunerado y las responsabilidades dentro del hogar. Así, la naturaleza de las opciones que mujeres y varones enfrentan en la búsqueda de la igualdad de género dependen, en buena parte, del grado en que las políticas consideren de manera integrada los ámbitos del mercado laboral y del cuidado requerido por los miembros del hogar —niños, viejos, enfermos.

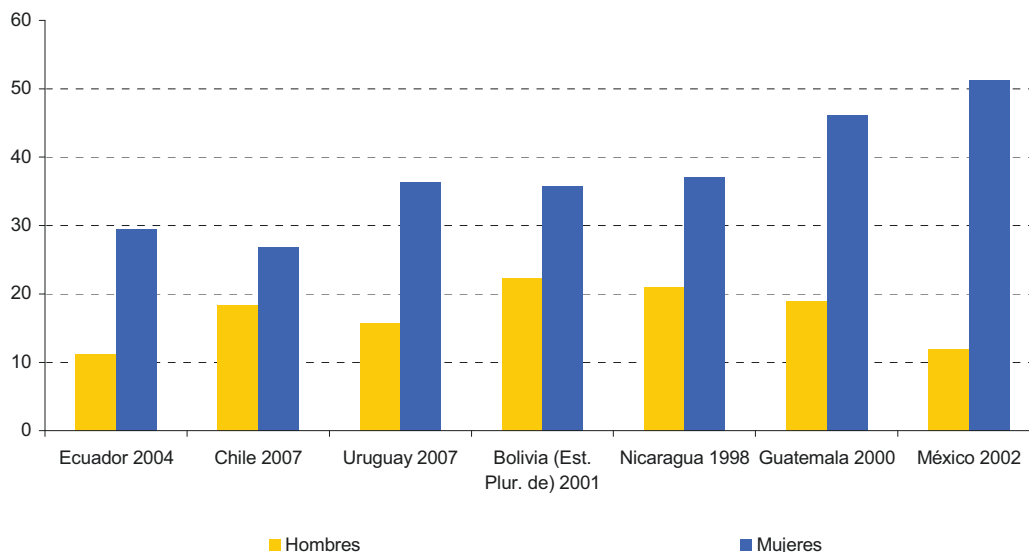
Un elemento bastante útil que se ha desarrollado en la región en los últimos años son las Encuestas sobre Uso del Tiempo (EUT), que nos permiten aproximarnos empíricamente a la división sexual del trabajo dentro de los hogares y observar cambios y permanencias. Aun cuando las EUT realizadas en los diferentes países no son comparables entre sí, pueden encontrarse tendencias interesantes<sup>31</sup>:

- la carga global de trabajo femenina es mayor a la masculina;
- los hombres tienen una menor participación e invierten menos tiempo en las actividades domésticas y de cuidado;
- las mujeres destinan en promedio más del doble de tiempo semanal que los varones al cuidado de niños y otros miembros del hogar. El mayor tiempo dedicado a estas actividades por las mujeres se incrementa de manera notable en los tramos del ciclo vital asociados a la tenencia de niños y niñas, mientras que en el caso de los varones, el tiempo permanece prácticamente constante durante todo su ciclo vital;
- la jornada de trabajo total de las mujeres dedicada a labores remuneradas y no remuneradas es mayor que la de los varones. La participación laboral remunerada de las mujeres es menor cuando existen niñas y niños en edad preescolar;
- cuando las mujeres trabajan remuneradamente, aun cuando lo hacen a tiempo completo, la distribución de las tareas domésticas y de cuidado sigue siendo desigual;
- el tiempo de trabajo remunerado en promedio de las mujeres es inferior al de los varones, debido a la necesidad de atender las responsabilidades domésticas y familiares; y
- el trabajo del cuidado de niños, enfermos y adultos mayores aumenta la participación y el tiempo invertido por las mujeres en las actividades domésticas. Además, este se incrementa con la presencia en el hogar de menores en edad preescolar, mientras que el de los hombres tiende a permanecer estable.

Las tendencias señaladas muestran la vigencia de la segmentación entre varones y mujeres, prevaleciendo los estereotipos de género asociados a la división sexual del trabajo tradicional. Una evidencia indiscutible en América Latina es la transformación de las familias y sus fuentes de ingresos, pero falta un proceso mucho más importante que es la transformación cultural. De acuerdo a los datos entregados por las Encuestas sobre el Uso del Tiempo, a pesar de la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado, ellas siguen dedicando muchas horas a las labores dentro del hogar. Los varones, en cambio, no han asumido de manera equivalente la corresponsabilidad de las tareas domésticas y de cuidado, sin embargo, el problema cultural no es solo masculino. El funcionamiento de las sociedades, en general —con sus reglas no escritas, instituciones y horarios—, aún descansa en el supuesto de que hay una persona dedicada por completo al cuidado de la familia. Esta situación afecta sobre todo a las mujeres —quienes ven limitadas sus alternativas laborales y se enfrentan a jornadas extenuantes—, y en particular a las más pobres, quienes de acuerdo a las estadísticas mencionadas, son las que más tiempo destinan a las tareas del hogar. El uso del tiempo tal como se da en la actualidad, reproduce las desigualdades socioeconómicas y de género que caracterizan a la región.

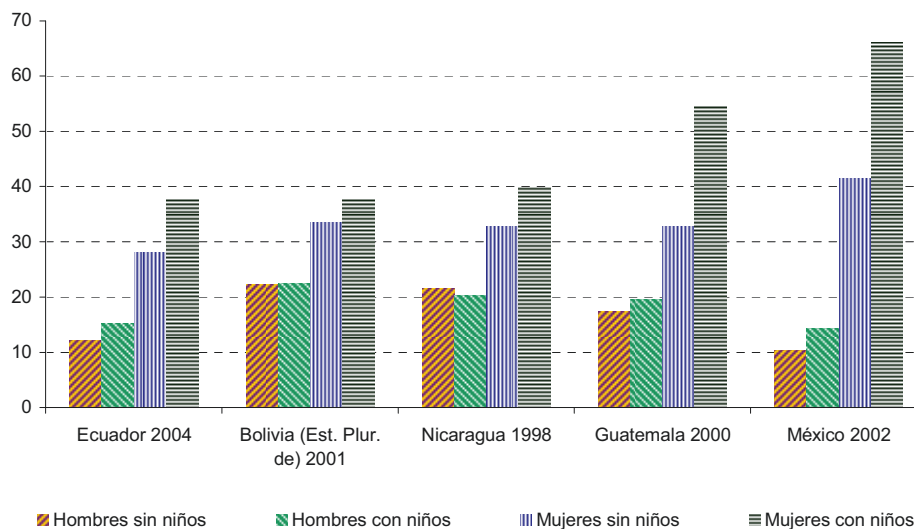
<sup>31</sup> Para más detalles de los avances en términos de encuestas sobre el uso del tiempo, véase “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades” de Vivian Milosavljevic y Odette Tacla (2007).

**GRÁFICO IV.2**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: PROMEDIO DE HORAS SEMANALES DESTINADAS A LOS QUEHACERES DEL HOGAR POR SEXO**



Fuente: Elaboración sobre la base de Vivian Milosavljevic y Odette Tacla, "Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades", serie Mujer y desarrollo, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.57, 2007; INE, 2008; Rosario Aguirre (ed.), Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay, Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Universidad de la República (UDELAR)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2009 e Instituto Nacional de Estadísticas (2009), Encuesta exploratoria de uso del tiempo en el gran Santiago ¿Cómo distribuyen el tiempo hombres y mujeres?, INE, Santiago.

**GRÁFICO IV.3**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: PROMEDIO DE HORAS SEMANALES DESTINADAS A LOS QUEHACERES DEL HOGAR POR SEXO Y PRESENCIA DE NIÑOS, ALREDEDOR 2000**



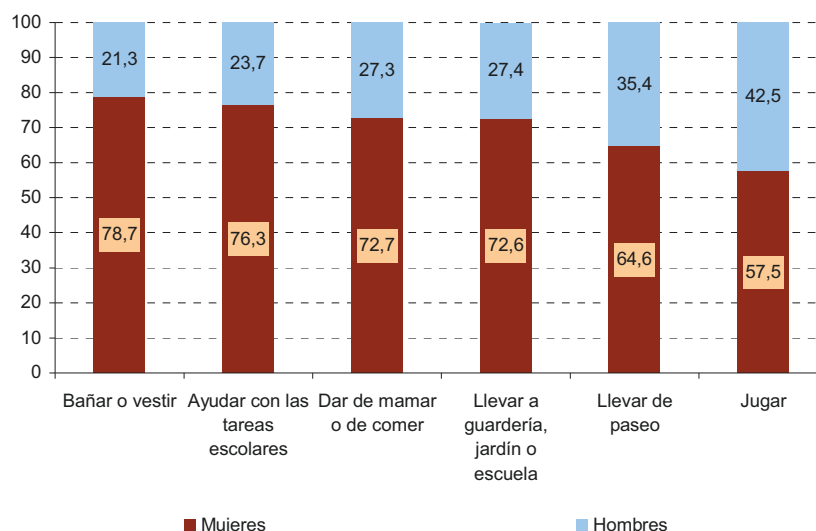
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Vivian Milosavljevic y Odette Tacla, "Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades", serie Mujer y desarrollo, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.57, 2007; INE 2008.

## C. Cuidado infantil: un caso particular de análisis

Un caso particular para analizar la naturaleza del contrato de género de las familias lo constituye el cuidado infantil, especialmente en los hogares biparentales. Las evidencias internacionales, regionales y nacionales nos muestran el rol preponderante de las mujeres y sobre todo de las madres en el cuidado infantil, en todas las tareas y para todas las edades de los niños. Estas labores son más intensivas y consumidoras de tiempo cuanto menor edad tiene el niño o la niña. A su vez, como mencionamos, las posibilidades de acceder a servicios de ayuda o cuidado están condicionadas por la edad de los niños y por el nivel económico de los hogares. La edad más demandante y con menor cobertura universal es la de los niños menores de tres años.

De acuerdo a los últimos datos disponibles de la Encuesta sobre Uso del Tiempo de 2007 para el Uruguay (Batthyány, 2009), los hogares en los que más tiempo se destina al cuidado infantil son aquellos con niños menores de tres años. La dedicación semanal en estos casos asciende a casi 40 horas. Cuando el menor de los hijos tiene de cuatro a cinco años, el número de horas se reduce de manera significativa (23 horas) y continúa descendiendo en los hogares donde la edad del niño más pequeño es superior a los seis años. A su vez —siempre analizando los datos para el caso del Uruguay—, la división sexual del trabajo de cuidado infantil dentro de los hogares sigue líneas de género muy definidas en el tipo de tareas que realizan mujeres y varones y también en la intensidad y cantidad de tiempo dedicado a ellas. La división no es solo cuantitativa, sino también cualitativa. Las mujeres participan y destinan más tiempo en prácticamente todas las tareas de cuidado infantil, pero además concentran su participación en aquellas que demandan cotidianidad, sistematicidad de horarios y obligatoria realización. Los varones por su parte, se involucran menos en el cuidado y su participación mayoritaria se da en las tareas que no demandan un desarrollo cotidiano y que son más flexibles en la dedicación de tiempo.

**GRÁFICO IV.4**  
**URUGUAY: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y VARONES EN LAS ACTIVIDADES DEL CUIDADO INFANTIL, EUT 2007**



Fuente: Karina Batthyány, "Cuidado de personas dependientes y género", *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Rosario Aguirre (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) /Universidad de la República (UDELAR)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2009.

La división cuantitativa del cuidado infantil no depende del trabajo remunerado que varones y mujeres realicen ni del tiempo destinado a este. Obsérvese en el siguiente cuadro que existe una diferencia significativa en todos los casos entre mujeres y varones, siendo la más marcada la que corresponde a los no ocupados en tareas remuneradas: las mujeres cuando no están ocupadas dedican casi cinco veces más tiempo que los varones en la misma situación. La brecha menor, de todas formas pronunciada al estar próxima a dos, se observa en los casos de los sobreocupados (con semanas de trabajo remunerado superior a las 40 horas).

**CUADRO IV.1**  
**URUGUAY: TIEMPO DEDICADO AL CUIDADO INFANTIL SEGÚN TIEMPO**  
**DESTINADO AL TRABAJO REMUNERADO POR SEXO, EUT 2007**

Horas semanales de TR	Mujeres	Hombres	Diferencia entre mujeres y hombres
No ocupado – 0 horas	14	3	4,7
Hasta 20 horas	16	6	2,6
21 a 40 horas	13	6	2,2
41 horas y más	11	6	1,8
Total	14	6	2,3

Fuente: Karina Batthyány, “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Rosario Aguirre (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Universidad de la República (UDELAR)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2009.

**CUADRO IV.2**  
**URUGUAY: PROPORCIÓN DE LAS TAREAS QUE REALIZAN HOMBRES**  
**Y MUJERES EN HOGARES BIPARENTALES, EUT 2007**

Cuidado de niños	Mujeres	Hombres	Relación entre mujeres y hombres
Darle de mamar o comer	79	21	3,8
Bañar y vestir algún niño	86	14	6,1
Llevar a la guardería, al jardín, o a la escuela	70	30	2,3
Llevar al centro de salud	74	26	2,8
Ayudar en las tareas escolares	79	21	3,8
Jugar con ellos	55	45	1,2
Llevar de paseo	63	36	1,7
Promedio total tareas	71	29	2,4

Fuente: Karina Batthyány, “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Rosario Aguirre (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Universidad de la República (UDELAR)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2009.

Atención particular —cuando se analiza la división sexual del trabajo dentro de las familias— merecen los hogares biparentales, en cuanto son el tipo de hogar en los que ambos miembros de la pareja conviven con sus hijos, compartiendo, por lo tanto, todo lo que implica la convivencia: techo, economía doméstica y las tareas de cuidado infantil. Y son, además, aquellos hogares que en teoría podrían ser más equitativos por encontrarse padres y madres presentes y en “igualdad de condiciones” para prestar atención y cuidado a sus hijos. Nuevamente de acuerdo al último dato disponible para el Uruguay, se observa que la proporción para el total de las tareas en los hogares biparentales realizadas por las mujeres es del 71%, mientras que la de los varones es del 29%. En otras palabras, para el conjunto de las tareas, las mujeres hacen dos veces y medio el trabajo que hacen sus cónyuges en los hogares biparentales.

La distribución de las tareas de cuidado infantil entre los miembros de la pareja en hogares biparentales dista bastante de ser equitativa, ya que se observa de forma notoria la preponderancia de las mujeres en todas ellas. La división sexual del trabajo dentro de los hogares biparentales en relación con el cuidado infantil está claramente marcada, debido a la sobreparticipación de las mujeres respecto de sus pares masculinos. Es, por lo tanto, en este tipo de hogares, en que ambos miembros de la pareja comparten un mismo hogar, donde la atención y el cuidado de los niños es una tarea que se distribuye de forma desigual.

La desigual distribución entre los miembros de la pareja de las tareas de cuidado infantil, podría atribuirse a que la carga de trabajo remunerado femenino es menor que la masculina, o incluso a que las mujeres “están en su casa para cumplir este tipo de tareas”. Sin embargo, si observamos la distribución de estas tareas entre los miembros de la pareja, en función de si alguno de ellos o ambos trabajan remuneradamente, encontramos que el tiempo semanal promedio que dedican las mujeres es siempre mayor al de los hombres. Como se observa en todas las situaciones, las mujeres dedican más tiempo al cuidado infantil que los hombres. Una mujer —en promedio— dedica 21 horas y media al cuidado infantil, mientras que un hombre en la misma situación dedica 13 horas. A su vez, en el otro extremo, una mujer ocupada con más de 40 horas laborales a la semana, dedica 14 horas, mientras que el hombre 9. Esto da una brecha del 1,5, por lo que la diferencia constatada no sería atribuible al trabajo remunerado, sino a la vigencia de contratos de género tradicionales que feminizan el cuidado infantil y lo convierten en una tarea “naturalmente” femenina. Por lo tanto, la responsabilidad o atribución principal del cuidado infantil de los menores está ligada a la esfera privada.

Recordemos, coincidiendo con lo expuesto en trabajos anteriores<sup>32</sup>, que uno de los indicadores del “contrato de género” definido por Pfau-Effinger (1993) es justamente el campo social, esfera privada o pública, a la que se asigna la responsabilidad prioritaria del cuidado y la educación infantil, lo que da cuenta de contratos más tradicionales o modernos de género<sup>33</sup>.

## D. Reflexiones a futuro

De acuerdo a los elementos planteados, se pueden sintetizar los principales conflictos de género que se presentan y que son recurrentes en la cotidianidad:

- la existencia en la práctica de una estructura tradicional de roles e identidades de género que, en el caso de la mayoría de las mujeres, se manifiesta en la asunción del rol de mujer cuidadora. En teoría esta división sexual del trabajo debería estar agotada y así, mujeres y

<sup>32</sup> Por ejemplo Batthyány (2004).

<sup>33</sup> Esta noción de contrato de género corresponde a la idea según la que en cada contexto nacional existe un consenso sociocultural en cuanto a las normas de interacción entre los sexos. La naturaleza del contrato de género en cada sociedad puede identificarse, según Pfau-Effinger, sobre la base de los siguientes indicadores: un primer indicador constituido por los campos sociales que conforman las esferas principales de integración social de los hombres y las mujeres; un segundo indicador es el grado de institucionalización de la igualdad, de la desigualdad o de la complementariedad entre los sexos en la sociedad; un tercer indicador está determinado por el campo social al que se asigna el cuidado y la educación de los niños de manera prioritaria (esfera privada-esfera pública); y un cuarto indicador es la importancia relativa de la vida en pareja comparada con otros tipos de modo de vida (familias monoparentales, unipersonales y vida comunitaria, entre otras).

hombres participarían de los diferentes ámbitos de la sociedad. En la práctica, esto no ocurre en condiciones de igualdad ni mucho menos con la misma intensidad en todos los países;

- la dinámica del mundo productivo que penaliza a las mujeres al superponer al rol de cuidadoras de otras personas el rol de productoras; y
- a pesar de que en algunos países los hombres han empezado a asumir las responsabilidades familiares y de cuidado, todavía son pocos los que lo hacen de manera efectiva y suficiente como para alterar la división sexual del trabajo predominante.

El trabajo de las mujeres y las transformaciones del mercado laboral y de las familias ponen en cuestión los supuestos del bienestar basados en la familia y en el ciclo vital característico. Los cambios en las formas de vivir en familia y los cambios en el mercado de trabajo no han provocado acciones públicas suficientes para atender a las nuevas necesidades sociales emergentes, especialmente las de cuidado. Comienzan a observarse en algunos países esfuerzos aún tímidos de análisis de las diferentes configuraciones posibles para resolver el reparto del trabajo de cuidado, sus aspectos financieros y su incidencia sobre la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el plano laboral y familiar.

Surge claramente la necesidad de abordar el tema de la división sexual del trabajo, sobre todo en relación con el trabajo no remunerado doméstico y de cuidado como un problema público y no como un problema privado. En primer lugar, porque los hechos relativos al cuidado de los dependientes no son algo propio y exclusivo de la esfera privada, sino que deben formar parte del debate sobre los derechos de ciudadanía y sobre la democracia. En segundo lugar, porque tanto las ciudadanas como los ciudadanos son autosuficientes y dependientes, a la vez, por más que haya períodos de la vida en que prevalece la autosuficiencia y otros en los que prevalece la dependencia. La consideración del cuidado y de la dependencia conduce a tener en cuenta que dependemos unos de otros y que todas las personas necesitan de las familias, de la sociedad y de la comunidad, pues estas les proporcionan soporte a lo largo del curso de la vida. En tercer lugar, porque siendo las mujeres quienes contribuyen en forma desproporcionada al bienestar social por medio de todos los servicios no remunerados, es justo que deban subirse los presupuestos en aquellas partidas que afectan mayor y directamente a las mujeres, como es el caso del cuidado de las personas dependientes –niños, mayores, enfermos y minusválidos, entre otros.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, se trataría de encontrar el punto óptimo de encuentro que evite los dilemas que suelen enfrentar las mujeres en las sociedades contemporáneas:

- las situaciones en las que la mujer se ve forzada a elegir entre tener hijos y trabajar;
- la situación falsamente emancipadora que incentiva tan solo la inserción profesional de la mujer, lo que es una evidente violación de sus derechos reproductivos; y
- la opción claramente conservadora de familismo extremo, que tan solo protege la permanencia de la mujer en las actividades de cuidado, comprometiendo sus posibilidades de ingresar o de volver al mercado de trabajo.

La creación de un nuevo contrato de género en el sistema de bienestar no se realizará de forma automática; es un cambio estructural imprescindible y necesita de algo más que voluntad política. Es fundamental una orientación de las políticas públicas hacia el objetivo de modificar la división sexual del trabajo tradicional y establecer como principios básicos de funcionamiento el de la corresponsabilidad. En el ámbito privado el objetivo es promover cambios culturales que flexibilicen la división sexual del trabajo. En el ámbito público se trata de impulsar el cuidado como responsabilidad social.

El Estado puede sensibilizar a la población —mediante la educación formal y los medios de comunicación— para apoyar las transformaciones de pautas, costumbres y valores y las subjetividades que demandan la modificación de los contratos de género y generacionales. Se trata, por lo tanto, de promover un nuevo contrato que permita compartir el trabajo asalariado, las responsabilidades familiares y el cuidado de las personas dependientes, el poder y la toma de decisiones, en definitiva compartir la vida.



## Bibliografía

- Aguirre, Rosario (ed.) (2009), *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Universidad de la República (UDELAR)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- (2008), “El futuro del cuidado”, *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, Irma Arriagada (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/SIDA, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/ (UNIFEM)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Aguirre, Rosario y Karina Batthyány (2005), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. La encuesta Montevideo y Área Metropolitana 2003*, Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Universidad de la República (UDELAR).
- Arriagada, Irma (coord.) (2007), “Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina”, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), *Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345—P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97.
- Batthyány, Karina (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Rosario Aguirre (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE)/Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Universidad de la República (UDELAR)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- (2004), “Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?”, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Batthyány, Karina, Mariana Cabrera y Lucía Scuro (2007), “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perspectiva de Género” [en línea], *Ine.gub.uy*, <<http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20Genero%20final.pdf>> ulta: septiembre de 2009.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007* (LC/G.2356-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.08.II.G.1.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2009), Encuesta exploratoria de uso del tiempo en el gran Santiago ¿Cómo distribuyen el tiempo hombres y mujeres?, INE, Santiago.
- INE (2008), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay. Módulo de la Encuesta continua de hogares*. [en línea] <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uso%20del%20tiempo%202007/Documento%20Uso%20del%20Tiempo%20y%20Trabajo%20no%20remunerado.pdf>>. Fecha consulta: septiembre 2009.
- Milosavljevic, Vivian y Odette Tacla (2007), “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.57.
- Pfau-Effinger, Birgit (1993), “Modernisation, culture and part time work”, *Environment and Planning*, año 26, N° 9, Copenhague.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), “Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social” Santiago.

## **V. Matrimonio y divorcio, el doble atolladero. Notas de un estudio cualitativo sobre el caso español<sup>34</sup>**

---

**Montserrat Solsona Pairo<sup>35</sup>**

En este artículo haré referencia a un estudio cualitativo realizado en España sobre las biografías familiares de hombres y mujeres que han vivido la ruptura de una unión en la que hubo hijos. Dicho estudio forma parte de un proyecto más amplio sobre las trayectorias familiares después del divorcio, desde una perspectiva de género y de diversidad territorial, con una doble aproximación metodológica: cuantitativa y cualitativa. La primera para elaborar un atlas del divorcio y del posdivorcio en Europa, y la segunda para comprender mejor los procesos de ruptura y posruptura de una unión<sup>36</sup>. Me centraré en algunos aspectos del diseño metodológico de la investigación cualitativa y en los resultados alcanzados en dos aspectos: el divorcio como punto de inflexión biográfico y la (re)construcción de las maternidades y las paternidades después de un divorcio.

---

<sup>34</sup> Este trabajo debe considerarse producto de los proyectos “Trayectorias familiares después del divorcio. Género, parentesco y territorio” subvencionado por el Plan Nacional I+D+i del Ministerio de Educación y Ciencia (referencia SEJ2005-03764/GEOG) y “Familias reconstituidas y equidad de género: nuevas paradojas” (referencia CSO2008-00654) financiados por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

<sup>35</sup> Investigadora. Centre d’Estudis Demogràfics, Universitat Autònoma de Barcelona.

<sup>36</sup> Véase Carles Simó, Jeroen Spijker y Montserrat Solsona (2009).

Quiero aclarar que el título de esta conferencia no es mío, sino de la socióloga feminista francesa Christine Delphy, actual responsable de la investigación del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) en París. Ella escribió un artículo sobre los aspectos económicos del matrimonio en 1974<sup>37</sup>, que se tradujo al castellano en 1982 como *Matrimonio y divorcio, el doble atolladero*, y que yo localicé hace unos años cuando iniciamos en el Centre d'Estudis Demogràfics una línea de investigación sobre los factores determinantes y las consecuencias del divorcio<sup>38</sup>. En él la autora desarrolla su teoría sobre el matrimonio, que según ella es una institución por medio de la cual se extrae un trabajo gratuito de una categoría de la población, las mujeres esposas. Delphy defiende dos planteamientos de interés para nuestro estudio sobre las trayectorias familiares posdivorcio. La primera es que el divorcio no contradice el matrimonio en el plano institucional y la segunda, que el divorcio revela la auténtica naturaleza del matrimonio y viceversa. En sus propias palabras:

“El divorcio revela ciertos aspectos institucionales del matrimonio, los pone de relieve o hace entrar en acción algunos aspectos que solo estaban latentes, el estado de divorcio arroja luz sobre la institución del matrimonio desde un determinado ángulo. Recíprocamente puede decirse que el matrimonio arroja luz sobre el divorcio: determinados aspectos del estado de matrimonio aclaran la institución del divorcio y, sobre todo, se perpetúan en el estado del divorcio” (Christine Delphy, 1982, pág. 66).

Esta idea me pareció muy reveladora desde el principio, y al abordar la reconstrucción de los vínculos paterno/materno filiales después del divorcio ha cobrado todo su sentido, porque al analizar cómo encajan las trayectorias familiares posdivorcio con las relaciones familiares establecidas durante la unión, hemos aprendido mucho de ambas instituciones —matrimonio y divorcio— y sobre la difusa frontera que se desplaza entre ellas.

## A. La metodología biográfica diseñada

El objetivo de este estudio cualitativo sobre biografías familiares posdivorcio, cuyo trabajo de campo se realizó en la primavera de 2008 en España, es estudiar los procesos de ruptura de unión a partir de los hechos y las percepciones biográficas que emanan de las narraciones de los protagonistas. Los hechos hacen referencia a la constitución de la unión, al nacimiento de los hijos, a la ruptura de la unión y a las nuevas uniones y fecundidades después de esta. Las percepciones biográficas se refieren al significado que las personas atribuyen a la ruptura de la unión en su biografía familiar (y otras biografías relacionadas) y de los elementos que intervienen en la redefinición de las relaciones de parentesco que todo divorcio comporta<sup>39</sup>. Ello en un contexto en el que las normas sociales establecidas respecto de cómo preservar o no los vínculos familiares biológicos (o políticos, derivados de la existencia de hijos antes de la ruptura de una unión) tienen un claro sesgo de género.

La metodología diseñada es deudora de las encuestas biográficas implementadas en diferentes países desde principios de los años ochenta, para aplicar métodos estadísticos en construcción para el análisis demográfico de las biografías<sup>40</sup>. En estas encuestas, a menudo se recaba información acerca de biografías determinadas, como la biografía laboral, educativa, familiar y residencial<sup>41</sup>. En nuestro caso, se toma como columna vertebral la biografía familiar y se deja a los entrevistados que seleccionen los

<sup>37</sup> Véase Delphy, Christine (1974 y 1982).

<sup>38</sup> Véase Houle y otros (1999); Treviño y otros (2000); Simó y Solsona (2003); Solsona y Simó (2007); Solsona y otros (2007); Simó y Solsona (2010).

<sup>39</sup> Aquí utilizo el término de divorcio o ruptura, indistintamente, para referirme a ruptura de un matrimonio y de una unión consensual, tal como es habitual en la literatura demográfica.

<sup>40</sup> Los principios del análisis demográfico de las biografías se presentan con mucha claridad en el libro ya clásico de Daniel Courgeau y Éva Lelièvre (1989).

<sup>41</sup> La encuesta de 1981 del Institut National d'Études Démographiques (INED), conocida como la 3B, se centraba en tres biografías: familiar, profesional y migratoria (véase Courgeau, 1985). La Encuesta Sociodemográfica, implementada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en España en 1991, añadió la cuarta biografía: la educativa.

acontecimientos más importantes de su vida y aquellos que dan sentido a la historia que ellos mismos van construyendo en torno a la constitución de la unión, el nacimiento de los hijos y el proceso de ruptura y posruptura.

Para la confección de la muestra se ha optado por establecer la existencia de hijos antes de la ruptura de la unión como denominador común. No se ha establecido ninguna condición respecto de cuál ha sido esta trayectoria familiar posruptura (nuevas uniones, nuevas maternidades y paternidades), ni respecto a la edad de los hijos (de niños a adultos jóvenes), ni al tipo de unión (matrimonio o cohabitación). Sin embargo, para evitar intervenir en momentos demasiado sensibles de las biografías de ruptura, sí se ha puesto como condición que la ruptura de la unión hubiera acontecido entre tres y 15 años antes del momento de la entrevista. Asimismo, se ha elegido entrevistar a personas pertenecientes a las generaciones nacidas cerca de la década de 1950<sup>42</sup>, precursoras del divorcio en España, que registran el mayor porcentaje de población divorciada en los últimos censos. Por la misma razón, el trabajo de campo se ha realizado en diversas áreas metropolitanas de España (Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla), donde la incidencia del divorcio es mayor (Solsona y Simó, 2007). De forma expresa, y por querer centrar el estudio en los aspectos relacionales más que en los aspectos materiales, se ha buscado que los entrevistados pertenecieran a un grupo social homogéneo en cuanto a nivel educativo y condición económica, por lo que la mayoría de los entrevistados tiene estudios universitarios y desarrolla su actividad profesional en el ámbito de la cultura y los negocios. Son asalariados o profesionales liberales en ramas de actividad diversas del sector terciario —arquitectura, arte, gestión de empresas, docencia, investigación, editorial, administración pública, entre otras. Esto no quiere decir que ignoremos que las consecuencias económicas del divorcio son importantes, también para este grupo social, y tienen un sesgo de género bien claro, sino que el foco del presente estudio no está puesto en este ámbito<sup>43</sup>.

Para el trabajo de campo, después de una etapa previa en la que se realizaron cuatro entrevistas piloto (dos mujeres y dos hombres en la primavera de 2007) para poner a prueba un guión mínimo para estructurar la entrevista, se hicieron, durante la primavera de 2008, 26 entrevistas en profundidad semidirigidas (a 13 hombres y a 13 mujeres, sin ninguna relación entre ellos), de una duración aproximada de dos horas. Todas las personas entrevistadas cumplen con los requisitos definidos más arriba.

En el trabajo de campo las entrevistas se estructuran en torno a cinco preguntas que impulsan un monólogo pausado en relación con el proceso de ruptura y las experiencias afectivas después de esta: hálbame de tu familia; ¿cómo viviste tu proceso de ruptura?, ¿cómo te ha ido después de la ruptura?, ¿cómo vives tu situación actual? y ¿crees que los hombres y las mujeres siguen caminos diferentes después de una ruptura? La intervención oral de la entrevistadora es mínima, prácticamente se limita a construir un material gráfico sobre su genealogía y su curso de vida mientras la persona entrevistada (re)construye su historia. Para cerrar la narración sobre experiencias muy sensibles de sus vidas, de una forma suave y lúdica, pedimos a las personas entrevistadas asociar determinadas palabras (sobre conceptos fundamentales de su monólogo en voz alta: amor, sexualidad, vínculo afectivo, estar en casa, hijos, padres, entre otros) con colores, formas y música. De manera que durante la entrevista, en paralelo con las cinco preguntas básicas, utilizamos tres recursos adicionales: i) diagrama de las relaciones de parentesco y vínculos afectivos; ii) líneas de vida de las biografías múltiples; y iii) juego de palabras.

Para proceder al análisis de las entrevistas, que han sido transcritas íntegramente<sup>44</sup>, se ha optado por una perspectiva temática<sup>45</sup>, la que supone que renunciamos a intentar encontrar un significado o sentido a cada una de las 26 biografías (de biografías múltiples) recogidas, y en su lugar, tomamos en

<sup>42</sup> Son personas nacidas del 1 de enero de 1948 al 31 de diciembre de 1968, es decir, que tenían entre 40 y 60 años en el momento de la entrevista.

<sup>43</sup> Sin embargo, este será el objeto de estudio de nuestro proyecto “Posdivorcio y vulnerabilidad social en España: experiencias de los hombres y las mujeres en el ámbito económico y de la salud” (referencia CSO2009-09891 del Ministerio de Ciencia e Innovación de España, MICINN), a desarrollar en el período 2010-2012.

<sup>44</sup> Como agradecimiento a su colaboración, la transcripción completa de su entrevista ha sido entregada a cada una de las personas entrevistadas.

<sup>45</sup> Véase Blanchet y Gotman (1992).

cuenta elementos significativos del conjunto de discursos en diferentes aspectos y los sumamos e integramos. El objetivo es develar los factores explicativos, o más bien relacionados con la biografía familiar y en particular con el proceso de ruptura y posruptura de la unión. De este modo, las narraciones permiten conocer la importancia que los biógrafos atribuyen a los acontecimientos que construyen sus biografías (la familiar y las relacionadas), identificar nudos biográficos, es decir, aquellos hechos que marcan un antes y un después en el curso de vida, y dar sentido a la superposición de biografías múltiples que definen tiempos con ritmos distintos que se interrelacionan entre sí y tiñen con una tonalidad diferente cada etapa de la vida. En esta tarea, el análisis del material gráfico ha sido crucial.

Para gestionar la información de las entrevistas realizadas y facilitar el análisis temático posterior, se ha utilizado el programa informático de análisis textual Atlas-ti, diseñado especialmente para el análisis textual. La principal ventaja de este programa es la capacidad de gestionar mucha información, tras codificar las 26 entrevistas realizadas y definir previamente las dimensiones y categorías de análisis<sup>46</sup>. Así, por ejemplo, para referirnos a las paternidades y maternidades después de un divorcio hemos localizado en las narraciones biográficas cinco grandes dimensiones: el vínculo (del padre o madre divorciado con los hijos de la primera unión); la ruptura; la práctica de la paternidad o maternidad (maternazgo y paternazgo); las nuevas uniones posdivorcio; y las nuevas maternidades o paternidades posdivorcio y su ensamblaje con los hijos de la pareja anterior<sup>47</sup>.

Cada una de las dimensiones se ha desagregado en dos categorías para poder analizar los textos y, posteriormente, poder validar, siguiendo el planteamiento de Christine Delphy las siguientes hipótesis: i) que hay una relación dialéctica entre el divorcio y el matrimonio, de tal manera que son dos instituciones diferentes que se contienen una a la otra; y ii) que en virtud del modelo tradicional de roles parentales: el maternazgo y la maternidad se identifican una con la otra, y se presupone; mientras que la paternidad (a nivel simbólico) y el paternazgo (la práctica del cuidado de los hijos), se sitúan en universos distantes, y su identificación —más volitiva que real— se debe demostrar o construir. En consecuencia, las categorías utilizadas para cada una de estas cinco dimensiones se construyen desde una perspectiva de género y son dicotómicas, de forma que una corresponde al rol femenino y la otra al rol masculino, tal como se expresa a continuación: i) vínculo con los hijos: prioridad por ellas, obligación por ellos; ii) ruptura con los hijos: madre no rompe, padre rompe; iii) maternazgo/paternazgo: madre presente, padre ausente; iv) nuevas uniones: para las madres, difícil matrimonio, hijos previos y nueva pareja; para los padres, compatibilidad entre una nueva pareja y los hijos anteriores; y v) nueva maternidad/paternidad: nueva maternidad no factible, paternidad deseada.

Estas categorías, por definición y en función de la teoría sociológica sobre las identidades de género y roles parentales y conforme a las evidencias empíricas con respecto a la custodia de los niños después de un divorcio, están claramente predisponiendo los resultados según un sesgo de género. Ahora bien, a la hora de codificar una categoría que hace referencia al rol de la mujer madre (por ejemplo, madre presente) puede darse en una entrevista realizada a un hombre padre, si este cumple aquel rol en principio atribuido a una mujer y, viceversa, el rol de hombre padre puede darse en una mujer. Es decir, el maternazgo puede ser llevado a cabo por el padre y el paternazgo puede ser ejercido por la madre. Así, cuando el modelo tradicional es reemplazado, hablaré de contramodelo.

## **B. La familia no es un sustantivo, es un verbo**

A luz de los resultados es posible afirmar que la familia no es un sustantivo, sino un verbo, es decir, que su configuración se reconstruye de forma permanente a lo largo de la vida, siendo el divorcio un punto de inflexión en la biografía individual que impulsa cambios no solo en la biografía familiar, sino en

<sup>46</sup> Agradezco el empeño de Laia Ferrer, que en sus funciones de técnica investigadora del proyecto, insistió en la utilización de este programa en aras de las ventajas de su sistema de codificación. Así, mi conocimiento directo de las 26 biografías, por haberlas realizado personalmente, puede ser ordenado y presentado de forma más sistemática.

<sup>47</sup> Véase Solsona y Ferrer (2009).

diferentes dimensiones vitales. Por tratarse de la ruptura de uniones con hijos, se espera y se constata, una gran centralidad de los hijos tanto en la percepción de la propia familia como en las múltiples biografías que siguen al posdivorcio.

Tras una ruptura de unión las formas familiares se diversifican. Su tamaño se amplía apelando a vínculos de sangre o políticos (mi familia, la familia de mis hijos), vínculos de convivencia o no (quién vive en el hogar) y de afinidad o de amor (familia de elección)<sup>48</sup>. Los vínculos de sangre, ascendentes y descendentes, pueden ser de solo dos generaciones (yo y mis hijos), de tres (padre, madre, o padres, yo y mis hijos) o cuatro (cuando incluyen los abuelos); los vínculos colaterales pueden incluir los hermanos, los sobrinos y sobrinas. El divorcio no está reñido con la inclusión de parientes políticos (de la relación anterior) dentro de la propia familia, la ruptura de una unión divide la vida en dos partes diferenciadas, pero no del mismo modo a la parentela adquirida con el nacimiento de hijos comunes. Las mujeres madres, en general, no incluyen a la ex pareja dentro de la propia familia —aunque también hay excepciones en este sentido—, pero sí pueden incluir a su ex suegra o a los sobrinos de su ex marido; es decir, los abuelos de los hijos y los primos de los hijos. La familia de elección tiene también su lugar en la configuración de la propia familia. Las amigas que comparten el trabajo de amar, el cuidado de los hijos, son consideradas las verdaderas hermanas. En definitiva, en el posdivorcio para las madres, pero también para los padres, los hijos son el vínculo afectivo familiar más importante. Son las únicas personas que indiscutiblemente siempre forman parte de la propia familia, incluso en caso de haber constituido una nueva unión, el único engranaje indiscutible de la cadena familiar son los hijos, y en segundo lugar, están los propios padres, porque como dice Alejandra, una de las mujeres entrevistadas (nacida en 1966 y con 1 hijo antes del divorcio), “los padres y los hijos no te fallarán nunca, las parejas son otra cosa”.

## 1. El divorcio, un punto de inflexión biográfico

En este proceso de amor y desamor, según el testimonio de nuestros 26 biógrafos y biógrafas, ni las transiciones ni los estados son nítidos. En unos casos constituye un proceso discontinuo, con diversas rupturas temporales, y en otros, la crisis se asienta de una sola y definitiva vez. Cuando el proceso es muy largo, se producen transiciones, cambios de estado que tienen vuelta atrás; por ejemplo, separaciones de residencia temporales. La argumentación de los actores sociales es que no hay acuerdo entre los cónyuges respecto de la decisión de separarse; circunstancia que da lugar a una serie de estrategias que mantienen la relación en una situación aparentemente estancada, si bien ante el binomio insatisfacción-responsabilidad maternal, la responsabilidad gana la partida. Entre las modalidades de crisis continua nos encontramos con uno de los factores que aparece de manera frecuente como “determinante” del divorcio: una unión a temprana edad. En ocasiones el matrimonio sobreviene sin haberlo decidido de forma consciente y más tarde llega un momento en el que se cae en la cuenta de que a dicha relación le falta algo esencial. Una modalidad distinta de crisis, continua e intensa, se da cuando después de un largo período de convivencia sin cuestionamientos, la persona descubre que está en una situación que no responde a los deseos de su fuero interno. En ocasiones, nuestras biógrafas y biógrafos, pueden identificar un factor desencadenante claro, una pasión; otras veces la decisión de romper proviene de una situación crónica insufrible, sin sentido, sin amor, en el que el interés por la otra persona desaparece, y una comienza a no reconocerse a sí misma. Para las mujeres, a menudo, la separación física comporta una ruptura definitiva de los vínculos afectivos. El padre de sus hijos es una persona a la que en general se le quiere bien, pero con la que ya no hay nada. Para los hombres, a veces, la ruptura definitiva del vínculo no se produce nunca. Es una mezcla de sentido de responsabilidad, de protección, de derecho a gestionar la vida de quien fue su esposa y también de propiedad. Incluso en el caso de haber iniciado otra relación afectiva, en ocasiones se les hace difícil renunciar a su rol anterior. Pero este sentimiento de pertenencia también puede formularse en femenino: “me divorcio de ti, pero eres mío”.

<sup>48</sup> Resultados parecidos se encuentran en Castrén (2008).

El divorcio es un nudo biográfico, un punto de inflexión clave que divide la vida en dos partes. Así lo sienten nuestras biógrafas y biógrafos. Es el final de una etapa y el anuncio de una nueva<sup>49</sup>. Es una profunda crisis y a la vez una gran oportunidad. El divorcio no es solo el “resultado de”, sino un “impulso para”<sup>50</sup>. Un impulso para innovar en el ámbito profesional, para iniciar unos estudios que siempre se habían querido hacer y estaban allí postergados, para cuidar de sí mismo o de sí misma, de buscar una relación sexual satisfactoria, para realizar un viaje aplazado en diversas ocasiones o para luchar hasta conseguir la casa de los sueños. Además para tener una nueva pareja y más hijos, para expandir o ampliar la propia familia o para construir una nueva.

Entre las biografías relacionadas, la centralidad de los hijos en la vida de los divorciados y las divorciadas es evidente. Casi todo cuanto acontece por decisión propia en la vida está mediatizado por las necesidades y las experiencias de los hijos, en especial durante su infancia y adolescencia. Así, por ejemplo, la decisión de constituir una nueva unión, puede quedar aplazada o simplemente descartada por dar absoluta prioridad a los hijos. No se renuncia a tener relaciones sentimentales estables, pero sí a formar una nueva unidad residencial común. En el caso de los hombres, que no residen de forma habitual con sus hijos, esta opción es todavía más común. Por medio de la relación con los hijos, o independiente de esta relación, la trayectoria de la ex pareja también está muy presente en las narraciones de nuestros biógrafos. Esta presencia adopta diferentes tonalidades: comparación, rivalidad, vigilancia o bien respeto, cariño y compañía.

En segundo lugar, aparece la biografía de la salud, que como sabemos suele ser una prioridad en la vida de todos. Puede tratarse de la salud de la persona, la salud de los hijos, la salud de los padres o la salud de la ex pareja. Cuando se trata de la propia salud, se habla de salud física, emocional, mental y espiritual. Se pone de manifiesto que una vulnerabilidad subyacente en todos los seres humanos se activa en esta situación de crisis, y conviene cuidarse para evitar daños mayores. Esta vulnerabilidad tiene una expresión más fuerte entre los hombres, por haber vivido experiencias de exclusión durante el matrimonio (sexuales) y en la etapa posterior al divorcio (difícil contacto con los hijos), nunca antes imaginadas. Sin embargo, a menudo se buscan recursos para comprender mejor el proceso de ruptura y adquirir herramientas para afrontarlo, como terapias o grupos de ayuda mutua.

En tercer lugar, aparecen las historias de amor y la sexualidad como historias independientes de la biografía familiar, con relaciones de pareja que se formalizan y se socializan dentro del grupo de personas más cercanas y forman parte de la intimidad compartida. Las historias de amor no se comparten, pertenecen a la intimidad privada y en muy diversas acepciones: como forma de satisfacer las necesidades afectivas, como forma de luchar contra el aislamiento, como algo natural de la vida<sup>51</sup>. Por último, y en cierta forma relacionado con lo anterior, después de una ruptura de unión, algunas personas, hombres y mujeres, dan mucha importancia a preservar un espacio propio, un espacio absolutamente privado, razón por la que, a pesar de mantener relaciones sentimentales y sexuales estables no dan el paso, de forma consciente y deliberada, a compartir el mismo techo. Este espacio absolutamente privado puede ubicarse en el hogar que se comparte con los hijos de forma permanente o esporádica, pero en cualquier caso, su colonización está vetada a esta nueva pareja afectiva.

## **2. (Re)construcción de las maternidades y las paternidades después de un divorcio**

Hemos explorado las fronteras difusas y los territorios comunes entre el divorcio y el matrimonio, a partir de las narraciones de nuestros biógrafos y biógrafas sobre la (re)construcción de la maternidad y la

<sup>49</sup> Laborde y Altri (2007, pág. 572) a partir de la encuesta *Biographies et entourage*, encuentran que estar divorciado (o viudo), sobre todo para los hombres, aumenta la probabilidad de articular la vida en un número de períodos biográficos superior a la media, contrariamente al hecho de estar casado. Véase Caroline Laborde, Éva Lelièvre y Géraldine Vivier (2007).

<sup>50</sup> Véase Montse Solsona (2009b).

<sup>51</sup> Sobre la transformación de la intimidad véase Anthony Giddens (1992).

paternidad tras el divorcio<sup>52</sup>. Siguiendo el modelo tradicional de roles parentales esperábamos: que la centralidad de los hijos e hijas fuera más marcada en la vida de las mujeres que en la de los hombres; que fuera habitual que los hijos se quedaran con la madre tras la ruptura de la unión y que los padres se fueran del hogar; que el maternazgo se ejerciera en plenitud y que el paternazgo fuera más puntual; que hubiera compatibilidad total entre una nueva unión de los hombres padres y los hijos previos, y en cambio fuera difícil hacer compatible una nueva unión de la madre y el cuidado de los hijos de la unión anterior; y por último, que los padres se decidieran más fácilmente a ser padres de nuevo, mientras que para las madres este fuera un escenario poco factible. Pero, ¿qué nos han ofrecido las narraciones de nuestras biógrafas y nuestros biógrafos?

Los testimonios de las mujeres y de los hombres que hemos entrevistado corroboran el modelo esperado respecto de la centralidad de los hijos, pero para ambos sexos. Padres y madres, en el momento de la entrevista, atribuyen un rol central y un valor incomparable a la existencia de sus hijos e hijas. Ahora bien, la calidad de este vínculo, la práctica concreta de la maternidad y la paternidad es diferente según el género. Podemos decir que el maternazgo se configura como una obligación ineludible, en tanto el paternazgo se entiende como un derecho y no como una obligación. Las mujeres madres están cansadas por el hecho de estar siempre cuidando de los hijos e insatisfechas de la contribución de los padres, en términos de dinero y de tiempo de cuidado. Los hombres padres, a su vez, se mueven entre dos polos: el de la satisfacción, una visión casi idílica de la paternidad e incluso de la cooperación entre padre y madre por la buena empresa conjunta del paternazgo y el maternazgo, que tropieza frontalmente con el otro polo representado por la imposibilidad de ejercer el paternazgo, cuando se convierte en un derecho formal difícil de conquistar.

Asimismo, respecto del momento de la ruptura y la práctica de la maternidad y paternidad, hemos encontrado ejemplos del modelo tradicional y también aquellas excepciones nítidas a él que nos permiten hablar sin duda de contramodelos. El patrón más generalizado es que en el momento de la ruptura los padres abandonen el hogar. Consideran que es lo correcto para no lastimar a los hijos, que es mejor marchar sin drama, sin hacer ruido y que a veces no vale la pena ni coger el cepillo de dientes para que los hijos e hijas no lo noten, no sufran. Detrás de esta actitud también hay un sentimiento de culpabilidad. En ocasiones, esta aparente paz es impuesta por la madre. Teóricamente “no pasa nada”, pero si es un silencio impuesto, no es señal de un buen augurio. Algunos hijos se apuntan al silencio que plantea uno de los progenitores. Sin embargo, otros se enfadan, reaccionan, gritan o no quieren saber nada. Pero no todos los padres se van de casa. El contramodelo existe, y este se da cuando antes de la ruptura el padre era el cuidador principal. Es el caso de Patrick, padre de tres hijas, pese a pensar que este papel de cuidador principal lo habría desempeñado mejor la madre de las niñas. Patrick lo relata así:

“Entonces cuando planteamos el tema de la separación, pues como la carga de las crías siempre la había llevado yo, más fuerte, pues lo más normal [...] Yo pienso que la madre para las hijas es más importante que el padre y en este sentido yo he estado mucho con ellas, pero la madre es más importante. Por una cuestión de afinidad, de entendimiento, es más fuerte. Entonces yo le decía sobre todo a las niñas, pero no acababa de cuajar siempre había la cosa esta del trabajo y luego encima pasó esto, que se enamoró [...] Entonces bueno, claro, hubo una época que me parece que duró un año, un año y medio, quizás un par de años, que las niñas estaban principalmente conmigo y que los fines de semana se iban con Mar. Fue una época muy difícil porque, para mí, no tanto porque yo adquirí esta independencia y hacía más o menos, pero para las crías sí, les resultaba muy duro ir con la madre, a la cual yo siento que culpabilizaban y también a Fausto y entonces era muy difícil porque a veces ellas iban el fin de semana volvían y hacían críticas. Yo nunca les permití [...] Porque me parecía a mí que ellas buscaban un punto, una grieta donde yo pudiera, cómo te diré, donde yo pudiera darles pie a que se desahogaran contra su madre y contra

<sup>52</sup> Véase Groupe de Réflexion sur l'Approche Biographique (2006).



Fausto, principalmente contra Fausto y yo no les di pie. Es decir ‘no, no, ¡tenéis que respetar!’ e incluso les decía ‘sed listas y aprovechad esta situación, conocéis a otra persona, Fausto tiene otras experiencias de la vida, tiene unos conocimientos diferentes a los míos, fijaros, contrastad, aprended de la situación’” (Patrick, 1960, tres hijas).

Patrick que se hace cargo de las tres niñas hasta que al cabo de un tiempo su ex pareja le pide la custodia compartida, considera que no se ha llevado la peor parte, en el sentido de que el trabajo que le ha supuesto ser el cuidador principal de las hijas, se ha visto compensado por un proceso de aprendizaje muy interesante y por una relación afectiva con ellas de gran calidad. En este sentido, corroboramos el hallazgo de otros estudios que confirman que la relación con los hijos siempre es más difícil para el progenitor que se va de casa<sup>53</sup>.

Es decir, para los hombres, el contramodelo está presente tanto en la ruptura como en el paternazgo, pero para las mujeres la transgresión del modelo tradicional es mucho más difícil. Se espera que los hombres se incorporen a la esfera del cuidado, sin embargo, no se acepta fácilmente el abandono de la trinchera del cuidado por parte de una mujer. Se considera una forma de traición. Quizás se puede hacer una analogía entre esta traición y el hecho de que a pesar de la incorporación creciente de las mujeres al trabajo asalariado, en nuestro contexto cultural se acepta con dificultad que los hombres abandonen su lugar en el mercado de trabajo asalariado. Las mujeres necesitan grandes dosis de inteligencia y asertividad para poder remontar el desafío de la sociedad, amigas íntimas incluidas, y superar el inevitable sentimiento de culpabilidad. De hecho, en el momento de la ruptura el contramodelo no acontece, pero en una etapa posterior, y como una forma de renuncia a desempeñar el rol de principal cuidador, sí está presente en las narraciones de nuestras biógrafas. Así lo explica Sol:

“Ahora mi hijo tiene 19 años, vive con su padre, que es mi primer marido, vive y estudia en la Seu d’Urgell, en Andorra, lo veo bastante regularmente [...] En su momento pensé vamos a tener que gestionar esto con mucha inteligencia (ríe). Me acuerdo que me lo monté, me lo escribí, me lo planifiqué, o sea, lo pensé con mucha antelación porque pensé ‘aquí puedo cobrar por todas partes, ¡eh! y acabar pensando que soy un auténtico monstruo, o sea, que tranquila, esto lo hago por el bien de mi hijo’, o sea, me lo repito cada mañana. Realmente todo va junto, separación y pérdida de mi trabajo, me quedo con mi hijo, sin marido, sin dinero, sin trabajo y todavía no muy claro con el nuevo. El nuevo empieza a vivir conmigo al cabo de un año o un año y medio, con un poco de presión, tuve que presionar, los hombres son unos pendones. Mi hijo siguió viviendo conmigo hasta sus 12 años y luego me di cuenta que no llegaba: trabajaba mucho, iba como una moto, llegaba muy tarde, el niño llevaba malas notas, total que llamé a su padre, ‘Kramer aquí Kramer, ¿te lo querías quedar?, ¡todo tuyo!’. Y nada, muy bien, a él le fue muy bien. Incluso esto arregló bastante nuestra relación [...] La putada que le haces al niño y le haces una putada, los niños cobran la ostia. Entonces, hay una especie de estira y afloja entre la felicidad del niño y tu felicidad, que es una especie de cosa brutal. Cuando decido que mi hijo no viva conmigo y que se va a vivir con su padre. Porque me dedico a lo que me dedico pero me monté una estrategia auténtica. Madre que decide, después de haberse largado con otro tío, que ya no vive con su hijo, aguanta la que vas a cobrar, y ¿por qué?, porque se dedica demasiado a su trabajo... Pum pum pum pum. Vale, fui a ver a mi ex en plan Kramer, dije ‘vale, te lo devuelvo, pero vamos a pactar tres cosas, muy rápido, nos cogeremos de la mano los dos, aunque nos de la lata e iremos a ver al niño y le diremos hemos decidido, ¡hemos!, conjuntamente, tú no tienes nada que ver con esto, ni eres malo ni yo soy mala, que para el bien de tu futuro vas a ir a vivir con tu padre y luego, a lo mejor, volverás a vivir con tu madre’. Bien, formulación, lo dices después que yo, lo reformulo, no he dicho esto, lo reformulas otra vez, lo dices otra vez y tal... ‘¿y por qué es tan importante?’, ‘huy

<sup>53</sup> Véase Solsona y otros (2007).

es muy importante, hay que trabajarlo mucho'. Y luego pensé en las amigas, porque las mujeres, si eres madre y les dices a otras madres que no vas a vivir con tu hijo, madre mía, te miran todas como si te hubieras vuelto loca de remate, entonces nada: 'he decidido, hemos decidido, yo con mi ex marido, que a partir del año que viene...' Coherencia de los mensajes, de lo que dices a uno y a otro, que sobre todo al niño le vengan los mismos mensajes por todas partes. Fue muy trabajado. Como yo estaba trabajado en esto, aprendí que aquí había que trabajar. La gestión del cambio. Comunicación, información, numerología, mensajes, etapas, ¡manipulación a tope! Pero creo que lo hice muy bien. Esto era muy complicado... Yo creo que es mucho más políticamente incorrecto que una mujer decida no vivir con su hijo que separarse. Es como si abandonases a tu hijo, es brutal, ¡eh! Supongo que sí, estás muy sola, pero sí, yo estaba muy apoyada también por mi marido. Y fui a ver un psicólogo, ¡eh! Cuando pensé a ver que la única solución era esto, pensé 'asesoramiento a tope' porque es complicado. No, no, yo sigo pensando que esta es una decisión muy importante, pero posiblemente es bastante cañera, posiblemente porque no es políticamente correcta. Ahora también digo lo mismo, la primera semana me parecía la casa súper vacía, la segunda ¡qué alivio! Puedes llegar a la hora que quieras, si no hay nada en la nevera, si no ha hecho los deberes, no es tu problema. Guay, de vacaciones total. La mala conciencia me duró 10 días. De vez en cuando me decía 'deberías tener mala conciencia'. ¡Se está genial! Vendrá el fin de semana próximo y nos iremos al cine. ¡Fenomenal!" (Sol, 1961, un hijo).

Este testimonio, además de mostrar las dificultades de nadar a contracorriente y las estrategias para conseguir el objetivo señalado, es valioso porque expresa de forma inequívoca, no solo el sentimiento de culpabilidad que acompaña a muchas madres —y a veces por mucho menos—, sino también una sensación de libertad cuando el hijo vive con el padre —¡de vacaciones total! —, que quizás es equiparable al sentimiento que tienen los padres cuando no son los principales cuidadores.

Las trayectorias familiares posdivorcio —nuevas uniones y nuevas fecundidades— están en buena medida vinculadas a las trayectorias predivorcio, si bien lo más determinante es el proceso de negociación entre los actores en cada circunstancia. Hay un amplio margen de variaciones respecto de los modelos esperados, fruto del diálogo que cada actor mantiene consigo mismo después de una ruptura, para desarrollar un sano egoísmo, en el sentido de preguntarse ¿y ahora yo qué quiero?, y del diálogo y negociación con otros actores, que puede llevar a cada persona a seguir trayectorias posdivorcio en principio no escogidas como las más óptimas. En este punto quiero destacar lo siguiente: hay dos variables demográficas clásicas que tienen una intervención clara en todo el proceso, la edad de los hijos y el tipo de unión. Cuanto más grandes son los hijos más margen hay para transgredir el modelo tradicional de roles parentales. Y en las parejas de hecho, más que en el matrimonio, la constitución de la propia pareja y la decisión de tener o no tener hijos, son dos decisiones que disfrutan de una autonomía relativa.

## C. Conclusiones abiertas para seguir investigando

Cabe destacar la gran utilidad de este estudio cualitativo para establecer con más precisión qué tipo de conocimiento nos ofrece la aproximación cuantitativa y matizar conceptos a los que con demasiada frecuencia, en los estudios demográficos, se les atribuye una naturaleza estática, cuando en realidad, en el divorcio y en este universo de relaciones afectivas, lo único cierto es la permanente mutación. Tal es el caso del propio concepto de familia y las fronteras —difusas— entre esta, el hogar, el amor y la sexualidad, y la datación de la ruptura de la unión y los factores determinantes de dicha ruptura. Todo ello permite entender mejor, por ejemplo, la coexistencia de un hogar reducido —unipersonal o monoparental— con una familia muy amplia, que incluye parientes de sangre, políticos y de adopción; conocer las causas por las que las nuevas relaciones amorosas estables no se traducen necesariamente en relaciones de convivencia; aprender tanto o más sobre el matrimonio que de la propia ruptura; y palpar la

vulnerabilidad latente en todos los seres humanos, a partir de vivencias que contradicen los roles de género esperados, en cuanto a fortaleza y vulnerabilidad, en una situación crítica —la ruptura de una unión con hijos— que todos nuestros biógrafos consideran como un punto de inflexión en sus biografías y como el momento más difícil de sus vidas.

El divorcio, más que ser el resultado de cambios en las biografías laborales, educativas y residenciales, es un punto de inflexión biográfico, el inicio de una nueva etapa, que impulsa mutaciones en ámbitos habitualmente no observados en las encuestas biográficas, que tienen que ver con los hijos, la salud, el amor y una habitación propia, entre otros. Quedan sin respuesta algunas preguntas: ¿cuándo empieza la ruptura?, ¿es posible hablar de un final de proceso?, ¿puede establecerse un momento en el que el vínculo afectivo con la ex pareja se ha roto de manera definitiva?, pues la separación es un proceso que empieza mucho antes de la separación física de los cónyuges y puede que se prolongue hasta mucho después de esta, y adopta en cada biografía una forma e intensidad diferente. Los vínculos afectivos entre las dos personas van debilitándose y las prácticas amorosas se transforman con la cadencia de múltiples acontecimientos como la degradación de las relaciones de pareja, las vidas paralelas, la ausencia de relaciones sexuales y las camas separadas, la intervención de la familia y de las personas más próximas, la separación de hecho y la residencia en casas diferentes, la negociación del cuidado de los niños, la separación de bienes y los procesos judiciales, entre otros.

Y si la ruptura de este vínculo es tan difícil de aprehender cuando ha habido hijos, hablar de las causas o de los factores determinantes resulta todavía más especulativo. Se pueden distinguir ciertos factores desencadenantes —una pasión, el descubrimiento de una infidelidad—, pero no factores determinantes. Sin embargo, tal como se evidencia en el análisis textual, se puede afirmar que la causa última que mueve a toda persona que inicia una separación, es probablemente volver a ser uno mismo, después de un período de crisis en el que se produce un cuestionamiento de la propia identidad. O dicho de otro modo, abandonar un entorno institucional como el matrimonio, o para parafrasear los términos utilizados en la apertura de este seminario, la familia, entendida como el contexto que debe permitir el desarrollo de la propia identidad, cuando esta ya no cumple con esa función.

En definitiva, la disolución de una unión es un buen ejemplo de la borrosidad de los estados y de las transiciones, también de lo difuso del tiempo y del espacio. No es posible dar una datación precisa para la transición del matrimonio al divorcio. Antes y después de la ruptura el matrimonio contiene al divorcio y viceversa, pues como hemos dicho, el divorcio es una dimensión del matrimonio y constituye en sí mismo una institución. La existencia de hijos antes de la ruptura impide hablar de la disolución de la familia, pero en la posruptura los hijos se convierten en el núcleo que modela la nueva configuración de relaciones familiares y afectivas, y mediatiza las decisiones respecto de la constitución de nuevas uniones. Esto porque al vivir los hijos —a veces— en diferentes espacios, la confusión de dichos espacios empapa también las nuevas relaciones de pareja de sus padres, por lo que, al igual que el amor y la sexualidad, a menudo tienen lugar fuera de las fronteras palpables del hogar y de la familia. El análisis biográfico, por configurar la línea de las transiciones vitales y determinar el orden y las causas de los acontecimientos, ha priorizado el tiempo. Los relatos de nuestras biógrafas y biógrafos muestran que la vida familiar, con parientes de sangre, políticos y de elección tiene lugar en espacios diversos. Para avanzar en el conocimiento sobre las transformaciones de los vínculos afectivos y familiares es necesario ir más allá del concepto-artefacto de familia-hogar, es preciso buscar la intersección entre el espacio y el tiempo.

La dimensión de género ha estado presente en todo el análisis, y lo más interesante, es que los resultados revelan que aquello que consideramos como un comportamiento femenino puede ser encarnado perfectamente por un hombre padre; y al contrario, lo que por lo general se espera del comportamiento masculino, puede verse personalizado en una mujer madre. Dos ejemplos bien claros de lo que acabo de decir son: el sentido de culpabilidad atribuido a las mujeres cuando descuidan el cuidado de los niños —que también es expresado por los padres en el momento en que abandonan el hogar familiar tras la ruptura—, y la centralidad de la actividad laboral habitual en la vida de los hombres, encarnado aquí por diversas mujeres, tanto antes como después de la ruptura, ya sea por vocación de estas o por necesidad. También hemos encontrado muchas madres y padres que se

desplazan entre el modelo y el contramodelo: padres que antes de la ruptura ya habían construido un modelo equitativo de cuidado de los niños, y madres que a partir de una cierta edad de los hijos, deciden gestionar su cuidado a una cierta distancia física y emocional, a fin de no renunciar a su propio proyecto.

Los resultados que hemos encontrado en este estudio probablemente son válidos solo para la generación y el grupo social al que pertenecen nuestros biógrafos y biógrafas. No es una hipótesis absurda afirmar que en las nuevas generaciones debe haber una mayor presencia de parejas con roles parentales equitativos, y por tanto es de esperar que, en caso de divorcio la práctica de la custodia compartida sea más frecuente. De hecho, sobre la base de la información de 2007<sup>54</sup> el Instituto Nacional de Estadística de España (INE) ha confirmado, en septiembre de 2008, dicha tendencia: la custodia de los hijos menores fue otorgada a la madre en el 85,5% de los casos y al padre en el 4,8%, alcanzando la custodia compartida un 9,7%. Si bien esta última cifra es reducida, es justo decir que desde el año 2005<sup>55</sup> se ha producido un incremento notable: de un 2% a un 9,7%. Por ello, respecto del maternazgo y del paternazgo en España, es pertinente preguntarse ¿podemos mirar el futuro con optimismo?

## Bibliografía

- Blanchet, Alain y Anne Gotman (1992), *L'Enquête et ses méthodes: l'entretien*, Nathan Université, Sociologie N° 128.
- Castrén, Ann-Maija (2008), "Post-divorce family configuration", *Beyond the Nuclear Family: Families in a Configurational Perspective*, Eric D. Widmer y Riitta Jallinoja (eds.), Berna, Peter Lang Bern, *Population, Family and Society*, vol. 9, págs. 233-254.
- Courgeau (1985), "Bases théoriques et modèles pour une enquête sur la biographie familiale professionnelle et migratoire", *Espace Populations Sociétés*, N° 1, págs. 240-247.
- Courgeau, Daniel y Éva Lelièvre (1989), *Analyse démographique des biographies*, Editions de l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED), París.
- Delphy, Christine (1982), "Matrimonio y divorcio, el doble atolladero", *Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos*, Barcelona, La Sal, Edicions de les Dones.
- \_\_\_ (1974), "Marriage and divorce", *Les Temps Modernes*, abril-mayo.
- Giddens, Anthony (1992), *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Madrid, Cátedra.
- Groupe de Réflexion sur l'Approche Biographique (GRAB) (2006), *Etats flous et trajectoires complexes*, Institut National Etudes Démographiques (INED), Méthodes et Savoirs, N° 5, págs. 25-28.
- Houle, René y otros (1999), "Análisis biográfico del divorcio en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 88, octubre-diciembre, págs. 11-35.
- Laborde, Caroline, Éva Lelièvre y Géraldine Vivier (2007), "Trajectoires et événements marquants, comment dire sa vie? Une analyse des faits et des perceptions biographiques", *Population*, vol. 62, N° 3, Institut National Etudes Démographiques (INED), págs. 567-586.
- Simó, Carles, Jeroen Spijker y Montserrat Solsona (2009), *Atlas of Divorce and Post-Divorce Indicators in Europe*, XXVI Conferencia Internacional de Población de la International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Marrakech, Marruecos.
- Simó, Carles y Montse Solsona (2010), "El registro estadístico de las rupturas de unión en España: evaluación e ideas para avanzar desde la demografía", *Papers de Sociologia*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, en prensa.
- \_\_\_ (2003), "Importancia de la participación laboral como determinante del divorcio en España", *Papeles de Geografía*, N° 37, Universidad de Murcia, págs. 245-259.

<sup>54</sup> En la mayor parte (52%) de las rupturas matrimoniales hay hijos menores de edad. En el 55% de las disoluciones matrimoniales se asignó una pensión alimentaria: al padre en el 89,2% de los casos; a la madre en el 4,9%; y a ambos cónyuges en el 5,9%.

<sup>55</sup> En 2005 se implementa en España la primera reforma de la ley del divorcio de 1981, la que simplifica los trámites de acceso al divorcio y supera el principio de divorcio sanción, eliminando el proceso biotápico anterior, causa y culpabilidad, y normaliza la custodia compartida.

- Solsona, Montse (2009a), "Narrar la propia biografía después de un divorcio. Notas de un estudio cualitativo de interés para la demografía", *Revista Estudios Geográficos*, vol. LXX, N° 267, julio-diciembre, págs. 633-660.
- Solsona, Montse (2009b), *When a Love Story Ends: Which Biographies Become Relevant?*, XXVI Conferencia Internacional de Población de la International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Marrakech, Marruecos.
- Solsona, Montse y Laia Ferrer (2009), "(Re)construcció de les maternitats i de les paternitats després d'un divorci. Notes d'un estudi qualitatiu", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, N° 68, en prensa.
- Solsona, Montse y Carles Simó (2007), "Evolución histórica del divorcio en España desde la aprobación de la ley de 1981 hasta la reforma de 2004", *La constitución familiar en España*, Anna Cabré y Pau Miret (coords.), Bilbao, Fundación BBVA, págs. 245-296.
- Solsona, Montse y otros (2007), "Trayectorias familiares después del divorcio: una revisión de las contribuciones recientes desde la demografía", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N° 49, págs. 217-234.
- Solsona, Montse, René Houle y Carles Simó (1999), "Separation and divorce in Spain in the context of the European Community", *South European Society & Politics*, vol. 4, N° 2, págs. 195-222.
- Treviño, Rocío y otros (2000), "Los determinantes sociodemográficos y familiares de las rupturas de uniones en España: la normalización del fenómeno", *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVIII, Vol. I págs. 101-235.

## **Parte II: Perspectivas de análisis y de acción para las familias**

---



## VI. Igualdad y derechos: una mirada a las familias

---

*Martín Hopenhayn*<sup>56</sup>

### A. Tensiones en las familias

Abordar el tema de los derechos dentro de la familia plantea una tensión en cuanto al sujeto en cuestión, ya que esta suele ser vista como depositaria de derechos, sobre todo sociales, en la medida que constituye una unidad social que es objeto de prestaciones que pueden prescribirse como derechos (Marco Navarro, 2009; Arriagada, 2005); y en la medida que los indicadores de bienestar y pobreza muchas veces toman a la familia como sujeto (CEPAL, 2006). Además, la violación de derechos básicos a la vida, como la violencia ejercida por el Estado o las sanciones injustas, si bien recaen sobre sujetos individuales, tienen a las familias como víctimas extendidas de estas mismas violaciones. Pero por otra parte la familia es también una microsociedad con sujetos en relación y con “microfísicas del poder” (Foucault, 1993); y en esas relaciones hay actos de dominación, de trato injusto, de asimetrías en poderes y retribuciones. Por lo mismo, es la familia, a la vez, un sujeto de derechos y un conjunto de sujetos con relaciones en que los derechos se afirman o se niegan.

---

<sup>56</sup> Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Quisiera partir por este segundo aspecto, que ha sido más objeto de la psicología, de los discursos sobre infancia y género, y menos de las políticas públicas o de la “gran política”. Por cierto, disponemos de una amplia literatura que nos dice que en la familia hay de todo, desde protección básica hasta fábricas de patologías (Cooper, 1972). En este marco, si pensamos que los derechos tienen como sentido último el potenciar vidas más plenas, menos sujetas a la coerción, con más posibilidades de desarrollo humano y con menos restricciones para elegir los propios proyectos de vida, la familia, frente a esos derechos, es siempre una fuente de tensión. Y por supuesto, no todas las familias son iguales en cuanto al equilibrio que esa tensión produce.

La familia es una fuente de tensión entre protección y agresión, entre cooperación y explotación, sobre todo en género y generación. Constituye, la familia, un reducto de pertenencia en que la cohesión interna puede operar de manera hospitalaria u hostil. Es, de una parte, el *non plus ultra* de la economía compartida, pero también es un reducto de jerarquías en el sentido negativo de la palabra. Jerarquía que se puede regir por criterios de sangre, de sexo, de generación y de grados de parentesco en el caso de familias más extendidas. Es el reducto del amor, pero también de la violencia. Es la base para un crecimiento sano posterior, al ser la unidad mínima de reproducción que prepara para la dinámica ampliada de la reproducción social; sin embargo, en ese paso de la unidad mínima a la unidad extendida pueden tejerse fuentes de inhibición que luego problematizan u obstaculizan esa reproducción ampliada.

¿Cómo pensar, pues, la relación entre familia y derechos, y sobre todo el derecho a la igualdad o la igualdad de derechos en el ámbito de la familia? Al respecto, creo que se pueden distinguir tres dimensiones.

La primera es considerar a la familia como unidad mínima social y compararla según un conjunto de indicadores sociales que definen su nivel de bienestar o de carencias. Cuando utilizamos los indicadores básicos de distribución del ingreso, de acceso a activos o de acceso a redes de protección social, son los hogares —dentro de los cuales viven familias— las unidades de referencia. Por tanto, esta perspectiva “agregada” de la igualdad de derechos permite comparar a las familias según sus accesos. Para esto sirven algunos indicadores generales de tipo cuantitativo que proveen las encuestas de hogares, partiendo por la distinción entre familias pobres y no pobres, por la distribución de ingresos entre familias, y luego los accesos a servicios y activos por parte de las familias —educación, salud, empleo, entre otros (CEPAL, 2007, 2008, 2009).

Un segundo nivel en el cruce entre familia e igualdad de derechos es el de tipos de familias. Recordemos que la heterogeneidad en formas de organización de las familias tiende a crecer, lo que entraña consecuencias en las condiciones de vida y en las relaciones intrafamiliares. Está la clásica familia biparental, con el hombre ganapán (*male breadwinner*), pero su peso relativo en la sociedad va “a la baja”. Aumentan, en contrapartida, las familias monoparentales de jefatura femenina, las familias reconstituidas o recompuestas, familias de un mismo sexo, familias unipersonales, entre otras (CEPAL, 2009; Arriagada, 2008; Sunkel, 2006). La literatura ha constatado con insistencia el rezago de la norma legal respecto de esta diversificación progresiva de las familias (Marco Navarro, 2009).

Tal asincronía entre norma y realidad produce una asimetría en relación con los derechos efectivos que tienen las familias ante la ley, porque esos derechos tienen que ver con la dialéctica reconocimiento-justicia. Es decir, en la medida que se reconocen socialmente como válidos los distintos tipos de familias, tarde o temprano plasma un sistema de justicia que le da forma a ese reconocimiento a fin de igualar potencialidades de desarrollo de los miembros de familias distintas, independiente de su composición (Montaño y Aranda, 2006). Esto implica consagrar normas legales y políticas de Estado que, por una parte, inhiban la diferenciación socioeconómica y la discriminación según tipo de familia, y por otra, compensen o reparen esas diferencias o estigmas consolidados en el tiempo.

Por supuesto, esta dialéctica que va del reconocimiento a la norma, de la norma a la política y de la política a los cambios en la vida cotidiana, está plagada de obstáculos. Muchas veces el reconocimiento simbólico promueve cambios en el sistema de justicia; pero luego la mediación entre el *de iure* y el *de facto* también implica penetrar en los procedimientos y las personas que los median (De

Roux y Ramírez J., 2004). Suele darse un rezago cultural frente a cambios en el sistema de justicia que hacen difícil plasmar ese sistema de justicia en la vida cotidiana.

Una tercera dimensión que me interesa plantear se refiere a lo que pasa familia adentro, en lo que podríamos llamar —usando un término de Foucault— la “microfísica del poder”; pero donde también está incorporada la dimensión de la cultura y la dimensión del cuidado (CEPAL, 2009; Batthyány, 2004), tan problemáticas y con un sesgo de género tan marcado. Si bien en lo que sigue abordaré esta tercera dimensión, no significa ello olvidarse de las otras. Porque hay una relación Estado-familia que no deja de estar presente en esta microfísica familiar. Es decir, el Estado siempre manda señales que condicionan la microfísica del poder dentro de las familias, sea por medio de su aparato de comunicación, del sistema de justicia, o de las políticas sociales y la forma en que estas se orientan y eligen sus sistemas de beneficiarios y compromisos. Históricamente el Estado latinoamericano no es neutral con respecto a cómo incide en las relaciones jerárquicas intrafamiliares. Pero al tiempo que no es neutral, su orientación tampoco es inalterable. Hasta ahora ha prevalecido un modelo de familia patriarcal con roles de género y generación predefinidos jerárquica y rígidamente en términos de recursos y de poder. No obstante, eso puede cambiar, y de hecho está cambiando. Tal vez más lento de lo que quisiéramos desde la perspectiva de la igualdad de derechos.

## B. Asincronías de género

En todo modelo grupal hay división de roles. En la familia patriarcal tal división va de la mano con una división del poder. En ello, el paso de la familia, como reducto de lo privado, hacia el espacio más ampliado de lo público, es privilegio del hombre “jefe de familia” —como también el rol de protección frente a eventuales riesgos externos—, y normalmente la mujer queda adscripta a un círculo de sociabilidad más restringido, circunscrito a la familia, lo que muestra una clara brecha en términos de potencial de sociabilidad. Sumemos a esto que la mujer, en el campo de lo privado, por tradición ha carecido de derechos de propiedad, y todavía en las zonas rurales es muy difícil que los sistemas de herencia de propiedad coloquen a la mujer como depositaria o receptora de propiedades.

Pero lo más importante, en términos de problemáticas de derechos, es la ausencia de control de la mujer sobre lo más inmediato que tiene, que es su cuerpo, en el campo de la sexualidad y del control reproductivo. Allí se juega el principio básico de autonomía, y allí también se bloquea esa misma autonomía por las desigualdades mencionadas. Desde esa falta de autonomía sobre el cuerpo y sobre la vida que desde ese cuerpo emana, se extiende la ausencia de control legal sobre bienes materiales.

Sin embargo, hay avances, tanto en el campo de la justicia como de la política. Estos responden a una dialéctica entre la movilización de una parte de la sociedad, que da visibilidad pública a sus reivindicaciones, y luego las políticas públicas y formas legislativas que reconocen esa visibilidad y le confieren causa justa a sus reivindicaciones. Ahí están como ejemplos el derecho de la mujer a la propiedad, al divorcio, a la educación, a la protección eventual contra la violencia intrafamiliar, al voto, al trabajo y al control de su reproducción.

Pero nuevamente hay que interrogar hasta dónde permea todo esto la cotidianidad y la microfísica del poder, es decir, la vida interna de la familia. En esto creo que en la realidad ha habido avances parciales, pero queda mucho por recorrer.

En primer lugar están los problemas en la incorporación de la mujer a la esfera pública, vale decir, su potencialidad para vivir parte de su vida más allá de la familia y con menor relación de dependencia y subordinación dentro de ella. Todavía hay una deuda pendiente respecto de la participación de la mujer en el mundo laboral, no solo en términos cuantitativos sino también de condiciones, ya que persiste la discriminación mediante el régimen contractual y el nivel de retribución de las mujeres versus los hombres. Además, sigue habiendo una proporción claramente menor, en términos relativos, de mujeres ocupando puestos importantes en el mundo de la empresa y de la política.

En segundo lugar, el hecho de que la mujer aumente su carga laboral por salir a trabajar no ha llevado a los hombres, en compensación, a aumentar su carga en la economía del cuidado. Los datos revelan una rigidez muy fuerte en cuanto al promedio techo efectivo de horas dedicadas por los hombres a trabajos del hogar, propios del cuidado (CEPAL, 2009). Por otra parte, hoy tenemos más divorcios —por el cambio cultural, por la incorporación de la mujer al trabajo y el mayor control de la propia reproducción— y más monoparentalidad femenina. Sin embargo, estos cambios no han tenido como correlato, al menos a un ritmo análogo, la mayor corresponsabilidad de los hombres respecto de los hijos (Sunkel, 2006; Kaztman, 1991). Finalmente, persiste la ausencia del Estado a la hora de mandar las señales comunicacionales correctas —vía discurso público y política pública— y la falta de mecanismos efectivos de exigibilidad o justiciabilidad, que recompongan la ecuación de distribución de horas de cuidado intrahogar. Por ahora se mantiene la aplastante desigualdad en trabajo efectivo entre hombres y mujeres, exacerbada cuando estas salen a trabajar y quedan sometidas a la doble jornada laboral, intrahogar y extrahogar.

### C. La desnaturalización de los supuestos

Un punto en que el avance es innegable es el reconocimiento de los hijos nacidos fuera del matrimonio como personas legítimas. Pero, aun cuando en los países ha habido acuerdo respecto de esta materia, ello no significa que culturalmente esté asimilado de manera cabal. Menos reconocimiento tienen las familias homosexuales, y la pregunta es hasta dónde, o a partir de qué momento, los países latinoamericanos van a empezar a reconocer derechos de herencia o de protección social —cuando uno trabaja y el otro no— entre cónyuges del mismo sexo.

Otra deuda pendiente son los derechos reproductivos de hijas sexualmente activas dentro de unidades familiares. En América Latina tenemos tasas de maternidad y fecundidad adolescente —en parte no deseada— desproporcionadamente altas; si bien bajan las tasas generales de fecundidad, no bajan las de maternidad adolescente (Rodríguez y Hopenhayn, 2007), lo que hace dudar de que los derechos reproductivos estén siendo ejercidos en plenitud por las adolescentes que suelen vivir con sus padres o alguno de sus padres, es decir, en calidad de dependientes de unidades familiares.

Asimismo, hay que revisar el tema de la autoridad dentro de la familia, que puede ser una autoridad bien entendida, pero también una forma arbitraria de dominación. ¿Cómo se distribuye la autoridad? ¿Descansa en quien provee recursos o tiene mayor edad? ¿Es objeto de negociación y se construyen acuerdos mediante un diálogo argumentativo? La pregunta clave en definitiva es dónde está el límite entre el abuso y la autoridad. Ese límite puede ser muy claro cuando, por ejemplo, la autoridad se ejerce directamente por vía de la violencia física. Pero es menos claro en la violencia simbólica, más difícil de diferenciar y de fiscalizar.

Las Convenciones Internacionales, ratificadas por los países, también concurren en crear códigos de derechos para grupos etarios específicos, como la infancia o la juventud. Sin embargo, cabe preguntar de qué forma estos derechos, consagrados política y constitucionalmente como nuevo imaginario global, penetran en la familia y qué tipo de conflictos plantean dentro de ellas. Es un tema poco considerado, pues los derechos de infancia y juventud prescriben sobre todo responsabilidades del Estado ante esos grupos, pero no compromisos o normas intrafamiliares.

Desde el punto de vista de la teoría y de la discusión académica —que también permean la discusión ideológica y política—, importa destacar la desnaturalización de ciertos supuestos: cosas que se daban como parte del orden de la naturaleza, hoy son objeto de cuestionamiento, se historizan y se entiende que son construcciones culturales y no mandatos esenciales o intrínsecos.

En esta línea gana fuerza, por ejemplo, la idea de que el trabajo no remunerado produce valor económico, y un valor muy alto. Una vez reconocido y desnaturalizado el trabajo del cuidado como trabajo no remunerado, la pregunta clave es cómo se reconoce, cómo se cuantifica, y luego, cómo se paga. Al mismo tiempo, la ausencia de reconocimiento social y económico de estas funciones,

principalmente del cuidado, debe entenderse como una construcción de poder, tal como lo plantea la literatura feminista. Vale decir, como una relación política donde hay en juego relaciones de fuerza que explican que las cosas se piensen de esa manera y no de otra.

## D. ¿Qué dicen los datos?

Me parece que las consideraciones precedentes permiten hacer un mapa sobre los problemas de la igualdad de derechos dentro de las familias. Pero no está de más —y sobre todo viniendo de la CEPAL— ilustrarlo con algunos datos que son elocuentes y dan cuenta de relaciones asimétricas de dominación o de desigualdad en la familia.

Tomemos el indicador más fuerte, a saber, el ejercicio de la violencia física y sexual contra la mujer en los hogares y en las familias, es decir, la transgresión más básica de derechos. Los datos que se presentan a continuación corresponden a una serie de encuestas realizadas en cinco países, con muestras bastante diversas entre sí, pero que ilustran el alto nivel de mujeres que reconocen ser violentadas física y sexualmente dentro de sus familias, en especial por sus cónyuges.

**CUADRO VI.1**  
**AMÉRICA LATINA (CINCO PAÍSES): MUJERES QUE NOTIFICARON HABER SIDO VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN MANOS DE FAMILIARES, 2000-2005**  
*(En porcentajes)*

País	Violencia física	Violencia sexual
Bolivia (Estado Plurinacional de)	53	12
Perú	42	10
Colombia	39	12
Ecuador	31	12
Haití	29	17

Fuente: Encuestas Nacionales Demográficas y de Salud realizadas en el Estado Plurinacional de Bolivia (2003), el Perú (2000), Colombia (2006), el Ecuador (2004), Haití (2000).

En el cuadro VI.2 se destacan los altísimos porcentajes de familias donde se reconoce maltrato infantil, a partir de encuestas con muestras también heterogéneas, pero de años recientes. Es otra violación básica de un derecho intrafamiliar.

Ahora vemos la enorme asimetría entre hombres y mujeres en cuanto a presencia de ambos en el trabajo remunerado y no remunerado, lo que plantea un problema de igualdad en desmedro de las mujeres, en la medida que el trabajo no remunerado suele no reconocerse como trabajo ni como fuente de valor económico. La asimetría se refleja además en porcentajes de hombres y mujeres —para distintos países y en distintos años— que producen o no ingresos propios, ya que en esta sociedad, que es la del dinero, tener o carecer de ingresos significa tener o carecer de poder.

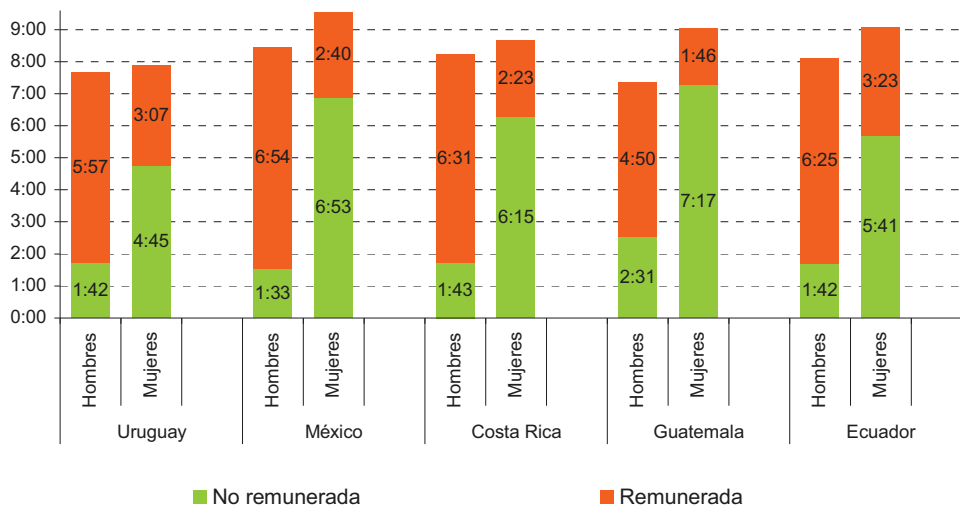
Los datos del cuadro VI.3 nos muestran de manera sintética la asimetría de género, con menor proporción de mujeres adultas en la población económicamente activa (PEA), ingresos laborales inferiores a los hombres cuando acceden al trabajo remunerado y mayor tasa de desempleo.

**CUADRO VI.2  
MALTRATO INFANTIL: UN INDICADOR DURO DE VIOLACIÓN DE DERECHOS EN LA FAMILIA**

País	Año última medición	Muestra	Metodología	Principales resultados
Argentina	2000-2001	450 alumnos universitarios	Estudio retrospectivo	El 55% de los encuestados admitió haber recibido castigos físicos en la infancia
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2007	20 000 hogares de todo el país	Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2003	En el 83% de los hogares, los niños y niñas son castigados por algún adulto
Chile	2006	1 525 niños de 12 a 17 años	Cuestionario autoadministrado a los niños y niñas de la muestra	El 75,3% de los niños y niñas entrevistados ha recibido algún tipo de violencia por parte de sus padres (física y psicológica)
Colombia	2005	Probabilística, conformada por 37 000 hogares	Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2005	El 42% de las mujeres informó que sus esposos o compañeros castigaban a sus hijos con golpes
Ecuador	2005	Sin información	La encuesta nacional de hogares 2004 indagó a niños de seis a 11 años	El 51% de los niños y niñas reporta haber sido víctima de maltrato
Perú	2000	27 259 madres con edades de 15 a 49 años y sus hijos menores de cinco años	Encuesta solicitada por el Ministerio de Salud. Se entrevistó a las madres y a sus hijos sobre el uso del castigo físico	El 41% de padres y madres recurre a los golpes para corregir a sus hijos e hijas
Uruguay	2008	Muestra de hogares polietápicas de uno a 100 casos	Mide utilización de castigo físico y psicológico dentro del hogar	El 82% de los adultos entrevistados reporta alguna forma de violencia psicológica o física hacia un niño de su hogar.

Fuente: Soledad Larraín y Carolina Bascañán, "Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro", *serie Boletín Desafíos*, N° 9, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio de 2009.

**GRÁFICO VI.1  
DISTRIBUCIÓN SEXUAL DEL TRABAJO: TIEMPO DIARIO DE TRABAJO EN HORAS DEDICADAS A ACTIVIDADES REMUNERADAS Y NO REMUNERADAS, POR GÉNERO, EN CINCO PAÍSES**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta sobre el Uso del Tiempo, *Panorama Social 2009*, Santiago de Chile, noviembre de 2009.

**CUADRO VI.3**  
**ASIMETRÍAS EN ACCESO AL TRABAJO POR GÉNERO: PEA, DESEMPLEO**  
**Y REMUNERACIÓN (HOMBRES = 100), ALREDEDOR DE 2002**  
*(En porcentajes)*

Zonas urbanas	Argentina <sup>a</sup>		Bolivia (Estado Plurinacional de)		Brasil <sup>b</sup>		Chile <sup>c</sup>		Colombia		El Salvador <sup>d</sup>	
	♀	♂	♀	♂	♀	♂	♀	♂	♀	♂	♀	♂
PEA	48	75	57	77	53	79	42	73	57	79	51	75
Desempleo	19,5	18,5	7,9	5,2	13,4	8,7	11	9,9	20	14,8	5	8,8
Remuneración <sup>e</sup>	79	100	78	100	79	100	69	100	95	100	73,8	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Gran Buenos Aires.

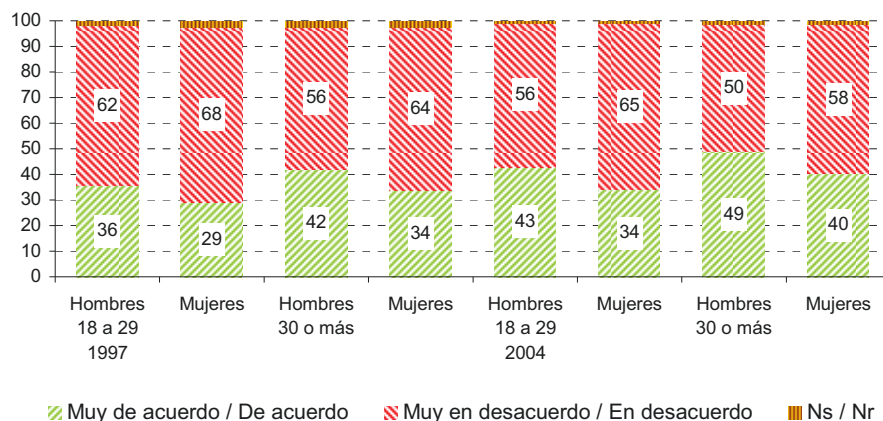
b 2001.

c 2000.

d 2001.

e Relación entre la remuneración media por hora de mujeres y hombres.

**GRÁFICO VI.2**  
**IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES): OPINIÓN SOBRE EL ROL DE HOMBRES**  
**Y MUJERES, SEGÚN SEXO, 1997 Y 2004<sup>a b</sup>**  
*(En porcentajes, 18 a 29 años versus 30 años y más)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro 1997 y 2004, *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre de 2008.

<sup>a</sup> Respuestas a la pregunta: “¿Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo?”.

<sup>b</sup> Excluidos Nr/Ns (no responde, no sabe).

Por otra parte, el aumento de la participación laboral femenina en trabajos remunerados acrecienta su carga laboral, pues en muy poco disminuye su peso relativo en el trabajo de cuidado en el hogar, lo que les hace más difícil a las mujeres ampliar su sociabilidad más allá de la familia en esferas que no son las del trabajo, dada la falta de tiempo. Esta restricción se ve reforzada por los estereotipos en roles de género entre hombres y mujeres que siguen imponiendo la idea de que la mujer debe confinarse al hogar. Ante una pregunta de la Encuesta Latinobarómetro en 18 países, en 1997 y 2004, vemos que sigue habiendo un porcentaje relativamente alto de personas que están “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con que las mujeres debieran concentrarse en el hogar y el hombre en el trabajo. Esto ocurre tanto en adultos

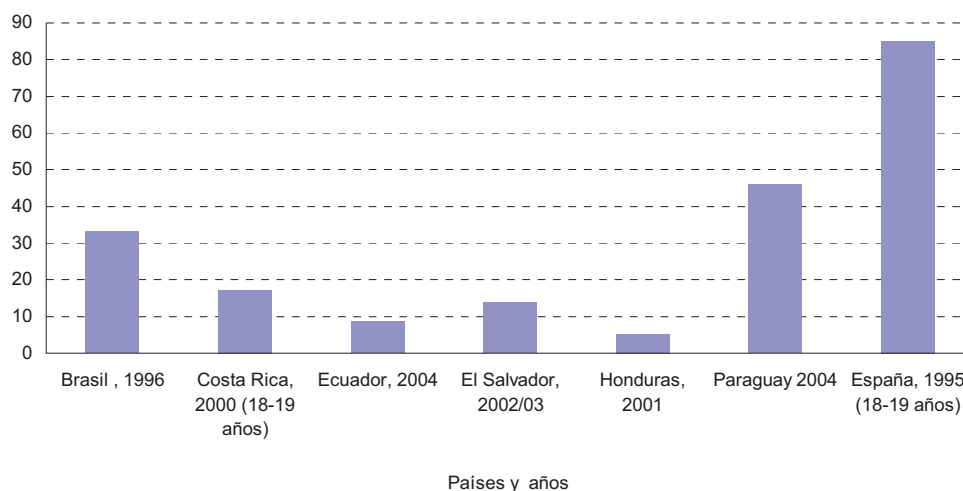
como en jóvenes, sin mucha variación entre ellos —aunque se podría pensar que los jóvenes son más “modernos”— y tanto en hombres como en mujeres. Es decir, las mujeres también reproducen esta diferenciación. Así que no necesariamente disminuye esta idea de roles muy confinados que recluyen a la mujer en la casa.

**CUADRO VI.4**  
**GRANDES REGIONES DEL MUNDO: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD ESTIMADA PARA 2007**  
**Y TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD DEL GRUPO DE 15 A 19 AÑOS ESTIMADA PARA 2007**

Región	Tasa global de fecundidad (TGF), 2005-2010	Tasa específica de fecundidad del grupo de 15 a 19 años (por mil), 2005-2010
El mundo	2,55	52,6
África	4,67	103,9
Asia	2,34	39,7
Europa	1,45	14,7
Portugal	1,46	13,5
España	1,41	9,3
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>2,37</b>	<b>76,2</b>
América del Norte	2,00	39,9
Oceanía	2,30	26,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre de 2008.

**GRÁFICO VI.3**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: USO DE ANTICONCEPTIVOS MODERNOS**  
**EN LA PRIMERA RELACIÓN SEXUAL, MUJERES DE 15 A 19 AÑOS**  
*(En porcentajes, total de iniciadas sexualmente)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre de 2008.

En el cuadro VI.4 se ilustra la falta de acceso a los derechos reproductivos por parte de las adolescentes. El problema es muy serio. Mientras en América Latina y el Caribe hay una importante

reducción de la fecundidad general, no ocurre lo mismo en la fecundidad adolescente, que sigue con niveles muy altos.

La alta fecundidad adolescente está estrechamente ligada a la falta de derechos reproductivos, que se expresa sobre todo en el acceso a anticonceptivos en la relación sexual. Tenemos en el siguiente gráfico una comparación entre algunos países de América Latina y España que muestra con claridad este contraste. Es evidente que este dato no pone toda la responsabilidad en la familia, pero lo cierto es que ella tampoco hace mucho para revertirlo.

## E. Algunos desafíos

Quisiera, por último, señalar algunos desafíos a la familia y a la legitimación de la autoridad intrafamiliar que se presentan hoy, y que son interesantes desde el punto de vista de los derechos.

En primer lugar hay un cambio cultural muy fuerte entre la juventud, con una expectativa precoz de individuación, lo que significa que los jóvenes tienden a negociar decisiones dentro de la familia. Y como a veces manejan más información que los padres —siendo esta una fuente de legitimación de la autoridad—, podemos sospechar que el tema de la autoridad intrafamiliar está hoy siendo repensado no solo teóricamente, sino resignificado en la práctica. La autoridad basada exclusivamente en edad, ingresos propios o herencias valóricas pierde fuerza en las familias, lo que abre espacios para acercar relaciones de poder intrafamiliares a una lógica de derechos.

En segundo lugar hay cambios en los valores de la sociedad en que los derechos de los niños y de las mujeres ganan espacio. Poco a poco, las familias los introyectan —por ejemplo en la valoración de la educación de las nuevas generaciones por parte de los hogares— y muchas veces esta introyección de los derechos convive, contradictoriamente, con pautas de relación autoritarias e incluso con el ejercicio de la violencia intrafamiliar.

En tercer lugar asistimos a un cambio demográfico en que en la mayoría de los países de la región tiende a descender el peso demográfico relativo de la infancia en relación con la juventud y otras generaciones. Como además se dilata la edad de autonomía económica de los jóvenes, podemos inferir que en la composición interna de los hogares la balanza empieza a inclinarse más hacia hijos jóvenes y adultos viviendo con sus padres, y un menor número de hijos pequeños. Este cambio también incide en las formas de autoridad familiar, entendiéndolo que aumenta el porcentaje de familias donde la convivencia es más entre adultos, o al menos entre personas con mayor expectativa de autonomía en sus decisiones.

Queda pendiente la discusión sobre cómo debe el Estado promover la igualdad en las familias. Se trata de una discusión incipiente de la que solo quisiera, a modo de conclusión, adelantar tres desafíos al Estado y a la política respecto de los derechos de y en las familias:

- reconocer a las nuevas familias reales y no a las imaginadas desde el modelo patriarcal y pospatriarcal, y adecuar transversalmente las políticas de prestaciones sociales y de promoción laboral en función de estas nuevas realidades;
- procurar las vías comunicacionales mediante las que el Estado y la política pública produce mayor conciencia respecto del cambio en roles y poderes relativos de las partes que componen las familias, para revertir ciertos estigmas. Esto último significa marcar negativamente los residuos autoritarios del modelo patriarcal, y positivamente los signos emancipatorios que cuestionan dicho autoritarismo y el propio modelo que lo sustenta; y
- colectivizar una parte importante de las tareas familiares de cuidado —con servicios ofrecidos por el Estado, por organizaciones de la sociedad civil y por la empresa privada— para surtir el doble efecto de aumentar las opciones de trabajo remunerado fuera del hogar de las mujeres, y socializar a niños y niñas en los derechos que les corresponden.



## Bibliografía

- Arriagada, Irma (ed.) (2008), “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- (2005), “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Batthyány, Karina (2004), “Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?”, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, noviembre.
- (2008), *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, diciembre.
- (2007), *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, noviembre.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2295 (SES.31/4)], Santiago de Chile, febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) y OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre.
- Cooper, David (1972), *La muerte de la familia*, Buenos Aires, Paidós.
- De Roux, Carlos Vicente y Juan Carlos Ramírez J. (eds.) (2004), “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad”, *serie Estudios y perspectivas* (Bogotá), N° 4 (LC/L.2222-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.140.
- Foucault, Michel (1993), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- Kaztman, Ruben (1991), “¿Por qué los hombres son tan irresponsables?”, *Revista de la CEPAL*, N° 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Larraín, Soledad y Carolina Bascañán (2009), “Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro”, *serie Boletín Desafíos*, N° 9, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Marco Navarro, Flavia (2009), “Legislación comparada en material de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 149 (LC/L.3102-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.84.
- Montaño, Sonia y Verónica Aranda (2006), “Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final sobre Seminario Internacional”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 47 (LC/L.2489-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.22.
- Rodríguez, Jorge y Martín Hopenhayn (2007), “Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y desafíos”, *serie Boletín Desafíos*, N° 4, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), enero.
- Sunkel, Guillermo (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 120, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## VII. Familia y protección social<sup>57</sup>

---

*Fernando Filgueira<sup>58</sup> y Andrés Espejo<sup>59</sup>*

### A. El papel del Estado en el régimen de bienestar

Una buena definición de lo que son los Estados de bienestar o si se quiere, de lo que es la dimensión de bienestar de los Estados la ofrece Segura-Ubiergo (2007) al describirlos como “un repertorio de políticas lideradas por el Estado, cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos —protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad— y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación”<sup>60</sup>. Si bien esta definición nos dice bastante acerca de los propósitos de la acción de los Estados e inscribe sus instrumentos y áreas más típicas de intervención, no determina el *modus operandi* esencial de los Estados de

---

<sup>57</sup> Este artículo se basa en el trabajo colectivo de la División de Desarrollo Social y de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El capítulo IV del *Panorama Social 2009* coordinado por María Nieves Rico es la base de muchos de los planteamientos expuestos aquí. Además cuenta con los aportes en diversas publicaciones de la División de Asuntos de Género y con los excelentes comentarios y contribuciones recibidos en el Foro Virtual, organizado por la CEPAL con motivo de la preparación del capítulo IV del *Panorama Social 2009*. Los estudios del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y el trabajo conjunto realizado durante este año son parte también de las ideas aquí desarrolladas.

<sup>58</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>59</sup> Asistente de investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>60</sup> Es importante diferenciar entre el concepto de Estado de bienestar en tanto construcción histórica concreta de la Europa de posguerra, de la idea de Estado de bienestar en tanto recorte analítico de un conjunto de políticas y acciones que se hacen presentes en todos los Estados. Es a esta última acepción a la que se hace referencia en este artículo.

bienestar, es decir, no indica cuál es la naturaleza de lo que hacen en relación con otras esferas de producción de riesgo y protección. Para ello la mejor definición se encuentra en los textos de Esping-Andersen (1999 y 2002). Interpretando con cierta libertad dichos textos pueden establecerse cuatro operaciones esenciales de los Estados de bienestar:

- por una parte los Estados de bienestar desmercantilizan el acceso al bienestar de la población. Esto lo logran porque los Estados otorgan bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en el mercado de bienes, seguros y servicios;
- por otra parte los Estados defamiliarizan el acceso al bienestar de las personas. Esto se logra porque los Estados otorgan beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas;
- los Estados de bienestar regulan y afectan —mediante normas respaldadas de forma coercitiva, regulaciones e incentivos— ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando por medio de dicha regulación los principios que operarían “naturalmente” en estas esferas (regulación del mercado laboral, de precios, de derechos y obligaciones de estos integrantes); y
- finalmente los Estados de bienestar redistribuyen ya que en su acción de recaudar y distribuir dicha recaudación en la forma de bienes, servicios y transferencias no ajustan el aporte en forma exacta al beneficio, sino que operan en diversas modalidades mandatorias de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad diferentes a una noción de equivalencia pura entre aporte y prestaciones<sup>61</sup>. Esta redistribución se produce entre innumerables categorías de población (ocupados y desocupados, enfermos y sanos, jóvenes y adultos, entre otros), y hay en ella tres clivajes centrales: estratificación económica, distribución generacional y distribución entre hombres y mujeres.

La razón por la que se establecen las dos primeras operaciones de los Estados de bienestar como reverso de mercado y familia no es porque estas dos formas deban ser sustituidas de manera integral por el Estado. Muy por el contrario, las tres grandes esferas —y es inevitable y necesario que así sea— que componen un régimen de bienestar son la familia, el mercado y el Estado. Todas ellas producen y distribuyen bienestar, pero todas ellas también producen y distribuyen riesgos. Sin embargo, lo hacen desde principios radicalmente diferentes. En tanto el mercado lo hace sobre la base de la competencia y la familia sobre la base de la pertenencia y normas de jerarquía y reciprocidad, el Estado lo hace a partir de uno de tres posibles principios: necesidad, mérito, o ciudadanía. Cuando priman los criterios de necesidad la apuesta es que “familia y mercado” serán los agentes principales del bienestar y el Estado ingresará en su rol subsidiario cuando estas esferas fallen. Cuando priman los criterios de mérito —aportes, aseguramiento, pertenencia a categorías específicas, generalmente laborales— el Estado descansa en menor medida en el mercado y en la familia, pero construye sus sistemas de solidaridad en agrupamientos que reflejan cortes de mercado —aunque no sus lógicas ni principios distributivos— y se detiene, no progresa en áreas del bienestar que considera monopolio de las familias y sus capacidades. Por último, los modelos ciudadanos son los que más avanzan sobre mercado y familia, colocando una parte importante de la producción y distribución de bienes, servicios y transferencias fuera de dichas esferas. Lo anterior no implica que estos sistemas sean antimercado ni antifamilia. De hecho, en los países escandinavos, donde priman estos modelos, el régimen es bastante amigable con los mercados y las familias.

<sup>61</sup> Está claro que no solo el Estado redistribuye, sino también las familias e incluso los mercados (los reales no los imaginados). Dicha redistribución puede ser progresiva o regresiva. Lo que diferencia al Estado de la redistribución y distribución que realizan mercados y familias es su carácter vinculante, tanto en lo que hace a la extracción de recursos como a los principios que determinan la elegibilidad de los receptores.

A estas tres esferas se le debe agregar una cuarta, representada por la comunidad tanto en su forma organizada (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales e Iglesia, entre otras) como no organizada (por ejemplo, vecinos y amigos). En sociedades, como las latinoamericanas, donde el mercado incorpora de manera insuficiente, el Estado protege en forma fragmentada y frágil y la familia se ve sobreexigida, por lo que cobran mayor importancia las formas comunitarias de la protección social.

A su vez, los Estados poseen un rol central al regular, orientar e incentivar ciertos comportamientos de los agentes del mercado, de las familias y de las formas comunitarias. Al controlar precios, establecer modalidades de negociación entre capital y trabajo, regular e incentivar la acción de las ONG, reconocer ciertas formas familiares y establecer derechos y deberes de los miembros familiares los Estados obligan, limitan e inducen el comportamiento de las personas y de los colectivos que operan en los mercados, las familias y en las formas comunitarias organizadas de acción social. Los grados y contenidos de las acciones regulatorias de los Estados sobre mercados, familias y formas comunitarias cambian de un país a otro y han variado en el tiempo. Eficiencia, equidad, igualdad, orden y bienestar han sido y son invocados para incrementar, disminuir o modificar el contenido de las regulaciones estatales en las esferas de mercado, familia y comunidad.

Finalmente, por medio del sistema impositivo y de otros instrumentos de financiamiento los Estados acumulan dineros. La extracción y producción de estos recursos no es neutra, ya que recae en mayor medida en ciertos grupos. La devolución que hace el Estado de esta recaudación a la población asume la forma de servicios, transferencias y bienes que este entrega a la ciudadanía. La distribución de dichos bienes tampoco es neutra, en términos distributivos, ni responde al aporte que cada miembro hizo a la recaudación —de hecho tal sería la definición más estricta de neutralidad. La forma en que los Estados recaudan y distribuyen varía de manera significativa de un país a otro, siendo, por lo tanto, muy diferentes los sesgos redistributivos de distintas políticas y Estados.

Elegir este marco conceptual y analítico no representa una preferencia normativa por mayor o menor desmercantilización, más o menos desfamiliarización, ni por contenidos e intensidad regulatoria y redistributiva. Las razones de la preferencia por una demarcación conceptual como la aquí planteada son otras:

- en primer lugar observa el problema de las políticas sociales como un conjunto interrelacionado de dispositivos que a su vez adquiere sentido en un sistema más amplio, que incluye al menos la acción y estructura de mercados y familias;
- en segundo lugar ayuda a leer el diseño de la política social específica desde su “operación esencial” —desfamiliarización, desmercantilización, combinación de ambas— y desde el criterio que la orienta —necesidad, mérito, ciudadanía;
- en tercer lugar permite evaluar la adecuación de una respuesta del Estado o de la política social no desde su propia definición de propósitos, sino desde su interacción con las otras esferas de producción de riesgo y bienestar; y
- en cuarto lugar ofrece un marco de análisis que admite incorporar plenamente a los mercados y a las familias en conjunto con el Estado para entender los efectos agregados en materia de eficiencia, igualdad y bienestar del sistema en su totalidad.

## **B. América Latina: contextos sociales complejos para afrontar la crisis de cuidado**

Cuando se realiza un análisis de América Latina en comparación con el resto del mundo en desarrollo, para cada estrato de desarrollo humano, pueden identificarse tres grandes estratos de desarrollo humano en los que se encuentran los países de la región (alto, medio alto y medio bajo). Cuando comparamos a los países de América Latina con sus pares de desarrollo humano, lo que aparece es que en cualquiera de

estos tres niveles América Latina presenta una configuración propia de desarrollo social. Un análisis de conglomerados estadísticos lo demuestra. Las variables que la discriminan y la separan del resto de las regiones del mundo en desarrollo, en cada uno de estos niveles que queramos elegir son:

- una altísima desigualdad;
- altas tasas relativas de dependencia para el nivel de desarrollo humano correspondiente —tasas de dependencia combinadas más altas que países de similar nivel de desarrollo humano de otras regiones;
- altos diferenciales de fecundidad en calendario y todavía persistentes en intensidad;
- un marcado nivel de segmentación en el mercado laboral con alta informalidad; y
- tasas de urbanización más alta que sus pares de desarrollo humano.

Estos son elementos que configuran una posición relativa de América Latina respecto de otras regiones en desarrollo que implican ciertas cosas: una fuerte inequidad en la presencia de riesgos sociales, altos niveles de desigualdad para comprar o acceder a formas de seguro ante diversos riesgos, fuerte polarización de la estructura de oportunidades temprana y bajo aprovechamiento del recurso humano, alta carga de cuidados por tasa de dependencia combinada —por infancia, y, en los países que ya atravesaron la primera etapa de transición, también por adulto mayor—, una abreviada ventana de oportunidades demográficas en comparación a otros países, límites estructurales a la cobertura de seguros por la vía de sistemas contributivos por la alta informalidad y alta incidencia de pobreza urbana. Todo lo anterior es esencial para situar la crisis de cuidado y el enfoque de género, y para discutir y combinar los diferentes diagnósticos en una mirada más integral.

Hay cambios importantes en el empleo y en las familias, que se producen en este contexto de base, y que configuran una crisis de cuidado originada en la rigidez de los arreglos de género y fuertemente marcada por las desigualdades socioeconómicas.

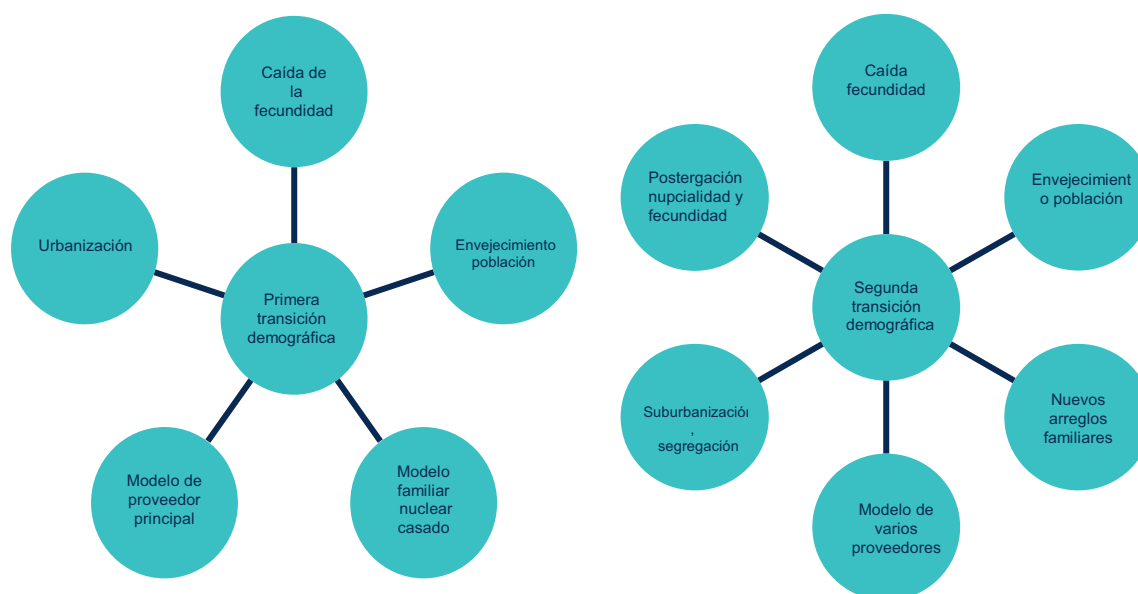
Por otra parte, se da un incremento en las tasas de actividad —sobre todo en las femeninas—, con una concomitante disminución del empleo fabril y estatal y un aumento del empleo en servicios —que es el que incorpora predominantemente a la mujer. Desde otro lugar, es posible constatar un marcado acrecentamiento del desempleo estructural —con una mejora en los últimos seis años, pero si miramos desde 1980 es muy acentuado y si miramos desde 1990 es aún más—, y un alza en la inestabilidad laboral, la informalidad creciente y la precarización. Estos cambios a su vez no recaen en la población en forma aleatoria, por el contrario, afectaron en mayor medida a los sectores menos calificados, a los jóvenes y en algunos casos a las mujeres.

Además de los cambios en el mercado laboral, están los cambios sociodemográficos, siendo los más significativos: la caída de la fecundidad —aunque todavía con importantes diferenciales en número de hijos y sobre todo en calendario reproductivo—; una postergación de la nupcialidad y de la emancipación del hogar de origen, también muy estratificado por nivel socioeconómico; un incremento del divorcio y de la unión libre, concomitantemente con el incremento de hogares monoparentales con hijos —jefatura femenina predominante— y de hogares unipersonales de la tercera edad; y cambios asimétricos en la división sexual del trabajo: la mujer ha ingresado masivamente al mercado, pero el hombre no ha ingresado al mundo del trabajo no remunerado y de cuidado del hogar.

En el siguiente diagrama, el lado izquierdo nos muestra los rasgos distintivos de la primera transición, mientras que a la derecha tenemos los rasgos estilizados de lo que se ha dado en llamar la segunda transición demográfica. La segunda transición se caracteriza por una postergación de nupcialidad y fecundidad, por una caída aún mayor que en la primera de la fecundidad, envejecimiento de la población, nuevos arreglos familiares, modelo de varios “ganapán” y, en el área urbana, suburbanización y segregación (véase el diagrama VII.1). Lo que podemos constatar con los datos en América Latina, es que sin haber finalizado y solucionado, ni estar preparados para enfrentar desafíos

que colocó la primera transición demográfica, ya enfrentamos desafíos de la segunda. Lo hacemos, por otra parte en forma muy desigual en materia socioeconómica, de género y de generación.

**GRÁFICO VII.1**  
**CARACTERÍSTICAS DE LA PRIMERA Y SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**



Fuente: Elaboración propia.

Cuando observamos a los sectores altos y medio altos nos damos cuenta que en estos estratos son consistentes las transformaciones propias de la segunda transición y acordes a la concreción de la primera transición: caída de la fecundidad, postergación de la nupcialidad y la reproducción, nuevos arreglos familiares, con incremento del divorcio y con una mujer fuertemente integrada al mercado laboral. Mientras, en los sectores medio bajos y bajos lo que vemos es la persistencia del embarazo precoz, una menor postergación en promedio —de alrededor de cinco años— de la fecundidad de sectores bajos, nuevos arreglos familiares (sobre todo la monoparentalidad y la cohabitación de unión libre en los sectores populares) y una inserción menor y precaria de la mujer al mercado laboral.

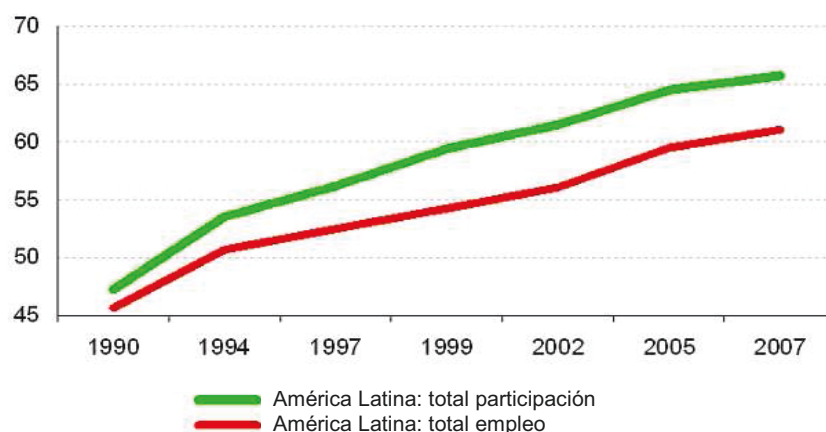
### **C. La incorporación de la mujer al trabajo remunerado y la crisis de cuidado**

La incorporación de la mujer al trabajo remunerado es uno de los procesos más característicos e importantes de los últimos 20 años. En el siguiente gráfico, se puede observar un incremento de 20 puntos en las tasas de participación y cerca de 15 puntos porcentuales en las tasas de empleo, en el período de 1990 a 2007.

En los siguientes gráficos (VII.3a y VII.3b) se observa una cierta convergencia entre el quintil cinco y el quintil uno, en relación con las tasas de participación laboral y empleo femenino en los promedios ponderados latinoamericanos a inicios de los años noventa. Esta es la época de la transformación estructural de las economías de América Latina, con destrucción e inestabilidad creciente del empleo masculino y ajuste del salario a niveles que ya no se parecían al salario familiar del modelo patriarcal. Posteriormente, hay ausencia de convergencia sobre todo en los quintiles más pobres, es

decir, no hay un cierre de las brechas en las tasas de participación, lo que implica una reproducción ampliada de la desigualdad, o un enorme desaprovechamiento de la incorporación de la mujer al mercado laboral como forma de cerrar brechas de desigualdad.

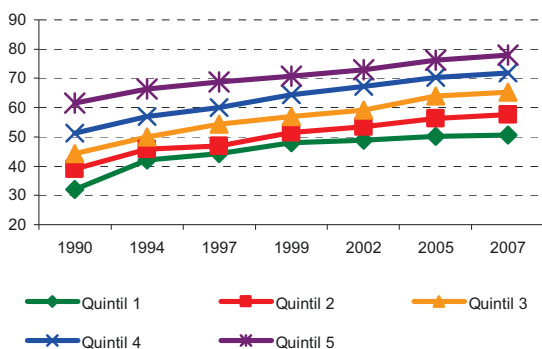
**GRÁFICO VII.2**  
**AMÉRICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAÍSES): PARTICIPACIÓN Y EMPLEO DE MUJERES DE 25 A 54 AÑOS, 1990-2007<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



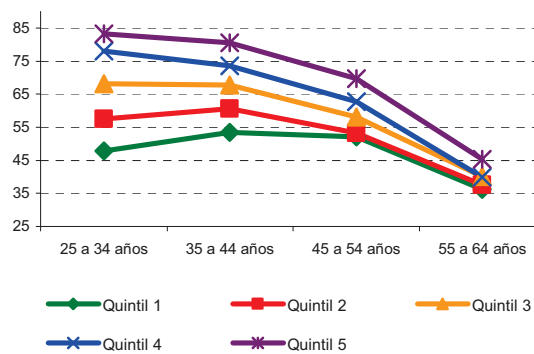
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> No incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, del Perú ni de la República Dominicana.

**GRÁFICO VII.3a**  
**AMERICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 15 PAISES): PARTICIPACIÓN LABORAL PARA MUJERES DE 25 A 54 AÑOS POR QUINTILES DE INGRESO, 1990-2007**  
*(En porcentajes)*



**GRAFICO VII.3b**  
**AMERICA LATINA (PROMEDIO PONDERADO, 14 PAISES): EMPLEO FEMENINO POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007**  
*(En porcentajes)*



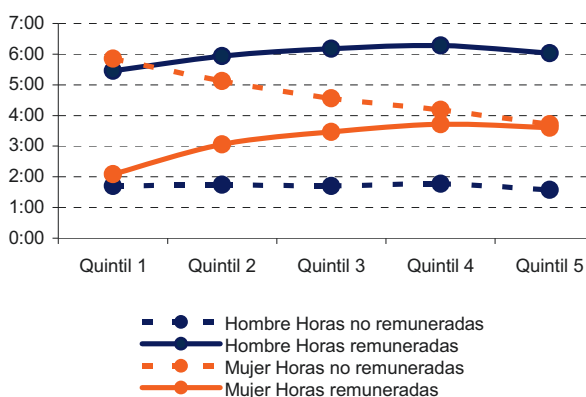
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> No incluye para ninguno de los años los datos de Guatemala, del Perú ni de la República Dominicana.

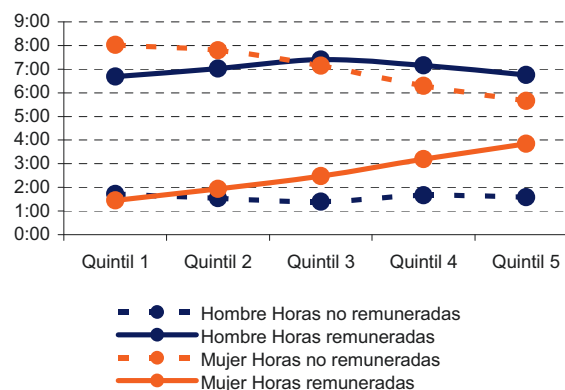
En el gráfico VII.3b, por tramo etario, se observa algo muy parecido. Acá hay muchas falacias ecológicas y temporales, pero los diferenciales en las tasas de participación de las mujeres de mayor edad son bajos por quintil. Ello es así porque efectivamente había una baja incorporación general, pero en la medida en que nos movemos a las edades más jóvenes, aumentan las tasas y la distancia entre quintiles. Ello puede parecer contradictorio dada la leve convergencia que vemos en algunos países y a inicios de la década de 1990. Lo que pasa es que lo que estamos viendo acá es un doble efecto, de cohorte y de ciclo de vida.

Detrás de esta inserción de la mujer al trabajo remunerado, opera una redefinición muy asimétrica de la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres y estratificada entre quintiles. En los hombres no hay diferencias entre quintiles ni a lo largo del ciclo vital. El pertenecer al quintil uno, dos, tres o cinco no produce una diferencia mayor en sus tiempos promedio dedicados al trabajo no remunerado. Tampoco se modifican los tiempos de trabajo remunerado en los hombres, como sucede en las mujeres.

**GRÁFICO VII.4a**  
**URUGUAY: TIEMPO DE TRABAJO**  
**REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO**  
**SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2007**  
(En horas)



**GRÁFICO VII.4b**  
**MEXICO: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO**  
**Y NO REMUNERADO POR SEXO SEGÚN**  
**QUINTILES DE INGRESO, 2002**  
(En horas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT).

Sin embargo, todas las mujeres —y lo podemos ver por ciclos de vida (véanse los gráficos VII.5a y VII.5b)— sufren un incremento notorio de la carga de trabajo no remunerado en las etapas típicamente reproductivas. El caso del Uruguay es muy interesante porque esas tres curvas de quintiles se mueven con las edades reproductivas comunes. Es decir, en el quintil 1, el gran incremento de la carga es de los 20 a los 25 años; en el quintil 3 se mueve hacia los 23 o 24 años; y en el quintil 5, se mueve hacia los 27 o 28 años.

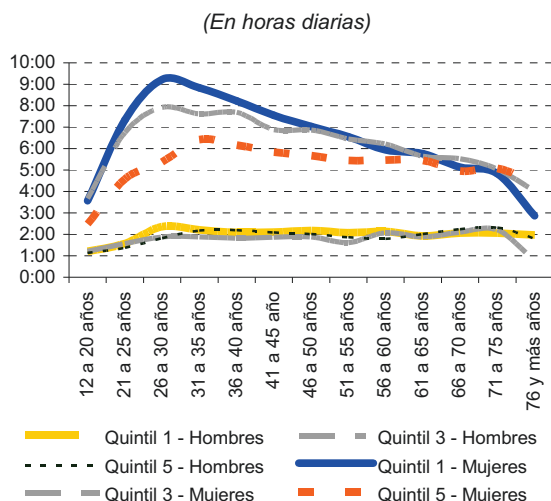
Así, la región que más tiene que luchar contra la desigualdad socioeconómica lo está haciendo a pesar de las dificultades. El modelo patriarcal y las rémoras de dicho modelo —es decir, cómo los mercados discriminan, cómo los Estados reconocen y asignan recursos y cómo las familias distribuyen su trabajo— tienen un efecto negativo sobre el combate a la desigualdad socioeconómica.

¿Cuáles son las adaptaciones potenciales frente a la crisis del cuidado? Para partir, se pueden identificar las siguientes: redistribuir la carga de trabajo no remunerado y remunerado entre hombres y mujeres; disminuir la carga de cuidado por control de la fecundidad; retiro de la mujer de la esfera del trabajo remunerado; compra de servicios en el mercado; y el uso de servicios públicos de cuidado. No

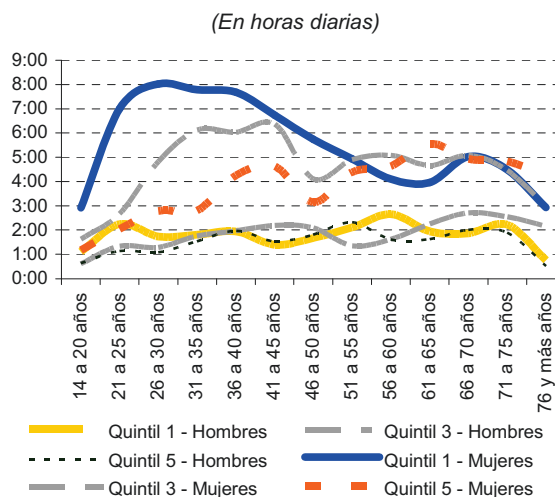


son estas adaptaciones necesariamente deseables sino potenciales y que de hecho se producen —aun cuando muchas de ellas son indeseables— y se combinan en forma diferente por sectores sociales.

**GRÁFICO VII.5a**  
**ECUADOR: CANTIDAD PROMEDIO DE HORAS NO REMUNERADAS TRABAJADAS POR SEXO Y POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO**



**GRÁFICO VII.5b**  
**URUGUAY: CANTIDAD PROMEDIO DE HORAS NO REMUNERADAS TRABAJADAS POR SEXO Y POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT).

En los sectores medio altos y altos, se compran servicios de cuidado en el mercado, se ajusta fecundidad y hay una mayor incorporación de la mujer al trabajo; en los sectores medios y medios bajos, hay ajuste de fecundidad a la baja o retiro parcial del mercado laboral y formas comunitarias intergeneracionales de apoyo al cuidado o compra de servicio de menor calidad; en los sectores populares, hay un retiro y un castigo mucho más acentuado del mercado laboral, dada la dificultad de combinar trabajo remunerado y no remunerado en una distribución que recaerá enteramente sobre la mujer, y formas comunitarias intergeneracionales de cuidado o servicios informales de mercado de muy baja calidad.

Esto produce vulnerabilidad por discriminación de la mujer, un vínculo precario de ella al mercado de trabajo, riesgo de población que necesita cuidados y trabajo no remunerado, menor productividad agregada e intertemporal, reproducción ampliada de la desigualdad y menor convergencia de la fecundidad entre estratos por incentivos diferenciales.

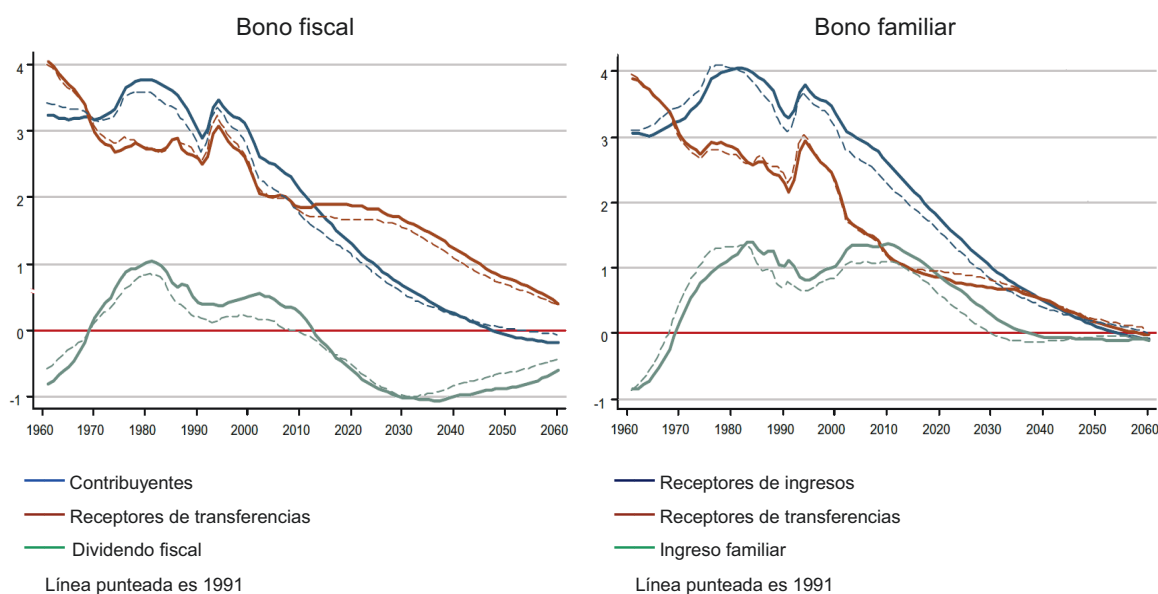
## D. Políticas públicas, desigualdad y bono demográfico ante la crisis de cuidado

La necesidad urgente de respuesta desde el Estado a la crisis del cuidado, es porque el pleno aprovechamiento del bono demográfico implica solucionar este problema. De lo contrario, estamos desaprovechando buena parte de dicho bono, tanto en términos de productividad agregada de nuestras sociedades como en términos de combate a la desigualdad. Dado el cambio en la composición de las tasas de dependencias que se avecina, debemos frenar esta inequidad ampliada y la reproducción intergeneracional de la pobreza. De no hacerlo muy pronto se arribará al límite de las capacidades de las mujeres de absorber un doble ajuste económico y demográfico. Más allá de consideraciones normativas, aquí hay un tema de flexibilidad, de hasta dónde se pueden definir los tiempos como infinitamente elásticos.

Antes de concluir es pertinente una última reflexión sobre el bono fiscal y el bono familiar (véase el gráfico VII.6).

El bono fiscal es la dimensión pública de las transferencias intergeneracionales y el bono familiar es la dimensión privada, y este último es más extendido que el bono fiscal. Si recordamos lo que Paulo Saad mostraba sobre la curva de ingresos laborales y la de consumo —que determina un tiempo de superávit en las edades de las personas y otro de déficit en los consumos relativos a la generación de ingresos—, es claro que el bono familiar, que es la versión privada de las transferencias, es más extendido que el bono fiscal. Pero también sabemos que el bono familiar se transfiere con la desigualdad propia de las familias y de los mercados. América Latina es la región más desigual del mundo, si no extractamos del bono familiar recursos para incrementar el tiempo y la intensidad de nuestro bono fiscal, por medio de inversiones sociales adecuadas, perdemos el espacio redistributivo y el tiempo en que tenemos un bono para redistribuir.

**GRÁFICO VII.6**  
**COSTA RICA: TRANSFERENCIAS INTERGENERACIONALES, BONO FISCAL Y BONO FAMILIAR**  
(En porcentajes de crecimiento)



Fuente: Paola Zúñiga y Luis Rosero-Bixby, NTA Estimates for Costa Rica, PowerPoint presentado en la Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 20 y 21 de octubre de 2009.

Ahora bien, ¿cómo hacemos para extender ese bono fiscal? Una forma es la incorporación de la mujer al mercado laboral y el incremento de su productividad promedio. Para ello hay que colectivizar y redistribuir la parte del trabajo no remunerado, que no ha sido cuantificado en el gráfico VII.3. Hay que colectivizar las tareas de cuidado desde el Estado y redistribuirlas intrafamiliarmente, de lo contrario este bono familiar va a operar hasta que el bono fiscal le empiece a pedir dinero porque se terminó. Cuando se agota el bono fiscal y el Estado va a buscar los recursos en lo que queda del bono familiar, lo hace sobre estructuras de gasto bastante más regresivas y desiguales en materia de género. Y lo hace para financiar las obligaciones con una tercera edad que fue formal dentro de una región de alta desigualdad, patriarcal y con alta informalidad. No aprovechar el bono familiar para redefinir el contrato entre géneros y generaciones no solo desperdicia una ventana de oportunidades para el crecimiento y la productividad, sino que también desperdicia una ventana quizás más importante: aquella que permite construir sociedades donde hombres y mujeres colaboren y trabajen en sociedades más equitativas.

Los argumentos aquí esgrimidos y la evidencia presentada, debieran ser suficientes para entender que la crisis del cuidado y el problema de discriminación y dominación de género, no son comentarios al margen de la teoría del desarrollo ni un tema de los departamentos y divisiones de género o de la mujer, sino una de las claves fundamentales para enfrentar los problemas de sustentabilidad intertemporal de nuestras economías y de nuestros regímenes de bienestar<sup>62</sup>.

## Bibliografía

- Esping-Andersen, Gøsta (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Saad, Paulo (2009), presentación en seminario “Familia y protección social”, Documento PPT, CELADE-División de Población de la CEPAL, octubre.
- Segura-Ubiergo (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zúñiga Paola y Luis Rosero-Bixby (2009), *NTA Estimates for Costa Rica*, PowerPoint presentado en la Reunión de expertos sobre envejecimiento de la población, transferencias intergeneracionales y protección social, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 20 y 21 de octubre.

---

<sup>62</sup> Sin embargo, son estas divisiones y departamentos desde la academia, las agencias multilaterales y los centros de pensamientos (*think tanks*) —que a pesar de las dificultades y muchas veces con ausencia de reconocimiento— los que originaron, desarrollaron y maduraron buena parte de lo que aquí se presenta y que además, desde ya hace bastante tiempo, le vienen planteando, con sus reflexiones y aportes, a los modelos de la corriente principal (*mainstream*) de la demografía, la sociología y la economía la necesidad de repensar sus paradigmas.

## VIII. Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora<sup>63</sup>

---

**María Nieves Rico<sup>64</sup>**

“Es el momento de apuntar al corazón del presente”.

Habermas, 1988.

El cuidado<sup>65</sup> garantiza el bienestar de las personas y la reproducción social, y forma parte, muchas veces no reconocida, de la arquitectura de protección social de un país. En las familias, la cantidad y calidad del cuidado que unas personas brindan a otras en distintas etapas y circunstancias del ciclo vital están determinadas por las capacidades y recursos de las que son portadoras, por las necesidades y demandas de los receptores, así como por condicionantes de carácter sociocultural —por ejemplo, la división sexual del trabajo— y de índole político-económica, como las prestaciones y servicios públicos y privados de cuidado que se ofrecen en una sociedad determinada, su nivel de cobertura, calidad y eficiencia. Pero hablar del cuidado es también hablar de necesidades

---

<sup>63</sup> Este artículo se basa en reflexiones y en un trabajo conjunto realizado en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se encuentran de modo más acabado en el *Panorama Social 2009* (CEPAL, 2009).

<sup>64</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>65</sup> Se entiende al cuidado como “una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretener una compleja red del sostenimiento de la vida” (Fisher y Tronto, 1990, citado en Tronto, 2006, pág. 5, traducción de Marco, 2007).

diarias de todas las personas, aunque en diferentes grados y dimensiones, en contextos en los que toda necesidad se construye y se negocia socialmente (Miranda, 2009).

Los arreglos tradicionales de cuidado en los países de América Latina —donde la participación de las familias en su provisión, en particular de las mujeres, supera con creces la participación del Estado, del mercado y de la comunidad— se han modificado por cambios demográficos, en las estructuras y composición familiares, en el mercado laboral, en la disponibilidad de tiempo y por la constitución de las mujeres como sujetos de derechos y de autonomía. El orden de género hegemónico y el contrato patriarcal que lo subyace, asignó culturalmente a las mujeres este trabajo como parte de las tareas domésticas no remuneradas cuya contraparte es el trabajo productivo de los varones y la cuasi ausencia del Estado y del mercado en esta responsabilidad. La incorporación masiva de las mujeres al mercado de empleo, los procesos emancipatorios, el aumento de la esperanza de vida y el desarrollo de la tecnología de la salud, entre otros factores, ha complejizado en las últimas décadas las respuestas a las crecientes demandas de cuidado y han evidenciado las contradicciones internas del sistema de protección social.

La situación actual nos enfrenta a lo que hemos denominado una “crisis del cuidado”, es decir, “un momento histórico en que se reorganiza de manera simultánea el trabajo salarial remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral” (CEPAL, 2009, pág. 173). La asincronía entre las transformaciones y la rigidez del orden de género está vinculada claramente a la discriminación hacia las mujeres. Al identificar la crisis del cuidado, se hacen notorias las formas que adoptan los arreglos privados de cuidado en los hogares y la debilidad y agotamiento actual de los equilibrios sobre los que se sustentan. Las características tradicionales de cuidado están haciendo eclosión, entre otras cosas, porque la elasticidad del tiempo, de los cuerpos y las energías también tiene un límite. De esta manera, las mujeres están sobrecargadas, ya que las demandas del inevitable cuidado atentan contra sus opciones, su autonomía y su bienestar. Todo esto se produce en un escenario donde la baja participación masculina en las tareas domésticas y de cuidado es recurrente —pues ahí también hay muy poca flexibilidad—, por lo que las viejas reciprocidades entre cónyuges también eclosionan, en un contexto en que son escasas las medidas estatales y del mercado que asuman la responsabilidad social del cuidado, lo que implica considerarlo un derecho y un bien público. Y cuando existen tales acciones suelen contribuir a la estratificación y a la reproducción de la desigualdad, puesto que el acceso está segmentado de forma notoria.

En este sentido, la crisis del cuidado está vinculada al aumento del número de personas que por su condición necesitan del cuidado de otros (niños, enfermos, personas mayores o con alguna discapacidad), a la disminución de la proporción de personas (mujeres) que están en condiciones de proveer en las familias el cuidado y también por la reivindicación de las mujeres de no ser las únicas y omnipresentes cuidadoras en la sociedad, confinadas al ámbito de la casa y a los roles tradicionales asociados a la maternidad y la feminidad. Asimismo, al externalizarse el trabajo doméstico y de cuidado, se suele traspasar a otras mujeres dentro de las fronteras del hogar (servicio doméstico) y fuera del él, principalmente en los servicios de salud y educación públicos y privados.

En un momento histórico donde existe preocupación mundial por las consecuencias de una crisis económico-financiera, se plantea con fuerza la necesidad de desarrollar políticas anticíclicas, por lo que vale la pena llamar la atención sobre la característica contracíclica del cuidado que aumenta y se intensifica en períodos de crisis, sobre todo cuando se reduce el gasto social y las mujeres con su trabajo subsidian al Estado y al mercado, lo cual se ha podido observar en crisis anteriores en América Latina (Montaño y Milosavljevic, 2010). Idealmente la carga de cuidado tendría que disminuir en momentos de crecimiento económico, de mayores ingresos, gasto social y redistribución. Sin embargo, en la región, a pesar de que en la última década ha habido mayor crecimiento económico, no ha existido un desarrollo de opciones públicas o privadas que disminuyan el trabajo de cuidado en los hogares.

Esta situación plantea retos para los análisis y la formulación de políticas públicas. En este artículo se identifican tres urgencias vinculadas a problemáticas insoslayables respecto del cuidado: se constata que el conocimiento es una oportunidad, y se plantea la necesidad de políticas y alternativas redistributivas de tiempo, recursos y responsabilidades.

## A. Consideraciones respecto del cuidado en las fronteras del hogar<sup>66</sup>

Las personas receptoras de cuidado en los hogares son diversas de acuerdo a sus necesidades y a sus vulnerabilidades, destacando los menores de edad, los adultos mayores y las personas enfermas o con alguna discapacidad; pero también existen adultos —generalmente varones— que están sanos, se encuentran ocupados en el mercado laboral y que tienen acceso a recursos propios de todo tipo, pero que demandan del cuidado de otro adulto —la mayoría de las veces mujeres— y en algunos casos no necesariamente adultos —niñas y adolescentes—, que son miembros del hogar (Rico, 2005). Esta situación amplía los límites y funciones del cuidado en nuestras sociedades, además obliga a los análisis a incorporar un debate aún no iniciado en la región respecto de la “ética del autocuidado” y su expresión en varones y mujeres adultos sanos, que sí está presente en los países del norte de Europa, así como su relación con las expectativas que las personas tienen sobre otras.

Desde el punto de vista de quienes proveen de cuidado, en su mayoría mujeres, este se traduce en una donación de tiempo y energía, puesto que está el cuerpo presente y en acción, lo que implica cansancio y muchas veces consecuencias sobre la salud física y mental de la cuidadora. La donación de tiempo y energía en su mayoría es ajena —al ser no remunerada— al criterio monetario en que la sociedad capitalista centra sus transacciones, a pesar de que el cuidado constituye un conjunto de servicios que necesitan de recursos como equipamiento, dinero, tiempo, conocimiento y mercancías. Responde, por el contrario, a criterios socioculturales como la división sexual del trabajo, las relaciones intergeneracionales y la construcción de identidades, es decir, se relaciona con el proceso de constitución de cada individuo en mujer o varón en nuestra sociedad y, por lo tanto, con el cómo se construye la maternidad y la paternidad social. Cuidar, ser cuidado y autocuidarse, según corresponda, se vincula también a la interrelación de la dimensión subjetiva y a la representación social de sentirse mujer, varón, niño, adulto, anciano, sano, enfermo o discapacitado, entre otras posibles condiciones, lo que se acentúa aún más en el caso de que se crucen dos o más factores.

El trabajo de cuidado puede ser voluntario en el contexto del amor, lo que involucra afectividad, deseos de protección, cooperación mutua y sentimientos de conexión y de interrelación positiva entre la persona que cuida y el receptor. Pero en otras ocasiones, y así lo muestra la literatura de los estudios de género, ese cuidado se produce dentro de los hogares de manera indeseada, involuntaria, coercitiva y responde a presiones psicológicas, culturales, sociales e incluso se utiliza la violencia física o sexual como dispositivo para que uno de los miembros del hogar —generalmente las mujeres— se haga cargo de este.

Esta tarea, y las múltiples actividades que implica, se hace dentro de un intercambio de obligaciones implícitas y explícitas que va desde los arreglos privados consensuados a deberes contractuales o sociales, y están vinculados a otros contratos que establecen los individuos como, por ejemplo, el matrimonio y la parentalidad, es decir, con las responsabilidades legalmente establecidas en cierto tipo de relaciones sociales. Esto puede significar, al momento en que se cuida, la renuncia —cuando es voluntaria— o la imposibilidad —cuando es indeseada— de invertir la energía y el tiempo del cuidado en otro tipo de actividades: el trabajo remunerado, el acceso a ingresos o la participación social ampliada y la participación política. El cuidado sostenido y cotidiano, en este sentido, al ser un trabajo asignado social y culturalmente y que responde a una obligación dentro de determinado tipo de relaciones contractuales, también instala límites y obstáculos para el desarrollo de las personas —sobre todo de las mujeres— en toda su potencialidad o al menos limita sus opciones de vida. En este contexto, la prescripción de género del trabajo de cuidado contribuye a crear un acceso desigual a las oportunidades y a la valoración social, además de —tal como se verá más adelante— aportar a la reproducción de la desigualdad social y de la pobreza.

---

<sup>66</sup> Este punto es tributario de conversaciones y de un trabajo conjunto iniciado en 2005 con Flavia Marco Navarro, Sonia Montaña, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enríquez.

## B. Las urgencias

Los factores de la crisis del cuidado indican ciertas urgencias para la acción y la preocupación por cómo nuestros países van a responder, en el corto plazo, a las demandas de cuidado sin discriminaciones y de forma universal e igualitaria, considerando la interrelación entre Estado, mercado y familia (Sojo, 2005).

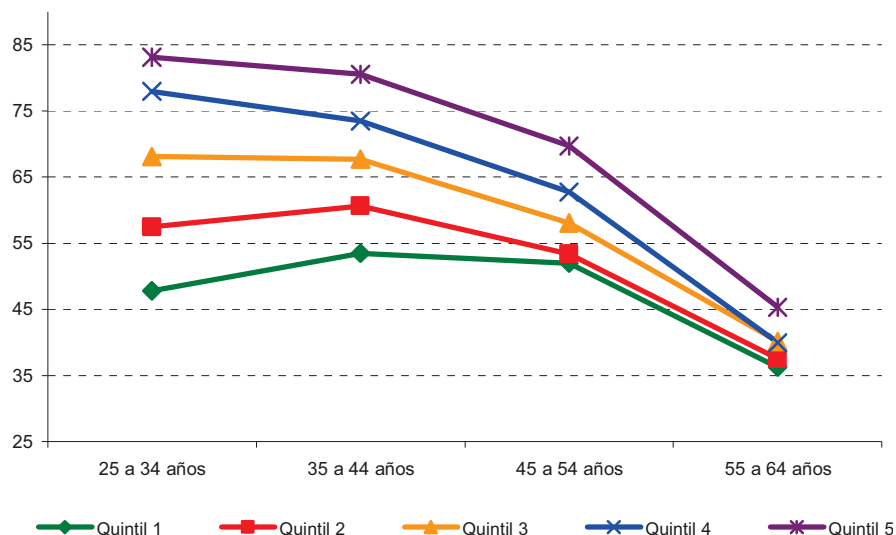
El análisis de la información de las encuestas de hogares y de las encuestas de uso del tiempo en América Latina permite conocer las formas que adopta el cuidado en la domesticidad, es decir, en las relaciones dentro de los hogares y los condicionantes que concurren. Los datos permiten observar que la distribución del trabajo remunerado y no remunerado de los miembros está determinada por el orden de género dominante, en particular por la división sexual del trabajo, así como por la desigual inserción en el mercado laboral y la pertenencia a distintos estratos sociales. Estos factores están condicionados por los servicios de cuidado en el ámbito público a disposición de las personas y de las familias por medio del Estado, del mercado o de la comunidad, ya que su presencia, ausencia o escasez son una variable crucial en la organización del cuidado intrahogar.

Una de las urgencias está determinada por el hecho que existe una importante divergencia por estrato socioeconómico en los comportamientos —y sus efectos— que están detrás de las transformaciones familiares, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, el proceso de envejecimiento de la población y la baja fecundidad agregada en la región, además de diferencias importantes en materia de pautas reproductivas y en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Si bien es reconocido que a las mujeres —cualquiera sea su situación— se les asigna de alguna forma la responsabilidad del cuidado, por lo que todas comparten barreras y límites, las formas de responder, solucionar y encontrar alternativas para el cuidado son diferenciales de acuerdo a la estratificación social, los recursos y las opciones que se poseen.

A pesar de que en las últimas décadas la incorporación de las mujeres al mercado laboral —y el acceso a un ingreso propio— ha seguido un ritmo sostenido y creciente en América Latina, siguen existiendo obstáculos y discriminaciones que marcan una situación de desigualdad en relación con los varones (Rico y Marco Navarro, 2006). La inserción femenina se ha caracterizado por seguir pautas de estratificación por edad, nivel educacional y socioeconómica, así como por la cantidad y rango de edad de los menores que habitan en los hogares. Las mujeres de hogares más pobres, con presencia de niños menores de cuatro años, con más edad y con menores niveles de estudio tienen una inserción laboral más baja que las mujeres pertenecientes a hogares de mayores ingresos, más jóvenes y con mayores niveles de instrucción. En el gráfico VIII.1 se muestra que si bien es clara la brecha de inserción entre los distintos quintiles para todos los grupos de edad, existe una mayor convergencia en los rangos superiores vinculada a que probablemente serían mujeres que ingresaron al mercado del trabajo remunerado hace más de 25 años, cuando este proceso era mucho más incipiente.

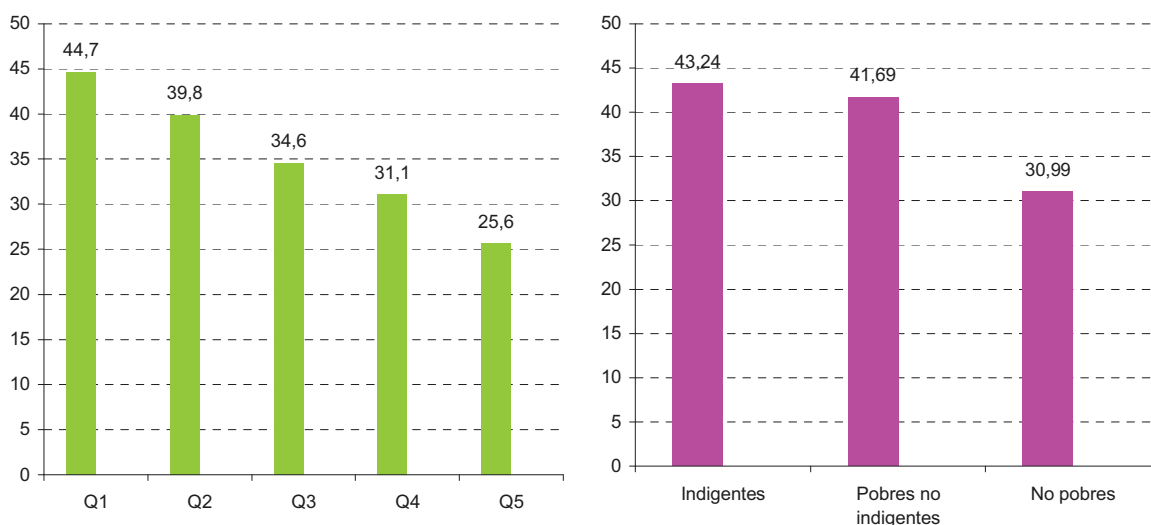
En este contexto en el mercado laboral, a pesar del ingreso masivo de las mujeres, no se han considerado las necesidades de cuidado existentes en los hogares ni la necesidad de autocuidado de los trabajadores y trabajadoras. El trabajo remunerado se concibe como si las personas no tuvieran otras actividades o responsabilidades que cumplir, por lo que sigue presente el estereotipo del “trabajador ideal sin responsabilidades familiares” —varón que tiene a una mujer en casa que cuida a los dependientes y a él—, cuando en la actualidad las mujeres son en muchos hogares la principal o única proveedora de ingresos. Además, cuando existen servicios de cuidado infantil, ya sea privados o públicos, no se toma en cuenta la inconsistencia entre los horarios laborales y los de los servicios y el tiempo destinado al traslado de un lugar a otro (casa, guardería, empleo, guardería, casa), sobre todo en las grandes ciudades.

**GRÁFICO VIII.1**  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): PARTICIPACIÓN FEMENINA POR GRUPOS DE EDAD**  
**SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007**  
*(En porcentajes y promedio ponderado)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. No incluye los datos de Guatemala, el Perú, la República Dominicana y El Salvador. Los datos de Colombia y Nicaragua corresponden a 2005; los de la Argentina, Chile y México a 2006. La Argentina corresponde al Gran Buenos Aires; los del Estado Plurinacional de Bolivia a ocho ciudades principales y El Alto; los del Ecuador a las áreas urbanas; los del Paraguay a Asunción y Departamento Central; y los del Uruguay a áreas urbanas.

**GRÁFICO VIII.2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS DEDICADAS A LOS QUEHACERES DEL**  
**HOGAR SEGÚN QUINTILES DE INGRESO Y LÍNEAS DE POBREZA, ALREDEDOR DE 2007**  
*(En porcentajes y promedio ponderado)*

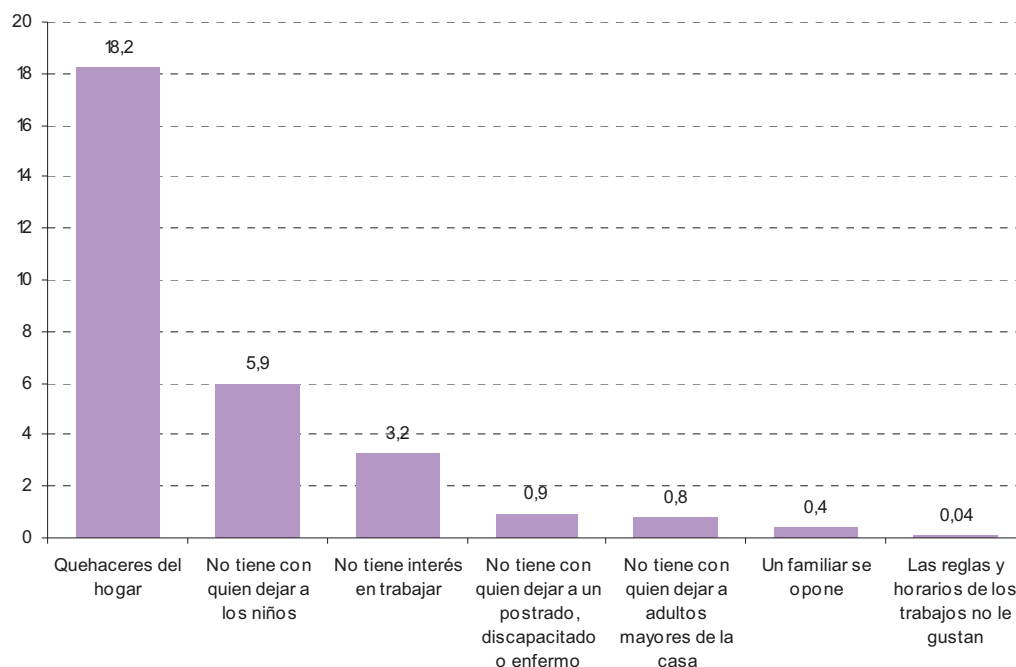


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



En América Latina existen múltiples investigaciones de carácter cualitativo y cuantitativo en que se señala que, una de las principales causas para que muchas mujeres no se inserten en el mercado laboral, son las obligaciones asociadas al tradicional papel de género. En Chile en el año 2009, del total de mujeres de 25 años y más el 41,5% se encuentra ocupada y un 4,1% cesante, pero al mismo tiempo, un 18,2% se dedica exclusivamente al trabajo doméstico y un 7,6% no trabaja porque no cuenta con otra persona o con servicios para cuidar a los niños, ancianos y personas postradas, con alguna discapacidad o enfermos (véase el gráfico VIII.3).

**GRÁFICO VIII.3**  
**CHILE: CAUSAS SELECCIONADAS POR LAS QUE LAS MUJERES DE 25 AÑOS Y MÁS**  
**NO REALIZAN TRABAJO REMUNERADO, 2009**  
*(En porcentajes y en promedio ponderado)*



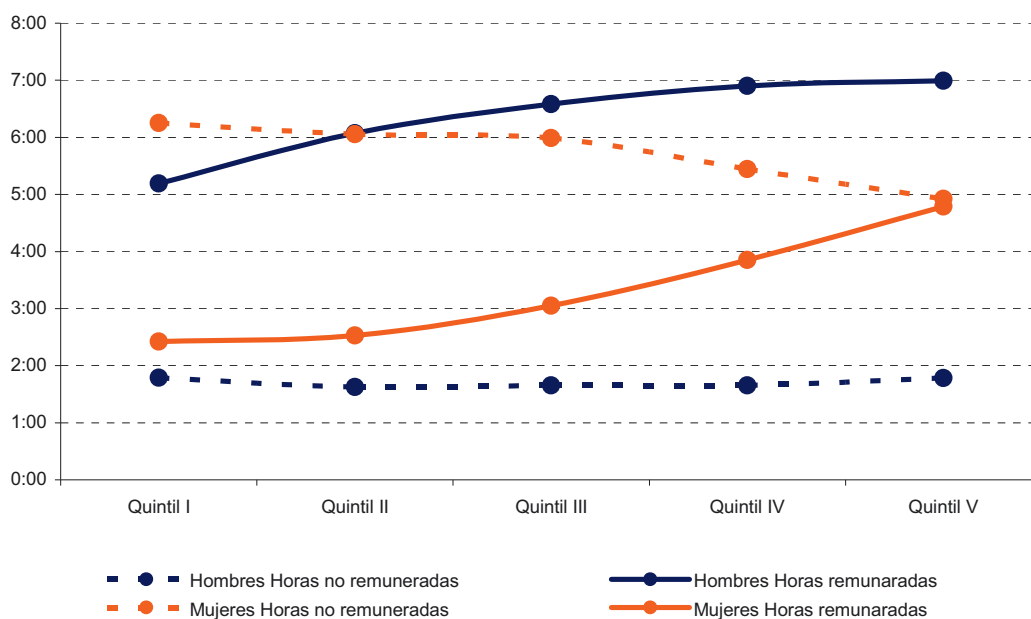
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta de Calidad de Vida en los Hogares y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómico Nacional (CASEN).

La desigualdad en el acceso al trabajo remunerado que enfrentan las mujeres, así como la brecha salarial y otras discriminaciones en el mercado laboral, son motores de la reproducción de la desigualdad socioeconómica y de la pobreza que se retroalimenta con la disparidad de género en la disímil provisión del cuidado dentro de los hogares, conformando un círculo vicioso que afecta con mayor fuerza a los quintiles más bajos. En este contexto, otra de las urgencias está determinada por el hecho de que los factores mencionados están acompañados por la rigidez de la división sexual del trabajo y las resistencias al cambio que muestran los varones para incorporarse al quehacer doméstico y de cuidado.

Si se toma como ejemplo la información que proporciona la encuesta de uso del tiempo aplicada en el Ecuador en 2007, es posible afirmar que independiente del quintil al que pertenezcan los hogares, donde viven los varones, o a la condición de ocupados o desocupados y a la edad, su participación en el trabajo no remunerado, medida en horas diarias de lunes a viernes, permanece casi estable (no supera las dos horas). Solo se observa un aumento de menos de una hora al día en las edades centrales cuando están desocupados (véanse los gráficos VIII.4 y VIII.5). Es posible afirmar, entonces, que no son

condiciones externas las que producen la escasa participación masculina en el trabajo no remunerado, puesto que no hay mayores diferencias por estratos sociales, edad, o por tener o no disponibilidad de tiempo y energía, sino que es claramente una resistencia cultural al cambio asociada también con relaciones de poder y distribución de roles en el hogar, lo que sí se traduce en diferencias para las mujeres.

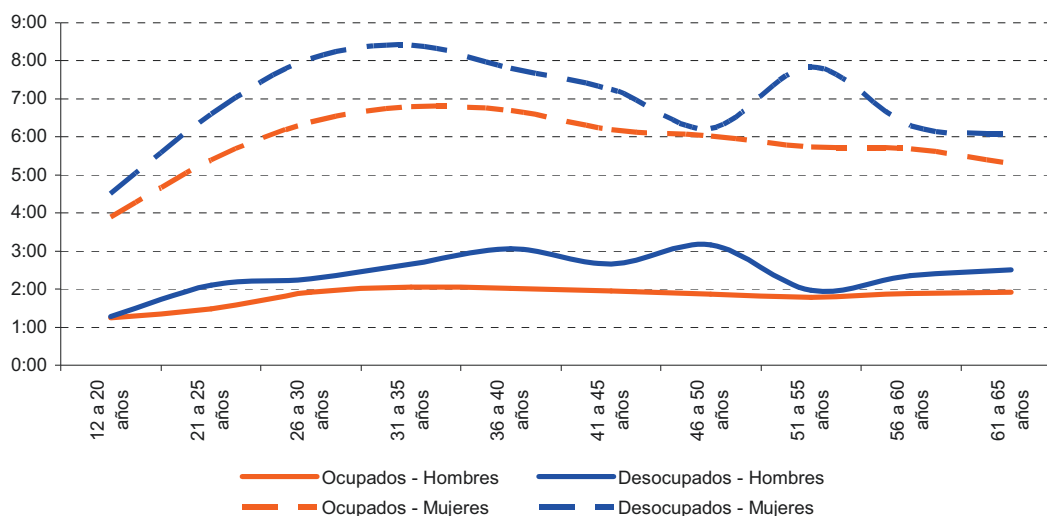
**GRÁFICO VIII.4**  
**ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO**  
**POR SEXO SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2007**  
*(En horas)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de uso del tiempo.

La presencia de niños y niñas en el hogar es un factor importante para considerar la carga de cuidado en las familias y observar la distribución de responsabilidades entre varones y mujeres, traducida en tiempo destinado al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo remunerado. Las encuestas de uso del tiempo indican que, a modo de ejemplo, para el Ecuador y el Uruguay considerando solo aquellas personas mayores de 15 años y menores de 65 que están ocupadas y que conviven con un menor de cinco años en el hogar, en ambos casos las mujeres trabajan más horas diarias (12,18 horas y 11,41 horas respectivamente) que los varones de esos países (11,42 horas y 10,41 horas). La sobrecarga femenina y el probable ajuste temporal, limitan las horas de descanso o de tiempo para sí —capacitación, ocio, deporte, participación social— (véase el gráfico VIII.6). También se observa que la participación medida en tiempo en uno u otro tipo de actividad es proporcional de modo inverso según el sexo, y la doble jornada femenina queda en evidencia.

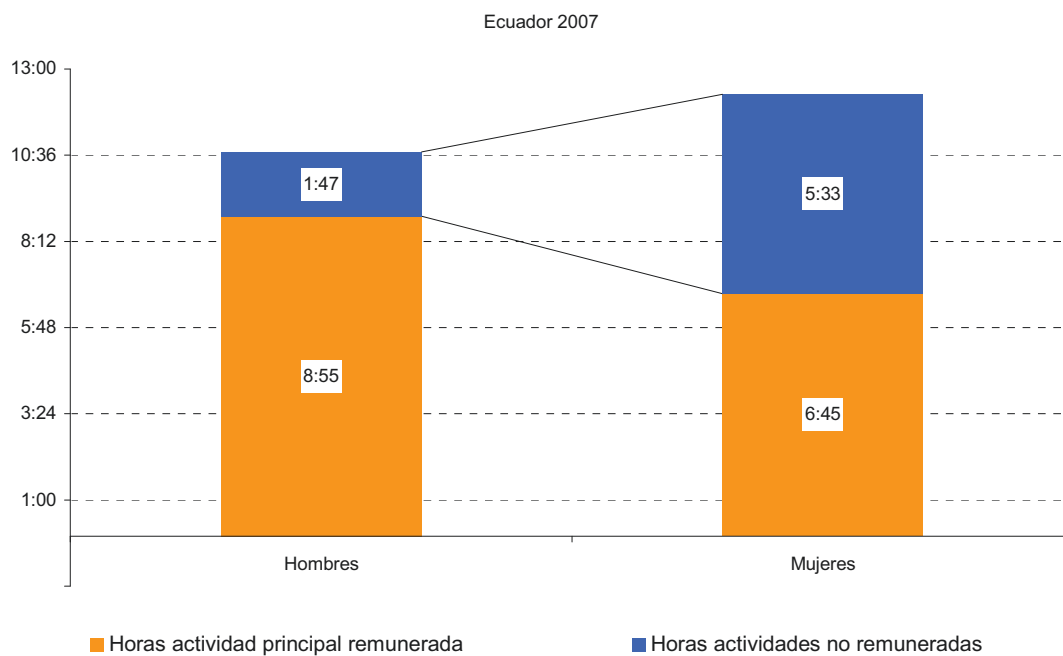
**GRÁFICO VIII.5**  
**ECUADOR: TIEMPO DE TRABAJO NO REMUNERADO POR GRUPOS ETARIOS**  
**SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2007**  
*(En horas)*



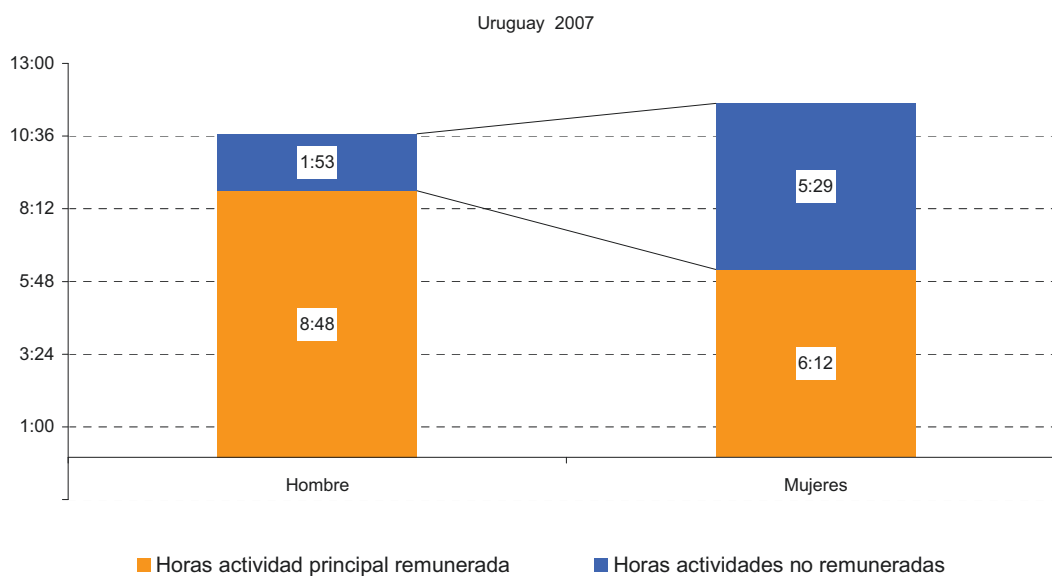
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de uso del tiempo.

La carga de trabajo no remunerado de las mujeres no solo está determinada por la presencia de menores en el hogar, sino también por su estado civil. La información para cuatro países de la región muestra que dicha carga aumenta cuando las mujeres están unidas consensuada o legalmente, respecto de cuando son solteras, y que se mantiene alta cuando se produce una separación o divorcio. Ambas dinámicas no se presentan de igual forma en el caso de los varones (véase el gráfico VIII.7). Además, destaca que cuando se produce el quiebre de la unión si bien disminuye la carga para las mujeres, puesto que ya no deben cuidar al hombre, sigue siendo alta debido a que suelen permanecer con los hijos e hijas y muchas veces también con los adultos mayores. Como movimiento complementario con el descenso del tiempo dedicado al trabajo doméstico cuando las mujeres no están unidas, los varones aumentan su carga cuando están separados o divorciados, así como cuando son viudos; esto induce a pensar que en realidad lo que aumenta es el tiempo dedicado al autocuidado. Asimismo, si bien las mujeres cuando son solteras dedican a diario menos horas al trabajo doméstico no remunerado, lo hacen siempre en una proporción mayor que los hombres solteros, lo que indica efectos de la socialización de género, la constitución de roles y la división sexual del trabajo en edades tempranas del ciclo vital.

**GRÁFICO VIII.6**  
**ECUADOR Y URUGUAY: PROMEDIO DE HORAS DESTINADAS AL TRABAJO REMUNERADO**  
**Y NO REMUNERADO POR SEXO (POBLACIÓN OCUPADA DE 15 A 65 AÑOS**  
**CON AL MENOS UN MENOR DE CINCO AÑOS EN EL HOGAR)**

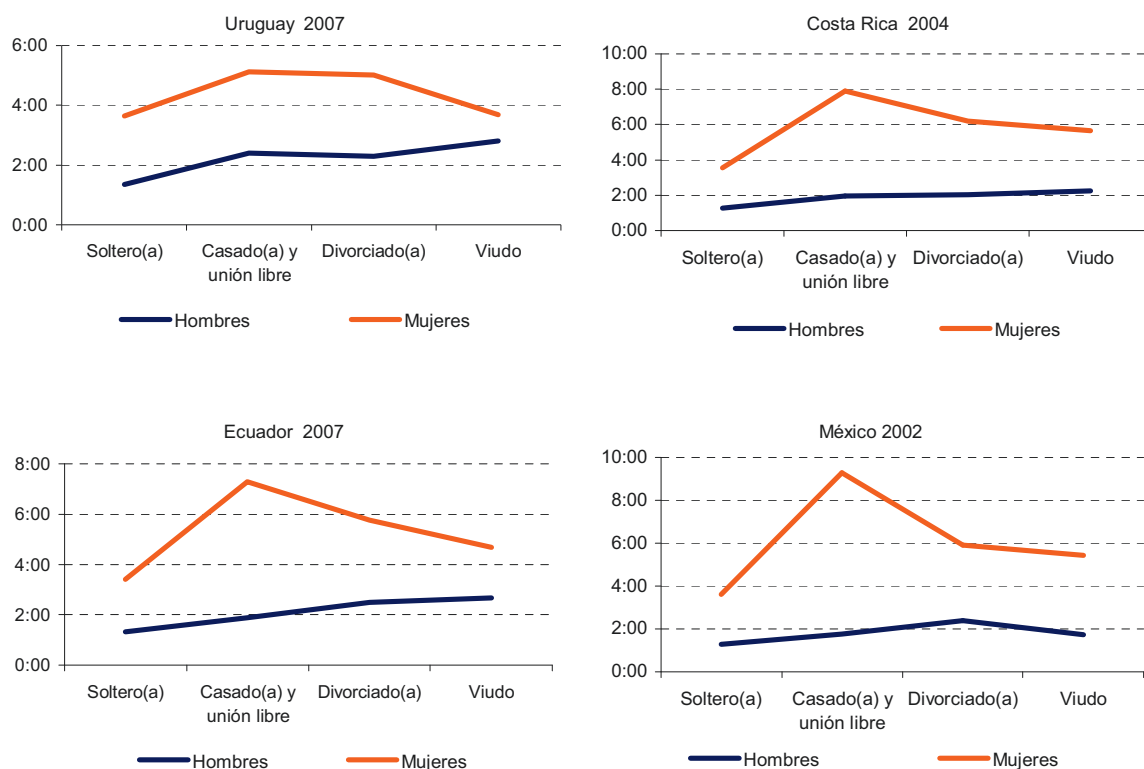


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de uso del tiempo del Ecuador 2007.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de uso del tiempo del Uruguay 2007.

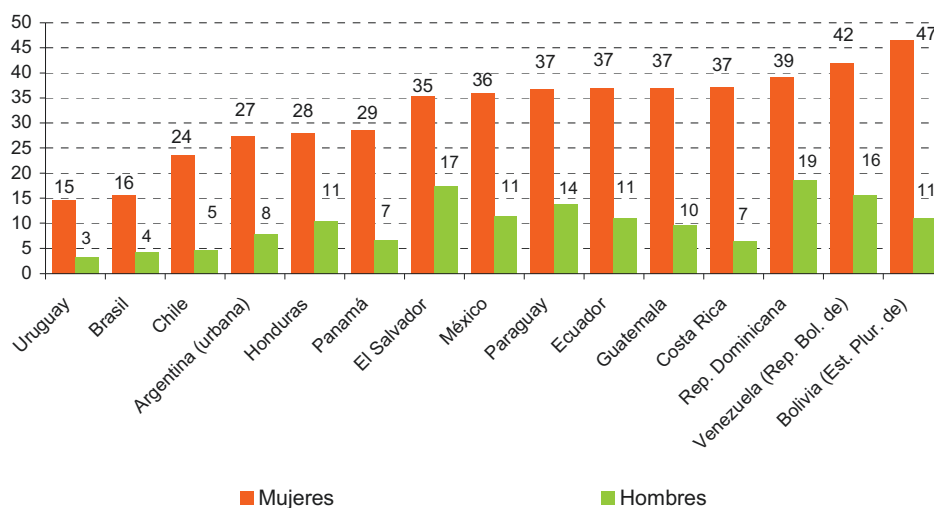
**GRÁFICO VIII.7**  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TIEMPO DESTINADO A ACTIVIDADES**  
**NO REMUNERADAS QUE SE REALIZAN EN EL HOGAR POR ESTADO CIVIL**  
*(En horas diarias)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

La tercera urgencia está asociada con que las pautas diferenciales de trabajo remunerado y no remunerado dentro de los hogares, así como la inserción fuertemente estratificada de las mujeres en el mercado de empleo, tienen un gran efecto sobre su situación, fundamentalmente cuando son mayores y no tienen acceso a la seguridad social. La información disponible para la región indica que entre las personas mayores de 60 años, las mujeres que no tienen ingresos propios representan una proporción mucho mayor que los varones que se encuentran en la misma situación, constituyendo en algunos países más del triple (véase el gráfico VIII.8). La indefensión se profundiza con los años debido a la mayor esperanza de vida femenina y a que, como hemos visto con la encuesta de uso del tiempo del Ecuador, no disminuye de forma significativa la carga de cuidado y de trabajo doméstico a lo largo del ciclo vital (véase el gráfico VIII.5). Además, la gran proporción de mujeres que se ocupan de manera exclusiva del trabajo doméstico y de cuidado están excluidas del sistema previsional por derecho propio, puesto que si acceden a recursos en la vejez lo hacen por haber estado unidas a un varón o mediante pensiones asistenciales. La evidencia sugiere y confirma que el riesgo y la vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres mayores —que tienen efectos importantes sobre su calidad de vida y el ejercicio de sus derechos— es una consecuencia de la desigualdad social y de género presente en nuestras sociedades y que es una realidad insoslayable de afrontar.

**GRÁFICO VIII.8**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PERSONAS DE 60 AÑOS Y MÁS QUE NO RECIBEN**  
**INGRESOS PROPIOS POR SEXO, ALREDEDOR DE 2007**  
*(En porcentajes)*



Fuente: sobre la base de las estadísticas de género de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL) [en línea], <<http://www.cepal.org/mujer/>>.

## C. El conocimiento como oportunidad

Frente a la crisis del cuidado, un aspecto que beneficia la formulación de políticas radica en la oportunidad de conocimiento y análisis que ofrecen las encuestas de uso del tiempo aplicadas en distintos países de América Latina, ya sea como encuestas específicas independientes de otras, como módulos en las encuestas de hogares o como preguntas de estas últimas. Las encuestas de uso del tiempo son la fuente más adecuada para medir la contribución social y económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, la distribución de tiempo y su asignación a los distintos tipos de tareas, así como los miembros del hogar que las asumen según sexo y edad. Este instrumento, casi totalmente ausente en la región hace 10 años, aunque es menos institucionalizado, extendido y replicado que las encuestas de hogares, se ha constituido en una fuente insustituible de información, por lo que los institutos nacionales de estadística lo están asumiendo dentro de sus prácticas y responsabilidades. Gracias a las encuestas de uso del tiempo, en la actualidad se sabe mucho más de lo que las personas hacen en su vida cotidiana dentro de las familias y en el ámbito público. También es posible dar cuenta cómo el uso del tiempo jerarquiza a los individuos y expresa relaciones sociales, así como las connotaciones de los tiempos cuyos usos no son neutros desde una perspectiva de género y etaria. Los análisis también muestran las diferencias cualitativas y cuantitativas del uso del tiempo en varones y mujeres, ya que no solo importa saber cuántas horas se dedican a una actividad, sino el tipo de actividad, su recurrencia, obligatoriedad —por ejemplo, alimentar— o su voluntariedad, su no centralidad para la supervivencia cotidiana y discrecionalidad como salir a pasear o jugar (Batthyány, 2009). Además, es posible determinar que el tiempo es un elemento explicativo del lugar que ocupan las personas en una sociedad, así como el hecho de que las desigualdades de género y socioeconómicas se inscriben en esta dimensión.

Pero las encuestas de uso del tiempo no solo son una oportunidad para hacer diagnósticos sociales, sino también permiten hacer ejercicios de valoración económica, en términos de cuánto cuesta o costaría el trabajo doméstico no remunerado y de cuidado y la pertinencia de incorporarlo —aunque sea de modo indirecto— a los sistemas de cuentas nacionales en los países, mediante una cuenta satélite,

así como al cálculo del producto interno bruto (PIB) y su peso en él. En este sentido y frente a la negación de la economía tradicional y a las múltiples resistencias a este tipo de análisis, tal como lo expresa Antonella Picchio, es posible afirmar que añadir el trabajo doméstico no remunerado a los agregados nacionales no significa aumentar la producción, sino que supone revelar la cantidad de trabajo oculto incorporado en la producción que en este momento permanece encubierto (Picchio, 1999). Algunos análisis realizados en la región, sobre la base de la información proveniente de las encuestas de uso del tiempo, indican que el trabajo doméstico no remunerado representaría cerca del 25% del PIB (véase el cuadro VIII.1). Esto sin considerar que, a pesar de que estos ejercicios de imputación de valor implican mover las fronteras de la producción y del concepto de trabajo para incluir los servicios prestados por las personas a otros miembros del hogar, no están tomados en cuenta todos los aspectos y elementos del cuidado que no tienen equivalentes mercantiles.

**CUADRO VIII.1**  
**PAÍSES SELECCIONADOS: CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO CON INFORMACIÓN DE LAS ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO**

País	Porcentaje del PIB	Precio considerado
Chile Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) 2008 (encuesta de uso del tiempo especial)	26% Solo Región Metropolitana	Remuneración mensual media de un trabajador no calificado y de un trabajador de servicios personales
Guatemala Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL, 2008),	26% a 34% en 2000	Costo de reemplazo estimado por el costo de una trabajadora doméstica. El costo de servicio se calcula con datos de 2004 con la desagregación de dos dígitos de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO)
Nicaragua Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 1998	23%	Salario promedio de ocupación agrícola para el sector rural y de servicios personales para el sector urbano
México Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2002)	23,7% El valor agregado de los servicios no remunerados del hogar representa un 23,7% del país	Precio equivalente al salario por hora de un trabajo realizado en una actividad equivalente

Fuente: Vivian Milosavljevic, ponencia presentada en el IX Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadísticas (INEGI), 29 de septiembre al 1 de octubre de 2008.

## D. Políticas redistributivas

En América Latina, ante la falta o escasez de medidas de conciliación entre las demandas laborales y familiares y de corresponsabilidad entre varones y mujeres, así como entre las familias, las empresas y el Estado para el cuidado, lo que aparece con claridad es otra situación que acompaña la crisis del cuidado y que se caracteriza por ser un escenario donde se encuentra el “tiempo en disputa”. Esto en el entendido de que el tiempo no solo es un recurso por el que compiten distintas áreas y actividades del cotidiano, sino también un eje articulador de la experiencia humana y cuya configuración está asociada a la construcción social del trabajo y de las relaciones de género y generacionales. Desde esa perspectiva, la disputa devela la existencia de conflictos y apela a la necesidad de políticas de igualdad con efectos redistributivos del tiempo, así como a reformas institucionales y cambios en la organización de la vida cotidiana que garanticen el cuidado de manera universal y que no esté sujeto a concesiones o considerado como una condición para acceder a otros recursos.

La región debe repensar sus modelos de protección y cuidado social para enfrentar la situación descrita, lo que implica fortalecer el papel del Estado como proveedor y garante del ejercicio del derecho a cuidar, ser cuidado y autocuidarse (Pautassi, 2007), además del derecho a no cuidar y traspasar o delegar ese trabajo a otras personas ya sea en forma complementaria o sustitutiva. Se plantean brevemente tres ámbitos de política pública asociados con una redefinición del régimen de bienestar en los países (sector educación) y a la búsqueda de procesos de desfamiliarización del cuidado. Esto quiere decir disminuir, para estos fines, la dependencia de los individuos respecto de sus familias y sus recursos (Martínez Franzoni, 2007; Esping-Andersen, 2001), lo que en realidad debiera traducirse en una “desfeminización” de esta tarea. Asimismo, deben considerarse los efectos sobre el cuidado de políticas sectoriales que no han sido abordadas lo suficiente desde esta perspectiva: como la infraestructura en agua potable, y la centralidad del gasto público ante las demandas y necesidades de cuidado (Rico, 2008 y 2009).

Frente al agotamiento de los tradicionales arreglos privados, se hacen necesarias estrategias que permitan colectivizar el cuidado. Por ejemplo, las recientes reformas educativas han contribuido mediante el aumento de la cobertura a enfrentar parte de los procesos de transformación de las familias latinoamericanas y de las necesidades de cuidado de los niños y niñas. Sin embargo, la cobertura tanto pública como privada en las edades de 0 a dos años continúa siendo muy baja. Entre los tres y cinco años existen algunos avances, pero en forma muy dispareja entre países y estratos sociales (Rodríguez Enríquez, 2007; Marco Navarro, 2007). En general, se combina una débil oferta pública con un mayor dinamismo privado, lo que estratifica fuertemente el acceso en desmedro de los más pobres. La jornada escolar sigue siendo de manera casi generalizada de cuatro a cinco horas, con excepción de Chile y de esfuerzos limitados como los centros de educación integral del Brasil, las escuelas de tiempo completo en el Uruguay y en México D.F. y las escuelas de jornada extendida en la Argentina. También contribuiría a aliviar la carga de cuidado de las familias aunque de manera parcial, la incorporación de prestaciones adicionales en los servicios educativos como, por ejemplo, los comedores escolares, vacunación y controles médicos y atención odontológica en los recintos educacionales, además de actividades deportivas y artísticas. Todo lo anterior debe considerar políticas de tiempo que permitan compatibilizar los horarios del trabajo remunerado y de los servicios educativos, que sean acompañadas por normas legales para conciliar familia y trabajo, así como para otorgar reconocimiento a nuevas formas familiares y al cuidado que realizan quienes no son trabajadoras formales.

En los hogares, el cumplimiento de las tareas asociadas al cuidado está condicionado por la disponibilidad de determinada infraestructura que lo facilite. En esta dirección el acceso a servicios básicos como el agua y la energía tiene una fuerte incidencia en la calidad del cuidado que las familias, y en particular las mujeres, otorgan a sus dependientes y al tiempo y la energía que dedican para conseguir los recursos y hacer una actividad determinada como cocinar, tener agua para higienizar y cuidar la salud de los miembros de la familia, así como para llevar un manejo ambientalmente sostenible. Las encuestas de hogares indican que en aquellos que no cuentan con agua potable en la vivienda o en el sitio que ésta ocupa, cuando se observa la condición de actividad en la mayoría de los países las mujeres dedicadas en forma exclusiva al trabajo doméstico están sobrerrepresentadas en el sector urbano y rural, aunque de manera mucho más pronunciada en este último, respecto de aquellas que habitan en viviendas que sí tienen acceso directo al agua potable (Rico, 2008). Además de la pobreza que afecta a aquellos hogares sin estos servicios, la demanda sobre las mujeres para el cumplimiento de su rol de género se constituye cada vez más en una barrera crucial para acceder de manera igualitaria al mercado laboral y a ingresos propios. Si se tiene en consideración que el acarreo de agua de la fuente al hogar es una tarea que suele estar a cargo de las mujeres y de los niños, y que ellas se ocupan de hervirla o clorarla en el caso que no sea potable, la inversión en infraestructura y en servicios básicos tiene efectos directos e indirectos sobre el cuidado, sobre la disponibilidad de tiempo, sobre la carga de trabajo y sobre las oportunidades de las mujeres. A esto se suma el desafío de incentivar la participación masculina en estas actividades, para no reproducir la desigualdad en la responsabilidad del cuidado y afectar positivamente la redistribución del trabajo entre varones y mujeres.



Un último punto que se debe tener en cuenta en el marco de la ampliación de la provisión pública de servicios de cuidado, es considerar el gasto social en particular el presupuesto destinado a educación, salud, previsión social y a los niños, a los adultos mayores y a aquellos que tienen alguna discapacidad, en relación con la calidad de los servicios ofrecidos y con la eficiencia de dicho gasto. En este contexto, es importante analizar la política de empleo público, puesto que es un elemento central de la política de gasto en servicios sociales, además del círculo virtuoso que se establece entre calidad en el empleo y calidad en la atención (Pautassi, 2006). Asimismo, se debe estudiar la magnitud y composición del gasto contrastándolo con la demanda real y potencial de los servicios de cuidado, visibilizando la cantidad del trabajo no remunerado requerido, ya que muchas veces los propios servicios públicos de cuidado esconden trabajo no remunerado de carácter voluntario. El objetivo, además de garantizar el cuidado y una buena atención a aquellos que lo necesiten, es reducir la presión sobre el tiempo dedicado a esta tarea dentro de los hogares. La asignación de presupuesto etiquetado para el cuidado debe acompañarse de una estructura tributaria que no encarezca bienes y servicios y que, por ejemplo, impulse una desgravación impositiva para las empresas a cambio de provisión de cuidado, tal como se hace en algunos países con actividades culturales y artísticas.

En síntesis, se puede decir que las urgencias y el análisis presentado, se articula en el planteo de ejes estratégicos para enfrentar la crisis del cuidado y su estratificación desde el Estado que, a partir de sus funciones, debiera: i) colectivizar las tareas de cuidado, proveyendo servicios, y no “obligar”, por ausencia, a las mujeres a resolverlo mediante arreglos privados y soluciones individuales que en general las perjudican; ii) transferir recursos monetarios a las familias, sin condicionalidad, reconociendo la función social del cuidado, el costo privado que conlleva y el valor que tiene en la economía del país, y apoyar con dinero la adquisición de servicios en el mercado; iii) incentivar el cambio y la solidaridad desarrollando una política comunicacional y cultural a favor de una nueva redistribución sexual del trabajo y de desconstrucción de estereotipos de género; iv) normar e implementar incentivos y regulaciones para evitar la discriminación de género en el mercado laboral y proteger los derechos de maternidad de las mujeres sin hacerles “pagar” por su ejercicio; v) regular las relaciones laborales para garantizar articulaciones virtuosas del trabajo remunerado y de cuidado para ambos sexos; vi) velar por las y los cuidadores basándose en principios de igualdad, universalidad y solidaridad, modificando los criterios de elegibilidad de los beneficios de la seguridad social y del sistema de protección social, haciéndolos independientes de la participación en el mercado de empleo; y vii) reconocer la diversidad de las formas familiares incentivando los acuerdos cooperativos y los derechos y deberes individuales dentro de ellas.

Finalmente, es importante recordar que los gobiernos latinoamericanos y caribeños en el Consenso de Quito acordaron “Adoptar todas las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y la responsabilidad pública indelegable” (punto XXVII, CEPAL, 2007).

## Bibliografía

- Batthyány, Karina (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social*, Rosario Aguirre (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Universidad de la República y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- (2007), *Consenso de Quito* (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 al 9 de agosto.

- Esping-Andersen, Gosta (2001), "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (ed.), México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Marco Navarro, Flavia (2007), *El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligaciones de todas, serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.
- Martínez Franzoni, Juliana (2007), *Regímenes de bienestar en América Latina: tipos, mundos y políticas*, Madrid, Fundación Carolina.
- Milosavljevic, Vivian (2008), Ponencia presentada en el IX Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadísticas (INEGI), 29 de septiembre al 1 de octubre.
- Miranda, Francisca (2009), "La crisis del cuidado y protección social en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Montaño, Sonia y Milosavljevic, Vivian (2010) *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres, serie Mujer y desarrollo* N° 98(LC/L.3168-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Pautassi, Laura (2007), *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos, serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- \_\_\_ (2006), "El empleo en salud en la Argentina. La sinergia entre calidad del empleo y calidad de la atención", *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro (coords.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Picchio, Antonella (1999), "Visibilidad analítica y política del trabajo reproducción social", *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Cristina Carrasco (ed.), Barcelona, ICARIA/Antrazyt.
- Rico, María Nieves (2009), *Medición del trabajo de cuidado no remunerado al interior de los hogares. Desafíos para las políticas públicas*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "El gasto social en la crisis: cómo mejorar el análisis del gasto social frente a los desafíos actuales en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 16 y 17 de junio.
- \_\_\_ (2008), *Género y agua. Un nuevo reto para la medición de la pobreza y las políticas públicas*, ponencia en la Reunión de especialistas sobre la medición de la pobreza con perspectiva de género. Desafíos conceptuales y metodológicos, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 21 y 22 de abril.
- \_\_\_ (2005), "Apuntes sobre economía del cuidado", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rico, María Nieves y Flavia Marco Navarro (2006), "Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina", *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco Navarro (coords.), Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007), *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay, serie Mujer y desarrollo*, N° 90, (LC/L.2844-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.167.
- Sojo, Ana (2005) "Estado, mercado y familia: el haz de bienestar social como objeto de política", ponencia presentada en la reunión de expertos: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tronto, Joan (2006), "Vicious circle of privatized caring", *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), Lanham Rowman and Littlefield.



## IX. Cohesión social y familia

---

**Judith Astelarra<sup>67</sup>**

En los últimos años ha existido un interés creciente por el tema de la cohesión social, que adquirió un énfasis especial en la XVII Cumbre Iberoamericana de noviembre de 2007. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estuvo a cargo de preparar el documento marco de dicha cumbre (CEPAL, 2007), donde se define cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión-exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan y que sustentan el sentido de pertenencia a la sociedad y moldean las percepciones y conductas de los individuos frente a una sociedad o comunidad en particular” (Sojo, 2007).

El enfoque de la cohesión social puede ser también una perspectiva interesante para analizar la dimensión de género de una sociedad. De modo general, podemos señalar que la cohesión social se refiere a la capacidad que existe en una sociedad de equilibrar el conflicto con el consenso y a la búsqueda de formas de integración de todos los grupo que la componen, aunque entre ellos haya desigualdad. Además del conflicto, si la desigualdad es muy extrema, ciertos grupos pueden quedar excluidos de la vida social y en situación de marginación social. Esto afecta al sentido de pertenencia a la sociedad en cuestión. Por eso no puede existir vida social sin un grado importante de cohesión social. La desigualdad entre los géneros se ha expresado de diversas maneras, según el tipo de sociedad en que ha existido. En el caso de la sociedad moderna, cuyas

---

<sup>67</sup> Socióloga de la Universidad Autónoma de Barcelona.

características —en gran medida— aún siguen vigentes, se acentuó la dicotomía entre los ámbitos sociales de género: el ámbito público y el ámbito privado. El primero cuenta con el mercado, el Estado y la sociedad civil; el segundo con la familia. Tanto en el ámbito público como en el privado se producen bienes y servicios necesarios para el funcionamiento social. Esta dimensión de género de la sociedad moderna ha ido acompañada de desigualdad, que expresa diferencias económicas y patrones institucionalizados de valores culturales. ¿Cómo afectan las desigualdades de género a la cohesión social? La desigualdad conduce a las exclusiones y sin inclusión no puede haber cohesión social. Si las mujeres están excluidas de la vida social, política y económica la cohesión social se resiente. Pero, además, si los conflictos no se resuelven también esta puede verse afectada. Es importante recordar que en el caso del género, la desigualdad no solo es entre las mujeres y los hombres en tanto que personas, sino que existe también en la propia organización social. La estructura de ámbito público y ámbito privado ha comportado una jerarquización material y simbólica entre ambos y se le han asignado de forma desigual los recursos.

El análisis sobre la cohesión social se ha hecho casi siempre para analizar la interacción de las instituciones y grupos sociales dentro del ámbito público de género. Hasta fechas recientes la familia, en especial el modelo familiar de “hombre proveedor-mujer ama de casa”, había sido excluida de este análisis. Sin embargo, vincular los dos ámbitos sociales de género es fundamental si se quiere entender cómo opera la cohesión social. Es importante analizar los flujos que se producen entre el Estado, el mercado de trabajo y la familia.

La familia, en cualquiera de sus modelos, es crucial para entender el bienestar de una sociedad. Guillermo Sunkel señala que durante las últimas décadas la familia en América Latina se ha transformado profundamente. Sin embargo, a pesar de ello la familia mantiene ciertas funciones en la protección de sus miembros y la producción del bienestar. Es decir, la familia se constituye como un pilar del régimen de bienestar latinoamericano (Sunkel, 2007).

No existe sociedad si no hay seres humanos en ella, y los seres humanos necesitan cuidados. En primer lugar en cuanto a la reproducción. A diferencia de otras especies, los seres humanos necesitan un tiempo mucho más largo para hacerse independientes de los mayores. Requieren de cuidados físicos, pero también emocionales, de socialización y de incorporación a los elementos sociales y culturales. Luego, a lo largo de toda su vida independiente, necesitan cotidianamente de alimentación, un techo bajo el que guarecerse y otros servicios. Por otra parte, las personas dependientes —además de los niños, los mayores y los que no se pueden valer por sí mismos— demandan cuidados especiales.

Estos cuidados son producidos por las mujeres en la familia, o en núcleos mayores que agrupan a varias familias. Según el tipo de sociedad pueden haber grupos sociales o instituciones fuera de la familia que también se hacen responsables de estos servicios —el Estado o el mercado—, pero siempre hay una parte importante de los servicios de cuidado que deben ser proveídos por la familia. Por eso es sorprendente que los análisis sobre la cohesión social no hayan incluido el tema de la familia y sus cuidados como una parte fundamental. Un ejemplo interesante es la Unión Europea, pues la cohesión social y el rol del Estado de bienestar en ella es un elemento definitorio de la construcción europea. Para medir la cohesión social ha adoptado una serie de indicadores, divididos en 14 dimensiones clave (European Commission, 2008), ninguna de las cuales hace referencia a los servicios de cuidado a las personas<sup>68</sup>.

Sin embargo, en los últimos años ha habido gran cantidad de estudios y publicaciones respecto de la economía del cuidado y del aporte de las familias en cuanto a la producción de los bienes y los servicios necesarios. Esta es una base significativa para emprender el análisis de la función de las familias en cuanto a la existencia de cohesión social. La contribución de las familias en el cuidado se ha

<sup>68</sup> Riesgo de pobreza; desigualdad de ingresos; desigualdad en salud; resultados educativos y formación de capital humano; acceso al mercado laboral; sostenibilidad financiera y sistemas de protección social; pensiones (niveles y sostenibilidad demográfica); desigualdades de acceso sanitario; mejora de los estándares de vida como resultado del crecimiento económico; empleo de trabajadores mayores; pobreza con empleo; participación en el mercado de trabajo; cohesión regional; gasto sanitario per cápita.

medido desde diversos campos: i) en términos del tiempo que se le destina; ii) en términos del valor económico que tendrían si fueran retribuidas; y iii) en términos de su aporte cultural y social.

A partir del análisis sobre la relación entre familia y bienestar individual y colectivo de una sociedad y los servicios de cuidado esenciales para que haya vida social, es posible comenzar a abordar la relación entre sistema de género y cohesión social. Como hemos indicado, la cohesión social debe tratar tanto los aspectos de consenso como los de conflicto en una sociedad. Desde esta perspectiva, además de analizar el aporte dentro las familias —que es en gran medida el de las mujeres—, es importante examinar las desigualdades que existen en dicho aporte entre los géneros. Todos los estudios muestran que no ha existido una gran redistribución del trabajo doméstico entre los géneros. Por ello, parece interesante analizar las medidas conducentes a que el trabajo de cuidado sea compartido: individualmente entre los hombres y las mujeres en la familia y socialmente por medio de la asunción por parte del Estado y del mercado.

Un ejemplo interesante es el de las políticas de conciliación que han tenido un gran impulso en Europa en los últimos años, en tanto muestran cómo han sido utilizadas mayoritariamente por las mujeres, contribuyendo a no romper la división sexual del trabajo sino una importante segregación de género en el mercado de trabajo.

## **A. Las políticas de conciliación: consecuencias previstas y no previstas**

A pesar de que inicialmente la conciliación se había insertado como parte de las políticas de equidad de género, ha tenido un problema en su propia concepción. Las políticas de equidad de género habían sido pensadas para resolver la desigualdad de las mujeres en el ámbito público. Sin embargo, el género es una categoría relacional, de las mujeres y los hombres. Cualquier respuesta a la desigualdad de las mujeres es redistributiva, lo que se manifiesta claramente en las políticas para el ámbito público. Pero en el caso de las políticas para la conciliación entre la familia y el mercado de trabajo, los hombres no han sido nunca responsables del trabajo doméstico. Si los servicios de cuidado de la familia son hechos solo por las mujeres, en la práctica las medidas que se tomen —a menos que haya una clara redistribución con los hombres— terminan siendo dirigidas a estas. La conciliación le sirve a quienes tienen un problema de avenencia y las que lo tienen son las mujeres, por lo que es lógico que sean sus usuarias.

Esto es lo que efectivamente ha pasado en los países europeos. Todos los estudios realizados indican que han servido solo para que las mujeres concilien y mantengan el supuesto de que el cuidado es responsabilidad femenina. Si en parte del trabajo familiar las políticas no han servido para incorporar a los hombres, también se señala que en el mercado de trabajo han tendido a aumentar la precariedad laboral de las mujeres. La permanencia de estas en el empleo, como consecuencia de las medidas de conciliación, ha extendido el trabajo a tiempo parcial entre las mujeres contribuyendo a la segregación laboral. Torns señala que la norma social respecto del trabajo niega la existencia de las tareas de cuidado de las personas, y del mantenimiento del hogar-familia y del trabajo doméstico-familiar. Todo un conjunto de factores que dificultan o impiden el acceso de las mujeres al empleo a tiempo completo, y convierten en papel mojado buena parte de las actuaciones dirigidas a lograr la conciliación de la vida laboral y familiar. “La figura ausente de un padre de familia que no puede ver a sus hijos porque sus horarios laborales se lo impiden, nunca produjo mayores problemas e incluso cuenta con un amplio consenso social. Esos sujetos masculinos ni sienten la obligación moral ni tienen atribuida socialmente la obligación de conciliar su vida laboral con su vida familiar. Todo lo contrario de lo que sucede con las mujeres, con sus horarios laborales y familiares, y con las obligaciones materiales y simbólicas que tienen atribuidas. De ahí que la solución de la conciliación sea solo apreciada como necesaria para las mujeres” (Torns, 2005, pág. 23).

¿Por qué las políticas de conciliación no han dado los resultados previstos? Hay varias interpretaciones posibles, no necesariamente opuestas o contradictorias. Una de ellas, de gran

importancia, parece ser el hecho de haber reconvertido las políticas de equidad en políticas de empleo. El problema de las políticas de conciliación es que fueron implementadas como parte de las políticas de fomento del empleo y, al hacerlo, se pasó del análisis del género al análisis del mercado. El inconveniente es que si no se mantiene la equidad de género en las políticas en las que se pretende incorporar esta dimensión, se impone la lógica predominante de las políticas tradicionales. La lógica de la política económica y de empleo, sobre todo en el caso europeo, es la de la competencia económica internacional. De aquí surge la necesidad de los empresarios de flexibilizar el mercado de trabajo, pero su preocupación no es atender a las necesidades de las mujeres. Por ello, los trabajos a tiempo parcial, donde hay mayoría de mujeres, tienden a ser malos y conducen a la discriminación laboral.

De hecho, el concepto de conciliación —si se revisa su historia— surge del mercado de trabajo. La “conciliación” como un proceso se refería a la mediación entre dos grupos contrarios en el mercado laboral. Los interlocutores en este mecanismo de solución eran los sindicatos y las organizaciones empresariales o, en el caso individual de una empresa, sus trabajadores y su dirección. Sin embargo, cuando se aplica al ámbito familiar se trata de un espacio en el que no se supone que haya contrarios ni opuestos y que, además, se presume que es “armónico”. Hay que agregar que no se supone que en el mundo familiar exista la negociación colectiva, ni que haya agentes sociales en conflicto. Por lo tanto, lo único que se puede producir entre los miembros de la familia es una negociación individual entre personas.

Puesto que las políticas de conciliación solo han introducido nuevas formas de desigualdad para las mujeres y no han llevado a una redistribución de los roles masculinos y femeninos, habrá que pensar ¿qué se debería hacer al respecto? Las respuestas no son fáciles, pero si el problema es estructural quizá sea necesario volver a visitar la organización social que origina la discriminación de género y plantearse desde qué perspectiva puede ser modificada. Para esta tarea es necesario relacionar las relaciones de género con la cohesión social, que es imprescindible para que exista vida social. Es decir, darle la dimensión de género al análisis sobre la cohesión social, centrando el aporte que las familias hacen a ella.

## Bibliografía

- Astelarra, Judith (coord.) (2007), *Género y cohesión social*, documento de trabajo, N° 16, Madrid, Fundación Carolina, Centro de Estudios (CeALCI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2007), “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe” (LC/G.2335), Santiago de Chile, mayo.
- EC (European Commission) (2008), *Portfolio Of Overarching Indicators And Streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health Portfolios*, Social protection and social integration, Social and demographic analysis, Bruselas, Bélgica, EC, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, junio.
- Sojo, Ana (2007), “Cohesión social, género y regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión”, *Género y cohesión social*, Judith Astelarra (coord.), documento de trabajo, N° 16, Madrid, Fundación Carolina, Centro de Estudios (CeALCI).
- Sunkel, Guillermo (2007), “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, *Género y cohesión social*, Judith Astelarra (coord.), documento de trabajo, N° 16, Madrid, Fundación Carolina, Centro de Estudios (CeALCI).
- Torns Martín, Teresa (2005), “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, N° 1, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

## **Parte III. Respuestas legislativas a las transformaciones de las familias y sus entornos**

---





## **X. Muchas obligaciones con pocas facilidades: leyes sobre familias en cinco países latinoamericanos<sup>69</sup>**

---

**Flavia Marco Navarro<sup>70</sup>**

Los ordenamientos jurídicos han asignado siempre a las familias un importante rol en el funcionamiento de las sociedades, papel en buena parte, caracterizado por responsabilidades de cuidado cumplidas por las mujeres. En términos muy generales, pues hay diferencias entre los países, puede sostenerse que las legislaciones sobre familias atribuyen significativas obligaciones a sus miembros, para las que luego las legislaciones laborales para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares no brindan ni medios ni facilidades para cumplir. Las legislaciones de protección de los niños, niñas y adolescentes aparecen en este panorama como las que más garantizan y con enfoque de derechos.

---

<sup>69</sup> Esta ponencia se basa Marco Navarro, 2009 “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina” *serie Políticas sociales*, N° 149 (LC/L.3102-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.84.

<sup>70</sup> Consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

El derecho de familia se circunscribió en sus inicios a la esfera civil, por lo que las legislaciones que regulaban las relaciones de los miembros de las familias entre sí se encontraban en los códigos civiles<sup>71</sup>. En las últimas dos décadas la legislación civil se moderniza, gracias principalmente a los compromisos asumidos por los Estados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). En virtud de estos convenios se eliminaron disposiciones como la potestad marital masculina y la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos. En este contexto, prolifera la codificación específica del derecho de familia respondiendo a que sus relaciones pasaron a considerarse como pertenecientes al ámbito de los derechos humanos y a las demandas de los movimientos de mujeres para eliminar distintas formas de discriminación que existían en las normas, dotando de una nueva naturaleza jurídica al derecho de familia. Los países abordados (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela) dan cuenta de la variedad de formas de sistematización legal en esta materia y de los matices en la evolución del derecho de familia como una rama autónoma del Derecho, de carácter protector y garante.

## A. Las relaciones familiares según la ley<sup>72</sup>

Las legislaciones tradicionalmente han definido a las familias dejando fuera de tal categoría a una serie de uniones humanas de convivencia. A pesar de que desde las estadísticas, las políticas públicas, y en menor medida también desde las leyes, se ha avanzado bastante en el reconocimiento y legitimación de diversos tipos de familias, persiste la negación de otros, como las conformadas por parejas homosexuales; estamos ante leyes de orientación conservadora que rigen familias en transformación.

La ideología de las legislaciones puede suponerse a partir de sus definiciones de familia y de matrimonio o pareja, así como en virtud de los principios rectores de la norma. En efecto, al definir se acota, se excluye o incluye expresa o tácitamente. Las legislaciones argentina y boliviana no dan una definición de familia, aunque señalan sus requisitos en distintas partes del ordenamiento. Sin embargo, en el segundo caso, hay consenso en la doctrina nacional respecto de que reposa en una unión heterosexual, con funciones correlativas y que tiene por fin la perpetuación de la especie. Además la reciente Constitución la declara como objeto de protección del Estado y como núcleo fundamental de la sociedad. En términos similares lo hace la Constitución chilena, cuya legislación ordinaria tampoco define a la familia, pero aclara que esta se funda en el matrimonio. Por su parte, la Constitución colombiana establece que la familia se funda en el matrimonio entre una mujer y un hombre. En el caso venezolano destaca tanto la Constitución, que al igual que la boliviana establece a la familia como destinataria de la protección del Estado, como la legislación específica de la materia que habla de corresponsabilidad de deberes entre sus integrantes.

En cuanto a los principios rectores, la igualdad está presente en diversos aspectos de las relaciones familiares en todas las legislaciones analizadas, reflejando uno de los avances más importantes del derecho de familia; el interés superior de la familia por sobre el de sus miembros es otro

<sup>71</sup> Influenciados en la región por el Código Napoleónico (1804), que contenía instituciones como la potestad marital, resumida por Bonaparte a su Consejo de Estado de la siguiente manera: “la naturaleza ha hecho de nuestras mujeres nuestras esclavas”. En la Argentina, por ejemplo, la patria potestad, que incluía facultades maritales, pues las mujeres estaban sujetas a sus maridos en distintas áreas de su vida, se modificó recién en 1985. En el Estado Plurinacional de Bolivia, hasta hace un par de años subsistían normas que eran una clara aplicación de la potestad marital y que facultaban al marido para impedir el desempeño de la ocupación de la mujer. En Chile, la autoridad jurídica del padre y marido se limitó a partir de cambios recientes en la legislación, tales como la ley de violencia intrafamiliar y la nueva ley de filiación.

<sup>72</sup> En la Argentina las disposiciones que rigen las relaciones familiares están en el Código Civil que data de 1869, pero las normas referentes a las familias fueron modificadas en 1985 y 1987, mientras que las de filiación y adopción en 1995 y 1997. En el Estado Plurinacional de Bolivia el Código de Familia es de 1972. En Chile las normas de la materia están en la ley de matrimonio civil (2004), en el Código Civil de 1857, pero que en su texto refundido incluye importantes modificaciones recientes —la última del año 2008— y otras como la ley de filiación o ley 19.585 (1998). En Colombia el Código Civil rige la materia y data de 1873, con modificaciones desde 1887 hasta el año 2006. En la República Bolivariana de Venezuela está la ley de protección de la familia, la maternidad y la paternidad de 2007 y el Código Civil de 1982.

principio que está en la normativa boliviana y que ha sido utilizado para postergar los derechos e intereses de las mujeres; en cambio las legislaciones chilena y colombiana hablan del interés superior de los hijos y en el primer caso también del cónyuge más débil. Los principios orientadores de la norma venezolana, que es la más reciente de las analizadas, son más completos, destacando la solidaridad, la corresponsabilidad, la promoción de prácticas responsables y la prevención de la violencia intrafamiliar.

## 1. Matrimonio, uniones de hecho y divorcio

Los requisitos legales para casarse o divorciarse son de especial importancia, pues hacen a la libertad de las personas. Clara muestra de ello es que la heterosexualidad figura entre los requisitos del matrimonio, o en su definición, o bien la homosexualidad aparece como causal de nulidad del matrimonio<sup>73</sup>.

Como un avance que en algo contrarresta estas limitaciones, en la Argentina en el año 2008 la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) reconoció el derecho a la pensión por viudez a las parejas del mismo sexo, y en el año 2003 habían reconocido las uniones homosexuales en la ciudad de Buenos Aires. En Colombia se destaca el rol de la jurisprudencia en esta materia, concretamente de la Corte Constitucional que hace poco falló a favor de la homologación de derechos y deberes de las parejas homosexuales y heterosexuales, exceptuando el matrimonio y la adopción.

Llama la atención que la dinámica del reconocimiento de derechos para parejas del mismo sexo en Colombia no ha pasado por la legislatura, ya que los proyectos de ley sobre el tema han sido archivados sin cumplir siquiera con el procedimiento legislativo para ello, sino por la vía judicial. Asimismo, es relevante que la Corte se haya apoyado en los derechos constitucionales de la igualdad y no en la definición constitucional de familia para las sentencias comentadas.

Otra regulación importante para el ejercicio de derechos es la edad mínima para contraer matrimonio, pues las legislaciones argentina y boliviana establecen diferencias entre mujeres y hombres, en un claro atentado contra la igualdad y transgrediendo la Convención sobre los Derechos del Niño y las recomendaciones del Comité del mismo nombre.

Por otra parte, cabe destacar que las legislaciones boliviana y venezolana reconocen las uniones de hecho, estables y singulares, con efectos similares al matrimonio, lo que ha sido considerado una expresión de justicia social frente a la parte más débil de la relación y como una salvaguarda para los derechos de los hijos. En Colombia, una reciente interpretación de la Corte Constitucional otorga derechos a las compañeras permanentes, sosteniendo que tienen el mismo derecho que las esposas a la pensión de viudez, si comprueban un tiempo de convivencia permanente de más de cinco años<sup>74</sup>.

El divorcio en casi todos los casos tiene calidad de excepción o sanción, lo que limita notoriamente la libertad de las partes. Con pocas variaciones de un país a otro, las causales aluden a las injurias graves, instigación para delinquir, intento de homicidio, malos tratos, adulterio, homosexualidad (como si fuera distinto al adulterio). Además la separación de hecho por determinado período de tiempo es una causal común en las legislaciones (más de un año en la República Bolivariana de Venezuela, tres años en la Argentina y Chile, dos en el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia); tan solo en el Código Civil colombiano —y desde el año 1976— figura la más lógica y, seguramente también, la más común de las causas: el mutuo acuerdo.

En la legislación chilena es destacable la norma que dispone que si uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada durante el matrimonio por dedicarse a la crianza y a las labores domésticas, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería, tendrá derecho a una compensación

<sup>73</sup> El ideario de sexualidad que se corresponde con la caracterización de familia y de matrimonio, que construyen gran parte de estas legislaciones, se ve refrendado más adelante cuando establecen la impotencia e infertilidad como causas de anulación o nulidad del matrimonio en las legislaciones argentina, boliviana y venezolana.

<sup>74</sup> Si bien el Código Civil colombiano no regula específicamente las uniones de hecho las reconoce en virtud de algunas modificaciones introducidas el año 2006. Así, al abordar la presunción de paternidad habla de unión marital de hecho.

económica en el divorcio. Y para salvaguardar este derecho en el año 2008 se incorporó la obligación del juez de informarlo a las partes<sup>75</sup>.

Como consecuencia del divorcio o la separación se establece la tenencia de hijos en la sentencia respectiva en todos los países. La ley argentina dispone que los hijos menores de cinco años, salvo causas graves, quedarán con la madre, mientras que los mayores de esta edad con el progenitor que el juez considere más idóneo. En las legislaciones boliviana y venezolana se establece que la guarda de los menores de siete años será ejercida por la madre, y la legislación boliviana agrega que para los mayores de esta edad puede optarse por confiar los varones al padre y las hijas a la madre. El Código chileno también dispone que ante la separación los hijos se queden con la madre, sin especificar edades, salvo pacto en contrario o decisión judicial.

El legislador claramente consideró a la madre la encargada o la más apta para el cuidado de los más pequeños, con todas las injusticias que eso significa para los hombres que quieren ejercer la paternidad responsable y a diario, y también con las desventajas que ello conlleva para las mujeres que una vez más cargan con la responsabilidad de la crianza.

Avances mediante, las legislaciones sobre familias aún son interpeladas por la realidad en diversas situaciones. Son interpeladas por los divorcios que aumentan y se llevan a cabo a pesar de las limitaciones a la libertad de las personas que suponen las regulaciones sobre esta materia; lo son también por el incremento de las uniones de hecho, aun cuando no sean reconocidas por la norma (en la Argentina, Chile y Colombia); y son interpeladas igualmente disposiciones como el deber de cohabitación de los cónyuges —contemplado en las leyes del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela— cuando la migración determina que los miembros de la pareja deben vivir en ciudades o países distintos; y es que cuando de familias se trata el rezago normativo es más evidente que en otros temas.

## **2. Obligaciones del Estado y deberes de los miembros de las familias**

Las obligaciones que el Estado asume en determinada materia quedan plasmadas en sus legislaciones, en los documentos de políticas públicas y en los convenios internacionales. Las responsabilidades que se arroga el Estado tienen directa relación con las obligaciones que se atribuyen a las familias, a tal punto que puede sostenerse que a mayores responsabilidades estatales menores obligaciones familiares y viceversa.

Las legislaciones argentina, chilena y colombiana son bastante procedimentales y no establecen mayores obligaciones para el Estado más allá de velar por el interés de los niños y niñas. El Código boliviano dispone como deber del Estado salvaguardar la unidad familiar y proteger a la familia y la maternidad. La legislación venezolana en cambio, atribuye al gobierno el deber de desarrollar programas de apoyo familiar, nutrición infantil, salud familiar, incluyendo planificación y salud y educación sexual, así como servicios para la reproducción asistida que garanticen los derechos de la maternidad y la paternidad y otros deberes.

En síntesis puede sostenerse que, quizás con la excepción de la legislación venezolana, el papel que los Estados se autoatribuyen mediante sus normativas es bastante reducido y sin mayores responsabilidades. Este rol tan restringido contrasta con la injerencia estatal en otros aspectos de la vida familiar, por ejemplo con la excesiva regulación y limitaciones del divorcio o con los requisitos y solemnidades del matrimonio.

---

<sup>75</sup> Un fallo de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, marca la pauta en la interpretación del artículo señalando que la naturaleza de la prestación es resarcitoria y no asistencial, por lo que no importa la situación económica de la cónyuge.

Para las familias en cambio, las obligaciones legales son cuantiosas y abarcan tanto deberes económicos como de cuidado directo de familiares, incluso por grados de afinidad y no únicamente consanguíneos. De esta manera se debe atender y mantener no solo a los hijos pequeños, sino a padres, abuelos, tíos, sobrinos, hermanos, nietos, medio hermanos y hasta suegros, yernos y nueras, dando cuenta de Estados que se autoconciben muy lejos de los Estados de bienestar y que consideran que son las familias las encargadas de la protección social.

### **3. Reconocimiento de la maternidad y la paternidad**

La determinación de la maternidad y la paternidad son relevantes jurídicamente porque a partir de su establecimiento se pueden ejercer una serie de derechos y demandar las obligaciones correspondientes al padre y a la madre. Se habla con más frecuencia del reconocimiento de la paternidad debido a que presenta mayores problemas, en tanto la maternidad se establece en el momento del nacimiento, tal como disponen las legislaciones argentina y chilena, en tanto la norma colombiana es la única que contempla la disputa de maternidad.

Para la determinación de la paternidad en cambio, en las legislaciones argentina, boliviana, colombiana y chilena se presumen hijos del marido los nacidos en el matrimonio y hasta 300 días después de su disolución o después de la separación. En las normas argentina, boliviana y venezolana la paternidad se presume también ante concubinato. En el Estado Plurinacional de Bolivia la nueva Constitución dispone que en virtud del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y de su derecho a la identidad, la presunción de filiación se hará valer por indicación de la madre o el padre. Esta presunción será válida salvo prueba en contrario a cargo de quien niegue la filiación. De este modo, este artículo invierte la carga de la prueba, pues usualmente la parte demandante debe probar la veracidad de su pretensión, mientras que en este caso la prueba corresponde a la parte demandada, lo que resulta más práctico para estos casos y vela por el interés de la niñez, tal como ha mostrado la experiencia costarricense que ha sido precursora en la materia<sup>76</sup>. Por ello esta norma constitucional se destaca como buena práctica al igual que la ley venezolana que dispone la gratuidad de las pruebas de ADN.

## **B. El cuidado de familiares de trabajadores y trabajadoras**

La legislación laboral debiera ser una de las vías para solucionar los conflictos entre el empleo y la familia, así como para superar la dicotomía hombre-proveedor y mujer-cuidadora. Sin embargo, la mayoría de las legislaciones analizadas asumen que las mujeres se encargan de la crianza e incluso pareciera que el legislador consideró que se retiran del empleo para cuidar a los hijos pequeños, a juzgar por las escasas disposiciones para armonizar el empleo y las responsabilidades familiares. Las normas básicamente se refieren a los períodos de embarazo y lactancia; son muy escasas las disposiciones que aluden a otros períodos de la crianza y no hay normas que consideren las necesidades de cuidado de otros miembros de la familia, como por ejemplo los adultos mayores. Los hombres, por lo general, no aparecen entre los destinatarios de las escasas normas laborales referentes a las familias y la contracara de ello es que tampoco tienen derechos de protección a la paternidad o de apoyo en tanto trabajadores con familiares necesitados de cuidado.

Las disposiciones contemplan: licencias de maternidad (pre y posparto, desde 12 semanas en Colombia a 18 en Chile y la República Bolivariana de Venezuela); licencias paternas en la Argentina (dos días), Chile (cuatro días) y en la República Bolivariana de Venezuela (14 y 28 días si sobreviene enfermedad del niño o de la madre), que se presentan solo por nacimiento de hijo y no para otras etapas de la crianza, aun cuando estas licencias son tanto una aplicación del derecho a la igualdad que beneficia a los hombres como una medida de redistribución del cuidado que

<sup>76</sup> La ley costarricense se refiere a la determinación de la paternidad, mientras que la norma boliviana está redactada en términos neutros, por lo que se aplica tanto para la paternidad como para la maternidad.

favorece a las mujeres y, por último, un mecanismo tendiente al cuidado integral de la niñez, pues también va en beneficio de esta; mientras las licencias parentales, es decir, de uso indistinto del padre o de la madre, no aparecen en las legislaciones analizadas, excepto en la República Bolivariana de Venezuela que contempla un día al mes para los padres de un menor de 1 año para asistir al pediatra.

En todas las normas analizadas se dispone el establecimiento de guarderías o salas cunas en determinados casos. Las que establecen la obligación en función del número de trabajadoras empleadas (la Argentina y Chile), parten del supuesto que será la madre trabajadora y no el padre quien asistirá al lugar de trabajo con sus hijos. De igual manera la legislación colombiana, sin disponer un número de trabajadoras, establece la obligación ante la presencia de trabajadoras con lactantes. En caso de que la ley se cumpliera, lo que lamentablemente no sucede en todos los casos, se produce un incentivo perverso para el fraude a la ley.

También están las medidas de protección de la maternidad y la paternidad, que se limitan a la protección de la salud de la embarazada y al fuero maternal, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República Bolivariana de Venezuela que recién han incorporado el fuero paternal. La figura de la excedencia, es decir, el resguardo del puesto de trabajo, sin remuneración, solo está contemplada en la Argentina, únicamente para mujeres, y la reincorporación de la trabajadora queda supeditada al arbitrio del empleador con lo que la norma resulta casi declarativa. Por su parte, la hora de lactancia está establecida en todas las legislaciones y las asignaciones familiares adoptan distintas modalidades de un país a otro.

Las ausencias e insuficiencias comentadas denotan que el cuidado no es considerado por las legislaciones laborales referentes a las familias como un bien jurídico que les corresponda proteger, y que los trabajadores y trabajadoras no son vistos como personas con responsabilidades familiares. Al margen de ello, cabe anotar la escasa fiscalización en el cumplimiento de la normativa, que se suma a la insuficiente cobertura de esta, pues en la Argentina el 60% de las madres que trabajan está fuera de la cobertura de la legislación, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia solo el 20% de las relaciones laborales están bajo la regulación del Ministerio de Trabajo.

### **C. Legislación para la protección de la niñez y la adolescencia**

Las nuevas legislaciones<sup>77</sup> en esta materia han surgido bajo el impulso de la Convención sobre los Derechos del Niño y en algunos casos siguiendo las recomendaciones del Comité que vela por el cumplimiento de esta Convención, de ahí que tengan como fin último el interés superior del niño y la niña y los consideren sujetos de derecho, con las consecuencias que ello conlleva en términos de exigibilidad de los derechos que le son reconocidos. Los notables cambios incluyen la eliminación de la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos, que estaba presente en todas las legislaciones analizadas, y que en ocasiones incluso tenían categorías entre estos últimos (adulterinos, incestuosos); la prohibición del castigo físico (Chile, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela) y el reconocimiento de nuevos derechos, como a la identidad y a su resguardo, a ser oídos, a tomar en cuenta su opinión y a la cultura, entre otros.

En oposición a estos derechos se han establecido nuevas obligaciones para los Estados, aunque en algunas legislaciones el papel de las familias es aún de mucha responsabilidad e incluso con un rol garantizador (la Argentina y Colombia). También se ha creado una nueva institucionalidad para la aplicación de la nueva normativa, con Defensorías y Consejos como los casos más paradigmáticos.

---

<sup>77</sup> La Argentina (2005), el Estado Plurinacional de Bolivia (1999), Chile (con modificaciones en 2005), Colombia (2006) y la República Bolivariana de Venezuela (1998).

En esta materia, el desafío más relevante es la aplicación efectiva de la ley, en particular de la normativa sobre derechos de la niñez y la adolescencia, problemática que adquiere distintas manifestaciones de un país a otro tales como la repercusión del conflicto armado sobre la niñez en Colombia o la ausencia de padres por motivos de migración en el Estado Plurinacional de Bolivia, pero que también presenta manifestaciones comunes como la explotación sexual, el trabajo infantil y las insuficiencias de educación institucionalizada a edades tempranas, presentes con mayor o menor intensidad en todos los casos. Asimismo, hay disposiciones puntuales sobre las que cabe investigar su cumplimiento en estudios futuros; por ejemplo, la asignación privilegiada de recursos establecida en varios ordenamientos a distintos niveles de gobierno (a nivel federal en la Argentina, nacional y municipal en el Estado Plurinacional de Bolivia, de gobernaciones y municipios en Colombia, y del presupuesto público en general en la República Bolivariana de Venezuela). Otro desafío importante es el fortalecimiento institucional de las nuevas instancias creadas, que pasa por una mayor continuidad de estas, ya que, por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia ha tenido períodos de inoperancia, o por una mayor coordinación entre las instituciones de los distintos niveles de gobierno, que es el caso argentino.

De todas formas, entre las legislaciones analizadas de familia, laborales y de la niñez son estas las que tienen más enfoque de derechos y las más garantizadoras; en consecuencia, son también las que establecen más obligaciones para los Estados y, en términos relativos, una carga menor para las familias.

## D. Propuestas

En relación a la legislación específica sobre familias algunas propuestas son:

- terminar con la discriminación contra los y las homosexuales e incluirlos en la legislación sobre matrimonio y uniones de hecho, así como en todos los regímenes que derivan de ellos (divorcio, partición de bienes, pensiones alimenticias y herencia, entre otros);
- igualar la edad de matrimonio para ambos sexos en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, estableciéndola mínimamente en 16 años en los dos últimos casos;
- incluir en todas las legislaciones analizadas, con excepción de la colombiana, el mutuo acuerdo como causal de divorcio;
- reforzar las garantías y fiscalización en el pago de pensiones alimenticias en todos los países. A nivel de formulación legal, se destaca la combinación de medidas contempladas en la ley chilena (embargo, retención de parte del salario, medidas preventivas, retención de licencia de conducir, retención de devolución de impuestos y sanción para el cómplice de falsificación de ingresos del deudor<sup>78</sup>);
- equiparar los derechos de mujeres y hombres en la tenencia de hijos en todas las legislaciones; e
- invertir la carga de la prueba para el reconocimiento de la paternidad en las legislaciones de la Argentina, Chile, Colombia y de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido, se destacan en tanto buenas prácticas:
  - la legislación costarricense que, siendo la precursora en la materia, invirtió la carga de la prueba, y corresponde al hombre demandado en calidad de padre probar que no es tal;
  - la nueva Constitución boliviana que hace lo propio, pero en términos neutros, por lo que aplica para el reconocimiento tanto de la paternidad como de la maternidad.

<sup>78</sup> Un caso típico es el empleador que miente respecto de la remuneración del empleado deudor de pensión alimenticia.



Para la legislación laboral:

- establecer un posnatal paternal, conservando también el maternal. Estos permisos no pueden ser legalmente alternativos para padres o madres, así lo demuestra la experiencia comparada. Además debe aclararse en todos los casos que el costo de tales licencias debe ser cubierto por la seguridad social, y dentro de esta por sus presupuestos generales y no por las cotizaciones de los involucrados. En su defecto, establecer algunos días por nacimiento de hijo como permiso para padres en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde no existe este derecho y que al inicio podría ser —siguiendo el caso venezolano— de dos semanas, lapso al que también podrían ampliarse las licencias de las legislaciones de la Argentina, Chile y Colombia;
- establecer licencias parentales pagadas tanto por motivos excepcionales, como enfermedad de los hijos (en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia), como por razones cotidianas de crianza;
- incorporar un máximo de licencias anuales pagadas para cuidado de familiares, que pueden consistir también en reducciones horarias. Estas licencias serían bienvenidas en todos los países abordados y podría comenzarse con determinado número de días al año y luego ir extendiéndose, siempre con las debidas comunicaciones previas y con la antelación que se establezca;
- incluir excedencias por razones de cuidado, con resguardo obligatorio del puesto de trabajo, computables a efectos de antigüedad y de preferencia también computables para los sistemas previsionales de salud y pensiones en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que en la Argentina podría modificarse en el sentido expuesto y ampliarse a los hombres y para el cuidado de menores de seis años y ancianos; y
- en Colombia establecer legalmente la obligación de las empresas con cierto número de trabajadores —indistintamente de su sexo— de instalar y mantener centros de cuidado infantil; en la legislación argentina y chilena modificar el requisito para que sea en función del número total de empleados y no de mujeres; en el Estado Plurinacional de Bolivia avanzar hacia la aplicación de la norma e incluir la fiscalización de oficio por parte de las Inspectorías del Trabajo.

Respecto de la legislación sobre la niñez y la adolescencia, el avance sería la aplicación de la normativa existente, de manera de posibilitar un ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, más que modificaciones legales. El gran desafío de una aplicación efectiva de la norma pasa sin duda por fortalecer la institucionalidad existente y mejorar la coordinación entre sus diversos niveles, los que varían según los países en función de sus divisiones político-administrativas (nacional, regional, provincial, departamental, de gobernaciones y municipal), pero que en todos los casos parecen presentar deficiencias importantes.

## **XI. Legislaciones nacionales y derechos económicos y sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil**

---

***Alejandro Morlachetti***<sup>79</sup>

“Que la verdadera y plena protección de los niños significa que estos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, que les asignan diversos instrumentos internacionales. Los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-17/02.

---

<sup>79</sup> Abogado, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## **A. Tendencias en América Latina en derechos económicos, sociales y culturales**

### **1. Reconocimiento constitucional de los tratados de derechos humanos**

En América Latina surgió desde mediados de la década de 1980 una nueva postura ante la cuestión clásica de la jerarquía normativa de los tratados internacionales, confirmando la tendencia de dispensar un tratamiento constitucional diferenciado o especial a los preceptos en ellos consagrados.

Un ejemplo de incorporación constitucional por la vía de la interpretación se encuentra en la Constitución de Colombia de 1991, cuyo artículo 93 determina que los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia “prevalecen en el orden interno”, y que los derechos y deberes constitucionalmente consagrados serán interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia.

Asimismo, se ha utilizado la técnica de enumeración en el caso de la Argentina, cuya reforma constitucional de 1994 en el artículo 75 inciso 22 enumera tratados y declaraciones de derechos humanos y expresamente les da jerarquía constitucional. También la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 23 reconoce que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por esta, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

En las modificaciones introducidas en la Constitución de Chile de 1989, se agregó al final del artículo 5(II) la disposición según la cual “es deber de los órganos del Estado promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En algunos países, el reconocimiento de la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos, queda ratificado desde el Poder Judicial. Es el caso de la Sala Constitucional de Costa Rica que reconoció con base en el artículo 48, que los instrumentos de derechos humanos vigentes en este país, tienen no solo valor similar a la Constitución Política, sino que tienen prioridad en tanto otorguen mayores derechos o garantías a las personas (Sentencia Sala Constitucional N° 3435-92).

En el caso de México (1999), se aprobó una reforma al artículo 4° de la Constitución respecto de los derechos de la niñez que establece “que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendentes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

Más recientemente, en el caso de las Constituciones del Ecuador (2008) y del Estado Plurinacional de Bolivia promulgada en 2009, se ha ratificado la tendencia con la incorporación de cláusulas constitucionales expresas de reconocimiento constitucional a los tratados de derechos humanos.

### **2. Ratificación de tratados que reconocen derechos sociales**

Todos los países de América Latina han ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). En el caso del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) ha sido ratificado por la mayoría de los países de la región, con excepción de Chile, Honduras, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.

**CUADRO X.1**  
**DERECHOS SOCIALES EN ALGUNOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS**

	Convención sobre los Derechos del Niño	Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Protocolo de San Salvador
Derecho a una vida digna o nivel adecuado de vida	Artículo 27	Artículo 11	
Derecho a la salud	Artículo 24	Artículo 12	Artículo 10
Derecho a la educación	Artículo 28, artículo 29	Artículo 13	Artículo 13, artículo 16
Derecho a la vivienda	Artículo 27, párrafo 3	Artículo 11	
Derecho a la alimentación	Artículo 27, párrafo 3	Artículo 11	Artículo 12
Derecho a la seguridad social	Artículo 26	Artículo 9	Artículo 9
Derecho al trabajo y a la protección de la explotación económica	Artículo 32	Artículo 6, artículo 7, artículo 10	Artículo 6, artículo 7
Personas discapacitadas y afrodescendientes, entre otros.	Artículo 2, artículo 23, artículo 30	Artículo 2, párrafo 2	Artículo 3, artículo 18

Fuente: Elaboración propia.

## **B. Reconocimiento de los derechos económicos y sociales en las legislaciones nacionales de América Latina en relación con la niñez y la adolescencia: análisis comparado**

A partir de la adopción y unánime ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha habido una importante actividad legislativa en los países, adoptando códigos y leyes de protección integral a la niñez y a la adolescencia que en mayor o menor medida implican una recepción de la CDN y de los principios rectores que emanan de ella, así como de los principales derechos sociales<sup>80</sup>.

La mayoría de los códigos y leyes de protección establecen como principio general que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es de aplicación obligatoria y medio de interpretación. Por ejemplo, expresamente en los códigos y leyes de la Argentina, Colombia, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Varios países consagran en sus códigos de niñez el principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado en la atención, cuidado y protección de los derechos sociales. Así, queda establecido en los casos de la Argentina (artículo 7), el Brasil (artículo 4), Guatemala (artículo 8), Colombia (artículo 10), el Ecuador (artículo 8), México (artículo 3) y la República Bolivariana de Venezuela (párrafo único).

Este principio de corresponsabilidad no se debería interpretar de manera que el Estado se sustraiga del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a los compromisos contraídos con la ratificación de los tratados de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese sentido, en el caso de Colombia, se reafirma explícitamente que no se podrá invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes (Código de Colombia, artículo 10).

<sup>80</sup> La Argentina (2005), el Estado Plurinacional de Bolivia (1999), el Brasil (1990), Colombia (2006), Costa Rica (1998), el Ecuador (2003), Guatemala (2003), Honduras (1996), México (2000), Nicaragua (1998), el Paraguay (2001), el Perú (1992), la República Dominicana (2003), el Uruguay (2004), la República Bolivariana de Venezuela (2000) y la reciente adopción de la Ley de protección integral de la niñez y adolescencia de El Salvador (marzo de 2009).

## 1. Derecho a la educación

El derecho a la educación es reconocido en todas las legislaciones de niñez y se destaca en la mayoría de los casos su condición obligatoria y gratuita para la usualmente llamada educación básica<sup>81</sup>.

Si bien existe un reconocimiento generalizado al derecho a la educación en los países y en particular a la educación primaria y básica de carácter obligatorio y enunciada como gratuita, persisten desafíos concretos respecto de la gratuidad total de la educación debiendo la familia todavía asumir gastos de matrícula, bonos de contribución y otros indirectos como la comida o el transporte.

## 2. Derecho a la salud

El reconocimiento al derecho a la salud, se encuentra presente en todas las legislaciones generales de niñez y adolescencia. Este derecho en su mayoría es declarado con las fórmulas clásicas del más alto nivel posible de salud física y mental (Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Nicaragua), y acceso universal a servicios, prevención, protección y rehabilitación (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Guatemala, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela).

Un tema que ha registrado avances en la legislación es el reconocimiento del derecho a la salud sexual y reproductiva, y más específicamente, los códigos de niñez y adolescencia y las leyes de protección de la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Paraguay contienen normas para la prevención de embarazos adolescentes y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva<sup>82</sup>.

En el Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia se refiere también a promover el ejercicio y difusión de los derechos sexuales y reproductivos (artículo 39 y 41). El Código de la niñez y adolescencia del Ecuador establece que no se puede discriminar sobre la base de la “orientación sexual” para el goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes (artículo 6) y que tienen derecho a disfrutar del más alto nivel de salud física y sexual (artículo 27).

Sin embargo, en cuanto a la atención y acceso a servicios médicos de personas menores de edad, sobre todo adolescentes, en general no surge en forma clara ni explícita en la legislación si pueden acceder sin la presencia de padre, madre y tutores, entre otros, y en caso de acceso el cumplimiento o no de las reglas de confidencialidad, secreto profesional y consentimiento informado. En principio la legislación aparece con una tendencia restrictiva al ejercicio pleno y autónomo de sus derechos a la salud y a la salud sexual y reproductiva, en especial respecto de la confidencialidad e intimidad en lo que se refiere al acceso de adolescentes a servicios de salud y para acceder a pruebas serológicas para el diagnóstico del VIH y del SIDA<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> En la Argentina, la ley 26.206 establece que la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria (artículo 16). En la Constitución de Chile (reforma de 2003) en el numeral 10° del artículo 19 se establece que “la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad”.

<sup>82</sup> Así, se protege el derecho a la planificación y al espaciamiento de los hijos en las constituciones del Brasil (artículo 226, párrafo 7), Colombia (artículo 42), el Ecuador (artículo 32 y artículo 363, servicios de salud sexual y de salud reproductiva), Guatemala (artículo 47), México (artículo 4), Panamá (artículo 59, promover la paternidad y la maternidad responsable), el Paraguay (artículo 61), el Perú (artículo 6) y la República Bolivariana de Venezuela (artículo 76). En el caso de la recientemente promulgada Constitución de Bolivia (2009), se establece en el artículo 66 que “se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos”.

<sup>83</sup> La excepción la constituye la Argentina donde el decreto 1282/2003 reglamentario de la ley 26.150 y citando el interés superior y la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que las personas menores de edad tendrán derecho a recibir, a su pedido y de acuerdo a su desarrollo, información clara, completa y oportuna; manteniendo confidencialidad sobre la misma y respetando su privacidad. En las consultas se propiciará un clima de confianza y empatía, procurando la asistencia de un adulto de referencia, en particular en los casos de los adolescentes menores de 14 años. También es para destacar la Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos del Estado Plurinacional de Bolivia, que en el artículo 5c establece la reserva y confidencialidad de los temas de sexualidad y reproducción consultados por adolescentes y jóvenes y el caso del Código de la Niñez costarricense, que en forma expresa prohíbe aducir ausencia de representantes legales, carencia de documentos de identidad y falta de cupo para negar la atención médica (artículo 41). En la ley de consentimiento informado de Panamá de 2003 en el artículo 19 se establece que los menores emancipados y los adolescentes de más de 16 años deberán personalmente dar su consentimiento.

### **3. Protección del trabajo infantil**

En la gran mayoría de los países los códigos de niñez, de trabajo y resoluciones y decretos regulan la edad mínima para trabajar, la lista de trabajos prohibidos por considerarse peligrosos para las personas menores de 18 años y la regulación de las condiciones de trabajo para los y las adolescentes a partir de la edad lícita para trabajar.

Existe una importante diversidad en la calificación de qué constituye trabajo infantil y su prohibición. La ley 23.690 que modifica la Ley de contrato de trabajo de la Argentina (2008), prohíbe el trabajo infantil a los menores de 16 años. Algunos países prohíben el trabajo de menores de 15 años como Chile, Colombia (permite excepciones), Costa Rica y el Ecuador. La legislación del Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, prohíben el trabajo de menores de 14 años. En el Perú, el Paraguay, El Salvador y Panamá se presenta la edad más baja de autorización general o específica para trabajar: 12 a 14 años.

Cabe destacar, lamentablemente, que existen contradicciones en la legislación vigente en cada uno de los países, en especial respecto de las edades mínimas permitidas para trabajar, ya que si bien la mayoría de ellas establecen una edad general, luego se permiten varias excepciones. En algunos países a pesar de que se prohíbe el trabajo en horarios y modalidades que obstaculizan asistir a la escuela, persisten contradicciones entre la edad obligatoria de escolaridad y la edad mínima permitida para el empleo.

### **4. Derecho a la alimentación**

Respecto del derecho a la alimentación, casi la totalidad de los códigos y leyes de protección se refieren a él en el marco de las relaciones y obligaciones familiares y del derecho de familia. Asimismo, en varios países se establece la asistencia alimentaria como un derecho de la mujer durante el período de embarazo, por ejemplo, el Brasil, Colombia y el Paraguay.

En el caso del Estatuto del Niño y del Adolescente del Brasil, la alimentación surge como responsabilidad compartida entre la familia y el poder público; y dentro del marco del derecho a la educación se señala la provisión de alimentación (artículo 54/VII) y también como obligación de las entidades de atención (artículo 94).

El Código del Ecuador establece, dentro del derecho a la vida digna, la obligación de prestaciones que aseguren una alimentación nutritiva a la niñez y a la adolescencia.

El Código que dispone más claramente el derecho a la alimentación como una obligación del Estado es el de Colombia, donde dentro de la calidad de vida se menciona la alimentación nutritiva y equilibrada (artículo 17), y el apoyo a las familias para que puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico hasta los 18 años (artículo 41 punto 10).

### **5. Derecho a la vivienda**

En relación con el derecho a la vivienda, encuentra reconocimiento expreso en el Código de la infancia y la adolescencia de Colombia, en el artículo 17, donde se establece que la calidad de vida es esencial para el desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la producción de condiciones que les garanticen el cuidado y la protección, incluyendo la vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano. En el caso del Ecuador, el derecho a la vivienda queda dentro del concepto de vida digna y de las políticas sociales básicas a que tienen derecho todos los niños, niñas y adolescentes conforme a lo establecido en el artículo 26.

En el Uruguay, en el artículo 10, se enumera a la vivienda dentro de un conjunto de derechos y en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) de la República Bolivariana de Venezuela, en el artículo 30, dentro de la definición del derecho a un nivel de vida adecuado se incluye el derecho a una vivienda digna, segura, higiénica y salubre con acceso a los servicios públicos esenciales.

## 6. Grupos en situación de vulnerabilidad

A propósito de grupos en situación de vulnerabilidad, el Comité de los Derechos del Niño además de recomendar la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y su Protocolo Facultativo, ha llamado la atención sobre la preocupación por las limitaciones y obstáculos existentes en relación con las personas menores de edad con discapacidad, en especial respecto del derecho a la educación como podemos constatar en las observaciones finales sobre Chile, Colombia y el Uruguay.

También ha sido objeto de preocupación y sugerencias por parte del Comité de los Derechos del Niño la situación de los niños, niñas y adolescentes indígenas, pertenecientes a grupos étnicos y que viven en zonas rurales respecto del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay.

Otro de los grupos identificados como víctimas de frecuentes violaciones y falta de reconocimiento de sus derechos sociales son los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y desplazados.

## C. Conclusiones

La mayoría de las Constituciones de América Latina reconocen expresamente la relevancia de la protección internacional de los derechos humanos, incluidos los derechos sociales demostrando que la búsqueda de protección cada vez más eficaz de la persona humana encuentra recepción jurídica tanto internacional como constitucionalmente.

Ha habido avances significativos en la adecuación de las legislaciones nacionales conforme a los compromisos internacionales de derechos humanos y, en especial, a la adopción de códigos de niñez y adolescencia y leyes de protección integral para la niñez.

Sin embargo, es necesario priorizar algunos temas en la agenda legislativa y política para asegurar la protección social y el ejercicio de derechos a los niños, niñas y adolescentes en el marco de los esfuerzos para la superación de la pobreza, principalmente en las siguientes áreas:

- implementar la gratuidad total de la escuela primaria y básica y progresivamente la escuela secundaria, eliminando el cobro de matrículas, bonos voluntarios y considerar el apoyo en los gastos indirectos (transporte y comida) que implican la asistencia a la escuela;
- políticas públicas orientadas a fortalecer el acceso (físico, económico, cultural y sin discriminación) a servicios de salud, sobre todo de salud sexual y reproductiva con un enfoque de género e intercultural, eliminando barreras y exclusiones y removiendo obstáculos jurídicos para garantizar el respeto de los derechos a la intimidad, la confidencialidad y el consentimiento informado;
- asegurar la plena integración de los derechos económicos, sociales y culturales en las estrategias de desarrollo social y de reducción de la pobreza, atendiendo especialmente a las necesidades de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, y que se asigne fondos suficientes para poner en práctica dichas estrategias;
- promover políticas y medidas de acción afirmativa para ser incluidas en los planes de reducción de la pobreza y el desarrollo, como mecanismo para corregir desventajas e inequidades y combatir la discriminación de niños, niñas y adolescentes, en particular afrodescendientes e indígenas, madres jóvenes, personas viviendo con VIH y con discapacidad;
- establecer en lo posible como edad mínima de admisión al empleo la edad de 15 años, y al menos hasta la edad prescrita para la finalización del ciclo de enseñanza obligatoria; y

- desarrollar políticas y programas para implementar acciones de protección para los y las adolescentes contra la explotación sexual comercial, la explotación laboral, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- \_\_\_ (2007), “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades”, Santiago de Chile, (LC/W.143), julio.
- \_\_\_ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe* (LC/G.2331), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), “La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias” (LC/L.2180-P), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_ (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391-P), Santiago de Chile.
- Morlachetti, Alejandro (2009), “Hacia la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el Sistema Interamericano”, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- \_\_\_ (2007), “Políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a adolescentes y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos”, *Notas de Población*, N° 85 (LC/G.2346-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.105.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2008), *Estado de la población mundial 2007*, Nueva York, Naciones Unidas.
- \_\_\_ (2005), “Políticas públicas de juventud y derechos reproductivos: limitaciones, oportunidades y desafíos en América Latina y el Caribe”, Equipo de apoyo técnico para América Latina y el Caribe, México.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007), *Estado mundial de la infancia 2008*, Nueva York, Naciones Unidas, diciembre.





## **XII. La agenda parlamentaria en torno a los derechos de las familias y sus miembros en Uruguay**

---

***Margarita Percovich***<sup>84</sup>

Encarar una agenda legislativa ordenada para revisar los derechos de los miembros de las familias latinoamericanas, es quizás uno de los mayores desafíos al que nos enfrentamos las actoras políticas que deseamos modificar las desigualdades que en ellas se expresan.

A pesar que estas modificaciones, de realizarse, tendrían consecuencias altamente positivas en los procesos de desarrollo de nuestros países y encararían el siempre presente problema de la desigualdad de nuestras sociedades, las resistencias se presentan con una persistencia digna de analizar desde el punto de vista conceptual, cultural y político.

No olvidemos que la construcción de nuestros Estados, las normas que los constituyen, sus cartas magnas, la legislación que establece las relaciones de poder y de herencias de los bienes materiales y simbólicos, están basadas en la perspectiva de quienes las fueron construyendo y definiendo.

---

<sup>84</sup> Ex Senadora de la República Oriental del Uruguay.

El análisis de las Constituciones y los Códigos Civiles se cimentan en la visión que los profesionales masculinos del derecho, de sectores medios y altos, tenían del “deber ser” de la base de transmisión de ese poder y de sus reglas de juego. De allí que las mujeres, peligrosas reproductoras de vida en un rol biológico no posible de dominar por los hombres, hayan sido objeto de dominación ideológica y simbólica para controlar ese temible potencial. Y ese potencial reproductivo solo podía ser controlado por medio de la apropiación de los cuerpos de las mujeres y de la condena a su libertad en el ejercicio sexual y del placer que este proporciona. La posibilidad de reproducirse impedía controlar el dominio de los bienes por los paterfamilias.

Desde los romanos en adelante, pasando por la construcción de creencias y religiones que adoctrinaron a las mujeres y las “sujetaron” en su libertad económica, de administración de bienes y en el ejercicio de ciudadanía, entre otros, hasta esos códigos donde se establecen normas morales que se confunden con las de los derechos legales, calificando a la familia nuclear como la única respetable; o la clasificación de las mujeres en honestas o deshonestas, según su comportamiento en relación con el honor del hombre al que “pertenecen”.

Es curioso que en países donde las uniones consensuales han sido la práctica mayoritaria de los sectores populares, el ideal de los sectores medios sobre lo que constituye “la base de la sociedad” se haya trasladado a la limitación de posibilidades de ejercer derechos de millones y millones de personas con estatus de incapaces: las mujeres y los menores de edad.

Por lo tanto, el reconocimiento de los integrantes de los diversos arreglos familiares y de la igualdad de los miembros de las familias en el estatus jurídico ante la ley, conlleva discusiones legales en las que la construcción de los derechos de las personas se mezclan con la percepción cultural de los profesionales que se han formado en una jerarquía que parece “natural” e irrefutable.

De allí que introducir los temas de las relaciones del ámbito privado como una responsabilidad pública del Estado y sus instituciones, sea una batalla nunca ganada y siempre a consolidar: la defensa de las víctimas de la violencia intrafamiliar, la violencia en las relaciones laborales hacia las mujeres o los más vulnerables, la definición obsoleta y decimonónica de los que constituyen los delitos sexuales y las buenas costumbres, la legitimación de las jerarquías de dominación en las estructuras que se encargan de la seguridad, la jerarquía de los que “saben” sobre los que no tienen tantos conocimientos, la jerarquía de los que siempre ocuparon los puestos de decisión con las o los recién llegados que cuestionan las formas instaladas por la cultura patriarcal de la política.

Las formas de exclusión se van consolidando por la reproducción de mayorías que se mantienen en la práctica, a las que es difícil imponer acciones políticas que promuevan una masa crítica que pueda cambiar las lógicas de dominación establecidas.

Los avances se van logrando gracias a una alianza que no debe dejar lugar a desfallecimientos: la sociedad civil captando los problemas desde el trabajo de campo; la academia investigando los datos necesarios para fundamentar los efectos altamente negativos de la falta de derechos ciudadanos; el análisis de los costos que acarrea a las sociedades; la no visualización de las consecuencias sociales y económicas con relación al desarrollo de estas; los mecanismos de género de los ejecutivos diseñando los planes coordinados dentro del Estado para visualizar dónde se reproducen las desigualdades por las prácticas consuetudinarias en sus instituciones; las legisladoras y legisladores sensibles a estas inequidades que han instalado el debate con el sistema político, con los profesionales del derecho — incluido el Poder Judicial—, profesionales de la medicina, con las religiones que han ayudado a consolidar esa dominación cultural y simbólica que tanto cuesta modificar en el imaginario colectivo.

Los cambios se van haciendo en cada reforma que amplíe las garantías por parte del Estado de los derechos de las personas como sujetos de ellos, basados en los instrumentos internacionales ratificados por nuestros países y que nos obligan a revisar la obsoleta legislación:

- el reconocimiento legal de las familias;
- el reconocimiento de los derechos de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes a un estatus legal igualitario con el de los hombres;
- el reconocimiento de las parejas de idéntico sexo como núcleos familiares que deben recibir los mismos beneficios legales de protección;
- la incorporación cada vez mayor del Estado en la corresponsabilidad de los cuidados, hasta ahora depositados solo en las familias y dentro de ellas en las mujeres;
- la definición de acciones que ayuden a la incorporación de la corresponsabilidad de los varones en la crianza de los niños, niñas y adolescentes, en el cuidado de los adultos mayores, enfermos y discapacitados; y
- la institucionalización de la coordinación de los organismos del Estado para instaurar un sistema integral de protección social que cambie la conceptualización de lo que significa el bienestar en nuestras sociedades, hasta ahora responsabilidad solo de las mujeres.

A continuación presentamos algunas de las leyes que hemos analizado en el Uruguay desde estas perspectivas y que permiten —con distintos acentos— visualizar ese cambio cultural que debe incluirse en la protección del Estado y de los privados, con las reglas del juego claras, para que nuestra sociedad sea mucho más justa y democrática.

#### CUADRO XII.1 LEYES QUE FAVORECEN LA PROVISIÓN DE CUIDADOS

Ley	
Leyes 17.957 (abril de 2006) y 18.244 (enero de 2008): deudores alimentarios	Reconoce la responsabilidad compartida en la crianza de los niños, niñas y adolescentes
Ley 18.154 (julio de 2007): obligatoriedad de educación inicial desde los cuatro años	El Estado asume la corresponsabilidad del cuidado de los niños pequeños
Ley 17.386 (agosto de 2001): acompañamiento en el parto	Beneficia la selección y calidad de los cuidados en el parto favoreciendo la corresponsabilidad familiar desde el nacimiento
Ley 18.426 (diciembre de 2008): defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva	El Estado asume la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, incluida la responsabilidad de garantizarlos para los adolescentes colaborando con las familias
Ley 18.065 (noviembre de 2006): trabajo doméstico	Incluye en la seguridad social a las decenas de miles de mujeres que trabajan remuneradamente para otras familias en la realización de los cuidados, lo que ayuda a la cuantificación de las que lo hacen en forma no remunerada
Ley 17.474 (mayo de 2002): embarazo gemelar múltiple	Importante cobertura de la seguridad social del cuidado de varios hijos simultáneos
Ley 18.211 (diciembre de 2007): Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)	Amplía la cobertura de salud de los trabajadores con hijos e hijas hasta 18 años e hijos e hijas mayores con discapacidad. Asume el Estado una mayor parte de la responsabilidad en los cuidados de salud que le asigna el Código de la Niñez y la Adolescencia e integra a los hijos de los concubinos
Ley 18.227 (enero de 2008): asignaciones familiares	Extiende cobertura a hogares de bajos recursos y se reconoce a las mujeres como titulares de la prestación. En la misma ley se entregan viviendas a estos hogares y la llave es de las mujeres. Puede reforzar roles estereotipados de cuidados, pero en estos casos las cuidadoras permanentes son las mujeres
Leyes 18.098 (febrero de 2007) y 18.251 (enero de 2008): empresas que contraten servicios tercerizados con organismos estatales	Regula las formas de contratación para las empresas que subcontratan personas que realizan cuidados
Ley 16.802 (diciembre de 1996): normas para el funcionamiento y desarrollo de guarderías	Establece las reglas de funcionamiento para las guarderías privadas que atienden niños y niñas menores de seis años

(continúa)

Cuadro XII.1 (conclusión)

Ley	
Ley 18.362, artículo 442 (octubre de 2008): acogimiento familiar	Establece un marco para las reglas para el cuidado de niños, niñas y adolescentes por parte de las familias o personas en quienes el Estado delega esa responsabilidad
Leyes 8.950; 11.577; 16.045; 15.084; 16.104 y decreto 227/81 Ley 17.930 (diciembre de 2005): - artículo 24: licencia por fallecimiento de padres o hijos adoptivos - artículo 26: licencia por paternidad - artículo 27: licencia por paternidad adoptiva	Estas leyes de larga data establecen las licencias para el parto seis semanas antes y seis semanas después, licencia suplementaria por enfermedad, una semana más para las funcionarias públicas y seis semanas para padres y madres adoptivos, atención médica del parto y el pago total de la seguridad social. Las funcionarias públicas tienen tiempos autorizados para la lactancia hasta los seis meses del niño o niña La trabajadora embarazada o en lactancia no puede ser despedida; y de preferirlo debe ser indemnizada de forma especial
Leyes 18.345 (septiembre de 2008) y 18.458 (enero de 2009): régimen de licencias especiales para trabajadores de la actividad privada	
Ley 18.095 (enero de 2007): prima por edad	Se establece una prima para aquellos jubilados de menores recursos de más de 70 años
Ley 18.241 (enero de 2008): subsidio a personas carenciadas de 65 a 70 años	Se establece un subsidio para los que no han llegado a jubilarse entre esas edades y tienen carencias económicas
Ley 18.395 (noviembre de 2008): jubilación por edad avanzada y modificación de topes	Se baja la edad y los años para jubilarse
Ley 18.362, artículo 401 (octubre de 2008): partidas de incentivos del Plan de Equidad	Dentro del Plan de Equidad se fijan incentivos a las familias para que los niños, niñas y adolescentes no abandonen los estudios
Ley 17.978, artículo 9° y 10° (julio de 2006): Cooperativas sociales y culturales Ley 18.384 (octubre de 2008): estatuto del artista y oficios conexos	Marcos legales que incorporan posibilidades de formalización y, por lo tanto, de cobertura sanitaria y de jubilación para miles de trabajadores y trabajadoras de la cultura especialmente jóvenes
Leyes 16.095 (noviembre de 1989) y 18.094 (enero de 2007): personas discapacitadas	Reglamentan la incorporación de las personas con discapacidad al trabajo formal
Ley 18.308 (junio de 2008): Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	Descentraliza funciones a nivel territorial y a nivel político. Crea municipios que pueden coordinar en lo local la provisión de cuidados
Ley 18.126 (mayo de 2007): creación del Consejo Agropecuario	Tanto la ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como la de creación de una política de descentralización de los actores agropecuarios de las decisiones en lo local, favorecen la participación de las unidades de producción familiar para su formalización e inclusión en la seguridad social, y el reclamo de la coordinación de los servicios necesarios para la atención de educación y salud de los integrantes más dependientes de las familias
Políticas del Ministerio de Educación y Cultura y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Creación de los Centros del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de los Centros de Atención Ciudadana (CAC) en las localidades más pequeñas como unidades de acceso a la información para los integrantes de las familias más alejadas de los servicios

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO XII.2**  
**LEYES QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE CUIDADOS**

Ley	
Ley 16.707, artículo 18 (julio de 1995): seguridad ciudadana, delito de violencia doméstica. Incorpora el artículo 321 bis al Código Penal	Estas leyes reconocen que los integrantes de las familias tienen derecho a que el Estado intervenga cuando sufren agresiones y proporciona herramientas para su protección
Ley 17.514 (julio de 2002): prevención de la violencia doméstica, protección de las personas víctimas de violencia en el hogar	Establecen, por tanto, la corresponsabilidad del Estado en la prevención y la sanción de quienes agreden a los sujetos de cuidado
Ley 18.046, artículo 82 (octubre de 2006): creación de fiscalías de violencia doméstica	
Ley 18.039 (octubre de 2006): accionamiento de oficio ante delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes por personas encargadas del cuidado, de la educación o de la salud	
Ley 17.823 (septiembre de 2004): Código de la Niñez y la Adolescencia (es un estatuto de derechos de la niñez y la adolescencia)	Establece las responsabilidades compartidas en relación con la crianza y cuidado de niños, niñas y adolescentes entre los padres, el Estado y la sociedad
Ley 18.214 (noviembre de 2007): prohíbe el castigo físico y el trato humillante contra los niños, niñas y adolescentes como forma disciplinaria	Establece reglas claras para los cuidadores de niños, niñas y adolescentes
Ley 18.246 (diciembre de 2007): unión concubinaria	Reconoce la diversidad de familias y el derecho a la responsabilidad de cuidado en las uniones de hecho al igual que en los matrimonios: pensiones a hijos, viudos(as) y herencia, entre otros
Ley 18.395, artículo 14 (noviembre de 2008): beneficios jubilatorios	Reconoce en la seguridad social el tiempo dedicado a la crianza de los hijos adjudicando un año por cada uno a las mujeres
Ley 18.250 (diciembre de 2007): ley de migración	El Estado reconoce su responsabilidad frente a muchos de los cuidados de las familias de los migrantes
Ley 17.817 (agosto de 2004): lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación	El Estado crea un ámbito en el Poder Ejecutivo responsable de los derechos humanos que instala la Comisión contra toda forma de discriminación, que permite la denuncia por discriminaciones en los derechos de cuidado desde el Estado o privados por razones de etnia, creencias, identidad sexual, edad o condición social. Asimismo, hace el seguimiento del cumplimiento de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado
Ley 17.930 artículo 8 (diciembre de 2005): creación de la Dirección de Derechos Humanos	
Ley 17.930, artículo 377 (diciembre de 2005): Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) como ente rector de las políticas de género	Permite el desarrollo de políticas de género que visibilicen las tareas de cuidado. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos establece en su LEI N° 10 metas a los organismos del Estado y al parlamento para la distribución equitativa de las responsabilidades familiares
Ley 18.104 (marzo 2007): Ley de Igualdad de Oportunidades - LEI (líneas de estrategia de igualdad) N° 10	
Ley 18.446 (diciembre de 2008): Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH)	Creación de un <i>ombudsman</i> colectivo autónomo, responsable del seguimiento del cumplimiento del Estado de los derechos humanos ratificados por el país con capacidad de propuesta y recomendación
Ley 17.866 (marzo de 2005): creación del Ministerio de Desarrollo Social	Institución del Estado que coordina las políticas sociales con un Consejo que incluye a todos los organismos y ministerios que debiera coordinar un Sistema Nacional de Cuidados

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO XII.3**  
**LEYES RELATIVAS A LAS FORMAS DE PROVEER LOS CUIDADOS**

Ley	
Leyes 18.345 (septiembre de 2008) y 18.458 (enero de 2009): licencias especiales para trabajadores de la actividad privada	Promueve la equidad en las tareas de cuidado dentro de las familias, tendiendo a la corresponsabilidad
Ley 18.436 (diciembre de 2008): licencia para ambos padres que adoptan	Promueve la corresponsabilidad en la tarea de adoptar y en los cuidados de crianza
Ley 18.437 (enero de 2009): Ley General de Educación	En los principios educativos y en los lineamientos que deben atravesar todos los contenidos y metodologías educativas, define la no discriminación como elemento constitutivo y la educación para una sexualidad basada en la perspectiva de derechos

Fuente: Elaboración propia.

Las dos primeras leyes de este último cuadro presentan tímidamente un reconocimiento de la necesidad de corresponsabilizar la crianza en los progenitores o pareja adoptante. El uso de las licencias por parte de los varones será motivo de seguimiento y análisis cuando estas leyes lleven un tiempo de aplicadas.

En cuanto a los cambios que se promuevan con la práctica de los nuevos lineamientos educativos, solo se verán en 10 o 15 años y depende, en gran medida, del entusiasmo de los y las docentes en impulsarlos.

Es interesante plantearse indicadores de seguimiento de la calidad en la transmisión de la educación y de la incorporación en las generaciones que se eduquen con estos nuevos parámetros.

El conjunto de leyes descritas tiene distinto grado de interés o relación más o menos profunda con una política de protección, en tanto todas le asignan al Estado parte de los cuidados de las familias, ya sea en servicios directos o financiados.

Algunas acercan los servicios a las familias y otras crean espacios donde se hace más accesible la participación para reclamar los servicios necesarios que alivien las responsabilidades familiares. Otras permiten que los familiares más dependientes cuenten con mayor independencia o menos tiempo en el ámbito familiar.

Por último, algunas comienzan a insinuar la corresponsabilidad de las tareas de cuidado dentro de las parejas y de las familias.

Si estas distintas legislaciones, que han dado marco a la asunción por parte del Estado de algunos de los roles de reproducción de las familias, formaran parte de un sistema más integrado de cuidados que buscara garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a ser atendidas con calidad, sería más claro visualizar los vacíos existentes y los costos que aún deben asumirse como sociedad para costear el desgaste solo de algunas de sus integrantes.

**Parte IV: Políticas públicas de  
reconocimiento y  
redistribución de las  
funciones de cuidado  
asignadas a las familias**

---





### **XIII. Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. ¿Quién pensó en el cuidado?**

---

**Laura Pautassi<sup>85</sup> y Carla Zibecchi<sup>86</sup>**

En los últimos años, en la Argentina —y en otros países de la región— se ha intensificado el desplazamiento de ciertas provisiones que antiguamente suministraba el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales, para satisfacer necesidades fundamentales de los hogares vinculadas al cuidado intrageneracional (cuidado infantil y de adultos mayores) y de otros miembros dependientes (personas con discapacidades). En rigor, puede considerarse que, dado el estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, las políticas públicas pueden favorecer u obstaculizar distintas conductas de las personas, entre ellas, la participación de la mujer en el mercado laboral o bien su permanencia en el hogar, y pueden modificar profundamente la combinación entre el trabajo productivo y el trabajo de cuidado. En este sentido, el ajuste de los presupuestos públicos impuso un contexto crítico para la organización del cuidado. En particular, en los últimos 30 años la ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado, determina que la

---

<sup>85</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA), Directora del Proyecto Ubacyt D-413; y consultora de la CEPAL.

<sup>86</sup> Investigadora adscrita del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y becaria posdoctoral del CONICET.

resolución del conflicto entre las responsabilidades derivadas de la familia y del trabajo varíe de manera considerable por nivel socioeconómico de pertenencia y según el género.

En efecto, es precisamente en el seno de las familias donde se provee de cuidado que, en toda su complejidad, incluye dimensiones materiales —el acto de cuidar (trabajo) y el costo económico que conlleva dicho trabajo— y simbólicas —afectivas, emocionales. En la mayoría de los países de la región y en la Argentina, el contexto da cuenta de crecientes dificultades socioeconómicas y de alta flexibilización y precarización de las condiciones contractuales laborales, que hace suponer que son muy pocas las mujeres trabajadoras que efectivamente cuentan con 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 en el mercado, o asegurarlos mediante apoyo de relaciones amistosas y parentales.

En este contexto, han cobrado un renovado protagonismo las distintas organizaciones sociales y comunitarias (OSyC) que, a nivel local, brindan redes de apoyo para el cuidado de niños y niñas en contextos de pobreza e indigencia. Así, la búsqueda de fórmulas que permitan a las mujeres modelar conjuntamente sus responsabilidades de trabajo y familiares es, en términos generales, una estrategia de índole privada, o bien se dirime en el denominado “tercer sector”.

A partir de la incorporación de este tercer sector se avanza en la precisión de que el terreno de la reproducción social no es privativo de la familia o del Estado, en tanto exige de un análisis de nivel intermedio vinculado a la visualización de tejidos sociales comunitarios y locales (Picchio, 2001). De modo que el “tercer sector” se constituye como una cuarta esfera de bienestar y, dado que América Latina atraviesa un momento de transformaciones del Estado y de traslado de responsabilidades a este tercer sector, es creciente y dinámico el papel que tienen las distintas expresiones organizadas de la sociedad civil (Martínez Franzoni, 2005).

En este contexto, entonces, el problema de la articulación de responsabilidades familiares y laborales para los progenitores, y la problemática del cuidado infantil en contextos de alta pobreza presenta un estado de gravedad seria. Dicho en otros términos, no es percibida socialmente y las pocas veces que llega a ser identificada —por algún sector de la burocracia estatal— esta lleva en raras ocasiones a intervenciones en materia de política pública, debido a que ni siquiera forma parte de la agenda gubernamental. Esto es más grave aún si se considera que tampoco ha sido un campo de intervención por parte de las políticas públicas de la infancia y mucho menos ha sido incorporada en el diseño de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTC). Por lo tanto, es un campo vacío de atención.

La Argentina representa un caso notable para analizar cómo la irrupción de los PTC fue hecha en función de dar respuestas a la situación de pobreza y de indigencia, en el marco de una crisis de alta gravedad ocurrida a fines de 2001, sin considerar la composición y dinámica de los hogares y cómo estos resuelven el cuidado de sus miembros; dinámica que, pasado el período de crisis, tampoco fue analizada y en los casos que se hizo, solo logró reforzar una visión asistencialista y estigmatizada en torno a las dinámicas familiares en contextos de pobreza.

En consecuencia, y con el fin de hacer un aporte que permita ampliar el conocimiento en relación con las formas de resolución del cuidado, a continuación se presenta un análisis del tratamiento que se le otorga a las acciones de cuidado desde los principales Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en la Argentina —Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social. Esto considera el lugar que niños y niñas ocupan en el diseño de tales programas, la posible interdependencia presente entre la situación de los hijos e hijas de los titulares de los programas y las condiciones de inserción laboral de sus padres, en el marco de una nula oferta pública de infraestructura de cuidado en contextos de alta vulnerabilidad y pobreza. Asimismo, el estudio sintetiza los principales desarrollos teórico-conceptuales en torno al desplazamiento de las provisiones otrora provistas por el Estado y el tratamiento en la literatura del papel del tercer sector, o de la sociedad civil, en la provisión de este. A partir de allí, se indagó acerca de las estrategias de supervivencia de los hogares en la resolución de la pobreza infantil y los compromisos de cuidado que deben asumir las

titulares de los PTC, identificando la carga de trabajo no remunerado implícito que subyace en ellos y las tensiones que la provisión de cuidado representa para los destinatarios de estos programas.

Finalmente, el análisis concluye identificando algunas de las características que asume la oferta de cuidado brindada en la región metropolitana de la Argentina (ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense) de diversas organizaciones de la sociedad civil, para sumar recomendaciones de políticas superadoras de la situación de pobreza y de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños y niñas de bajos recursos<sup>87</sup>.

## A. El abordaje del cuidado y su vinculación a la pobreza infantil

La pobreza, y en particular la pobreza infantil, han estado en el centro de diagnósticos y distintas políticas en América Latina, pero pocas veces han ingresado al núcleo central de la política pública, situación que es aún más llamativa cuando precisamente en la década de 1980 se sanciona la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) —ratificada por la mayoría de los países de América Latina— donde entra en vigor la consideración del niño como sujeto de derechos. Al mismo tiempo, se focalizaba en políticas y acciones dirigidas a los nuevos titulares de derechos y se les restringían las prestaciones y el acceso a las instituciones que garantizan tales derechos. A su vez, ha quedado demostrado, tras la experiencia de las políticas de ajuste estructural, que la única forma de superar los problemas de vulnerabilidad económica y social es a partir de políticas sociales universales, que conjuntamente con políticas económicas respetuosas del conjunto de derechos humanos podrán revertir el patrón de desigualdad imperante en la región. Es el camino insoslayable para que los sistemas de seguridad social recuperen su eje originario de garantizar el bienestar de la población y no como un mecanismo imperfecto de asistencia a grupos vulnerables.

Tampoco se pueden seguir fortaleciendo acciones para asalariados del sector formal, sino que es indispensable que las acciones se distribuyan a la población menos protegida, en especial a los menores de edad. En rigor, en la medida en que se rompa con la línea divisoria entre asalariados formales con seguridad social y trabajadores informales y desocupados, se podrá avanzar, a partir de políticas de corte universal, en la construcción de sociedades más igualitarias. De lo contrario, se perpetuará la desigualdad vinculada a la inserción laboral, condenando de este modo a los niños y niñas en virtud de la condición laboral de sus padres, los que por otra parte no son responsables directos de ella. En otros términos: se podrá superar la actual situación solo si se concibe al Estado como principal agente redistributivo y con clara intervención en el mercado laboral, de modo que no se deje en manos de las familias o de las organizaciones de la sociedad civil la resolución del conjunto de contingencias sociales.

En este sentido, desde el presente análisis, que considera el cuidado como un derecho universal, se interpela al Estado en torno a sus obligaciones positivas y quehacer en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) para efectivamente “satisfacer” las demandas de cuidado de los niños y niñas; que no solo incluyen tiempo y servicios, sino también medidas y acciones de cuño universal, como garantías de acceso efectivo a la educación, la salud, la alimentación adecuada y la

---

<sup>87</sup> Esta ponencia presenta los principales hallazgos de una investigación realizada en el marco de la iniciativa CEPAL y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en América Latina y el Caribe “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”, que indagó sobre las distintas formas de resolución del cuidado de los niños y niñas en la Argentina, buscando establecer vínculos con las distintas estrategias de superación de la pobreza infantil. Un lugar central en el estudio lo ocupó el relevamiento y análisis de datos primarios —de carácter cualitativo— que examinaron bajo qué circunstancias, materiales y simbólicas, las organizaciones sociales y comunitarias localizadas en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense, resuelven la problemática de la provisión de cuidado en contextos de pobreza e indigencia. Se seleccionaron ocho casos con la finalidad de tener una visión más acabada del tipo de servicio que ofrecen y también de la heterogeneidad de experiencias a la hora de atender a niños y niñas y brindar la “oferta” de cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2010).

vivienda<sup>88</sup>. Por cierto, se trata de reconocer que para satisfacer las necesidades de cuidado de niños y niñas es necesario hacer lo mismo con las generaciones adultas a cargo del cuidado. Es decir, que el derecho al cuidado sea garantizado por acciones de cuño universal y de amplio alcance, superadoras de la asistencialización que se ha instalado por más de dos décadas, donde los menores y sus padres son asistidos por la burocracia estatal en un *continuum* de programas, estrategias de supervivencia y organizaciones de la sociedad civil; sin interdependencia funcional y mucho menos bajo patrones de equidad.

En rigor, la problemática del cuidado y quien lo ejerce (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando estos están acordados; o en caso contrario, de disminución de desigualdades, como condición de una política pública. En realidad, la única manera de respetar el principio de igualdad es a partir de garantizar derechos integrales y no de un reconocimiento del derecho al cuidado como derecho particular y, por ende, atribuible a las mujeres o a los niños y niñas, sino considerado como derecho propio y universal (para quienes deben ser cuidados como para quienes deben o quieren cuidar). Así, se logrará un avance importante, tanto en términos de reconocimiento de aquello hasta hoy invisibilizado como en términos de calidad de vida ciudadana (Pautassi, 2007).

La problemática de la provisión del cuidado intrageneracional, la política social en un sentido amplio —en cuanto forma de intervención estatal en la esfera de la reproducción— y los fenómenos vinculados a las nuevas formas de organizaciones sociales y comunitarias, en general, han sido estudiados de manera aislada. Y menos conocidas aún son las experiencias concretas de cómo es satisfecha la demanda de cuidado. Incluso los trabajos académicos no se han detenido en esta cuestión, sin advertir la relevancia que el tema del cuidado tiene como objeto de estudio y de políticas<sup>89</sup>.

## B. Los programas de transferencias condicionadas de ingresos y la sociedad civil

Si se analizan los dos principales programas de los PTC de la Argentina, el Programa Familias por la Inclusión Social<sup>90</sup> y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>91</sup>, con claridad se observa cómo por medio de todos estos años no han propuesto la creación y sostenimiento de, al menos, alguna instancia de cuidado alternativa de los hijos e hijas de las personas destinatarias con vistas a facilitar

<sup>88</sup> En relación con las obligaciones positivas, estas no se agotan solo en acciones de dar —proveer de vivienda, aplicar vacunas para infantes, sino que la diferencia es el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los destinatarios de las prestaciones. Significa que el Estado puede satisfacer un derecho por la vía de diferentes medios, y en muchos de ellos, los sujetos obligados pueden participar activamente. Al respecto véase Abramovich y Courtis (2002) y Abramovich y Pautassi (2009).

<sup>89</sup> En Pautassi y Zibecchi (2010) se realizó un recorrido por la producción teórica sobre el tema.

<sup>90</sup> El Programa Familias por la Inclusión Social constituye un plan social cuyo objetivo es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”. La prestación consiste en una transferencia monetaria mensual a sus beneficiarios —en un gradiente de 155 a 305 pesos de acuerdo con el número de hijos e hijas. Como contraprestación, la madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que reciban el subsidio se comprometerá a demostrar certificaciones de controles de salud y de educación periódicos según la edad de los niños y niñas y la presentación de los certificados de vacunación. La titular del subsidio debe ser la madre y debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello si el titular del programa es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales.

<sup>91</sup> Este consiste en el pago de una ayuda económica mensual no remunerativa —150 pesos por titular (42 dólares aproximadamente), compatible con otras transferencias y que se ha mantenido estable desde sus comienzos— con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social” a partir de una serie de propósitos: i) asegurar la concurrencia escolar de los hijos e hijas y el control de salud; ii) incorporar a los beneficiarios y beneficiarias a la educación formal o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; y iii) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”. De acuerdo a la normativa, el PJJHD está destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. La fecha límite para acceder al beneficio fue el 17 de mayo de 2002, de modo que cualquier persona no inscrita hasta ese momento se encuentra formalmente imposibilitada de ser incorporada al listado de destinatarios. El PJJHD comenzó en junio de 2003 y alcanzó una cobertura de 1.992.497 personas. En noviembre de 2007 se encontraban registrados 795.274, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, y en marzo de 2008 eran 700.544 destinatarios, de los cuales el 73,2% eran mujeres. Asimismo, la mayor cantidad de destinatarios se encontraba en edades centrales, registrando un 70,9% de destinatarios que tenía hasta 45 años (MTEySS, 2008).

procesos de inserción laboral, formación y capacitación de sus progenitores. Más aún, en ambos, las condicionalidades están referidas a tareas reproductivas (permanencia de los hijos en la escuela y asistencia sanitaria) en el caso del primero, y trabajos socialmente útiles, en el segundo, que en el caso de las mujeres se concentra en trabajo típicamente reproductivo (trabajo comunitario y asistencial).

Por cierto, en los PTC se cristaliza la forma en que el Estado participa de manera activa en la (re)estructuración de relaciones asimétricas entre varones y mujeres, lo que tiene consecuencias en la práctica en la manera en que se satisfacen necesidades sociales esenciales para la reproducción del sistema social, como son las del cuidado infantil. Nuevamente, más allá del lenguaje modernizante que impregna a estos programas —vinculados con “la ciudadanía”, la “participación”—, la mujer aparece circunscrita a roles tradicionales y, en tanto “madre”, su función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos. En rigor, puede decirse que no hay un esfuerzo por promover o incentivar la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres; en lo relativo al cuidado de los hijos e hijas y a las tareas domésticas, como tampoco lo hay en avanzar en una concepción del cuidado como responsabilidad social y no individual de cada familia. Por ello, el cuidado aparece como algo propio de la “maternidad” y del ser mujer (Zibecchi, 2008).

Ahora bien, las distancias que se observan entre la concepción del cuidado y el lugar de la familia que se cristaliza en los Programas sociales de Transferencia de Ingresos, por una parte, y las experiencias e imaginarios de este “tercer sector” dedicado a proveer atención y cuidado a niños y niñas, por la otra, son profundas —si no abismales. La percepción de las mujeres cuidadoras y educadoras es contundente, en el sentido de que el cuidado de los niños y niñas en contextos de pobreza es una responsabilidad social —en la que están involucrados el tercer sector y el Estado— y no individual y privada de cada familia. Además, no dudan en evaluar que la situación de carencia y pobreza de los niños y niñas no se debe precisamente a que sus familias de origen no cumplen con sus deberes —condicionalidades para la política pública asistencial—, sino que se explica por la ausencia de una estructura de cuidado acorde a las necesidades de cada familia; y por el frágil vínculo que existe con la política de salud y educación, entre otros motivos. Tampoco parece convivir en sus imaginarios la idea de que el bienestar de los niños y niñas depende de que el progenitor varón —en el caso de tenerlo— tendrá un trabajo en el sector formal y registrado, que garantice su bienestar vía efecto cascada —el sesgo del varón proveedor, que sí se encuentra bien vigente en la política pública asistencial. Del mismo modo, todos los actores sociales —“protagonistas”— involucrados en esta tarea de cuidado (referentes de organizaciones de la sociedad civil, cuidadoras, educadoras, padres y madres) coinciden en percibir que el trabajo de cuidado es una tarea de socialización especializada y compleja, que no puede circunscribirse al ámbito privado de un hogar o a un progenitor en particular. En este sentido, podría decirse que no solo las altas tasas de escolarización en el nivel preinicial dan sustento empírico que avala la vigencia de esta concepción del cuidado infantil, sino que también lo hacen las “listas de espera” en los jardines maternos y de infantes oficiales y las “listas de espera” que tienen las OSyC analizadas (la demanda de cuidado insatisfecha). En breve: la demanda de cuidado insatisfecha es un dato contundente que exige urgente atención en materia de política pública.

En la mayoría de los casos analizados —más allá de las particularidades de cada uno— se observa que tanto las instituciones de salud pública (hospitales, salitas de primeros auxilios, centros sanitarios) como las de educación (jardines de infantes y escuelas primarias estatales), son de los pocos —sino los únicos— apoyos institucionales con los que cuentan las OSyC a la hora de realizar la provisión de cuidado. Sin embargo, estas relaciones cobran ciertas particularidades a tener en cuenta. En materia de educación, uno de los aspectos centrales que surge del análisis de los casos reside en que el vínculo de las OSyC con instituciones educativas de la órbita estatal se establece a partir de la trayectoria educativa de los niños y niñas. Las razones son claras: ¿a qué institución van a asistir una vez que “egresen” de las OSyC? ¿Cómo continúa la trayectoria educativa de estos niños y niñas que llegaron a transitar por las OSyC hasta los cuatro o cinco años inclusive? Dependiendo de los casos y del nivel de cobertura que tengan (de salitas o grados según grupo etario), algunos deberán asistir al preescolar o a primer grado. De allí que el vínculo establecido con los jardines y escuelas públicas se torna imprescindible y un recurso de vital importancia que, de alguna manera, va a marcar el desenvolvimiento escolar posterior.

Esta concepción también se condice con la práctica cotidiana del difícil trabajo de cuidado en la pobreza. Más aún: dependiendo del nivel de formalización e institucionalización bajo el cual se realice el trabajo de cuidado y educativo, las OSyC mantienen rutinas diarias en las que se reflejan prácticas y rituales característicos del nivel preinicial: ellas atienden a los niños cuando llegan —frecuentemente hay una cuidadora o educadora en la puerta encargada de este trabajo—, se hace el saludo general al jardín, se iza la bandera y se canta una canción de ingreso. Bajo la misma concepción, en aquellas OSyC donde predominan las salas de lactantes, se presta mucha atención a los cuidados intensivos de los niños de 45 a 18 meses, se realizan actividades de estimulación temprana y se llevan registros narrativos. En el caso de los jardines que atienden niños y niñas hasta cinco años también se hacen las fiestas de egresados en las que se entregan diplomas y donde participa la familia. Por último, en mayor o menor medida, las OSyC intentan mantener bajo diversos medios el mayor contacto posible con las madres y padres, las estrategias son variadas y muy similares a las que desarrolla cualquier institución educativa formal: cuaderno de comunicaciones, entrevistas con los padres, se intentan implementar reuniones de padres al inicio, a la mitad y otra al final del ciclo lectivo. Lejos de constituir meras anécdotas estas prácticas dan cuenta de la importancia que se adjudica al cuidado infantil y a la educación en la primera infancia.

Desde el punto de vista de los padres y madres titulares de la transferencia de ingresos, ciertamente las experiencias internacionales han demostrado que los progenitores son capaces de tomar decisiones y compromisos en cuanto a la educación y salud de sus hijos e hijas, de modo que la mirada gubernamental también debiera centrarse no solo en su demanda, sino también en la oferta de servicios. En efecto, indagar acerca de cómo los miembros de la sociedad civil, en contextos de fuertes limitaciones de recursos —económicos y humanos— se ocupan y preocupan de brindar prestaciones de calidad e integrales para la primera infancia, es un dato ineludible a la hora de diseñar políticas de infancia y políticas de conciliación de responsabilidades familiares y laborales. Valga como ejemplo entonces, las tareas que asumen y las estrategias que implementan las cuidadoras y educadoras en el principal aglomerado urbano de la Argentina para lograr el acceso de los niños y niñas por ellas cuidados, al sistema educativo formal o al sistema público de salud.

A esta altura cabe interrogarse respecto de algunas cuestiones íntimamente vinculadas al cuidado infantil: ¿por qué no ha ingresado la problemática del cuidado infantil en la agenda pública en los últimos años? ¿Por qué se acentúa el sesgo asistencialista en toda política que incluya a las mujeres y —de manera indirecta— a sus hijos e hijas? Sin duda, la inercia de las políticas sociales asistenciales es contundente, pues en los últimos años no se han presentado modificaciones ni propuestas sustanciosas. Solo se registra la incorporación, para el pago del subsidio, de una tarjeta de débito bancaria, pero en el PJJHD no se ha modificado el monto de la transferencia. En el caso del Programa Familias, si bien la transferencia económica es mayor, guarda relación con el número de hijos: a mayor cantidad de hijos se aumenta proporcionalmente el monto y se incorporan condicionalidades reproductivas<sup>92</sup>. Es decir, el “amesetamiento” de los programas no se condice con el supuesto éxito de estos; más aún considerando que, por ejemplo, en el caso del PJJHD solo un 32% de las desvinculaciones del año 2008 fue por motivo de la inserción productiva en el mercado laboral (MTEySS, 2008).

La contracara de este fenómeno de “amesetamiento” de los programas y renovado protagonismo que han logrado, es que la oferta estatal de estos programas está llegando en efecto a las mujeres. Las razones son múltiples y se refuerzan mutuamente, pero pueden resumirse en tres. En primer lugar, su gran difusión y mejor administración e informatización constituyen elementos que podrían explicar una

<sup>92</sup> Cabe señalar que no queda claro ni preciso en qué medida el alto cumplimiento de las condicionalidades, en algunas zonas geográficas, ha sido resultado del “estímulo” de los programas, o si bien el compromiso era preexistente a su puesta en marcha. Este interrogante o problema, surge necesariamente a partir de la observación de las trayectorias de las madres titulares del beneficio. Allí es donde se pueden identificar diversas estrategias que llevan adelante las madres para poder sobrevivir y garantizar cierto bienestar de sus hijos e hijas. Para el caso argentino, entonces, de ninguna manera se podría afirmar que estas son un efecto del PJJHD o bien del Programa Familias. Tal vez, ciertas diferencias en los resultados de las investigaciones se deban a un criterio metodológico, ya que algunas de ellas circunscriben el análisis al período posasistencia social, omitiendo el contexto familiar anterior y las trayectorias previas. Por lo tanto, no permiten identificar puntos de ruptura y continuidad con la dinámica familiar previa al programa (Zibecchi, 2008).

mayor cercanía de estos programas hacia las mujeres. En segundo lugar, hay una “disposición” femenina a aceptar programas asistenciales en tiempos de crisis, en especial porque se trata de la única opción disponible. En tercer lugar, los programas apuntan a las mujeres desde su formulación, diseño y modalidad de gestión porque las consideran administradoras eficientes de los recursos y encargadas de cumplir con las condiciones que se exigen. La consecuencia de este fenómeno no es solo que los PTC no favorecen la redistribución del cuidado, sino que fortalecen su actual orden (Marco Navarro, 2007).

En este contexto no se puede seguir sosteniendo el supuesto éxito de los PTC sin evaluar las mayores cargas de trabajo reproductivo que enfrentan las mujeres titulares del beneficio, no solo por el bajo o nulo nivel de autonomía económica que promueven, sino también porque es necesario evaluar su situación futura. Las mujeres pobres —principales destinatarias de estos PTC— reciben ingresos que no son remunerativos; esto para aquellas mujeres que tienen trayectorias de 10 a 15 años atadas al asistencialismo, implica que nada garantiza su situación futura. Aún más grave, no se pone en cuestión esta “deuda” con las mujeres que trabajan en organizaciones del tercer sector o en el ámbito privado cuidando a los miembros dependientes de otros hogares de escasos recursos (Zibecchi, 2008).

De hecho, no faltan ejemplos de trayectorias de mujeres —que incluso se han capacitado con vistas a jerarquizar, perfeccionar y valorar su trabajo de cuidado— que desempeñan roles fundamentales (mamás cuidadoras, auxiliares, asistentes maternas) y que lo único que han recibido hasta la fecha es un programa social asistencial. Además, en las OSyC —cuarto sector de la tríada de bienestar— también se encuentran las mujeres que hacen este trabajo de manera voluntaria y aquellas que reciben algún ingreso como viático o colaboración que no supera, claro está, el umbral establecido por los PTC. Evidentemente, las mujeres que “deciden” dedicarse al cuidado de otros miembros del hogar, en espacios laborales y también comunitarios, ven subvalorada su contribución ya que no solo trabajan en paupérrimas condiciones y con malas remuneraciones, sino que además reciben escaso reconocimiento social.

No menos preocupante es la situación futura de las mujeres asistidas por los PTC, que han estado desvinculadas históricamente de los beneficios del empleo registrado y los componentes de la seguridad social. De no atenderse dicho problema, estas mujeres no accederán a ningún tipo de protección en su vejez. De allí que es necesario recuperar el principio de seguridad social, entendido como una amplia red protectora del individuo —y no del trabajador asalariado— que permita mantenerlo cubierto ante las contingencias sociales. Y de esto se trata: lo que hoy está en juego en América Latina es la sustentabilidad de los sistemas (Marco Navarro, 2007).

Tampoco se cuestiona la deuda con los hijos e hijas de estas mujeres, que se trasladan junto con ellas —o permanecen solos en sus hogares— por falta de oferta para su cuidado. Tal como manifiestan los testimonios en las entrevistas tomadas en el estudio que antecede esta presentación, los niños y niñas llegan a permanecer hasta 12 horas en las OSyC; por ello muchas de estas instituciones han establecido dos turnos con educadoras o cuidadoras que intentan cubrir ambas franjas horarias. Sin embargo, quedarse hasta después de hora extendiendo el horario de cuidado, porque los padres y madres que trabajan de noche se quedaron dormidos, o porque por razones laborales no pudieron ir a buscarlos, son solo ejemplos de cómo el trabajo cotidiano se caracteriza por cierta “flexibilidad horaria” que se adapta a situaciones concretas que presentan las familias y que, a su vez, sobrecarga de trabajo y responsabilidades a las cuidadoras. Vemos, entonces, cómo se recrea un nuevo círculo vicioso.

En contextos de alta pobreza y vulnerabilidad social como en los que se desempeñan las organizaciones consultadas, que se constituyen en el escenario en el que deben llevar a cabo el trabajo de cuidado y asistencia a niños y a niñas, cabría esperarse una concepción acerca de este que quede circunscrita a sus expresiones más básicas: alimento, abrigo y contención. De hecho, como es ampliamente sabido, nunca faltan visiones estereotipadas y estigmatizantes en torno al trabajo de estas OSyC, basadas en el supuesto de que todo el trabajo emprendido se encuentra signado por el asistencialismo: “cuidados efectuados por pobres para pobres”, o “guarderías para guardar chicos pobres”.

En el caso específico de los PTC, la combinación entre condicionalidad, saber hacer (*know how*) técnico —instalado tras varios años de focalización y una transferencia directa del subsidio al



destinatario— sigue retroalimentando este declamado “éxito” en los programas, aplaudidos por los organismos internacionales de asistencia crediticia. No obstante, sus consecuencias son evidentes: se continúa delegando directamente la responsabilidad de la reproducción social a las mujeres y a la sociedad civil.

Ahora bien, el desconocimiento de cómo se resuelve la atención directa y el cuidado cotidiano de los niños y niñas es alarmante. Pareciera que este espacio de cuidado que producen las OSyC, no despierta el interés de quienes diseñan y ejecutan los programas asistenciales, como tampoco de las políticas de infancia y educativas. Aún más, no motiva el interés de los involucrados en materia de diseño de políticas de empleo en vistas a conocer bajo qué condiciones se realiza la reproducción de la fuerza de trabajo. A este desinterés se suman los vacíos estadísticos, ya aludidos, sobre la problemática. Entonces, ante este panorama no es sorprendente que el cuidado infantil en contextos de pobreza no conlleve ningún tipo de intervención en materia de política pública, ya que ni siquiera forma parte de la agenda gubernamental. Tampoco lo es de la agenda de los organismos promotores de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos —organismos internacionales de asistencia crediticia— ni de los empresarios y demás actores sociales y políticos.

Tal como se desprende de las experiencias analizadas, solo una mirada basada en el desconocimiento y el prejuicio podría evaluarlo de esa manera. Por el contrario, más allá de los matices y variedades que puede presentar cada caso, los testimonios están manifestando la importancia —y urgencia— de proveer un servicio de cuidado complejo que aborde todas las necesidades de los niños y niñas (intelectuales, psicológicas, afectivas, lúdicas y didácticas, entre otras), mediante la posibilidad de tener más salas para atender la demanda que reciben de manera cotidiana, así como más maestras y otros profesionales (por ejemplo, psicólogos) y recursos didácticos. De una u otra forma, los relatos dan cuenta de la importancia que este período tiene para la trayectoria educativa posterior, en particular por las historias de vida y problemáticas que tienen los niños y niñas que asisten a las OSyC. Con cierta frecuencia, las coordinadoras, cuidadoras, educadoras y maestras cuentan con orgullo cuando “sus chicos” egresan de las OSyC y “entran sin problema” o “consiguen vacante” en preescolares, colegios primarios públicos o privados de la zona.

### C. Vías superadoras

En América Latina no es suficiente sostener que la pobreza infantil es un desafío a superar, sino una obligación positiva que compele jurídicamente a los Estados en virtud de la ratificación de los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador que, en cuantiosos casos han sido acompañados por la incorporación —con cláusulas expresas— en muchas de las constituciones recientemente reformadas.

Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos, establecido en la Convención de Viena, del año 1993, es necesario que se garantice el bienestar de los niños, niñas y adolescentes a partir de políticas integrales de cuño universal en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, identidad cultural y medio ambiente sano. Las respuestas aisladas y asistenciales para la infancia, en el marco de programas focalizados asistenciales para los padres y en especial para las madres, no han demostrado ser una solución adecuada para superar la pobreza.

Los cambios en las dinámicas familiares e institucionales, las transformaciones en el mundo del trabajo y la oferta ininterrumpida por más de 20 años de programas “transitorios” de empleo, que en el caso argentino han sido transformados posteriormente en PTC, han abierto un nuevo escenario de vulnerabilidad social donde confluyen diversas problemáticas que deben ser consideradas. En dicho escenario se da la confluencia de distintos protagonistas: mujeres pobres “beneficiarias” de PTC y de programas sociales de diversa índole —con trayectorias laborales sesgadas por el asistencialismo estatal—; y niños y niñas demandantes de cuidado y que comienzan su trayectoria educativa por medio de una OSyC. Estas trayectorias —laborales y educativas— pocas veces son consideradas en la política

pública y, en muchos casos como en la Argentina, se transforman en menores ventajas para la inserción en diversas actividades en el mercado laboral. Tal es el caso específico de considerar como vulnerables o “inempleables” a las mujeres en edades centrales, con niños y niñas bajo su responsabilidad, y luego dirigir las hacia el Programa Familias.

A su vez, la escasez de oferta pública —servicios e infraestructura de cuidado— afecta diferencialmente según el nivel de ingreso, limitando las posibilidades de hogares más pobres en dos dimensiones: por una parte, restringe la disponibilidad de tiempo de los adultos —en especial de las mujeres— para hacer tareas remuneradas; y por otra, el análisis realizado da cuenta de cómo las trayectorias escolares desde sus inicios se ven signadas no solo por el origen social de las familias y las instituciones educativas de carácter formal a las que asisten los niños y niñas de los hogares más modestos, sino también por la posibilidad —o la no posibilidad— de acceder a las organizaciones sociales y comunitarias que brindan una oferta de cuidado y educativa ante las grandes ausencias de la política pública estatal.

En rigor, en la Argentina del siglo XXI, no solo las instituciones educativas formales se encuentran colapsadas por la demanda que reciben de cuidado infantil, sino además las OSyC, que también tienen “listas de espera” donde los padres anotan a sus hijos e hijas para que puedan ingresar en ellas.

La gravedad de este fenómeno se vincula a las condiciones del sector educativo en el nivel preinicial e inicial y los diferenciales en el acceso a servicios de cuidado en los primeros años de vida. Asimismo, la debilidad de las políticas de cuidado en la Argentina se refleja en los sistemas estadísticos: son escasos los datos sobre la existencia de guarderías y jardines maternos, el nivel de asistencia y cobertura, como también lo son en relación con los recursos estatales destinados a la infancia. En general, las encuestas se limitan a relevar datos sobre la educación formal dejando de lado las diversas formas en que se resuelve esta problemática del cuidado infantil en los primeros años de vida, que recientemente ha cobrado un renovado protagonismo. El hecho de que el vínculo establecido entre estas OSyC y el Estado esté circunscrito a la oferta programática de los últimos años, no parece cooperar con miras a dar una atención de cuidado de carácter integral. Como se pudo observar, salvo excepciones, el vínculo Estado-tercer sector dedicado al cuidado parece limitarse a los programas alimentarios —insuficientes, por cierto— y a los programas de empleo transitorio y a los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos.

Lo anterior da cuenta de un primer paso indispensable para establecer futuras líneas de intervención en el ámbito de las políticas de infancia y de las políticas educativas: la existencia de una sociedad, atravesada por las desigualdades más grandes y complejas, que sigue sosteniendo como una demanda clara y ciudadana la educación de calidad. Este es un tema que debería integrar un debate amplio en toda la región, y en especial en la Argentina, de modo que colabore en la elaboración de nuevas estrategias educativas y de cuidado de la infancia, con vistas a replantear todo su diseño.

En este sentido, fortalecer el espacio de las organizaciones sociales y comunitarias como proveedoras de cuidado puede redundar en efectos positivos, con vistas a aumentar la oferta de infraestructura y servicios de cuidado ya existente. Este fortalecimiento debe producirse por la vía de medidas activas e integrales: capacitaciones, oferta programática adecuada por parte del Estado, establecimiento de vínculos institucionales con los sectores de la política social universal y promoción de disposiciones que tiendan a institucionalizar y formalizar estas OSyC (personería jurídica y reconocimiento estatal, entre otros). De hecho, muchas familias pueden optar por este espacio por cuestiones diversas: confianza en sus miembros, cercanía geográfica, identificación y compromiso con la tarea emprendida por las OSyC. Como lo demuestran los hallazgos empíricos de la investigación, estas OSyC también impregnan su trabajo de cuidado con la experiencia de su trayectoria social y política previa —valores religiosos, cooperativistas, solidarios con los movimientos sociales, según el caso—. Sin embargo, la oferta de cuidado que brinden estas OSyC bajo ningún punto de vista debe ser un circuito de cuidado para pobres o residual. En esto radica la importancia de que sea fortalecido y se encuentre en relación directa con las instituciones formales educativas y de salud. De lo contrario, las trayectorias educativas de los niños y niñas que allí asisten continuarán signadas por el asistencialismo

estatal. Son claros ejemplos de ello los niños y niñas que transitaban durante cuatro o hasta cinco años por estas organizaciones sociales y comunitarias y carecen de una certificación que pueda acreditar sus aprendizajes y experiencias, para proseguir normalmente su trayectoria educativa posterior.

Este espacio de cuidado es un campo fértil a explorar en tanto permite dos cuestiones centrales. En primer lugar, el aporte reside en la interpretación de necesidades específicas en torno al cuidado de la infancia en contextos de vulnerabilidad social, lo que puede colaborar en la elaboración de políticas de reconocimiento que acompañen políticas distributivas. En segundo término, en función de los vacíos estadísticos y de información existentes, de complementar análisis y evitar el subregistro y la subvaloración de las tareas de cuidado realizadas en el ámbito comunitario. Es evidente que la ausencia en el diagnóstico del trabajo no remunerado de las mujeres beneficiarias de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos hace que, frecuentemente, la política pública se base más en supuestos —que en datos concretos— en cuanto aportes, necesidades y expectativas de los actores involucrados.

En consecuencia: o se asume como eje de la política la necesidad de romper este círculo vicioso de reproducción de la pobreza, o la gravedad de la situación —en el contexto de la crisis económica internacional— será mayúscula y, como se puede observar, el sistema de reproducción social corre graves riesgos de sustentabilidad. Por lo mismo, para que la pobreza y la pobreza infantil no sean “un indicador más” en la región, se deben aumentar los esfuerzos por resolverla; esfuerzos que se traducen en compromisos jurídicos internacionales. Las evaluaciones realizadas, la experiencia técnica y política acumulada a lo largo de estos años, sumada a la experiencia de “los protagonistas” brindan una oportunidad única para llevarlos a cabo. Nuevamente, no se trata de un desafío sino de una obligación que supere los límites existentes.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.) (2009), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Del Puerto Editores.
- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta.
- Marco Navarro, Flavia (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005), “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. 4, N° 2, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2008), *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Resumen*, marzo, Buenos Aires, Secretaría de Empleo.
- Pautassi, Laura (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *serie Políticas sociales*, N° 159 (LC/L.3198-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.10.
- Picchio, Antonella (2001), “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”, conferencia inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género”, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Zibecchi, Carla (2008), “Programas de Transferencia de Ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, *Revista Aportes Andinos*, N° 21, “Derechos humanos y políticas públicas”, Universidad Andina Simon Bolívar, Quito, Ecuador, mayo.

## **XIV. Envejecimiento e institucionalidad para el cuidado de las personas mayores**

---

***Sandra Huenchuan***<sup>93</sup>

El aumento de la población adulta mayor y el paulatino incremento en la esperanza de vida han suscitado interés por el funcionamiento de los sistemas de cuidado. El énfasis en este tema se debe, principalmente, a tres factores.

Primero, el envejecimiento aumenta la demanda de servicios de asistencia, debido a que las personas mayores experimentan con frecuencia cierto deterioro de sus condiciones de salud (física y mental) y un debilitamiento de las redes sociales por la pérdida de la pareja, los amigos y los parientes.

En segundo lugar, el cuidado ha recaído tradicionalmente en las mujeres, que —debido a presiones económicas, sociales u opciones personales— se han ido alejando de manera progresiva de estas tareas. Como contrapartida, la inserción de las mujeres en el mercado del trabajo extradoméstico no siempre es acompañada, con el mismo énfasis, por una mayor presencia de los hombres en las responsabilidades de cuidado, ya sea por la socialización de género o porque quienes precisan de cuidado valoran menos el aporte que los hombres puedan realizar en esta tarea.

---

<sup>93</sup> Investigadora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Y en tercer término, los servicios sociales de apoyo a la reproducción social de la población adulta mayor no han logrado un pleno respaldo público; por su parte, la familia —y en menor medida, el mercado— actúa como principal mecanismo de absorción de riesgos asociados a la pérdida de funcionalidad en la vejez (Huenchuan y Guzmán, 2007).

Los países de la región son particularmente sensibles ante este tema, debido a que el proceso de envejecimiento ha sido más acelerado que en los países desarrollados, a que aún persiste la demanda por cuidado en las edades preescolares y a que las condiciones socioeconómicas no siempre han permitido instaurar medidas públicas suficientes para cubrir las necesidades de asistencia, privilegiándose —en el mejor de los casos— otros ámbitos de protección social.

## **A. El efecto del envejecimiento en los sistemas de cuidado**

El aumento de la población adulta mayor no debería ser un problema para los sistemas de cuidado. La dificultad estriba en que las sociedades no han creado los mecanismos adecuados para enfrentar el fenómeno y sus consecuencias.

En este trabajo, el cuidado se entiende como la acción social encaminada a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas con dependencia. Es decir, de quienes carecen de autonomía personal y necesitan ayuda de otros para la realización de los actos esenciales de la vida diaria. En este sentido, la necesidad de cuidado en las edades más avanzadas no es asunto nuevo, sin embargo, el modo cómo se ha dado respuesta a ella ha experimentado notables cambios en las últimas décadas (Casado y López, 2001). Así, el cuidado se ha ido constituyendo en un problema moderno debido a las peculiaridades de la situación actual.

Por una parte, y como en todas las épocas, existen personas que no pueden valerse por sí mismas, y por otra, los modos tradicionales de atenderlas están en crisis; justo en un momento en que aumenta la cantidad de personas que precisan ayuda (Sempere y Cavas, 2007). De ahí que numerosos estudios hayan calificado la necesidad de cuidados como un nuevo riesgo social, propio de las sociedades en transición o ya maduras, y que demanda una serie de servicios de protección pública diferenciada.

La principal diferencia entre los países de la región y los países desarrollados es que, en estos últimos, la consideración de la necesidad de cuidados como un riesgo social empezó a instalarse a partir de la década de 1970 (OCDE, 1973). En los países de la región, en cambio, este proceso ha tenido una evolución reciente; entre otras razones, porque los sistemas tradicionales de cuidado continuaban funcionando con relativa estabilidad hasta bien entrados los años ochenta.

Se prevé que la población de edad con necesidad de cuidados aumente de manera considerable en los próximos años. La población de 75 años y más, se incrementará en los próximos decenios, por lo que, con seguridad, concentrarán la atención y servicios de asistencia. Además, aunque es verdad que muchas personas de esta edad gozan de buena salud y alto grado de independencia, el riesgo de sufrir una situación de fragilidad o discapacidad se eleva enormemente con la edad. Por lo tanto, en un contexto de cambio demográfico, la sociedad debe preocuparse de la dependencia en la vejez.

Con seguridad, el efecto de estos cambios se sentirá con más fuerza en los próximos años, una vez que la maduración social y demográfica del fenómeno vaya exigiendo modificar las prestaciones sociales y sanitarias que en la actualidad se prestan a la población adulta mayor.

## **B. Las familias como sistemas de protección informal**

En la sociología de la vejez, los sistemas de cuidado se insertan en el campo más amplio de discusión académica sobre apoyo social. En la economía del envejecimiento, sin embargo, los cuidados se ubican en el ámbito de la seguridad económica, debido a que si las personas mayores debieran pagar por los

servicios de asistencia que reciben de sus parientes, con certeza, su probabilidad de ser pobres aumentaría considerablemente.

Existen dos fuentes principales de cuidado en la vejez: la familia y el Estado. Ninguna de estas instituciones tiene competencia exclusiva en la provisión de cuidado y, como resultado de esto, no siempre existe una clara división entre la asistencia que presta cada uno; aunque sí hay diferencias respecto de la responsabilidad principal atribuida a cada uno de ellos. Los datos de la encuesta de opinión Latinobarómetro 2006 muestran, que en la mayoría de los países de la región, las personas entrevistadas opinan que la responsabilidad de que las personas mayores disfruten de condiciones de vida dignas depende de la familia, en menor medida del Estado, y muy lejanamente del propio individuo.

Esta opinión se repite como una constante en la mayoría de los países, aunque en algunos de ellos hay diferencias según el género de la persona entrevistada. Así, mientras en promedio hay una proporción más alta de mujeres que de hombres que opinan que la responsabilidad principal es de la familia, hay una mayor proporción de hombres que opina que es del Estado. El único país donde más del 50% de los hombres y similar porcentaje de mujeres opina que el Estado tiene la responsabilidad principal del bienestar de las personas mayores es la Argentina. En cambio, en Costa Rica y en Panamá más del 65% de las mujeres y los hombres entrevistados opina que la familia es la principal responsable.

Es interesante observar que en la medida en que el Estado sea débil como elemento unificador de la vida política y como instancia de protección social, la presión se vuelve hacia la familia como elemento probable de cohesión social; y también la demanda a que sea, en última instancia, la que actúe frente a los vacíos de protección. Ello explica, en parte, el por qué en países con bajos niveles de protección social la opinión de los entrevistados del Latinobarómetro recae más en la familia como agente responsable del bienestar.

Efectivamente, en los hechos, una de las fuentes más importantes de cuidado en la vejez es y continuará siendo la familia. Esta puede responder a la necesidad de cuidados mediante la transferencia de tiempo, es decir, ofreciendo cuidados personales, o financiando los cuidados en el mercado por la vía de transferencias en efectivo.

Debido al contexto en que ocurre el envejecimiento en la región, pareciera que la opción más recurrente de apoyo familiar es por medio de ayuda directa para el desarrollo de las actividades de la vida diaria (tiempo). Por ejemplo, los datos de la encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) muestran que, alrededor del año 2000, una proporción importante de personas mayores de siete ciudades de América Latina y el Caribe, recibía apoyo familiar para el desarrollo de actividades funcionales e instrumentales de la vida diaria (Saad, 2003). Datos más recientes para Chile, que provienen de los resultados de la II Encuesta de Calidad de Vida y Salud (II Encuesta CVS) Chile 2006, realizada por el Ministerio de Salud (MINSAL), muestran que las personas de edad entrevistadas, en su mayoría, tienen posibilidad de apoyo económico cuando lo necesitan, particularmente las mujeres, aunque más relevante es la proporción de personas que declaran recibir ayuda instrumental para el desarrollo de sus actividades.

La familia como fuente de apoyo varía de acuerdo a las bases de diferenciación social de las personas mayores. En el caso particular de las poblaciones indígenas, los datos de los censos permiten determinar e 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 de un país a otro; y la divergencia más nítida se registra entre zonas urbanas y rurales, ya que en estas últimas tiende a ser superior la incidencia de los hogares unipersonales en la población mayor de origen indígena, aunque es probable que esta situación no se relacione directamente con la falta de apoyo y cuidado, ya que la intensa vida comunitaria puede reemplazar el apoyo familiar basado en la cohabitación.

Las redes de apoyo familiar de la población mayor además se expresan de manera diferente en hombres y mujeres. Parte de estas variaciones tiene relación con características sociodemográficas.

Wenger ha mencionado que el matrimonio tiene un efecto distinto para hombres y mujeres (Wenger, 1996, en Arber, Sara y Jay Ginn, 1996). Asimismo, el número de los hijos tiene una actuación diferencial con respecto al padre o a la madre. La mortalidad por medio 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. Por otra parte, las diferencias de género muestran que los varones solteros o viudos tienen una red social más reducida que las mujeres.

Estos antecedentes dan cuenta de la magnitud e importancia del aporte familiar en la reproducción social de la población de edad avanzada. En parte, ello es consecuencia del lento e insuficiente desarrollo de los sistemas de protección social.

### **C. Los arreglos institucionales dirigidos a las personas de edad y el cuidado**

En los últimos años, el envejecimiento de la población y las transformaciones de la estructura demográfica han ido ganando un incipiente espacio en los debates sobre política pública, especialmente en aquellos países más envejecidos, no solo por razones de equidad y de cohesión social, sino también por el creciente impacto del aumento de las personas de edad en los sistemas de protección social.

Las recomendaciones internacionales y regionales sobre la materia hacen un llamado a adaptar la protección social a las nuevas realidades sociodemográficas mediante, entre otros aspectos, de la incorporación del cuarto pilar al sistema de protección social, el de los servicios sociales para fortalecer la autonomía. Como resultado se espera que, aunque el debate sobre los servicios sociales esté solo presente en la agenda política y social de algunos países de la región, a futuro vaya adquiriendo más importancia, sobre todo, ante la encrucijada en la que se encuentra el diseño actual de los sistemas de protección social.

La función primordial de los servicios sociales dirigidos a las personas de edad es remover los obstáculos que les impiden o dificultan su plena integración en todos los ámbitos de la vida social. El problema principal que atienden es la necesidad de cuidado y para ello ofrecen beneficios, servicios y prestaciones dirigidas a facilitar la autonomía personal y prestar la atención domiciliaria o residencial. A su vez, y debido a las particularidades que adquieren las distintas modalidades de cuidado, los servicios sociales se ubican en la interfaz entre el sistema formal de protección social y las redes familiares y comunitarias; ampliando el ámbito de acción del primero y fortaleciendo la capacidad de respuestas de las segundas.

En términos institucionales, hoy en día, gran parte de los países de la región han integrado un organismo a cargo de las políticas y programas para las personas de edad en el organigrama del aparato público. Se trata de direcciones dentro de un ministerio sectorial (la Argentina, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, el Perú, Honduras); institutos o servicios, como en el caso de Chile, la República Bolivariana de Venezuela, México y más recientemente el Uruguay; o un Consejo como el del Brasil, Costa Rica y la República Dominicana. También hay otros países donde se trata de un programa (Cuba y Guatemala), o bien de un área del bienestar social en que las personas de edad son parte de las poblaciones vulnerables como en Colombia y Panamá. En algunos casos, estos organismos cuentan con instancias descentralizadas a nivel de unidades territoriales menores y gran parte de ellos han sido creados por una ley especial, alcanzando un nivel de formalidad que debería capacitarles para tener un acceso continuo y garantizado a los instrumentos y recursos del poder del Estado.

Sin embargo —y con notables excepciones—, buena parte de estos mecanismos no logran un real nivel de consolidación práctica y siguen constituyendo unidades administrativas de mediano a bajo rango de jerarquía dentro del aparato estatal y que, si bien han contribuido a incorporar las necesidades e intereses de las personas de edad dentro de las acciones sectoriales y específicas, aún se trata de una misión institucional relativamente separada del resto del quehacer gubernamental. Esta ubicación actual

forma parte del proceso de construcción y fortalecimiento de la institucionalidad y, como antecedente, del mismo tema de envejecimiento en general.

Respecto del cuidado, específicamente —y como corolario de los servicios sociales—, varias de estas instituciones cuentan con un mandato legal específico para incluir este tipo de acciones entre sus funciones. De 21 países estudiados, 16 incorporan disposiciones específicas en relación con este tema en sus Constituciones, aunque sin duda el desarrollo más completo se ubica en el Ecuador, que en su Carta de 2009 se compromete a tomar medidas para la atención de las personas mayores en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos; elaborar programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal; disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social; y proteger, cuidar y brindar asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas, entre otras.

De la misma manera, en 10 de los 15 países que cuentan con leyes especiales de protección de los derechos de las personas de edad, se han establecido medidas específicas relacionadas con el cuidado. En todas estas leyes se garantiza la atención del Estado, la familia y la comunidad, aunque con énfasis diferentes. En algunos países, el tratamiento es de orden netamente asistencial, y las personas mayores deben recibir protección en razón de su mayor vulnerabilidad derivada de su edad avanzada. En otros, la garantía incluye la responsabilidad de las personas mayores en relación con su propio bienestar, el de su familia y la comunidad.

No obstante las normas existentes, hay una dificultad inherente al proceso de consolidación institucional, al que hacíamos referencia en párrafos anteriores: la previsión y aseguramiento de partidas presupuestarias. Si bien importa en razón de su contribución financiera para el funcionamiento de las instituciones, su análisis es más relevante incluso en relación con su aporte para aclarar las prioridades de políticas de gobierno. En la mayoría de las leyes especiales de protección de las personas mayores no se menciona el presupuesto que se debería asignar para garantizar los servicios sociales. Solo algunas incorporan las normas usuales, que mencionan que el Estado determinará los fondos en la ley de presupuesto anual del ejercicio fiscal, asociado a algún ministerio en particular (el Ecuador y la República Dominicana) o facultan a las instituciones a gestionar fondos ante organizaciones nacionales e internacionales (El Salvador). Un mecanismo diferente de financiamiento se aplica en Costa Rica, donde, mediante la ley 7.972 de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos se asignan recursos económicos al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) para su operación y mantenimiento. Otra modalidad es la que se aplica en Chile, donde el patrimonio del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) proviene, principalmente, de la ley de presupuestos.

En cuanto al examen de las funciones estatales que estas instituciones desempeñan en el ámbito de los cuidados, es interesante analizar de manera directa la implementación de programas de servicios sociales. En el Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana, Nicaragua y el Uruguay, entre otros, las instituciones a cargo de los asuntos de la vejez administran o apoyan financieramente residencias de cuidado de largo plazo. La población atendida es una minoría dentro del conjunto de la población adulta mayor, pero sus necesidades son extremas y sus posibilidades de vivir sin este servicio son casi nulas, debido a que por razones de distinta índole no cuentan con familia o bien estas no asumen las tareas de cuidado.

En la Argentina, Cuba y el Ecuador existen programas de cuidadores domiciliarios mediante los que se capacita a personas de la comunidad para ser cuidadores y beneficia a las personas mayores para que puedan permanecer en sus hogares. En otros países existen centros de días y residencias diurnas que buscan ante todo prolongar la permanencia de las personas mayores en su domicilio, evitando el ingreso a un establecimiento de larga estadía (Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y la República Dominicana, entre otros).

Un nuevo ámbito de trabajo que empieza a conquistar espacio en este tema es el fortalecimiento de las redes de apoyo social; vale decir la creación, fomento o consolidación de mecanismos de



protección informal que desarrollan las familias y las comunidades, con el fin de que las personas envejezcan en casa y se sientan integradas a la comunidad.

En algunos países este tema se trabaja a partir del fomento de voluntariado que presta ayuda específica a las personas mayores (la Argentina, Costa Rica, Puerto Rico y el Uruguay) y, en ciertos casos, se trata de personas de edad avanzada que prestan apoyo a otras personas de su misma generación. Otra modalidad de trabajo está relacionada con la prestación de servicios de alimentación. Por ejemplo, en Guatemala se han creado comedores comunitarios para personas mayores de sectores rurales y urbanos; y en Belice, con el apoyo de una organización no gubernamental, se presta asistencia, alimentación y atención en salud a los sectores más pobres de personas mayores.

De forma simultánea también se ha ido fortaleciendo el tejido social que presta otro tipo de apoyo a las personas mayores. Por ejemplo, en Costa Rica, el Programa de Atención a Personas Mayores Institucionalizadas aporta recursos económicos a las organizaciones de bienestar social sin fines de lucro que brindan cuidados a la población adulta mayor. En Nicaragua se apoya a las organizaciones locales autogestionadas de personas mayores de áreas rurales; y en Cuba, los organismos gubernamentales bajo la dirección de los gobiernos locales, coordinan y fortalecen el apoyo familiar y comunitario que se presta a la población adulta mayor. La eficacia de esta acción se demuestra en que, siendo un país altamente envejecido, solo el 0,46% de las personas mayores se encuentra albergado en los hogares de ancianos.

En la Argentina, las Antillas Neerlandesas, Aruba, Panamá y Puerto Rico se están poniendo en práctica distintas alternativas de cuidado asentadas en la comunidad. En la República Dominicana, el Programa Solidaridad suministra apoyo económico a las familias que mantienen a una persona mayor. En Chile, el Programa Integral para el Adulto Mayor del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) está dirigido a mejorar la calidad de vida de las personas mayores en situación de pobreza y aislamiento social, acercándolas a la institucionalidad disponible y posibilitando su integración a la comunidad; y en el Brasil, se desarrolla el Programa de Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) que brinda atención a las familias de escasos recursos. Entre las acciones que llevan a cabo se encuentran las destinadas a mejorar la convivencia intergeneracional familiar y comunitaria.

## **D. Los desafíos para la institucionalidad pública y el cuidado en la edad avanzada**

De la revisión realizada en el apartado anterior es posible deducir que, en la región, el área de servicios sociales está siendo trabajada bajo distintas modalidades, aunque todavía se limita a una reducida oferta de programas que tienen una débil ubicación en el quehacer público. Con ello, en la práctica, se ha trasladado la solución del problema a las familias mediante estrategias de solidaridad entre generaciones basadas, muchas de ellas, en la extensión y recomposición de los hogares. Así, la asistencia económica y el cuidado de las personas mayores ha pasado a ser responsabilidad de los familiares, en la medida en que el Estado ha asumido un papel secundario (CEPAL, 2000).

Lo anterior es preocupante debido a que en la región el envejecimiento secundario —aumento de personas de más de 75 años dentro de la población adulta mayor— tendrá un incremento rápido en los próximos 50 años, aunado a un posible aumento de los hogares unipersonales y, en consecuencia, un crecimiento del número de personas que precisan de ayuda para realizar las actividades de la vida diaria. Esto implica que las estrategias familiares no serán suficientes.

Por otra parte —y como se ha advertido en ocasiones precedentes—, a diferencia de los países desarrollados, donde el incremento de las personas mayores estuvo acompañado de sistemas de bienestar extendidos en términos de prestaciones y cobertura, en la región el contexto del envejecimiento poblacional es muy diferente, y las limitadas oportunidades que ofrecen las sociedades durante todo el ciclo de vida (acceso a la alimentación, a condiciones laborales, a la salud y a la educación, entre otros) pueden influir negativamente en la probabilidad de perder la autonomía en la vejez y, como corolario, en la necesidad de cuidados y demanda por servicios sociales.

En este escenario pareciera que los esfuerzos desplegados hasta el momento no son suficientes. Ante todo, resta que las acciones que se desarrollan alcancen el estatus de política pública que vaya más allá de experiencias pilotos y focalizadas, aumentar las coberturas, consolidar modelos de intervención, asegurar el financiamiento permanente y su sostenibilidad.

Se han comenzado a dar pasos en este sentido, y es de suma importancia que ello no se reduzca a un limitado grupo de países, sino que forme parte de las preocupaciones públicas de los Estados en toda la región.

## Bibliografía

- Arber, Sara y Jay Ginn (comps.) (1996), *Relación entre género y envejecimiento: enfoque sociológico*, Madrid, Narcea Ediciones.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), *Panorama social de América Latina 1999-2000 (LC/G.2068-P)*, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- Casado Marín, David y Guillém López i Casanovas (2001), “Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro”, *Colección Estudios Sociales*, N° 6, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Huenchuan, Sandra y José Miguel Guzmán (2007), “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de política”, *Notas de Población*, N° 83, (LC/G.2340-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.82.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1973), *Liste des préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l'OCDE*, París.
- Saad, Paulo (2003), “Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE”, *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.
- Sempere, Antonio y Faustino Cavas (2007), *Ley de dependencia. Estudio de la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Pamplona, Editorial Aranzadi.



## **XV. La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México. Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad**

---

***Pablo Yanes***<sup>94</sup>

El Gobierno del Distrito Federal, en México, se ha distinguido por la construcción de una política social innovadora al poner en el centro del diseño de sus programas la dimensión de la inclusión social, la universalidad y la institucionalización de derechos, entre otras. En este contexto, el programa más conocido y de mayor cobertura e impacto de las administraciones del gobierno de la ciudad lo constituye la pensión de adultos mayores, con un padrón de 470.000 personas y una cobertura del 98,5% de la población de 70 años y más.

---

<sup>94</sup> Maestro, Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México.

## A. Un derecho social emblemático

Las instituciones de la política social de México quedan bien caracterizadas dentro de un modelo dual corporativo, en el que la cobertura de la seguridad social formal alcanza alrededor del 50% en el país y cerca del 55% en la ciudad de México, por lo que casi la mitad de la población adulta mayor carece de un ingreso garantizado en la vejez. Esta falta de cobertura originaria se agravó poderosamente a partir del estancamiento del crecimiento de la seguridad social desde 1992. Mientras que de 1980 a 1992 la población asegurada creció de cuatro a 10 millones, esto es, el 150%, de 1992 a 2006 lo hizo en un millón de afiliados adicionales, esto es, solo el 10%.

Este estancamiento de la seguridad social se acompañó de la extensión del trabajo precario, el fomento del empleo informal y la pérdida sistemática de poder adquisitivo de las pensiones que se coronó con el desmantelamiento del anterior sistema de reparto en los trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), durante la administración de Ernesto Zedillo; y de los trabajadores del sector público (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE) durante la actual administración. Con ambas reformas se logró “universalizar” el sistema de capitalización individual bajo la figura de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Cabe añadir que en el caso de los trabajadores al servicio del Estado estos tuvieron la opción de permanecer en el sistema de reparto —aunque reajustado con mayores años de servicio o de edad para el retiro y menores montos— u optar por el de capitalización individual; cerca de tres cuartas partes decidieron mantenerse en el sistema de reparto.

Es en este contexto que la administración de Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, prácticamente inicia su mandato (2000-2006) con la instrumentación del programa de pensión de adultos mayores de la ciudad de México que, desde sus inicios, se presentó como un programa de alcance universal, no contributivo y no condicionado que debía significar una transferencia de un monto no menor a medio salario mínimo (alrededor de 60 a 65 dólares, según el tipo de cambio). Se estableció una ruta de tres años para alcanzar la universalización por la vía del método de la focalización territorial: primero garantizar la universalidad para todos los adultos de 70 años y más residentes en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación y posteriormente las personas adultas mayores residentes en las unidades de baja y muy baja marginación, lográndose en el año 2003 la universalidad con una cobertura superior al 98%. Hay que señalar que los recursos para financiar la pensión de adultos mayores se obtuvieron de un programa llamado de austeridad republicana mediante el que se recortaron gastos superfluos y privilegios de la burocracia.

Sin embargo, en el año 2003 hubo un cambio más significativo aún: la aprobación en la Asamblea Legislativa de la ciudad de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, con lo que se produjo el salto de un programa a un derecho social, a un nuevo derecho en la ciudad. Dicha ley fue reformada en 2008 reduciéndose la edad para gozar de la pensión de 70 a 68 años. Probablemente es una de las pocas reformas en el mundo, en materia de pensiones, que redujo en lugar de aumentar la edad para gozar de ella.

Cabe anotar que en sus dos primeros años de vida (2001-2002), la pensión de adultos mayores fue objeto de críticas desde sectores de la derecha y de la izquierda del espectro político. Los primeros, condenando la universalización y la no condicionalidad, pues argumentaban que solo debía ser para las personas mayores pobres y, en especial, para las muy pobres; y sobre todo, que debía ser a cambio de alguna contraprestación, enfatizando que los adultos mayores no requerían regalos, sino oportunidades de trabajo. En los sectores de izquierda, por otra parte, se hablaba de asistencialismo e inclusive de populismo. No obstante, poco a poco estos argumentos fueron perdiendo terreno ante la apropiación del programa por parte de las personas adultas mayores.

El itinerario legislativo así lo registra. La primera propuesta de adicionar el derecho a la pensión ciudadana dentro de la ley de personas adultas mayores del Distrito Federal, en los primeros meses del año 2003, no encontró el debido eco entre los legisladores y no pudo ser votada en el pleno. Pero en

noviembre de ese año fue aprobada una nueva iniciativa de ley con el voto mayoritario del partido en el gobierno y la abstención de los partidos de la oposición. Sin embargo, en 2008, la iniciativa de reforma de reducir de 70 a 68 años la edad mínima para acceder a la pensión fue votada por unanimidad. No hubo más oposición, sino reconocimiento de la pensión ciudadana como un nuevo derecho y un nuevo patrimonio de la ciudad de México.

La ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal cristaliza una concepción de política social, en la que se recupera la universalidad; tal y como lo establece otro ordenamiento de la ciudad de México, la ley de desarrollo social del Distrito Federal. Pero va más allá al establecer que la transferencia monetaria es un derecho no solo universal sino además no condicionado. La pensión ciudadana de adultos mayores del Distrito Federal se diseñó en contraste con los programas de transferencias condicionadas vigentes en toda América Latina, precisamente por su carácter universal y su naturaleza no condicional. Con el propósito de reforzar el enfoque de derechos se modificó la denominación de las personas adultas mayores al no ser llamadas beneficiarias, sino pensionados, esto es, derechohabientes.

El siguiente cuadro ilustra la rápida evolución de la pensión ciudadana en los últimos años, la actualización del monto de esta a la evolución del salario mínimo y el presupuesto que representa.

**CUADRO XIX.1**  
**DISTRITO FEDERAL: EVOLUCIÓN DE LA PENSION CIUDADANA**  
(En pesos corrientes)

Año	Pensionados	Monto de la pensión	Presupuesto de la pensión
2001	250 000	600 000	1 224 938 000
2002	325 000	638 000	2 080 249 152
2003	335 498	668 000	2 605 200 000
2004	352 000	688 000	2 889 600 000
2005	381 500	709 000	3 188 727 500
2006	400 000	730 005	3 415 952 133
2007	416 472	758 055	3 706 319 614
2008	430 000	788 085	3 830 298 225
2009	470 000	822 000	4 348 690 910

Fuente: Instituto de Atención al Adulto Mayor del Gobierno del Distrito Federal (GDF), México, 2009.

Una de las características del programa de pensión ciudadana es que anualmente ha aplicado una encuesta de percepción entre las personas adultas mayores que, además, ha servido para profundizar en la condición socioeconómica y relacional de estas personas para el diseño de nuevas políticas y programas.

Para la encuesta correspondiente al ejercicio de 2004 —y toda vez que se considera a partir del mes de noviembre de 2003—, la pensión alimentaria se eleva a rango de ley en el Distrito Federal y se incorporó un reactivo para saber si el adulto mayor encuestado está enterado que la pensión alimentaria es un derecho establecido por la ley, obteniendo que en 2004 un 61% de los adultos mayores manifiesta estar en conocimiento de esta ley, incrementándose a un 75% en 2006. Cabe destacar que son los hombres quienes en mayor porcentaje manifiestan conocer que la pensión alimentaria es un derecho. Este dato puede obedecer a que tienen mayor acceso a la información que las mujeres (Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2006).

Los adultos mayores entrevistados presentaron diferentes condiciones físicas de salud que afectan la realización de sus actividades de la vida diaria: el 15% evidenció problemas de visión en distinto

grado, principalmente porque señalan que ven mal aunque usen anteojos, y 26 adultos mayores manifestaron no ver nada (1%). Un 9% indicó tener problemas auditivos, ya que no oyen bien aunque cuentan con prótesis auditiva. El 10% camina con dificultad aun cuando dispone de algún tipo de apoyo, ya sea con andadera, bastón o ayuda de otra persona, y solo una persona (0,04%) no puede desplazarse.

El 2% tiene dificultad para usar manos y brazos y el 0,39% no puede usarlos. El 3% de los pensionados tiene dificultad para expresarse verbalmente. Hay que mencionar que algunos adultos mayores presentan más de una discapacidad.

Al analizar, conforme a la encuesta de 2006, la capacidad para desempeñar las actividades básicas de la vida diaria se encontró que los adultos mayores tienen las siguientes dificultades: el 6% no puede bañarse solo, pero cuentan con la ayuda de otra persona para asearse y tres adultas mayores (0,13%) no pueden bañarse solas y no cuentan con ninguna persona que las pueda ayudar a hacerlo. El 4% no puede vestirse solo, pero cuenta con alguna persona que lo ayuda a cambiarse de ropa, sin embargo, se encontraron tres adultas mayores (0,13%) a las que sus condiciones no les permiten vestirse solas y tampoco cuentan con ayuda de alguien que las asista. El 4% de los entrevistados no pueden ir solos al baño y además asearse, pero sí tienen quien los ayude; existen dos adultas mayores (0,09%) que no pueden ir solas al baño y tampoco se pueden asear y no hay quien las apoye. El 4% no puede caminar dentro de su cuarto, pero cuenta con ayuda y el 0,26% (seis adultos) no puede caminar dentro de su habitación y tampoco cuenta con apoyo. El 5% mencionó presentar incontinencia urinaria o fecal y cuenta con ayuda para asearse y 30 de los pensionados (1%) también presentan incontinencia urinaria o fecal, pero no tienen quien los auxilie en su aseo (Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2006).

## B. Perfil de las personas derechohabientes

La más reciente Encuesta de percepción sobre beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, fue levantada en noviembre a diciembre de 2008 y sus resultados publicados en febrero de 2009 (Gobierno del Distrito Federal, 2009). Contempla aspectos como perfil general de los adultos mayores derechohabientes, actividades, red social, violencia, discriminación, atención, salud y riesgos; percepción del Programa de Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal y hábitos de uso de la tarjeta de pensión alimentaria.

Conforme a esta información casi dos terceras partes de las personas pensionadas son mujeres; el 62% tiene de 70 a 79 años, el 32% de 80 a 89, el 5,5 % de 90 a 99, y el 0,35% tiene 100 años y más. Al mes de febrero de 2009, se encuentran registrados en el padrón 1.521 adultos mayores centenarios y 1.073 mujeres<sup>95</sup>.

Uno de cada cuatro derechohabientes carece de cualquier otro ingreso regular que no sea el que obtiene por medio de la pensión alimentaria para adultos mayores. Un 38% de los pensionados reportaron tener otro ingreso regular, además del que obtienen por medio del programa, que va desde un peso hasta el equivalente de un salario mínimo; y, apenas el 1%, indicó tener otros ingresos superiores a 10 salarios mínimos. Cabe destacar que son las mujeres las que mayormente se ven afectadas por la falta de otro ingreso que no sea el de la pensión para adultos mayores; y que también son ellas las que, en caso de tenerlo, reportan menos ingresos.

El 13% de los adultos mayores de 70 años viven solos y el 24% viven con una persona más, de entre quienes reportan vivir con otra u otras personas el 18% pasa todo el día solo.

Uno de cada cuatro adultos mayores reporta no recibir visitas de familiares o amistades o hacerlo muy ocasionalmente. Esta situación es más frecuente, conforme el grado de marginación de la

<sup>95</sup> La información de las siguientes páginas también corresponde a la Encuesta de percepción sobre beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal.

unidad territorial en que habita es más alto, llegando a un 25% en las unidades territoriales de muy alta marginación.

La composición de la familia de los adultos mayores es sumamente diversa. Destaca en primer lugar, la familia compuesta por el adulto mayor y algún hijo o hijos, en el 18% de los casos; le sigue en frecuencia con el 16% la del adulto mayor, algún hijo o hijos y nieto o nietos; con un porcentaje similar, este solo con su pareja y el adulto mayor con su pareja e hijo o hijos; luego, con el 9% la familia compuesta por el adulto mayor, la pareja, hijo o hijos y nieto o nietos, lográndose identificar hasta 30 variantes en la composición familiar.

El 12% no cuenta con teléfono en su domicilio; y del 88% que sí tiene, el 15% nunca recibe llamadas de familiares o amistades. Este fenómeno es más frecuente conforme el grado de marginación de la unidad territorial en que habita es más alto, llegando a un 25% en las unidades territoriales de muy alta marginación, donde además la carencia de teléfono se incrementa hasta el 22%.

Uno de cada cinco pertenece o participa en algún grupo de adultos mayores, de ayuda mutua o de compañeros o amigos que se reúnen de forma periódica.

Uno de cada dos acostumbra salir a diario de su casa, pero uno de cada 10 casi nunca lo hace. Los hombres acostumbran a salir más menudo y el motivo más recurrente es para hacer compras (30%), salir de paseo (15%), visita al médico (14%), visita a amigos y familiares (13%), acudir a la iglesia (10%) y asistir al trabajo (9%). Ir a algún tipo de espectáculo es una de las grandes carencias, pues ocho de cada 10 señalan que en todo el año no tuvieron esa posibilidad.

Entre las actividades que realizan regularmente en el hogar destacan, para el caso de las mujeres, las labores domésticas (76%), cocinar (48%), ver la televisión (40%), oír la radio (16%), leer (14%) y descansar (11%). Para el caso de los hombres destacan también las labores domésticas, pero solo con un 47%, ver la televisión un 44%, leer un 26%, oír radio un 21% y descansar un 13%.

Respecto de las actividades que les gustaría y podrían hacer, destaca en primer lugar para el caso de las mujeres, el deseo de hacer nada con un 28% de los casos y para los hombres hacer ejercicio con el 30%, pero esta actividad se convierte en la segunda opción más solicitada por las mujeres junto con la de visitas médicas.

Cuatro de cada 10 adultos mayores de 70 años dice contar con alguna persona encargada de su cuidado o atención permanente, en el 95% de los casos es un familiar y solo en el 2% se trata de un profesional a sueldo. De entre quienes reportan no contar con un cuidador, el 9% señaló que sí lo necesita.

El 85% de los encuestados considera, que si necesitaran de alguna persona que lo cuidara hasta por seis semanas continuas en caso de enfermedad, sí contarían con ella y que esta sería —en casi la totalidad de los casos— un familiar.

## C. Violencia y discriminación

El 5,5% de los adultos mayores de 70 años tuvo la capacidad de identificar y reportar que, en el lugar que habitan, sufre algún tipo de violencia, siendo las mujeres quienes más lo señalaron. En términos globales, el tipo de violencia que mayormente los afecta —según el reporte— es la psicológica o emocional.

Fuera de su ámbito familiar, el 15% de los encuestados manifestó haberse sentido discriminado por ser adulto mayor, destacando el transporte público con un 9%, como el lugar o servicio en que mayormente habían experimentado dicha sensación.

Uno de cada 10 derechohabientes de la pensión señaló que en el lugar donde vive no le toman en cuenta, lo que fue reportado más por las mujeres que por los hombres.

Uno de cada dos adultos mayores considera que los jóvenes se preocupan poco o nada por ellos.



## D. Salud y riesgos

El 43% de los pensionados acude al Seguro Social a atenderse cuando tiene algún padecimiento, el 16% va a los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal; el 13% al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y un 24% acude a un médico privado.

Entre los padecimientos más frecuentes de este grupo de la población, se encuentran la hipertensión, con el 53% de presencia; y la diabetes, con el 24%. El 23% tiene problemas con la vista aun usando lentes y el 1% no ve; el 15% oye mal aun con aparatos, el 2,5% no escucha; y el 14% tiene problemas al caminar, aun contando con instrumentos de apoyo.

Respecto de las actividades instrumentales de la vida diaria, el 13% presenta riesgo medio y el 1,5% riesgo alto. Esto de acuerdo a la escala de Lawton, que toma como base ocho actividades que definen la funcionalidad en el ámbito de la socialización: posibilidad de realizar compras, hacer limpieza, transportarse fuera de casa, utilizar el teléfono, manejo de recursos económicos, manejo de medicamentos, cocinar y lavado de ropa. De estas actividades, en la que se presentó más riesgo fue en la posibilidad que tienen de trasladarse utilizando algún transporte sin ayuda, pues solo el 66% señaló poder hacerlo.

En relación con el riesgo de funcionalidad para las actividades básicas de la vida diaria, se encontró que el 14,5% tenía un riesgo medio y que el 4,5% estaba en riesgo alto; según la escala de Katz, que contempla seis actividades: posibilidad de bañarse, vestirse, asearse, continencia, caminar y alimentarse. De estas la que presentó el riesgo más alto fue el control de intestino y vejiga, pues solo el 87% manifestó tener control total de estos.

No se detectó caso alguno con riesgo alto de desnutrición, aunque el 35% se ubicó en riesgo medio, destacando especialmente el 46% de mujeres que se identificaron en este nivel, encontrándose como hecho más relevante el reportar haber perdido peso en el último año.

En la vivienda, el riesgo que más se presenta —uno de cada dos casos— es la necesidad de subir y bajar escaleras; seguido, en uno de cada cinco, de la baja iluminación. Es destacable el hecho de que, solo en uno de cada 10 casos, se han realizado dentro de la vivienda del adulto mayor acciones de mejora o remodelación con el propósito de facilitar su vida y su seguridad.

Una de cada cinco personas reportó haber sufrido alguna caída en los últimos seis meses, siendo las mujeres las que más tuvieron dicho percance y la casa el lugar donde más aconteció. Las caídas son un marcador importante del estado de salud del adulto mayor; y en ocasiones sus consecuencias pueden derivar en la pérdida de funcionalidad y, por ende, de la calidad de vida.

Con respecto al uso de la tarjeta electrónica por medio de la que se transfiere la pensión de adultos mayores, en el 92% de los casos la persona adulta mayor acude personalmente a realizar sus compras.

El 63% de los adultos mayores decide solo las compras que hace con su tarjeta, el 33% lo hace con la participación de otra persona y el 4% no participa en la decisión. Son las mujeres las que más toman la decisión de compra de manera autónoma.

En la compra más reciente que hicieron con la tarjeta, destaca que el 91% adquirió alimentos, el 32% medicamentos; otro porcentaje igual, artículos de higiene personal y también artículos de limpieza para el hogar.

El 94% señala positivamente el beneficio que le ha representado contar con la pensión, el 81% califica como relevante el monto que recibe mensualmente por medio de la tarjeta, y el 87% dice sentirse más feliz desde que cuenta con la pensión.

Entre los beneficios de contar con la tarjeta, expresados de forma espontánea por los encuestados, destacan el haber mejorado su alimentación, el sentirse más seguros e independientes, el poder adquirir cosas que antes no podían y el contribuir al gasto familiar.

Al preguntarles específicamente por si el hecho de contar con la pensión había contribuido a mejorar su alimentación, el 88% señaló que sí, ya que come más y adquiere alimentos que antes no consumía.

## **E. Desafíos del cuidado doméstico y del uso del espacio público para las personas adultas mayores en la Ciudad de México**

La pensión ciudadana para adultos mayores en el Distrito Federal ha tenido un efecto significativo, tal vez no previsto en su diseño original, en las relaciones sociales, la convivencialidad, la visibilización y la imagen pública de los adultos mayores. Consistentemente aparecen en las diferentes encuestas que se han realizado las ideas de respeto, autoestima e independencia como uno de los resultados sociales más importantes para las personas adultas mayores de este nuevo derecho.

Observada con perspectiva, la pensión ciudadana constituye uno de los cimientos del proyecto estratégico de la política social de la ciudad: la construcción del régimen y el Estado social de derechos en el Distrito Federal. Y al mismo tiempo, releva la necesidad de desarrollar políticas y programas integrales de prestación de servicios para este grupo de la población.

La ciudad de México se encuentra en plena transición sociodemográfica, lo que hace visible las carencias y ausencias de la ciudad en términos de servicios de cuidado e integración social. Esencialmente las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores siguen dependiendo de los recursos familiares y sobre todo del trabajo de las mujeres (esposas, hermanas, hijas, nietas) como cuidadoras primarias. Sin embargo, es un recurso que se está acabando de forma acelerada en la medida en que las mujeres mayores fallecen, cuando son ellas las que necesitan de cuidados, o hay una incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral o al sistema escolar, por lo que el diseño e instrumentación de servicios de cuidados domésticos y extradomésticos se vuelve fundamental.

El tipo de servicios que necesitan los adultos mayores debe reunir los requisitos de inmediatez, calidez y proximidad. En este sentido, las visitas médicas domiciliarias y las redes sociales de apoyo a adultos mayores en la ciudad de México son iniciativas prometedoras, pero que deberán reforzarse y profundizarse. Lo mismo deberá suceder con la especialización de la atención para problemáticas nuevas como el de la magnitud de las demencias y, en particular, el reto de cuidado y atención que significa el Alzheimer.

En relación con la proximidad es fundamental romper el aislamiento de las personas adultas mayores. Que todas cuenten con acceso a teléfono en el domicilio, debiera constituirse en una prioridad pública y en un medio ágil e inmediato para mantener contacto y comunicación con ellas.

Otra dimensión que demanda mayor relevancia es la vivienda adaptada y los entornos seguros. La mayoría de los accidentes de las personas adultas mayores, muchos de ellos con consecuencias incapacitantes de largo plazo, se produce dentro de las viviendas que carecen de las adaptaciones elementales para convertirlas en entornos seguros, funcionales y acogedores para las personas de mayor edad.

Sin embargo, no basta con mejorar las condiciones domésticas; además es fundamental asumir el derecho de las personas adultas mayores a la ciudad. Tres asuntos aparecen como muy relevantes: la accesibilidad y seguridad de los espacios urbanos; la funcionalidad del transporte público; y la conformación de alternativas de deporte, cultura y recreación.

En el primero de los casos, con disposiciones urbanísticas que faciliten los desplazamientos a pie, con andaderas y sillas de ruedas para personas mayores que minimicen la necesidad de escaleras para cruzar avenidas o acceder a las estaciones de transporte, y que se haga efectivo el principio de prioridad y respeto que establece la ley.

Respecto del transporte es necesaria, además de la gratuidad de que hoy gozan las personas adultas mayores —en el Metro, el Metrobús y en el Sistema de Transportes Eléctricos—, la revisión de

normas de prestación del servicio, adaptación, en algunos casos de rutas y horarios y programas permanentes para el buen trato y la calidad del servicio.

Finalmente, se hace necesario abrir la infraestructura social para que pueda ser apropiada por las personas mayores; conformar una red de centros de día, en la que puedan emplear de manera útil y productiva el tiempo libre y escapar del confinamiento doméstico y la teleadicción, así como desarrollar una política de promoción activa de acceso a actividades culturales diversas y de alta calidad.

En consecuencia, la política de cuidado de los adultos mayores debe ser, promoción de independencia, autonomía, inclusión social, goce de la ciudad y construcción de entornos domésticos seguros, confortables y libres de violencia. Esto es, políticas integrales desde el ingreso ciudadano hasta la prestación de servicios especializados, que materialicen un régimen y un Estado social de derechos.

## **Bibliografía**

- Gobierno del Distrito Federal (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal) (2009), Encuesta de percepción sobre beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, México, inédito.
- Secretaría de Salud (SSA) del Gobierno del Distrito Federal (2006), Encuesta de percepción de la pensión de adultos mayores, México, inédito.

## **XVI. Presupuesto participativo y políticas sociales: interrogantes en torno a las familias<sup>96</sup>**

---

***Cristina Bloj<sup>97</sup>***

La lectura de los presupuestos públicos es una vía para comprender cómo se distribuyen los recursos en una sociedad. En lo que concierne a la región, hace ya más de dos décadas que se viene ensayando un nuevo enfoque que conocemos como presupuesto participativo (PP) cuya concepción, y lógica de formulación, difiere en parte de la modalidad tradicional. Partiendo del interés central de reforzar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, el PP ha producido efectos positivos a nivel fiscal, en la inversión social, en el control de la gestión y en la construcción de información territorializada para la toma de decisiones. Como es sabido, la primera experiencia se implementó en la ciudad de Porto Alegre (el Brasil) en el año 1989 y a partir de entonces se ha replicado en diferentes lugares de América Latina y del mundo, con matices diferenciales pero también respondiendo a imperativos comunes: profundizar el ejercicio democrático, mejorar la asignación de los recursos públicos y fortalecer los lazos entre la sociedad y el Estado.

---

<sup>96</sup> Una versión ampliada de este artículo con especial referencia a dos casos nacionales (Rosario, la Argentina y Villa el Salvador en el Perú), se encuentra en Bloj (2009).

<sup>97</sup> Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario y consultora de la CEPAL.

De lo antedicho salta a la vista que el PP no es solo una herramienta técnica de cálculo presupuestario sino fundamentalmente un sistema con capacidades para alcanzar, en la escala pertinente, una distribución más equitativa de las asignaciones, para conocer las problemáticas de los diferentes colectivos sociales que participan de estos espacios y para identificar lineamientos más generales de políticas públicas. Dentro de estas políticas, las orientadas a las familias, foco de interés de este seminario, son relevantes por lo que cabe interrogarse ¿en qué medida el PP puede contribuir a superar los retos que enfrentan las familias en los escenarios contemporáneos?

Existe una percepción bastante generalizada, y fundada, respecto de las tensiones que se producen entre las políticas concebidas sobre la base de criterios territoriales y aquellas diseñadas para grupos específicos o focalizados, entre los que incluimos a las familias. Y son, en parte, estas “inadecuaciones” las que nos conducen a problematizar aspectos de la relación entre políticas, familias y presupuesto participativo. En adelante desarrollaremos seis núcleos que esperamos debatir aquí así como profundizar a futuro.

## **A. La emergencia de los presupuestos participativos**

La observación de las condiciones de emergencia de las experiencias del PP permite inscribirlas en las coordenadas históricas y encadenarlas a una serie de transformaciones, que se producen en diferentes planos de las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas.

Luego de transitada la ola de redemocratización de los años ochenta, a lo largo de la década de 1990 y entrado el nuevo milenio, los países de la región se han visto envueltos en agudas crisis de representación política, expresadas en altos niveles de desconfianza hacia la clase política y hacia instituciones clásicas como los partidos y sindicatos.

El desvanecimiento de la ilusión en torno al Estado de bienestar y de la ciudadanía como garante de inclusión y “compensador” de las desigualdades, y las crecientes restricciones operadas en las condiciones de ciudadanía social, pusieron en cuestión la eficacia de la esfera política y sus prácticas canónicas. Así, hemos visto en muchos países expresiones de una ciudadanía movilizadora con estrategias y polos de identificación inéditos pero, sobre todo, asumiendo un mayor protagonismo político y visibilidad en el espacio público. Estas movilizaciones sociales van de la mano de lo que podemos llamar la configuración de “nuevas subjetividades”<sup>98</sup>. Y cabe mencionar que al hablar de “nuevas subjetividades” no solo evocamos la reconfiguración de actores de la sociedad civil, sino también aludimos a cómo los cambios en el propio Estado y en sus roles han tenido consecuencias en estas resignificaciones.

Este proceso reciente ha dejado expuesta la necesidad de reorientar las estrategias con un legado sustantivo: inclinar la balanza hacia la promoción de espacios deliberativos en los que la población tenga una mayor y más directa injerencia en la toma de decisiones y en el control de gestión. En esta dirección, los gobiernos locales han desempeñado un rol clave como artífices de la apertura de canales de participación. Y, en este marco, se inscribe el lanzamiento de muchas de las experiencias de presupuesto participativo.

## **B. El presupuesto participativo impulsa una práctica de democracia participativa y la convergencia de actores diversos**

Como bien sabemos, entre las formas canónicas de democracia se destacan la representativa, en la que el pueblo delega en sus representantes la consecución de sus intereses; y la directa, en la que los

<sup>98</sup> Las subjetividades contemporáneas suelen asociarse a la fragilización de las identidades y a la pérdida de estabilidad de los anclajes identitarios tradicionales ligados al trabajo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las clases sociales.

ciudadanos deliberan sin mediación en los asuntos públicos. Una modalidad intermedia, y por lo mismo a veces difusa, la democracia participativa, aspira a superar los escollos de los otros dos sistemas y dentro de ella se encuadran más ajustadamente las experiencias de presupuesto participativo<sup>99</sup>.

Boaventura de Sousa Santos (2004, pág. 25) define el presupuesto participativo de la siguiente manera:

“...es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación, con un énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión”.

Se trata, entonces, de un mecanismo de cogestión de iniciativas entre actores públicos y privados, por el que una parte del presupuesto global —sea de regiones o ciudades— se reserva para la toma de decisiones de la ciudadanía que mediante un proceso de deliberación en asambleas prioriza obras e inversiones para su distrito, barrio o región.

Este dispositivo es promovido por los Estados y su continuidad depende en gran medida de la voluntad política de los mismos y del compromiso participativo de la ciudadanía. Dentro del dispositivo, en el que interactúan una multiplicidad de actores, se identifican y priorizan los proyectos que serán financiados por los gobiernos; aunque en algunos casos, hay que decir que también se cuenta con aportes de las propias comunidades o de las ONG del territorio.

Más allá de los resultados concretos, exitosos o no tanto, que se pueden consignar en cada proceso hay que subrayar que el PP introduce una política presupuestaria más inclusiva, superadora de la tradicional, en que la población participa más activamente legitimando decisiones y el destino de una parte, aunque acotada, de los recursos; y con ello incide en la agenda local.

## C. El marco de estas experiencias son principalmente las ciudades en diferentes escalas

Las ciudades son el escenario donde hoy vive la mayoría de la población mundial. En ellas se desarrolla la vida urbana con sus complejidades, diferenciaciones, heterogeneidades y desigualdades de diversa índole.

No es casual, entonces, que si bien existen casos a escala regional las expresiones más exitosas del PP se encuentran a nivel local, ya sea que se trate de ciudades pequeñas, medianas o grandes; de comunidades urbanas o rurales.

Históricamente los países latinoamericanos se han caracterizado por una tendencia centralizadora, que tuvo como correlato la constitución de un imaginario, vigente durante largo tiempo, dentro del cual la política local era considerada una “política en diminutivo”, de poca monta (Dowbor, 2000). Pero este sesgo se ha revertido; las administraciones locales y las ciudades poseen hoy un mayor protagonismo que en el pasado. Han ido incorporando nuevas funciones a las ya tradicionales; exhibiendo un mayor compromiso con los problemas distributivos, con las políticas de desarrollo, con la inversión pública, con la prestación de servicios y con la democratización del espacio local<sup>100</sup>.

Este proceso ha necesitado de una reorientación de la política local y de avances en materia de descentralización, de adaptaciones administrativas y de gestión. Así, se han podido potenciar capacidades territoriales y se han creado nuevas estructuras decisorias, aunque en el marco de procesos

<sup>99</sup> Cabannes (2005) diferencia entre formas ‘más avanzadas’ de democracia directa y una ‘intermedia’, indirecta, que vincula con las experiencias de presupuesto participativo de las ciudades latinoamericanas y que consigna como “democracia representativa comunitaria o asociativa”.

<sup>100</sup> Esta revalorización de los municipios, por su escala y cercanía con la población, también tiene su lado conflictivo en tanto que, en muchos casos, se les han impuesto imperativos para los que no siempre están preparados, económicamente y administrativamente.

incipientes en una gran parte de los países de la región. Por parte de la sociedad, ha promovido una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos.

## **D. La familia como hacedor clave del cotidiano y desafío para las políticas sociales**

Pierre Bourdieu, en *Razones prácticas*, definía a la familia considerando el doble registro en el que opera: como categoría social objetiva y, a su vez, como estructura social subjetiva; en términos del autor, este círculo haría posible la reproducción del orden social (Bourdieu, 1997). También, y casi por las mismas razones, dentro de la pluralidad de actores de la sociedad la familia ha ocupado desde siempre un lugar relevante como interlocutora del Estado y destinataria de políticas sociales así como, en contextos de desigualdad y exclusión, ha desarrollado un amplio protagonismo en el plano del reclamo de demandas y derechos.

De todas maneras sabemos que la familia, capital social y recurso estratégico de la sociedad, está sujeta a transformaciones en el tiempo, en cuanto catalizador de cambios que se producen a un nivel más general. Y a este respecto, en los últimos tiempos se han producido cambios sustanciales en la estructura y cotidiano de las familias, que han dejado expuesta la necesidad de ensayar nuevas herramientas interpretativas y de gestión para responder a los viejos y nuevos desafíos que estas deben afrontar.

La participación familiar en los temas de agenda pública y la expresión de sus demandas contribuyen activamente a la constitución de un sujeto-ciudadano con capacidades políticas. Y en diferentes etapas de la historia, las familias han sido y son un motor fundamental de los movimientos sociales y de la resignificación del espacio público. Las familias son parte esencial del cotidiano de las sociedades y una instancia de organización en la que encuentran eco los cambios de época, por lo que hay que asumir la importancia creciente de la participación familiar en el diseño y análisis de las políticas públicas (Arriagada, 2008).

En relación con el PP, dentro del repertorio de opciones para participar y de la variedad de actores convocados, la familia como colectivo está prácticamente ausente. La lógica que guía la organización del dispositivo gira en torno al nivel territorial (con referencia al barrio, distrito o región) y a la participación a título individual o mediante la delegación de representantes de organizaciones sociales; pero no se contempla de forma explícita a las familias en cuanto tales. Ello no invalida que esta instancia de participación tenga potencial para detectar los problemas que afectan a la población en general, y a las familias en particular, así como para identificar las modalidades que avizoran los sujetos sociales para afrontarlos.

## **E. El “vacío” en la relación entre políticas sociales, familias y presupuesto participativo**

Este vacío merece ser llenado? Nos preguntamos, entonces, si el presupuesto participativo puede ser una herramienta para promover la confluencia de políticas sectoriales, transversales, barriales y familiares.

Como ya se ha dicho, el dispositivo de la familia, como conjunto, no está especialmente considerada. Ello obedece, por una parte, a que el PP nace en contextos en los que la autonomía y la participación directa de los ciudadanos son cruciales como estrategia para revertir los vicios de una “vieja” forma de hacer política impugnada. Por otra parte, el sistema ha sido diseñado sobre la base del anclaje territorial y, en consecuencia, la participación oscila entre la presencia individual y la delegativa. Por último, también se evidencian obstáculos conceptuales alrededor de la idea de “familia”, puesto que se liga con una concepción y una estructura conservadora; romper con esta cristalización de la familia como entidad estática es un desafío intelectual y político.

En líneas generales, mejorar las formas de participación ciudadana en la gestión de los recursos y en la ejecución de los programas sociales, es relevante para las políticas sociales de la región. En este sentido, el PP puede contribuir al diagrama de políticas sociales; al producir espacios de diálogo y de circulación de la información, posibilita que los ciudadanos cuenten con más recursos para la toma de decisiones (conocimiento de la administración municipal, del manejo interno, de los costos de un proyecto, de las legislaciones urbanas vigentes) y logren un mayor acercamiento a la gestión de gobierno. Es, al mismo tiempo, una usina para el diagnóstico que permite, en muchos casos, detectar las estrategias más convenientes para compatibilizar demandas e intereses individuales, familiares y barriales, y dar un salto desde “lo local” hacia las políticas de alcance más general.

¿En qué medida, entonces, la consideración en el presupuesto participativo de las “familias” puede contribuir a mejorar la calidad de las políticas sociales? ¿Qué puentes se pueden tender entre este sistema y la formulación de políticas orientadas a las familias? Partimos de la convicción de que las decisiones que se toman en estos espacios tienen efectos directos en las familias y en todos sus miembros individualmente, se convoque o no como conjunto. Porque las personas se identifican con algún tipo de organización familiar y las problemáticas y “soluciones” que afectan a sus integrantes individualmente y a sus entornos producen efectos en cadena y sinergias para el grupo familiar en su totalidad. En atención a ello, es posible afirmar que el proceso que se desarrolla en el PP puede brindar un panorama de las demandas sociales de estos colectivos, evitando lecturas fragmentadas e intentando implementar una asignación de recursos más coordinada e integral<sup>101</sup>. Un paso fundamental en este camino sería sistematizar en cada experiencia de PP los efectos que las obras y proyectos diseñados y ejecutados han tenido y tienen en los grupos familiares. Para lo que sería necesaria la construcción de indicadores que permitan cotejar las experiencias al tiempo que información cualitativa en esta dirección<sup>102</sup>.

## F. Aprendizajes y obstáculos a superar

A modo de balance, el sistema viene demostrando ciertas capacidades para aportar a la construcción de una ciudadanía más inclusiva desde el ámbito local: porque incrementa la legitimidad del proceso presupuestario y, con ello, la de la política local; porque, como ya hemos mencionado, resulta un espacio privilegiado para construir información territorializada; porque promueve la participación de gran variedad de actores y facilita que estos intervengan en la toma de decisiones; y porque, en función de todo lo expuesto, permite orientar una parte de la inversión pública respondiendo más sensiblemente a los derechos y necesidades de la población y de las familias.

De todas maneras hay muchos obstáculos que vencer. En la mayoría de los procesos iniciados a nivel mundial la participación no ha logrado exceder el 1% del total de la población e incluso, en muchos casos, se ha estancado o descendido. Asimismo, podemos hacer referencia a algunas otras dificultades adicionales:

- resistencias derivadas de las inercias institucionales y de una cultura política burocrática, que interpone obstáculos para que la ciudadanía tenga acceso a la información y participe de la construcción de la agenda pública;
- recursos insuficientes destinados al programa frente a la proliferación de demandas;
- dificultades para la difusión del programa y sus logros dentro de las comunidades;
- niveles de ejecución de obras que aún distan del 100% de lo consensuado;

<sup>101</sup> Hay que considerar también, otra serie de dificultades en cada país y ciudad. Entre ellos se destacan las fluctuaciones en la participación ciudadana, los límites del apoyo político y la voluntad política de los gobiernos, el retraso en la ejecución de las obras y servicios, dificultades comunicacionales y resistencias de diferentes actores involucrados.

<sup>102</sup> Las prioridades que se han definido en los presupuestos participativos se orientan, principalmente, a inversiones dirigidas al saneamiento básico, a la pavimentación o apertura de calles, a la educación, a la salud para los sectores más empobrecidos y a la vivienda.



- clientelismo político y cooptación del espacio;
- inestabilidad de la participación ciudadana que exige en estos procesos un compromiso sostenido; y
- sistemas de rendición de cuentas, de control y de evaluación que están muy lejos de ser todo lo eficientes que se necesita para garantizar una “buena práctica” y un “buen gobierno”.

Al inicio del documento nos preguntábamos si las decisiones que se toman en estos marcos se limitan exclusivamente a responder a problemáticas barriales puntuales, o aspiran a proyectarse como insumos para el diseño de políticas públicas. No hay una respuesta unívoca a este interrogante en tanto que cada ciudad le ha impreso al dispositivo su singularidad en función de las condiciones locales. En cualquier caso, estas dimensiones no debieran ser planteadas como excluyentes. Además, vale la pena insistir en la necesidad de retroalimentarlas, por cuanto toda decisión que se tome en materia de política pública en cualquier escala tiene correlato en las familias y en los individuos que la componen.

El presupuesto participativo es una fuente relevante para diagnosticar los problemas de la población, en la medida en que son los propios sujetos ciudadanos quienes asumen el protagonismo y en consecuencia las decisiones que allí se toman permanecen próximas a las realidades locales. Asimismo, al producir un espacio de diálogo y de circulación de la información, posibilita que la población cuente con más herramientas para la toma de decisiones (conocimiento de la administración municipal, del manejo interno, de los costos de un proyecto, de las legislaciones urbanas vigentes) y logre un acercamiento a la gestión de gobierno. Ello se traduce en una mejora de la calidad del ejercicio democrático y en una ciudadanía más activa. En líneas generales, coincidimos en que estos espacios reproducen necesidades, conflictos y demandas que devienen en pilares para la construcción de estrategias transformadoras (Eroles, 2008, pág. 20) y en una base crítica para reconsiderar políticas.

Las familias son parte de estos cotidianos locales por lo que es fundamental seguir explorando los entrecruzamientos con el presupuesto participativo e impulsando estudios, que tengan como interés sistematizar los efectos que tienen los proyectos y obras que se diseñan dentro del dispositivo en los grupos familiares. En este sentido, experiencias deliberativas de este tenor pueden devenir en una suerte de laboratorio desde donde ensayar estrategias para compatibilizar demandas e intereses individuales, familiares y barriales, y dar un salto desde “lo local” hacia las políticas en sentido amplio.

## Bibliografía

- Arriagada, Irma (ed.) (2008), “Futuro de las familias y desafíos para las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.25.
- (2006), “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, *serie Políticas sociales*, N° 119 (LC/L.2519-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.46.
- Bloj, Cristina (2009), “El ‘presupuesto participativo’ y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias”, *serie Políticas sociales*, N° 151 (LC/L.3122-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.101.
- Bourdieu, Pierre (1997), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- Cabannes, Yves (2005), “Presupuesto participativo y finanzas locales”, segunda versión ampliada, *Red URBAL*, N° 9, Alcaldía de Porto Alegre, Brasil.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004), “Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre”, Quito, Abya-Yala.
- Dowbor, Ladislau (2000), “Prefacio”, *Por una nueva esfera pública. La experiencia del presupuesto participativo*, Nilton Bueno Fisher y Jacqueline Moll (comps.), Petrópolis, Editora Vozes, del libro original *Por uma Nova Esfera Pública – a experiência do orçamento participativo*, págs. 8-10.
- Eroles, Carlos (2008), *Familia, democracia y vida cotidiana*, Espacio, Buenos Aires.

## **XVII. Apuntes sobre los indicadores de inversión pública en equidad de género en el Estado Plurinacional de Bolivia**

---

***Silvia Fernández***<sup>103</sup>

La política fiscal, el presupuesto y la inversión pública en el Estado Plurinacional de Bolivia están siendo objeto de una clasificación respecto de sus implicancias para la igualdad de género, con el fin de integrarla —junto al principio de equidad social— en la gestión pública, en tanto herramienta de redistribución del producto y de la riqueza, para la construcción de la igualdad social. Esta iniciativa recibe el apoyo del programa “Presupuestos sensibles al género”, coordinado por la subsede para la Región Andina del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

---

<sup>103</sup> Consultora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades del Estado Plurinacional de Bolivia.

## **A. Categorías de inversión en equidad de género**

En la experiencia del Estado Plurinacional de Bolivia, las categorías de inversión en equidad de género han sido formuladas tomando en cuenta los elementos teóricos y políticos que dan cuenta de las causas y los efectos de la discriminación social y de género, considerando tres ejes centrales de la subordinación, exclusión y discriminación de las mujeres: el cuerpo, la división sexual del trabajo y los patrones culturales discriminatorios.

### **1. La inversión focalizada para cerrar brechas de desigualdad**

Para remontar la situación inicial de desventaja de las mujeres se estructura la categoría de “inversión centrada en cerrar brechas de desigualdad y focalizada en mujeres” (FM). Esta hace referencia al desarrollo de medidas de acción positiva para cerrar las brechas y crear condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad con los varones. Además incluye aquellas medidas correctivas, compensatorias, de promoción y especiales de carácter temporal orientadas a acortar las distancias entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos humanos. Nombra por lo tanto, la inversión en programas, proyectos y servicios dirigidos exclusivamente a las mujeres en todas las etapas de la vida.

### **2. La inversión en corresponsabilidad social y pública en el cuidado de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo**

Para desmontar las condiciones de desigualdad que afectan a las mujeres en la diversidad de las familias, la categoría de “inversión en corresponsabilidad social y pública en el cuidado de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo” (CSCF) nombra y agrupa la inversión pública que promueve la soberanía alimentaria, la responsabilidad social en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia y la valorización positiva de los roles domésticos. Esto permite compartir obligaciones tradicionalmente asignadas a las mujeres, y que contribuyan a disminuir su carga de trabajo en el hogar y liberar su tiempo para ampliar sus oportunidades de ejercicio de los derechos humanos. Se entiende por responsabilidad social y pública en la reposición de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia a la inversión destinada a programas, proyectos y servicios públicos que reduzcan la carga de trabajo en el hogar, en temas de protección, recreación y cuidado de la niñez, adolescencia, tercera edad y personas con capacidades diferentes u otros referidos a tareas domésticas de cuidado; y programas, proyectos y servicios que eliminen la dependencia de la familia y la comunidad con el mercado.

### **3. La Inversión para la descolonización y construcción de una cultura de igualdad**

La categoría “inversión para la descolonización y construcción de una cultura de igualdad” (CI) nombra y agrupa la inversión pública en programas, proyectos y servicios orientados a modificar valores, ideas, creencias y prácticas; flexibilización de roles y estereotipos sociales que reproducen la discriminación de género, clase y por etnia. También aquellos que impulsen la autonomía de las mujeres y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, la vigencia de sus derechos políticos, que se orienten a garantizar una vida libre de violencia de género, así como los que garanticen la institucionalidad y soporte necesario para la sostenibilidad de las políticas de género en las instancias públicas.

## **B. Indicadores de inversión pública en equidad de género**

Martínez Medina (2005) da cuenta del desarrollo de metodologías y herramientas de análisis de género en los presupuestos públicos y las agrupa de la siguiente manera.

## 1. Metodología del gasto etiquetado

En esta metodología desarrollada por Rhonda Sharp (2003) para el análisis del gasto se utilizan tres categorías: i) gasto etiquetado para mujeres y niñas y para hombres y niños; ii) gasto dedicado a la igualdad de oportunidades en el empleo público; y iii) gasto general.

## 2. Metodología del análisis presupuestal

Esta metodología fue desarrollada por varias autoras y ha sido aplicada en diversas experiencias, sobre todo en América Latina (Budlender, 2000; Elson, 1998; Esim, 2002; y Sharp, 2003).

Las herramientas utilizadas son i) evaluación de políticas con perspectiva de género, sobre la base de estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género; ii) evaluaciones de los y las beneficiarios(as); iii) análisis desagregado por sexo del gasto público; iv) análisis desagregado por sexo de la incidencia de los impuestos; v) análisis desagregado por sexo de los efectos del presupuesto público en el uso del tiempo; vi) marco de política económica con perspectiva de género a mediano plazo; y vii) informes de presupuesto con perspectiva de género.

Los indicadores que presentamos a continuación se construyen recuperando los aportes de las autoras mencionadas. Y a partir de ellos se construyen las categorías de inversión en equidad de género, que dan origen a los indicadores de equidad de género en la gestión operativa y financiera de las entidades y los territorios<sup>104</sup>.

## 3. Indicadores de equidad de género en la gestión operativa y financiera de las entidades y los territorios

**CUADRO XVII.1  
INDICADORES**

Nombre del indicador	Inversión en equidad de género (IEG)
Definición y objetivos	<p>Es un indicador compuesto expresado en porcentaje.</p> <p>El objetivo de estos indicadores de inversión en equidad de género es evaluar la importancia que prestan las entidades a la reducción de las brechas de género y la construcción de la equidad. Estos indicadores responden a la pregunta de ¿qué es lo que la entidad va a hacer o ha hecho en la gestión respecto a la equidad de género, con los recursos que cuenta?</p> <p>El indicador de inversión en equidad de género estructura los gastos utilizando tres categorías de inversión (categoría de inversión focalizada en mujeres, FM, categoría de corresponsabilidad social en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia, CSCF, y categoría de inversión en cultura de igualdad, CI) que nombran y agrupan los gastos en relación con la provisión de condiciones necesarias y suficientes para la reducción progresiva de las brechas de desigualdad de género y la construcción de la igualdad de género, midiendo su magnitud e incidencia en los presupuestos públicos.</p> <p>Es un indicador de desempeño de la gestión operativa financiera, que mide el peso de la inversión de la entidad en programas, proyectos y actividades orientadas a la equidad y a la igualdad de género respecto del total de la inversión de la entidad.</p> <p>Se obtiene de la suma del gasto de inversión de la entidad en programas, proyectos y actividades de equidad de género ejecutado (agrupados en tres variables FM, CSCF y CI) sobre el gasto total de inversión de la entidad. El denominador de este indicador no incluye partidas no asignables a programas (deudas).</p> <p>Al dar cuenta de la magnitud de la inversión en equidad de género permite también identificar la voluntad política expresa de la instancia pública, para ejecutar medidas orientadas a la eliminación de la desigualdad entre hombres y mujeres.</p>

(continúa)

<sup>104</sup> Estos indicadores fueron diseñados originalmente en 2006 por Silvia Fernández y Martha Lanza del Colectivo Cabildeo y la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género (MNTPSG), con el apoyo de UNIFEM-Región Andina. En las posteriores versiones modificadas y corregidas se contó con la participación de Carmen Zabalaga y Tania Sánchez en los procesos de construcción colectiva de dichos indicadores en el marco del programa de Presupuestos Sensibles al Género del UNIFEM, Región Andina.

Cuadro XVII.1 (continúa)

Nombre del indicador	Inversión en equidad de género (IEG)
Unidad de medida	Pesos bolivianos
Fórmula del indicador	$IEG = \frac{\text{total ejecutado en género (FM+CSCF+CI)}}{\text{Total de inversión de la entidad ejecutada (no incluye deudas)}} \times 100$
Descripción de las variables	<p>FM = categoría de inversión focalizada en mujeres: se refiere a la Inversión en programas, proyectos y servicios dirigidos exclusivamente a mujeres y niñas que ayuden a reducir las brechas de inequidad de género, pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• capacitación y formación de liderazgo para mujeres;</li> <li>• apoyo a organizaciones de mujeres;</li> <li>• promoción de la participación de las mujeres;</li> <li>• centros de capacitación, sedes sindicales u otra infraestructura para organizaciones de mujeres;</li> <li>• infraestructura productiva o de comercialización para mujeres;</li> <li>• promoción, apoyo o asistencia técnica y productiva a emprendimientos de mujeres;</li> <li>• capacitación laboral de las mujeres o promoción del empleo de mujeres.</li> </ul> <p>CSCF = categoría de corresponsabilidad social del cuidado de la familia: se refiere a la inversión en programas, proyectos y servicios que promueven la responsabilidad social en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado, permitiendo compartir obligaciones tradicionalmente asignadas solo a las mujeres, y contribuir a disminuir su carga de trabajo en el hogar y liberar su tiempo para ampliar sus oportunidades de ejercicio de los derechos humanos, pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• construcción, equipamiento y funcionamiento de guarderías infantiles;</li> <li>• programas de alimentación y nutrición para niños y niñas menores de seis años relacionados con las guarderías;</li> <li>• programas para el uso del tiempo libre durante período escolar y vacacional, para niños, niñas y adolescentes;</li> <li>• programas de terapia ocupacional y recreación para personas de la tercera edad y para personas con capacidades diferentes;</li> <li>• programas de seguridad alimentaria.</li> </ul> <p>CI = categoría de inversión en cultura de igualdad: se refiere a la inversión pública en programas, proyectos y actividades que promuevan cambios estructurales en las relaciones sociales entre hombres y mujeres. Comprende acciones orientadas a producir cambios en la forma de pensar y actuar de la sociedad y sus instituciones para alcanzar la igualdad de género y la modificación de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, y entre mujeres de diferentes clases sociales y grupos étnicos, pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• funcionamiento de una instancia institucionalizada (dirección, jefatura responsable de las políticas de género);</li> <li>• funcionamiento del Servicio Legal Integral (SLIM);</li> <li>• proyectos de difusión, sensibilización y servicios sobre derechos sexuales y reproductivos;</li> <li>• proyectos de prevención y atención de la violencia intrafamiliar y doméstica;</li> <li>• construcción, equipamiento y funcionamiento de albergues o casas refugio para víctimas de violencia de género;</li> <li>• campañas, ferias, programas de difusión y sensibilización sobre igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la familia, la comunidad y el municipio, sobre responsabilidades compartidas entre mujeres y hombres en el trabajo doméstico y cuidado de la familia, sobre valores de equidad social, étnica y de género;</li> <li>• investigaciones, estudios y otros, para apoyar el diseño participativo de políticas y estrategias municipales de igualdad entre mujeres y hombres;</li> <li>• capacitación a funcionarios(as) públicos(as) en políticas, programas y presupuestos de equidad de género.</li> </ul>
Definición de la fórmula	<p>Numerador: es la suma de los gastos ejecutados en las tres categorías de inversión en género por la entidad</p> <p>Denominador: es el gasto total de inversión de la entidad sin deudas</p> <p>FM = categoría focalizada en mujeres</p> <p>CSCF = categoría de corresponsabilidad social del cuidado de la familia</p> <p>CI = categoría de cultura de igualdad</p>

(continúa)

Cuadro XVII.1 (conclusión)

Nombre del indicador	Inversión en equidad de género (IEG)
Cobertura	Presupuesto público nacional, municipal y prefectural
Fuente y disponibilidad de los datos	Registros de ejecución presupuestaria anual de la entidad a ser analizada por estructura programática Viceministerio de Presupuestos y Contaduría Pública Datos accesibles al público
Periodicidad de los datos	Anual

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO XVII.2**  
**ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: RESULTADOS DE LA CLASIFICACIÓN MUNICIPAL,**  
**PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO POR CATEGORÍA DE MUNICIPIO**  
*(En porcentajes)*

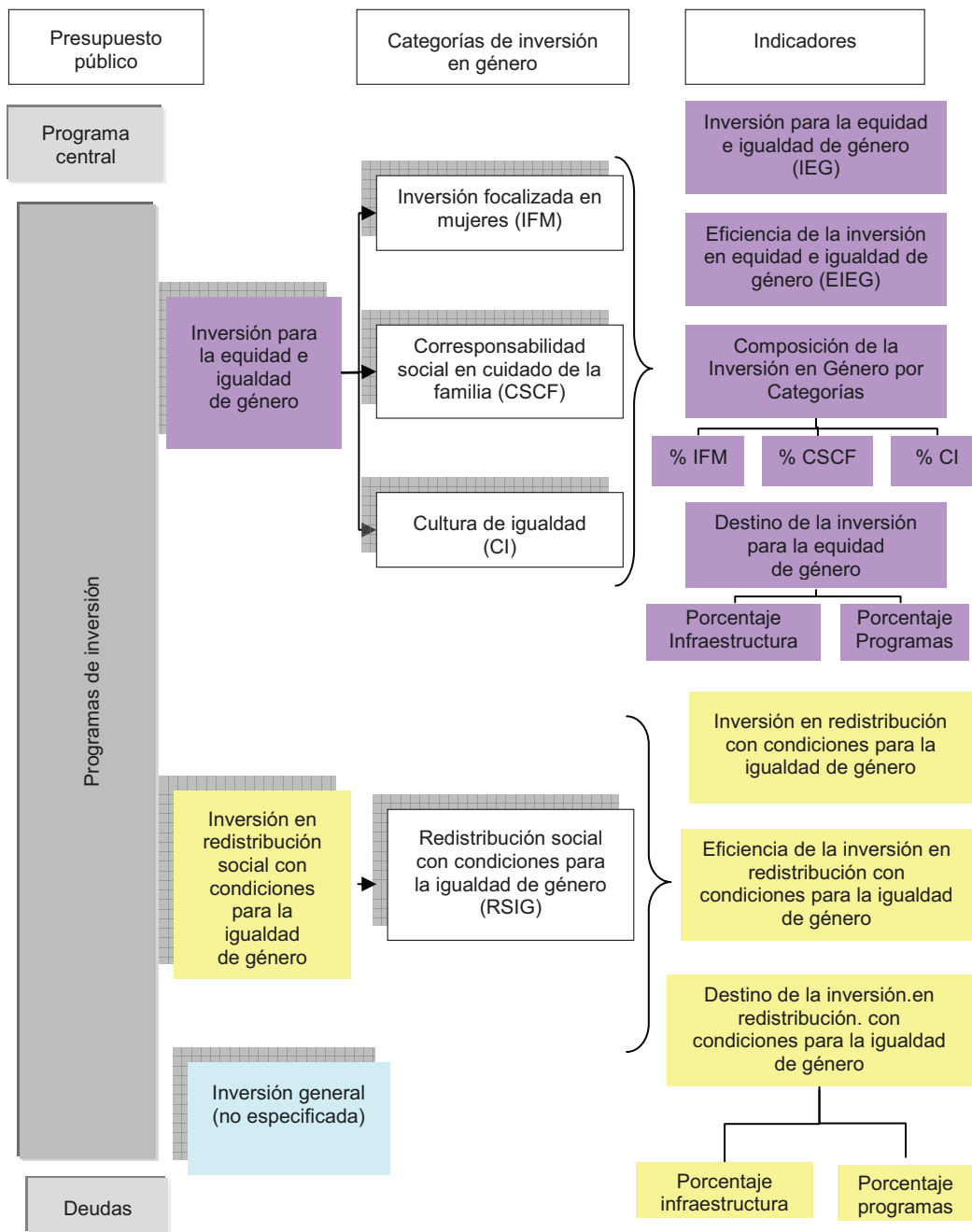
Clasificación de municipios por tamaño <sup>a</sup>	Municipios	Porcentaje de inversión en equidad de género (IEG)	Rango <sup>b</sup>
A	Vila Vila	7,76	I
	Turco	1,24	III
	Pasorapa	0,07	III
	Todo Santos	0,25	III
B	Eucaliptus	6,41	I
	Curahuara de Carangas	4,28	II
	Yotala	3,74	II
	El puente	3,04	II
	San Javier	1,48	III
	Arani	1,01	III
	Puerto Pérez	1,86	III
	La Palca	0,47	III
	Omereque	0,34	III
	Porongo	0,24	III
C	Tarabuco	4,89	II
	Entre Ríos	3,04	II
	Mizque	1,70	III
	Laja	0,30	III
	Villa Huanuni	0,69	III
D	La Paz	0,78	III
	Cercado (Cochabamba)	0,75	III
	Oruro	0,60	III
	Santa Cruz	0,43	III
	Achacachi	0,12	III

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> La clasificación de municipios por población se basa en la cantidad de habitantes, definida por ley de acuerdo a lo siguiente: categoría A: población menor a 5.000 habitantes; B: entre 5.001 y 15.000 habitantes; C: entre 15.001 y 50.000 habitantes; D: más de 50.000 habitantes.

<sup>b</sup> El rango fue definido de acuerdo a la siguiente clasificación: I para porcentajes entre 0 y 1,9; II para porcentajes entre 2 y 4,9; III para porcentajes entre 5% y más.

**GRÁFICO XVII.1**  
**CATEGORÍAS E INDICADORES DE INVERSIÓN EN EQUIDAD DE GÉNERO UTILIZADOS**



Fuente: "Guía de recojo de información de género en presupuestos públicos", Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, 2009, utilizado en el Observatorio de Políticas Públicas de Género del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI).

## Bibliografía

- Budlender, Debbie (2000), "The political economy of women's budgets in the South", *World Development*, vol. 28, N° 7, págs. 1.365-1.378.
- Elson, Diane (1998), "Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options", *Journal of International Development*, vol. 10, N° 7, noviembre-diciembre.
- Esim, Simel (2002), "Gender analysis of budgets as a tool for achieving gender equality in the Arab world", *Forum Newsletter*, Special Issue on the Arab Human Development Report 2002, vol. 9, N° 2, El Cairo.
- Martínez Medina, María Concepción (2005), *Presupuestos nacionales con enfoque de género*, El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Asamblea Legislativa de El Salvador.
- Sharp, Rhonda (2003), *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).





## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Programa del seminario regional

#### “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”

Jueves 29 de octubre de 2009

09:00 – 09:15	Inscripción de participantes
09:15 - 09:50	<p><b>Sesión de Apertura</b>  <i>Esteban Caballero</i>, Representante del UNFPA en Perú y Director de País para Chile y Uruguay  <i>Laura López</i>, Secretaria de la Comisión CEPAL</p>
09:50 – 10:00	<p><b>Objetivos y dinámica del Seminario</b>  <i>María Nieves Rico</i>, División de Desarrollo Social, CEPAL</p>
10:00 -10:45	<p><b>Conferencia Inaugural</b>  <b>“Matrimonio y divorcio, el doble atolladero. Notas acerca del caso español”.</b>  <i>Montserrat Solsona</i>, Centro de Estudios Demográficos, Universidad Autónoma de Barcelona, España</p>
10:45 -11:00	<b>Debate</b>
11:00 – 11:30	<b>Café</b>
<b>Sesión I:</b>	<b>Cambios en las familias, nuevos escenarios y tensiones.</b> Moderador/Comentarista: <i>Juan José Calvo</i> , Consultor UNFPA-CELADE-División de Población. Uruguay:
11:30 – 11:45	<p><b>“Familias latinoamericanas en transformación: los desafíos y demandas para la acción pública”.</b>  <i>Marcela Cerrutti</i>, Centro de Estudios de Población (CENEP), Argentina. Consultora CEPAL.</p>
11:45 – 12:00	<p><b>“Transferencias intergeneracionales y demandas de cuidado”.</b>  <i>Paulo Saad</i>. CELADE-División de Población.</p>
12:00 – 12:15	<p><b>“Autonomía de las mujeres y resistencias de la división sexual del trabajo al interior de las familias”.</b>  <i>Karina Batthyány</i>, Oficial de Programa, UNFPA, Uruguay</p>
12:15 – 12:30	<b>Comentarios</b>
12:30 – 13:00	<b>Debate</b>
13:00 – 14:30	<b>Almuerzo</b>
<b>Sesión II:</b>	<b>Perspectivas de análisis y de acción para las familias.</b> Moderadora / Comentarista: <i>Liliana de Riz</i> . Argentina

- 14:30 – 14:45 **“Familias: Igualdad y derechos y derecho a la igualdad”.**  
*Martín Hopenhayn*, Director, División de Desarrollo Social, CEPAL
- 14:45 – 15:00 **“Familias y protección social”.**  
*Fernando Filgueira*, División de Desarrollo Social, CEPAL
- 15:00 – 15:15 **“Cohesión social y familia”.**  
*Judith Astelarra*, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- 15:15 – 15:30 **Comentarios**
- 15:30 – 16:00 **Debate**
- 16:00 -16:15 **Café**
- Sesión III: Respuestas legislativas a las transformaciones de las familias y sus entornos.**  
Moderadora/Comentarista: *Verónica Undurraga*. Centro de Derechos Humanos. Universidad de Chile
- 16:15 – 16:30 **“Legislación comparada en materia de familias. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela”.**  
*Flavia Marco Navarro*, Consultora CEPAL, Bolivia
- 16:30 – 16:45 **“Legislaciones nacionales y DESC en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil”.**  
*Alejandro Morlachetti*, Consultor CEPAL, Argentina
- 16:45 – 17:00 **“Agenda parlamentaria en torno a los derechos de las familias y sus miembros”.**  
*Margarita Percovich*. Senadora, Uruguay
- 17:00 – 17:15 **Comentarios**
- 17:15 – 17:30 **Debate**
- 18:00 **Cocktail**

Viernes 30 de octubre

- Sesión IV: Gasto social y presupuesto público.**  
Moderador/Comentarista: *Luis Alfredo Sarmiento*, Colombia.
- 09.30 – 09:45 **“Impacto distributivo del gasto social y de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre las familias”.**  
*Ernesto Espíndola*, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- 09:45 – 10:00 **“Presupuesto participativo y políticas sociales: cavilaciones en torno a las familias”.**  
*Cristina Bloj*, Universidad Nacional de Rosario, Consultora CEPAL, Argentina
- 10:00 – 10:15 **“Categorías e indicadores para un presupuestos sensible al género y a la diversidad de las familias”.**  
*Silvia Fernández*. Consultora UNIFEM

10:15 – 10:30	<b>Comentarios</b>
10:30 – 10:45	<b>Debate</b>
10: 45 – 11:00	<b>Café</b>
<b>Sesión V:</b>	<b>Políticas públicas de apoyo, reconocimiento y redistribución de las funciones de cuidado asignadas a las familias.</b> Moderadora/Comentarista: <i>Silvia Lara</i> . Costa Rica
11:00 – 11:15	<b>"Crisis de cuidado y políticas públicas. El momento es ahora".</b> <i>María Nieves Rico</i> . División de Desarrollo Social, CEPAL.
11:15 – 11:30	<b>"Las "condicionalidades" de los programas de transferencias monetarias. ¿Quién pensó en el cuidado? El caso Argentina".</b> <i>Laura Pautassi</i> , Consultora CEPAL. Argentina.
11:30 – 11:45	<b>"Chile crece contigo".</b> <i>Verónica Silva Villalobos</i> , Secretaria Ejecutiva, Sistema de Protección Social, MIDEPLAN, Chile.
11:45- 12:00	<b>"Envejecimiento e institucionalidad para el cuidado de las personas mayores".</b> <i>Sandra Huenchuan</i> . CELADE-División de Población.
12.00 – 12.15	<b>"Pensión Ciudadana Universal en la Ciudad de México: derechos y efectos sobre la estructura del cuidado".</b> <i>Pablo Yanes</i> , Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México.
12.15 – 12.30	<b>Comentarios</b>
12.30 – 13.00	<b>Debate</b>
13.00	<b>Sesión de Clausura</b> <i>Martín Hopenhayn</i> , Director División de Desarrollo Social, CEPAL. <i>Dirk Jaspers</i> , Director CELADE-División de Población, CEPAL.

## Anexo 2

### Lista de participantes inscritos

#### Argentina

Cristina Bloj  
Universidad Nacional de Rosario  
cbloj@fhumyar.unr.edu.ar

Marcela Cerrutti  
Centro de Estudios de Población –  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas  
mcerrutti@cenep.org.ar

Liliana de Riz  
Universidad de Buenos Aires –  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas  
liliana.deriz@fibertel.com.ar

Carina Lupica  
Observatorio de la Maternidad  
clupica@o-maternidad.org.ar

Alejandro Morlachetti  
Investigador – Consultor  
amorla@datamarket.com.ar

Laura Pautassi  
Universidad de Buenos Aires –  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas  
lpautassi@arnet.com.ar

#### Bolivia (Estado Plurinacional de)

Flavia Marco  
Investigadora – Consultora  
flaviamarco@gmail.com

#### Chile

Irma Arriagada  
Investigadora – Consultora  
arriagada@gmail.com

Alvaro Krause  
MIDEPLAN  
akrause@mideplan.cl

Rubén Lagonell  
Universidad ARCIS  
rlagonell@gmail.com

Teresa Maffei  
División Social  
MIDEPLAN  
teremaffei@mideplan.cl

Amalia Mauro  
Centro de Estudios de la Mujer  
amauro@cem.cl

José Olavarria  
Centro de Estudios de la Mujer  
jose.olavarria@gmail.com

Sandra Otálora  
Universidad ARCIS  
milena058@hotmail.com

Susana Quezada  
Chile Crece Contigo  
MIDEPLAN  
squezada@mideplan.cl

Julio Salazar  
Universidad ARCIS  
sociologia.julio@gmail.com

Teresa Valdés  
Centro de Estudios de la Mujer  
agenero@cedem.cl

**Colombia**

Alfredo Sarmiento  
Investigador  
luis\_sarmiento2002@yahoo.com

**Costa Rica**

Silvia Lara  
Inversión Social  
silara@racsa.co.cr

**España**

Judith Astelarra  
Departamento de Sociología  
Universidad Autónoma de Barcelona  
judith@astelarra.com

Montserrat Solsona  
Centro de Estudios Demográficos  
Universidad Autónoma de Barcelona  
msolsona@ced.uab.es  
msolsonapai@gmail.com

**México**

Pablo Yanes  
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal  
pyanes2007@gmail.com

**Uruguay**

Juan José Calvo  
Universidad de la República  
calvo.juanjo@gmail.com

Margarita Percovich  
Senadora  
mpercovich@parlamento.gub.uy

Clara Fassler  
Red Género y Familia  
genyflia@adinet.com.uy

**Organismos de Naciones Unidas****CEPAL**

Laura López  
Secretaria de la Comisión  
laura.lopez@cepal.org

Sonia Montaña  
Directora a.i. – División de Asuntos de Género  
sonia.montano@cepal.org

Martín Hopenhayn  
Director – División de Desarrollo Social  
martin.hopenhayn@cepal.org

Coral Calderón  
División de Asuntos de Género  
coral.calderon@cepal.org

Dirk Jaspers  
Director -CELADE – División de Población  
dirk.jaspers@cepal.org

Ernesto Espíndola  
División de Desarrollo Social  
ernesto.espindola@cepal.org

Fernando Filgueira  
División de Desarrollo Social  
fernando.filgueira@cepal.org

Sandra Huenchuán  
CELADE – División de Población  
sandra.huenchuan@cepal.org

Carlos Maldonado Valera  
División de Desarrollo Social  
carlos.maldonado@cepal.org

Ciro Martínez  
CELADE – División de Población  
ciro.martinez@cepal.org

María Nieves Rico  
División de Desarrollo Social  
nieves.rico@cepal.org

Patricia Provoste  
Consultora  
División de Asuntos de Género  
patricia.provoste@cepal.org

Paulo Saad  
CELADE – División de Población  
paulo.saad@cepal.org

## **UNFPA**

Esteban Caballero  
Representante Residente del UNFPA en Perú y  
Director de País para Chile y Uruguay  
caballero@unfpa.org

Mariela Cortés  
UNFPA, Chile.  
cortes@unfpa.org

Karina Batthyany  
UNFPA, Uruguay  
batthyany@unfpa.org

## **UNIFEM**

Silvia Fernández  
Programa de Presupuestos Sensibles al Género  
silfer842@gmail.com

## **INSTRAW**

Alejandra Valdés  
Consultora  
alejandra.valdes@cepal.org

## **OIT**

María Elena Valenzuela  
Especialista Regional en Género y Empleo  
valenzuela@oit Chile.cl







NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- 61 Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. División de Desarrollo Social, (LC/L.3296-P), N° de venta: S.11.II.G.17 (US\$ 20.00). 2011.
- 60 Los censos de 2010 y las condiciones de vida, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, (LC/L.3282-P), N° de venta: S.11.II.G.7 (US\$ 20.00). 2011.
- 59 Los censos de 2010 y la salud. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, (LC/L.3253-P), N° de venta: S.10.II.G.58 (US\$ 20.00). 2010.
- 58 Primer encuentro para la Réplica en Innovación Social: “La mediación, el secreto para prevenir la violencia escolar”. División de Desarrollo Social, (LC/L.3034-P), N° de venta: S.09.II.G.92 (US\$ 20.00). 2009.
- 57 Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, (LC/L.3095-P), N° de venta: S.09.II.G.79 (US\$ 20.00), 2009.
- 56 La cartografía censal en América Latina para la ronda de censos 2010, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, (LC/L.3070-P), N° de venta: S.09.II.G.69 (US\$ 20.00), 2009.
- 55 Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales. Ana Sojo (editora), (LC/L.3034-P), N° de venta: S.09.II.G.39 (US\$ 20.00). 2009.
- 54 Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina. Documentos y ponencias presentados en el XX. Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008. Ricardo Martner (editor), (LC/L.2977-P), N° de venta: S.08.II.G.86 (US\$ 20.00). 2008.
- 53 Pueblos indígenas de América Latina: políticas y programas de salud, ¿cuánto y cómo se ha avanzado? Informe del Seminario-Taller Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población (LC/L.2956-P), N° de venta: S.08.II.G.70 (US\$ 20.00). 2008.
- 52 Futuro de las familias y desafíos para las políticas. Irma Arriagada (editora), (LC/L.2888-P), N° de venta: S.08.II.G.25 (US\$ 20.00). 2008.
- 51 Planificar y presupuestar en América Latina. Ricardo Martner (LC/L.2859-P; LC/IP/L.287), N° de venta: S.08.II.G.4 (US\$ 20.00). 2008.

- 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@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....