

Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros

Irma Arriagada
Coordinadora



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, octubre de 2007

La publicación de este libro se enmarca en las actividades relacionadas con el tema de familia realizadas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL con el apoyo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL y de la Unidad Mujer y Desarrollo y con el auspicio del UNFPA. Se agradecen los comentarios de la lectora externa Sra. Inés Reca a los borradores preliminares de los textos que componen este libro.

Diseño de portada: Rosa Varas
Diagramación: Beatriz Domeyko

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-323028-2

LC/G.2345-P

Nº de venta: S.07.II.G.97

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen 15

Abstract 17

Presentación 19

Introducción 23

Primera parte

Los grandes cambios del contexto familiar

Capítulo I

Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI

Göran Therborn 31

 Introducción 31

 A. Perspectivas analíticas 32

 1. La familia como institución 32

 2. Sistemas familiares 32

 B. Modelos de cambio histórico de largo plazo 38

 1. Tres momentos de debilitamiento del patriarcado 38

 2. Curvas de matrimonio y el orden sexual 41

 3. Las dos oleadas del descenso de la fecundidad 42

 C. Explicación del cambio institucional y familiar 45

 D. Cambios recientes y modelos actuales 47

 1. Patriarcado y después 47

 2. La desigual revolución sexual 50

 3. La progresiva informalidad de la pareja 51

 4. Envejecimiento y fecundidad inferiores
 al nivel de reproducción 53

 5. ¿Un mundo o varios? 54

E. Mirando al futuro	55
1. El lugar del matrimonio	55
2. Familia y política	56
3. Complejidad, contingencia y contradicciones	59
Bibliografía	59
 Capítulo II	
Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia	
<i>Martín Hopenhayn</i>	63
A. El ocaso de un ciclo	63
B. Impactos en la familia	69
Bibliografía	75
 Capítulo III	
El sueño de las mujeres: democracia en la familia	
<i>Sonia Montaña</i>	77
A. El aporte del feminismo	77
B. Los cambios	79
C. ¿Políticas de género o políticas de familia?	82
D. El cruce con la protección social	86
E. Desafíos	89
Bibliografía	90
 Capítulo IV	
Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales	
<i>Elizabeth Jelin</i>	93
Introducción	93
A. ¿Qué es la familia?	95
1. Algo de historia	97
2. Tendencias recientes. La década de 1990	101
3. Algunas conclusiones	118
Bibliografía	121
 Capítulo V	
Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina	
<i>Irma Arriagada</i>	125
Introducción	125
A. Diagnóstico de las familias latinoamericanas	126
1. Evolución de las diversas estructuras familiares	126
2. Otros procesos en el interior de la familia: la caja negra familiar	132
3. Las familias y la distribución del trabajo	134

B. Políticas hacia las familias	138
1. Políticas de conciliación entre vida laboral y vida familiar	140
C. Comentarios finales	147
Bibliografía	149

Segunda parte

Políticas hacia las familias latinoamericanas

Primera sección

El marco de las políticas

Capítulo VI

Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política

<i>Ana Sojo</i>	157
Introducción	157
A. La presencia de la trilogía estado, mercado y familia en las teorías sobre género.....	158
1. La relación de exterioridad entre género y Estado.....	158
2. La polémica de género respecto de las teorías sobre el Estado de bienestar.....	160
3. La temática de la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo.....	163
B. El vasto caudal de las políticas conciliatorias en América Latina y el Caribe.....	165
Bibliografía	170

Capítulo VII

Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina

<i>Guillermo Sunkel</i>	171
A. Política familiar según régimen de bienestar	171
1. Los regímenes de bienestar y sus enfoques	172
2. La orientación de la política familiar en el régimen de bienestar de América Latina.....	174
3. ¿Hay distintas orientaciones en la política familiar de los regímenes de bienestar en América Latina?	177
B. La política familiar en América Latina: avances y rezagos	179
1. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de política familiar?	179
2. Avances y rezagos.....	181
C. Institucionalidad de la política familiar.....	183
Bibliografía	184

Capítulo VIII

Los cuidados familiares como problema público

y objeto de políticas

<i>Rosario Aguirre</i>	187
Introducción	187
A. Los cuidados familiares como uno de los campos de actuación de las políticas públicas	188
B. Cambios recientes que inciden en las funciones familiares de cuidado	189
C. El aporte de la noción de cuidado	191
D. ¿Qué sabemos sobre el trabajo de cuidado y las personas cuidadoras?	192
E. ¿Quién asume la responsabilidad del cuidado de las personas dependientes? División del cuidado entre diferentes esferas institucionales y modelos de bienestar.....	194
F. Los cuidados como problema público. Debates con múltiples actores.....	197
Bibliografía	198

Capítulo IX

Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto

<i>Gladys Acosta Vargas</i>	201
Introducción	201
A. Los derechos humanos: centro de gravedad para la regulación del derecho interno sobre la familia.....	203
B. Los cambios legislativos necesarios. Derecho internacional y derecho interno	205
C. La erradicación de la discrecionalidad en asuntos de familia.....	207
D. Conclusión.....	209

Capítulo X

Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos

<i>Jeanine Anderson</i>	211
A. El trasfondo: controversia y negación.....	212
B. El ámbito político institucional	212
C. La sociedad civil y el “conocimiento experto”	214
D. Receptores/as y afectados/as	215
1. El “maternalismo” y sus especies.....	215
2. Los desentendidos culturales	216
3. La articulación de necesidades.....	216

E. Propuestas	217
1. Propuestas: lineamientos y estrategias	217
2. Las innovaciones críticas	221
Bibliografía	222

Capítulo XI

Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía

<i>Ana María Goldani</i>	223
Introducción	223
A. Un marco de referencia	224
1. Familias reinventadas	224
2. Reinención de las políticas sociales	227
B. Agenda de políticas hacia las familias	229
1. ¿Políticas de?, ¿referidas a? o ¿para familias?	
¿De qué hablamos o deberíamos hablar?	230
2. ¿Cuáles serían hoy las áreas y	
elementos prioritarios?	235
3. Percepciones y prácticas de género	248
4. ¿Qué significa considerar las relaciones	
de género como guía de las políticas	
para la familia?	249
C. Comentarios finales	252
Bibliografía	253

Capítulo XII

Familia y políticas públicas en México y Centroamérica

<i>Marina Ariza y Orlandina de Oliveira</i>	259
A. Legislación y políticas públicas orientadas	
a las familias	259
1. Logros tendientes a una legislación más igualitaria	260
B. De cara al futuro: hacia una mayor igualdad	
de género y de clase	260
1. Acerca de los cambios y la implementación de	
las leyes propuestas	260
2. Acerca de las políticas centradas en las familias	261
C. Estrategias para modificar la división sexual	
de los trabajos reproductivos	265
D. Conclusiones	267
Bibliografía	270

Capítulo XIII

Políticas hacia las familias con personas mayores:

el desafío del cuidado en la edad avanzada

<i>Sandra Huenchuan y José Miguel Guzmán</i>	273
Introducción	273
A. Familia y envejecimiento: aspectos generales	274
1. Aproximación conceptual a la intersección entre familia y envejecimiento	274
2. Cambios en las estructuras familiares y envejecimiento: a manera de ilustración	276
B. Familia y sistemas de apoyo y cuidado en la vejez	280
1. Apoyo social y familia en la edad avanzada	281
2. El efecto del envejecimiento en los sistemas de cuidado familiar	283
3. El papel de los cuidadores familiares	285
C. La garantía del cuidado en la edad avanzada en los países de América Latina	288
1. Marco jurídico-constitucional	288
2. Leyes de protección de las personas mayores	288
D. Comentarios finales	289
Bibliografía	291

Segunda sección

Financiamiento y gestión de las políticas

Capítulo XIV

El financiamiento de la política social

<i>Andras Uthoff</i>	297
Introducción	297
A. Desigualdad y contrato social	298
B. Antecedentes regionales	300
C. El financiamiento mediante la tríada estado, mercado y familia	302
1. Estado y financiamiento de la política social	302
2. Mercado y financiamiento de la política social	303
3. Familia y financiamiento de la política social	305
D. Necesidad de un nuevo contrato social para el financiamiento	307
E. La reforma previsional chilena	309
Bibliografía	311

Capítulo XV

La familia como unidad de intervención de políticas sociales.

Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

<i>Claudia Serrano</i>	313
Introducción	313
A. Definiciones conceptuales	314
1. Protección y bienestar social	314
2. Políticas de familia	318
B. Programa Puente – Chile Solidario	321
1. Notas sobre familia en Chile Solidario	325
Bibliografía	331

Capítulo XVI

La experiencia de la gestión del Programa

Oportunidades de México

<i>Cecilia Loría</i>	333
Introducción	333
A. Las familias como sistemas dinámicos y la gestión de las políticas	335
B. Las transiciones familiares y su inclusión en el diseño e implementación de las políticas	338
C. La transición de la incorporación de las mujeres al mercado laboral	340
D. Las transiciones por conflictos intergeneracionales	341
E. El Programa Oportunidades: logros, retos y asignaturas pendientes	342
F. La conceptualización del rol de las mujeres en el Programa Oportunidades	345
G. El buen gobierno y la modernización gerencial	347
H. Corresponsabilidad y condicionalidad de los servicios	348
I. Participación ciudadana, resistencias, movilización y apropiación, y resignificación de las prácticas	349
J. A manera de conclusiones	350
Bibliografía	351

Capítulo XVII

Familias y política social en México. El caso del

Programa Oportunidades

<i>Mercedes González de la Rocha</i>	353
Introducción	353
A. Familia y política social en México	354
1. Programa Progresas – Programa Oportunidades	355

2. El efecto del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias	358
3. Vulnerabilidad y pobreza de las familias beneficiarias	368
4. Las familias transferidas al esquema diferenciado de apoyos.....	372
5. Hogares dados de baja.....	377
6. Reflexiones finales.....	380
Bibliografía	384

Capítulo XVIII

Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica

<i>Ana Rico de Alonso</i>	387
Introducción	387
A. Síntesis de las transformaciones de las familias	388
B. Políticas y programas dirigidos a las familias.....	390
1. Bienestar familiar	390
2. Otras políticas que inciden en el bienestar de las familias	392
C. Falencias de las políticas de familia	393
D. Contribuciones y falencias de otras políticas	395
E. Recomendaciones para una política integral hacia las familias.....	396
Bibliografía	399

Capítulo XIX

Argentina: aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

<i>Laura Golbert</i>	401
A. Contexto político y sociolaboral	401
B. Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)	403
C. Programa Familias por la Inclusión Social	407
1. Ingreso no remunerativo	407
2. Componente de promoción familiar y comunitaria local.....	408
3. Fortalecimiento institucional	409
D. Las novedades del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.....	409
1. Innovaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	409
2. Grados de libertad o autonomía del gobierno nacional.....	411

3. Fortalecimiento local.....	411
E. Diseño del programa Familias por la Inclusión Social.....	412
1. Focalización <i>versus</i> universalismo.....	412
2. Consenso y participación	413
3. Accesibilidad	413
4. Criterios de selección.....	413
5. Autonomía en el diseño y la evaluación	413
F. Las lecciones no aprovechadas	414
1. Inequidad de género	414
2. Inequidad de acceso al programa	415
3. Ausencia de un enfoque integral.....	415
Bibliografía	416
Publicaciones de la CEPAL/ECLAC Publications.....	417

Índice de cuadros, gráficos y recuadros

Cuadros

I.1	Sociedades pospatriarcales: ingreso medio de las mujeres comparado con el de los hombres, alrededor de 2000	50
I.2	Europa occidental y América Latina: cohabitación, alrededor de 2000.....	52
IV.1	América Latina (países seleccionados): fecundidad no deseada por nivel de instrucción de la madre, alrededor de 2000.....	106
IV.2	América Latina (países seleccionados): nacimientos de madres adolescentes (de 15 a 19 años), 1970-2005	107
VI.1	Políticas de equidad y género	166
VI.2	Pobreza y género.....	166
VI.3	Istmo centroamericano: niños de 3 a 5 años en educación preescolar, según condición de pobreza, alrededor de 2000 ...	168
VII.1	Resumen de características de los regímenes de bienestar.....	174
VIII.1	Dimensiones de variación de los regímenes de bienestar	196
XIII.1	Puntos de vista analíticos para abordar la relación entre familia y envejecimiento	275
XIII.2	América Latina (países seleccionados): hogares con personas mayores, 1990 y 2000	279
XIII.3	Tipología de programas de atención domiciliaria para personas mayores	287
XVI.1	México: principales resultados del Programa Oportunidades	344

XVIII.1	Colombia: ejes, estrategias y metas de la política de familia, 2003-2006	391
XVIII.2	Colombia: políticas y programas que inciden en las familias.....	392
XVIII.3	Colombia: derechos individuales y requerimientos familiares como base de las políticas de familia	397
XIX.1	Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, relación entre el valor de la prestación y el salario mínimo, vital y móvil, 2003-2005	404

Gráficos

II.1	América Latina (18 países, promedios simples): distribución de las familias y hogares según tipo, zonas urbanas, 1990-2002	72
V.1	América Latina (16 países): cambios de hogares y familias urbanas, 1990-2005.....	128
V.2	América Latina (18 países): tipos de familias nucleares y trabajo femenino en zonas urbanas, 1990-2005.....	129
V.3	América Latina (18 países): significación de las familias nucleares tradicionales en el total de hogares, zonas urbanas, 2005.....	130
VI.1	Istmo centroamericano: sector de ocupación por sexo, alrededor de 2000.....	167
VI.2	Istmo centroamericano: ocupados pobres, por sector de ocupación y sexo, alrededor de 2000.....	168
VIII.1	El diamante del bienestar	195
XIII.1	América Latina (países seleccionados): relación entre el porcentaje de personas mayores y el porcentaje de hogares con personas mayores, censos de 1990 y 2000	277
XIII.2	América Latina: total de hogares con personas mayores, 1990 y 2000.....	277
XIII.3	América Latina (países seleccionados): porcentaje de personas de 60 años y más que viven solas, por área urbana y rural, 2000	280
XIX.1	Argentina: evolución del empleo de los beneficiarios antes y después de acceder al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, 1995-2004.....	405
XIX.2	Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, beneficiarios totales e incorporados al mercado formal, por sexo, 2005	406

Recuadros

I.1	Evolución de la norma de dos-tres hijos en el mundo	44
XII.1	Legislación sobre mujeres, niños y derechos de la familia	269
XV.1	Dimensiones del Programa Puente	322

Resumen

Este nuevo libro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) contiene 19 estudios de reconocidos especialistas sobre las transformaciones de las familias y la necesidad de adaptar las políticas públicas a los cambios que estas han registrado.

Los textos están agrupados en dos secciones. En la primera, “Los grandes cambios del contexto familiar”, se analizan las transformaciones sociales, económicas y culturales que han afectado a las familias, y se examinan las principales formas en que las familias latinoamericanas han compensado las carencias del Estado en la provisión del bienestar social y los nuevos desafíos que les imponen los cambios globales.

La segunda sección, “Políticas orientadas a las familias latinoamericanas”, se divide en dos partes. En la primera: “El marco de las políticas”, se analiza la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos en términos de inclusión social y bienestar, enmiendas legislativas, cuidado familiar y la conciliación entre familia y trabajo, en un nuevo contexto de políticas públicas. Además, se abordan los cuestionamientos que el sistema de género plantea a las políticas de familia y sociales en general, y los nuevos retos que encierran los cambios demográficos, sociales y culturales para la solidaridad intergeneracional y social.

En la segunda parte, “Financiamiento y gestión de las políticas”, se reflexiona sobre las dificultades de financiamiento de las políticas sociales y, sobre todo, las orientadas a las familias. Se analiza también a las familias como unidad de intervención, a partir de lo observado en la ejecución de programas destinados a la reducción de la pobreza, y se retoma el debate sobre las modalidades que adoptan las políticas, de

protección, de asistencia y de bienestar social. Por último, se analizan críticamente la aplicación de diversas políticas en los países y se proponen políticas ciudadanas y democráticas en las que se tomen en consideración los grandes cambios de las familias y de su entorno.

Abstract

This new book by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) comprises 19 studies by recognized experts on the changes affecting family members and the need to adapt public policies to accommodate these shifts.

The texts are divided into two sections. The first, devoted to major changes in the family context, analyses the social, economic and cultural transformations which have affected families and examines the main ways in which families in Latin America have compensated for the shortcomings of the State in the provision of social welfare, as well as the new challenges posed by global changes.

The second section, dealing with family policies in Latin America, is divided into two parts, the first of which relates to policy frameworks. It analyses the diversity of family policies and their impacts in terms of social inclusion and welfare, legislative changes, family care and the reconciliation of family and work within a new public-policy context. It also examines the issues raised by the gender system for family-related policy and for social policies in general, together with the new challenges posed by demographic, social and cultural changes in terms of intergenerational and social solidarity.

The second part, on policy financing and management, considers the difficulties involved in financing social policies, especially family policies, and analyses the family as the focus of intervention on the basis of what has been observed in the execution of poverty reduction programmes. It also looks at the debate on the modalities adopted by protection, assistance and social welfare programmes. Lastly, it provides

a critical analysis of the application of various policies in the countries and proposes civic and democratic policies which take into consideration the major changes taking place in families and their environment.

Presentación

Los efectos de las transformaciones globales que se han producido en las últimas décadas en las estructuras y los procesos económicos y en los ámbitos social y cultural han sido extensamente analizados. En cambio, las transformaciones experimentadas por las familias y las formas en que las políticas públicas incorporan esos cambios son áreas menos estudiadas, en las que se indaga en la presente publicación.

El impulso para la profundización de estos temas proviene de la proclamación de 1994 como Año Internacional de la Familia por parte de las Naciones Unidas y la designación del Consejo Económico y Social como órgano encargado de las actividades relacionadas con la familia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como punto focal de esas actividades para los países de la región e institución interesada en su desarrollo económico y social, ha organizado una serie de encuentros de expertos gubernamentales y no gubernamentales con el fin de analizar los conocimientos existentes sobre la situación de las familias. Entre ellos destaca la Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del Año Internacional de la Familia, realizada en Cartagena de Indias en 1993, y que dio origen a un conjunto de estudios compilados en los libros *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*,¹ y *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*.²

¹ Libros de la CEPAL, N° 36 (LC/G.1761-P), Santiago de Chile, 1993. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.7.

² Libros de la CEPAL, N° 37 (LC/G.1835-P), Santiago de Chile, 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.G.6.

Con posterioridad, y en conmemoración del décimo aniversario del Año Internacional de la Familia, la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el auspicio del UNFPA y los aportes sustantivos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión, organizó tres reuniones de especialistas en el tema de familia en su sede de Santiago de Chile: “Cambio de las familias en un marco de transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces” en 2004; “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales” en 2005; y “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, en 2006. El propósito de estas reuniones, cuyas principales presentaciones se compilan en el presente libro, era desarrollar un diagnóstico de la diversidad de estructuras familiares en América Latina, que además de reflejar la heterogeneidad regional diera cuenta de la variedad de políticas públicas orientadas a las familias.

Otro de los principales objetivos de estas reuniones era recoger el máximo de la información disponible sobre la materia además que pudiera ser de utilidad para la elaboración de diagnósticos y propuestas de acción, con el fin de elevar el bienestar de las familias. Estos aportes se han plasmado posteriormente en capítulos de varias ediciones del *Panorama social de América Latina* de la CEPAL y en la prestación de asesorías a algunos países latinoamericanos.

Entre las principales conclusiones de los estudios sobre la familia se destaca que el modelo tradicional de familia integrada por un padre proveedor, una madre dueña de casa e hijos ya no corresponde a la estructura predominante de los hogares y las familias en América Latina. Por el contrario, se observa que desde hace poco más de una década, los hogares y las familias latinoamericanas urbanas vienen mostrando una creciente heterogeneidad, entre otras cosas debido a que los países de la región comparten muchas de las tendencias globales que afectan la evolución de las familias, aunque su intensidad y características varían de un país a otro. Esta gran heterogeneidad de situaciones familiares se desarrolla en un contexto de persistentes desigualdades sociales y mecanismos de exclusión y estratificación social.

El debate realizado en torno a estos temas permitió constatar que los cambios relacionados con los procesos de modernización y globalización han afectado a la institución familiar en los países de América Latina, y han permitido identificar áreas que requieren mayor investigación, estudio y difusión. En los textos compilados en este libro se describen los cambios registrados por las familias en el contexto de la modernidad, se las analiza desde una perspectiva transversal, y se

evalúan las variadas políticas sobre la materia adoptadas en distintos contextos latinoamericanos.

Desde el punto de vista de las políticas públicas orientadas a las familias, se examina en detalle su sentido y el enfoque al que responden, la continuidad de mitos y modelos de familias inexistentes sobre los que se construyen las políticas y sus diversas formas de aplicación. Asimismo, se analiza la gestión de los programas ejecutados acorde a distintos modelos y regímenes de bienestar en la región, y se formulan propuestas para mejorarla, entre las que destaca la coordinación de políticas y la inclusión de consideraciones de género en los programas referidos a las familias.

Los textos seleccionados para este libro de la CEPAL demuestran el amplio campo de intervención potencial de las políticas públicas, que permitiría aumentar el bienestar de las personas y sus familias.

Confiamos en que los resultados dados a conocer en esta publicación contribuyan a ampliar el conocimiento sobre la situación de las familias latinoamericanas y, sobre todo, a propiciar la adopción de políticas públicas eficaces y democráticas para ellas.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

La familia es una de las instituciones de referencia más importante para las personas, tanto en sus biografías como en sus proyectos de vida, así como uno de los tópicos presentes en la mayoría de los discursos. En las propuestas de políticas se considera a la familia como un factor explicativo del comportamiento individual y se recomienda la adopción de medidas para que actúe como barrera de contención de diversos problemas sociales. Sin embargo, no hay coherencia entre la extrema importancia asignada a las familias por los gobiernos, las instituciones religiosas y los individuos y la atención que efectivamente se les otorga en las políticas públicas.

La familia enfrenta otra paradoja: por una parte, es la primera institución a la que se recurre en busca de refugio y apoyo y ante las situaciones externas cambiantes que provocan inseguridad; por otra, las relaciones intrafamiliares también pueden ser importantes causantes de inseguridad. En otras palabras, a pesar de su extrema vulnerabilidad ante las crisis, las familias son la institución a la que se recurre más frecuentemente para hacerles frente.

A pesar de todo lo anterior, el debate sobre la dinámica familiar y los cambios que viven las familias y las políticas públicas de las que son objeto se ve dificultado por enfoques “esencialistas”, según los cuales la familia aparece como una institución autista, inmutable, con una estructura y una organización interna invariables.

En el presente libro se postula que en la formulación de políticas destinadas a las familias el Estado debería tomar en cuenta los cambios que ha registrado, sus dimensiones temporales y los ejes de diferenciación social, puesto que las estructuras están cambiando paralelamente al proceso de modernización de las sociedades y la difusión cada vez mayor de las ideas e instituciones características de la modernidad. Los cambios experimentados por las familias varían de una clase social a otra y las unidades familiares están sometidas a cambios a lo largo del tiempo, cambios que dependen de la etapa del ciclo vital en que se encuentren.

En el presente libro se ofrece un panorama de la complejidad y diversidad de estructuras familiares existentes y de las cambiantes necesidades de las familias; asimismo, se dan a conocer nuevos enfoques de las políticas públicas que permitirían encarar el proceso de cambios que se da en ellas.

El propósito específico de este libro es difundir nuevas reflexiones realizadas en ámbitos académicos, técnicos y políticos sobre las políticas orientadas a las familias; evaluar la experiencia adquirida en su aplicación, y presentar lineamientos de acción futura en los que se toma en consideración la variedad de situaciones familiares y las transformaciones sociales por las que atraviesan las familias en el contexto latinoamericano en constante evolución.

En la primera sección, “Los grandes cambios del contexto familiar”, se examinan las transformaciones sociales, los cambios de distinto orden que han vivido las familias, y las respuestas que han dado en América Latina a la falta de cobertura social y los desafíos que les plantean las modificaciones globales.

Esta sección se inicia con un artículo de Göran Therborn, que ofrece un análisis institucional comparativo de los distintos tipos de familias existentes en el mundo desde tres puntos de vista: patriarcado y poder familiar, matrimonio y orden sexual, y fecundidad. Los distintos puntos de partida y de llegada con respecto a los procesos que conlleva la modernidad se reflejan en la diversidad de estructuras familiares que se observan hoy en día.

En el segundo artículo Martín Hopenhayn analiza la profunda evolución del paradigma del trabajo remunerado en el contexto de la modernidad y la globalización, y los efectos disruptivos que podría tener en la familia.

Sonia Montaña se refiere a la contribución que ha hecho el movimiento de mujeres al debate sobre la familia, y a la asincronía entre las transformaciones sociales y de los roles de género y la formulación de políticas públicas, que muestran un evidente rezago.

La autora aboga por la aplicación de un enfoque de género en las políticas orientadas a las familias.

En el artículo de Elizabeth Jelin se dan a conocer algunas tendencias y transformaciones recientes que han modificado la estructura y la dinámica familiares. Con tal objeto, la autora se centra en el análisis de cuatro factores: la formación y disolución de las parejas, la sexualidad y la fecundidad, la dinámica intrafamiliar vista a través de la violencia doméstica y los cambios en la convivencia cotidiana provocados por las migraciones; se trata en todos los casos de procesos que dan origen a múltiples formas y modelos familiares.

En el artículo que cierra esta sección, Irma Arriagada desarrolla una tipología de las familias, sobre la base de información estadística correspondiente a 18 países latinoamericanos, y muestra la amplia gama de estructuras familiares y de etapas del ciclo de vida familiar. La autora propone políticas sociales en que se articule adecuadamente el trabajo dentro y fuera del hogar, con miras a lograr un mayor equilibrio entre los aportes de hombres y mujeres en la familia.

La segunda parte del libro, "Políticas orientadas a las familias latinoamericanas", se divide en dos secciones. En la primera, "El marco de las políticas", se analizan las múltiples políticas destinadas a las familias y los efectos que tienen en términos de inclusión social y bienestar. Asimismo, se examinan los cambios legislativos, de cuidados familiares y de conciliación de trabajo y familia, en el nuevo contexto de las políticas públicas. Además, se estudian los desafíos que desde el sistema de género se plantean a las políticas sobre la familia y a las políticas sociales en general, y los nuevos retos que encierran los cambios demográficos, sociales y culturales en lo que respecta a la solidaridad social y entre generaciones.

Ana Sojo estudia las teorías de género y los postulados sobre el engarce entre Estado, mercado y familia. La autora destaca la importancia de las políticas de conciliación entre familia y trabajo, esfera en la que detecta un vacío de las políticas públicas en la región y señala que las políticas de conciliación y equidad de género deben considerarse también en el diseño de los sistemas de protección.

En esa misma línea, en el artículo de Guillermo Sunkel sobre las políticas relativas a la familia por tipo de régimen de bienestar, se muestra que en América Latina las políticas tienen actualmente un carácter "transicional" y se abordan los mayores problemas que dificultan la aplicación de políticas prácticas para la familia y la mujer.

Los cuidados familiares, que se distinguen del trabajo doméstico, es uno de los campos de acción de las políticas sobre la familia,

caracterizado por instituciones y actores propios, como se sostiene en el artículo de Rosario Aguirre. El principal interés de la autora es contribuir a la consideración de los servicios de cuidado como problema público objeto de políticas.

Gladys Acosta Vargas describe la evolución legislativa en materia de formación y disolución de las familias, y muestra que la normativa sobre la familia está en proceso de transformación, no solo porque actualmente se reconocen muchas más estructuras que antes, sino también porque el sistema internacional le presta cada vez más atención al entorno familiar.

Jeanine Anderson hace un recorrido de las entidades políticas e institucionales en las que se formulan las políticas sobre la familia en los países andinos, para luego proponer políticas y programas con el doble fin de mejorar la situación de convivencia entre los integrantes de las familias y el potencial de todos sus miembros y, a la vez, contribuir al desarrollo de los países.

Ana María Goldani analiza en detalle las características y la tipología de las políticas orientadas a las familias. A partir de un análisis de la situación que se ha dado en Brasil en las últimas dos décadas, sostiene que se ha producido un amplio proceso de “reinención” de las políticas sociales, en el que se intenta responder a las demandas individuales y familiares desde la perspectiva del derecho y la ciudadanía; en este proceso no han considerado los cambios por los que atraviesa una persona a lo largo de su vida y también la familia, lo que dejaría descubiertas áreas tan importantes como la protección y el bienestar, y cargaría excesivamente a las familias y a las mujeres con tareas de cuidado.

Marina Ariza y Orlandina Oliveira examinan las medidas legislativas encaminadas a fortalecer la equidad de género en México y Centroamérica. Las autoras proponen un conjunto de políticas agrupadas por objetivos y destinadas a facilitar una mayor igualdad de género y de clase que es esencial para el bienestar de las familias.

En el último artículo de esta sección, Sandra Huenchuan y José Miguel Guzmán se refieren a la relación entre familia y envejecimiento, y describen las tendencias demográficas que la caracterizan y los desafíos que plantea en lo que respecta a las políticas públicas, sobre todo en cuanto al derecho a recibir atención y cuidado en la vejez.

En la segunda parte del libro, “Financiamiento y gestión de las políticas”, se analizan los problemas financieros que afectan a las políticas sociales y, en especial, a las orientadas a las familias. Asimismo, se estudia la familia como unidad de intervención a partir de la aplicación de

programas para la reducción de la pobreza. En los artículos incluidos en esta parte se retoma el debate sobre la clasificación de las políticas de tres categorías: de protección, de asistencia y de bienestar social. Se estudian asimismo los efectos de variadas políticas aplicadas en este campo y se proponen otras, cuyo rasgo en común es tomar en consideración los profundos cambios registrados por la familia y su entorno.

En el marco de los distintos enfoques utilizados en las políticas destinadas a las familias, se analizan las modalidades de gestión y la articulación de los programas pertinentes desde dos perspectivas: las instituciones gubernamentales que se ocupan de la situación de la familia y sus vínculos con los demás componentes del aparato estatal y los gobiernos locales.

En el primer capítulo de esta parte, Andras Uthoff sostiene que la desigualdad económica es el mayor obstáculo que dificulta el desarrollo de una política social y que impide a los gobiernos contar con los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos de los programas y proyectos previstos. Examina la influencia ejercida por la desigualdad en los contratos sociales convencionales vigentes en América Latina y cuantifica la insuficiencia observable en términos de calidad de los servicios proporcionados por el Estado de bienestar; a continuación, analiza las contribuciones que pueden hacer el Estado, el mercado y las familias a la superación de esa brecha, y concluye proponiendo un nuevo pacto social.

Claudia Serrano reflexiona sobre las ventajas y desventajas de operar con la unidad familiar en programas focalizados en la superación de la pobreza. A partir de un marco conceptual de las políticas sociales orientadas a la protección del bienestar, la ciudadanía y la cohesión social, se analizan temas relativos a la familia desde el punto de vista de los desafíos actuales en materia de desarrollo social y el papel del Estado. Además, se evalúan las políticas de superación de la pobreza a la luz del programa “Puente” ejecutado en Chile.

En forma similar, Cecilia Loria describe y analiza el programa “Oportunidades” de México y el enfoque empleado para llegar a las familias pobres mediante políticas sociales. La autora identifica algunos de los efectos del desconocimiento de las familias como sistemas dinámicos y de la no consideración de los cambios y ajustes provocados por el entorno o las transiciones por las que atraviesan.

También tomando como punto de partida el programa “Oportunidades”, Mercedes González de la Rocha documenta los efectos que ha tenido en la organización social y el bienestar de las familias beneficiarias. Específicamente, se refiere a los cambios que se han dado en

el consumo y gasto gracias a las transferencias recibidas como parte del programa, lo que conduce a una reflexión sobre los factores que inciden en la modificación de la vulnerabilidad y la pobreza.

Ana Rico de Alonso presenta un examen crítico de los actuales ejes de las políticas de Colombia destinadas a la familia y las compara con otras políticas que influyen en el bienestar individual y familiar. La autora también presenta recomendaciones sobre los elementos que deberían incorporarse a toda política integral de bienestar familiar.

Laura Golbert compara dos programas ejecutados en Argentina: el plan “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” y el programa “Familias por la inclusión social”, ambos destinados a familias de bajos ingresos y consistentes en transferencias condicionadas. Según la autora, aun si se tienen en cuenta las notables diferencias entre los dos programas, destaca el hecho de que en el segundo no se haya tomado en consideración la experiencia adquirida en el primer caso.

En síntesis, en la selección de los textos presentados se consideran diversos aspectos de los heterogéneos contextos socioeconómicos y demográficos existentes en la región latinoamericana, en los que se despliegan las políticas dirigidas a las familias y los procesos de cambio político e institucional que las han afectado. Se argumenta ampliamente sobre las importantes transformaciones de las familias latinoamericanas durante las últimas décadas, y sobre la necesidad de modificar los modelos culturales de familia que sirven de sustento a las políticas. Asimismo, se proponen políticas de carácter más ciudadano y democrático, en las que se tomen debidamente en cuenta la heterogeneidad y los cambios vividos por las familias latinoamericanas.

Primera parte

Los grandes cambios del contexto familiar

Capítulo I

Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI

Göran Therborn¹

Introducción

En el presente ensayo, basado en mi libro *Between Sex and Power. Family in the World, 1900-2000* (Therborn, 2004), se hace un análisis institucional comparativo de las familias en el mundo.² La trayectoria histórica de los últimos 100 años se esboza a partir del modelo de familia imperante en el mundo, a cuyo objeto se consideran tres dimensiones: patriarcado y poder familiar interno, matrimonio y orden sexual, y fecundidad. Se presenta un marco general para explicar el cambio institucional, marco que se aplica brevemente a los cambios históricos tratados. Luego se ofrece una visión general de las transformaciones recientes y de las situaciones y problemas que conllevan. El trabajo termina con una visión hacia el futuro, con referencia a la centralidad de la familia, sus relaciones con la política y algunos de los desafíos específicos y contradicciones que deben enfrentar los sistemas familiares en particular.

¹ Director del Colegio Sueco de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales y profesor de sociología de la Universidad de Uppsala.

² En el libro se incluye un anexo con fuentes primarias y una bibliografía de 44 páginas.

A. Perspectivas analíticas

1. La familia como institución

La familia es un coto dentro del campo de batalla abierto del sexo y el poder, que delimita su libre disponibilidad mediante el establecimiento de fronteras entre miembros y no miembros, donde el libre comercio y la pugna permanente han reemplazado a los derechos y obligaciones. Como tal, la familia es una institución social, la más antigua y extendida de todas. Las instituciones se pueden definir como estructuras de normas donde se fija y mantiene un juego de roles sociales; en este sentido, también es posible verlas como un tipo de equilibrio social entre poder y beneficios. Una familia, entonces, es una institución definida por normas para la constitución de la pareja sexual y de la filiación intergeneracional.

La aplicación de un enfoque institucional a la familia implica prestar una atención sistemática a los esquemas normativos (que operan de hecho) y a las principales configuraciones factuales, como también a lo “normal” en el sentido estadístico. Este estudio se concentra en tres aspectos de la institución familiar: la regulación del orden sexual, la estructura de poder interno —en el patriarcado— y los resultados en cuanto a hijos o fecundidad. El primer aspecto implica explorar el matrimonio, la cohabitación y los límites entre sexualidad marital y no marital. El patriarcado es considerado aquí, en una acepción amplia inspirada en el feminismo de fines del siglo XX, como el dominio de los hombres de más edad, fundamentalmente padres y esposos, pero también tíos maternos en los sistemas matrilineales, y hermanos mayores.

2. Sistemas familiares

El problema de convertir el sinnúmero de variaciones de la familia existentes en el mundo en un conjunto manejable se ha resuelto aquí mediante la identificación de un número limitado de conjuntos, de “sistemas familiares principales”, en el sentido de aportar núcleos de normas familiares efectivas a la población de extensas regiones del mundo. Se ha llegado a esta selección por medio de ensayos y errores, comenzando desde dos ángulos: el de las grandes religiones o sistemas éticos comparables, y el de las variaciones regionales continentales de las estructuras de poder y del ordenamiento sexual de la familia. El objetivo ha sido identificar un conjunto mínimo de disposiciones institucionales, definidas por sus valores y normas sobre matrimonio/sexualidad, procreación y filiación, ubicadas en un espacio geopolítico

definido en que se puedan observar y analizar los procesos de cambio y de resistencia al cambio. Se ha llegado a diferenciar cinco sistemas familiares contemporáneos principales, sin ningún orden de prioridad, que se resumen aquí en su forma histórica moderna.

a) La familia cristiana europea

La familia cristiana europea fue exportada también a los asentamientos europeos de ultramar, pero su extensión no coincide exactamente con la amplia expansión de la cristiandad. Se puede distinguir históricamente, en primer lugar, por su monogamia y su insistencia en la libre elección del compañero marital. Otros rasgos clave son la evaluación moral negativa de la sexualidad como tal, el parentesco bilateral —fuera de los linajes aristocráticos—, y la ausencia de cualquier obligación moral general hacia los ancestros.

Entre sus variaciones internas, la más notable históricamente ha sido la demarcación de una línea divisoria entre oriente y occidente que va de Trieste a San Petersburgo, línea que —si se retrocede en la historia— puede reconocerse como la frontera de los primeros asentamientos germánicos medievales. Si simplificamos al máximo y sobrepasamos excepciones importantes en la Europa latina, la línea separó una variante occidental —con una norma de cambio neolocal o de jefatura del hogar en el momento del matrimonio, matrimonios tardíos y una proporción bastante estable de más del 10% de mujeres que permanecían solteras— de otra variante oriental, patrilocal, de matrimonios adolescentes y con casi toda la población casada. La variante europea occidental era un sistema familiar cuyas prácticas matrimoniales habían sido sensibles desde muy antiguo a los cambios sociales y económicos. Esta antigua división sobrevivió básicamente al período comunista en Europa oriental. En cuanto al porcentaje de matrimonios, los Estados Unidos se encuentran entre Europa oriental y Europa occidental, pero han sido parte del modelo occidental en cuanto a su capacidad de adaptación.

b) La familia islámica de Asia occidental y África del norte

El Islam, más aún que la cristiandad, es una religión de carácter mundial que se extiende por varios continentes. Pero fuera de su cuna histórica, la institución de la familia islámica, como la cristiana, ha sido considerablemente modificada por otras culturas y ha recibido el impacto de otros procesos regionales dentro de los cambios del siglo XX.

A pesar de que el matrimonio islámico es un contrato y no un sacramento, está regulado en gran medida por la ley sagrada, tal como las relaciones de familia, género y generacionales. Esta ley expresa no solo el supuesto de la superioridad masculina, al igual que la tradición paulina

del cristianismo, sino que determina además varias reglas específicas de protección masculina, como poligamia delimitada, divorcio por repudio del marido y pertenencia patrilineal de los hijos. Pero también se refiere a la protección de las mujeres como individuos, a los derechos de herencia de las hijas —la mitad de la correspondiente a los hijos varones—, y al reconocimiento de los derechos de propiedad femeninos; entre ellos, los derechos y la capacidad legal de las mujeres casadas. La sexualidad no es considerada destructiva en lo moral, pero se estima como una amenaza grave contra el orden social; por lo tanto, debe ser estrictamente regulada por un orden marital.

c) La familia de Asia del sur

Las principales normas familiares se derivan del hinduismo y en muchos sentidos afectan también a las familias no hinduistas del subcontinente. Para el hinduismo, el matrimonio es una obligación sagrada que todos deben cumplir. Un matrimonio cabalmente correcto es aquel en que una familia patrilineal regala a otra una joven virgen, lo que históricamente ha derivado en que las niñas son casadas mucho antes de la pubertad. El matrimonio es en principio indisoluble y, con la excepción de algunos grupos brahmanes, monógamo. Los acuerdos matrimoniales se rigen por reglas de endogamia de casta y exogamia de linaje, y también de aldea en el norte de India. La casta heredada también ha moldeado la interacción social entre musulmanes y cristianos, y continúa siendo importante en la actualidad, aunque no sea absoluta. El ideal histórico de familia, todavía vigente, es la familia patrilineal extensa, que incluye a los hijos casados con propiedad común. La principal división de la familia del sur de Asia, sobre todo en lo que respecta al patriarcado, está marcada por una línea regional que va de norte a sur y que se superpone a las divisiones religiosas y a las fronteras nacionales.

d) La familia confuciana de Asia oriental

Ella cubre la vasta superficie históricamente marcada por la civilización sínica, Japón, Corea y Viet Nam, así como China, e incluye variaciones regionales y nacionales. El patriarcado confuciano clásico ha sido modificado en Japón, suavizado en Viet Nam y, hacia 1900, aplicado de manera ortodoxa en Corea. La relación entre padre e hijo varón es la primera de las “cinco relaciones” de la vida humana y la devoción filial, virtud cardinal a la que se subordinan todas las demás normas familiares y sociales. El culto a los antepasados es una obligación familiar fundamental. El matrimonio es un contrato entre familias, disoluble por acuerdo mutuo o por el esposo. La bigamia fue ilegal en la China imperial, pero las concubinas ocupaban una posición formal dentro de la familia como esposas de segundo orden, y sus hijos eran legítimos. La

familia patrilineal extendida era el ideal chino, mientras que en Japón la familia principal era la llamada familia troncal, la que se espera sea ramificada por los hijos varones más jóvenes.

Se trata de un sistema secular de valores, sin apoyo de ningún tipo de sacerdotes ni otra institución de especialistas morales, y por lo tanto receptivo en varios sentidos a las fuerzas de cambio modernas. Pero continúan vigentes su énfasis en las relaciones intergeneracionales, su veneración por los ancianos, el valor que alcanzan las obligaciones familiares y su visión instrumental masculina de la sexualidad.

e) El conjunto familiar del África subsahariana

A causa de sus variadas fuentes normativas, la familia africana es más bien un conjunto de sistemas caracterizado por un modelo específico de matrimonio y descendencia, independiente del pluralismo religioso y de la gran diversidad étnica. Las alianzas maritales en África se establecen por la familia del novio, que paga con bienes o servicios a la familia de la novia, y la propiedad se hereda de una generación a la siguiente —como regla— solo entre los miembros del mismo sexo. El sistema familiar africano entraña además un gran respeto por la edad, los ancianos y los ancestros, y otorga gran importancia a los ritos del paso a la edad adulta y al papel de los grupos de edad como base de los derechos y de la solidaridad. Se caracteriza, asimismo, por una sólida valoración de la fecundidad como objetivo clave de la vida humana, al parecer en un sentido más amplio y general que el que está presente en el énfasis confuciano clásico de no romper la línea ancestral.

La poligamia como práctica masiva es también una característica exclusiva de la familia africana, y se relaciona con el papel clave de la mujer como mano de obra agrícola y encargada de la crianza de los niños. Tanto el pago de bienes por la novia como la poligamia se han ajustado al proceso de urbanización, y en el Burundi católico africano hay en el presente más poligamia que en el Yemen musulmán de Asia occidental (Therborn, 2004, cuadro 5.9). En África, al sur del Sahara, hay además una ausencia de ascetismo sexual moral, aunque varía considerablemente la moral sexual contextualizada, tanto extramarital como premarital. La regla profundamente enquistada de supremacía masculina constituye una práctica general, que sin embargo puede adoptar diferentes formas y adquiere cierta flexibilidad por la existencia de lazos conyugales a menudo débiles.

Al menos desde el ángulo del interés por el patriarcado, resulta interesante distinguir en primer lugar dos variantes principales opuestas de la familia africana: el subsistema de la costa occidental, con notable autonomía socioeconómica intramarital de la mujer, y

el del sureste, estrictamente patriarcal, que puede vincularse al del centro-oeste musulmán de la faja de sabana, en el que el patriarcado tiene mucha importancia. Entre los dos mencionados debemos ubicar el área matrilineal de África central. En la faja patriarcal exterior se encuentran los Horn, población de musulmanes misóginos que practican la infibulación de las mujeres.

Además de los cinco grandes sistemas familiares mundiales existen dos sistemas intersticiales importantes, generados por la interacción de dos o más sistemas familiares.

f) La familia del sudeste asiático

El modelo de familia del sudeste asiático, pluralista en lo religioso, se extiende desde Sri Lanka hasta Filipinas, incluidos Myanmar, Tailandia, Malasia e Indonesia, y alcanza incluso al sur de Viet Nam. Se puede dividir en variantes budistas, musulmanas, cristianas e incluso confucianas. La falta de preocupación budista por la familia —el budismo es la única gran religión indiferente a la regulación y el ritual matrimonial— y las costumbres malasias han confluído aquí para flexibilizar la rigidez normativa de otras reglas familiares eurasiáticas, lo que permite, entre otras cosas, lazos de parentesco bilateral y una amplia gama de posibilidades maritales en cuanto a selección de la pareja o, como entre los malasios musulmanes, en cuanto al divorcio. Pero aun dentro de su flexibilidad relativa, se trata de un tipo de familia con un sentido patriarcal y una idea de la superioridad masculina considerables, aspecto este último también reflejado en la tradición budista.

g) El modelo americano familiar criollo

Los bifurcados sistemas de familia criollos surgen de la historia socioeconómica americana, es decir, de un patriarcado europeo cristiano que controlaba plantaciones, minas y haciendas y utilizaba como mano de obra a esclavos africanos o siervos indígenas. La sociedad criolla y su familia fueron producto del encuentro desigual y de una profunda interpenetración entre, por una parte, una clase dominante con relevancia social de colonizadores europeos y, por otra, una clase dominada no europea también socialmente relevante. Por “socialmente relevante” entendemos aquí que no estamos hablando de personas que se ubican en los márgenes del sistema social aludido, tales como administradores o soldados coloniales destacados temporalmente, personajes coloniales ocasionales que visitan, comercian o son perseguidos, o por el contrario, expulsados en reservas u otros asentamientos periféricos. Como “profunda interpenetración” entendemos los efectos recíprocos profundos entre estas dos o más clases, sobre todo en sus relaciones

sociales más íntimas y en sus sistemas familiares y de género. Las sociedades criollas, en este sentido, dieron origen a sistemas familiares duales y a veces triangulares —blancos, no blancos y mestizos—, cada uno muy diferente de los otros, pero fundamentalmente moldeado por el otro o los otros sistemas.

Junto con el patriarcado estricto, la cultura superior vigente ha generado un modelo familiar informal machista, mezclado con uno matrilineal negro, blanco, mestizo e indígena (desarraigado). En el Caribe, en particular, las uniones sexuales informales se desarrollaron desde muy temprano como un estilo de vida predominante. El modelo familiar criollo puede ser subdividido en una variante indocriolla y una afrocriolla, con Paraguay y Jamaica, respectivamente, como ejemplos históricos paradigmáticos. A mediados del siglo XX, en el momento de estabilización matrimonial máxima en el continente americano, entre el 40% y el 45% de todos los nacimientos en Paraguay tenían lugar fuera del matrimonio, cifra que llegaba a cerca del 70% en Jamaica (Hartley, 1975, cuadros 2 y 3).

En tal sentido, el carácter criollo ha sido muy importante en todo el continente, con esquemas afrocriollos desde el sur de los Estados Unidos, pasando por todo el Caribe, hasta el nordeste de Brasil, y con esquemas indocriollos asentados desde México, pasando por toda Centroamérica, y hacia el sur a lo largo de los Andes.

Las formaciones familiares indocriolla y afrocriolla tienen las siguientes características comunes: entre los europeos gobernantes, la sociedad criolla implicó que el patriarcado tradicional europeo se volviera más fuerte y rígido, jurídicamente encerrado en normas napoleónicas de dominación masculina y obediencia de la mujer, y que sobreviviera aquí su legitimidad en retroceso en Europa. En el otro polo de la sociedad criolla, se desarrolló el primer modelo masivo duradero de constitución de parejas informales, lo que implicaba nacimientos extramaritales y una práctica extendida y normativamente aceptada de depredación sexual masculina. Aunque muchas cosas han cambiado desde la configuración original del carácter criollo, aún persiste la dualidad entre códigos y normas familiares fuertemente conservadoras, en un extremo, y prácticas populares generalizadas de informalidad, en el otro.

Las familias están situadas, desde luego, en diferentes clases sociales o en distintos niveles de las categorías sociales y en consecuencia, los miembros de las familias actúan en forma diferente. Sin embargo, este estudio se refiere fundamentalmente al núcleo institucional de los sistemas familiares y solo en forma secundaria a las interfaces entre estos. Dentro de cada sistema familiar, este núcleo no parece ser muy específico a cada clase, con las siguientes y nada insignificantes salvedades.

Hablando en general, el sistema normativo de las familias propietarias es más estricto que el de las no propietarias. Pero, exceptuando períodos de cambios violentos, la línea divisoria principal entre las clases con respecto a la familia 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, por otra. Los ideales de poligamia o de familia numerosa son más anhelados en las clases más pobres, pero pueden ser las normas a las que aspiran. Las normas sexuales, en cambio, se encuentran a menudo divididas, siendo el estrato superior y las clases bajas más indulgentes que las clases intermedias.

B. Modelos de cambio histórico de largo plazo

Las transformaciones modernas de la familia han tenido lugar en todo el mundo a lo largo de las principales rutas históricas que conducen hacia la modernidad y la atraviesan (Therborn, 1999): en Europa, los nuevos mundos de la conquista y colonización europea, la zona colonial de África y Asia y los países jamás colonizados de la modernización reactiva.

1. Tres momentos de debilitamiento del patriarcado

Los primeros cambios en las relaciones de poder en el seno de la familia tuvieron lugar, en forma concentrada, durante tres breves períodos de concatenación internacional social y política: en torno de la primera guerra mundial, al terminar la segunda guerra mundial y después de “1968”.

a) La primera brecha

En las décadas de 1910 y 1920 se produjeron las primeras brechas reales de la era moderna en el dominio patriarcal. Escandinavia puede reivindicar la prioridad institucional, pues Suecia fue el primer país de la región en aplicar, en virtud de la nueva ley de matrimonio de 1915, un programa escandinavo de reforma de la legislación de familia redactado antes de la primera guerra. La Revolución de Octubre y la naciente Unión Soviética lanzaron un ataque aún más poderoso y revolucionario contra el patriarcado, al declararlo fuera de la ley en 1918, cuando todavía no se habían resuelto la guerra civil en Rusia ni la primera guerra mundial. A pesar de su proximidad geográfica en el norte de Europa, los embates escandinavo y soviético fueron totalmente independientes entre sí. Las tradiciones patriarcales que combatían formaban parte, por lo demás,

de dos variantes claramente diferenciadas del sistema familiar europeo, por lo que los revolucionarios soviéticos enfrentaron un núcleo de poder patriarcal mucho más duro que los reformistas escandinavos.

En los años veinte se produjeron también significativos cambios legales en el mundo anglosajón —el Reino Unido, los dominios británicos y los Estados Unidos—, pero no se llegó a una ruptura de la dominación de esposos y padres. Tampoco lo hicieron otras revoluciones en otros lugares del mundo en el mismo período, a pesar de que se logró o se intentó abrir forados en los muros del patriarcado. La Revolución Mexicana, por ejemplo, no fue capaz de alcanzar la igualdad cívica de hombres y mujeres, y la aprobada igualdad conyugal se limitó básicamente al Distrito Federal.³

b) El momento constitucional

El segundo período, que sobrevino inmediatamente después de la segunda guerra mundial, tuvo su centro real en Asia oriental, donde las complejas tradiciones patriarcales del confucianismo y las normas feudales de los *samurai* fueron atacadas frontalmente por los reformistas japoneses, a raíz del impacto de la ocupación estadounidense y de la irradiación ideológica de los comunistas chinos formados por el Comintern. Gracias al trabajo del equipo legal progresista del general McArthur, la Constitución japonesa de 1947, posterior a la época militarista, incluyó la escandalosa afirmación acerca de la igualdad entre hombres y mujeres, transpuesta un año más tarde a un nuevo Código Civil igualitario. Los comunistas chinos siguieron a sus camaradas rusos dando alta y temprana prioridad a la revolución de la familia. Una nueva ley de matrimonio, proclamada en mayo de 1950, fue la primera transformación institucional importante de la revolución comunista. Erradicar un patriarcado milenario era, desde luego, una operación prolongada y difícil, que no ha podido llevarse cabalmente a término en el último medio siglo, pero aun así, puede decirse que hacia 1950 se inició en China y Japón un trascendental proceso de cambio.

La toma del poder por los comunistas en Europa oriental también implicó una legislación familiar antipatriarcal radical e inmediata, que hizo hincapié en la igualdad de hombres y mujeres, la libre elección y la secularización del matrimonio y el derecho de las mujeres a trabajar fuera de casa. En el plano de las normas institucionales, ello se tradujo en un giro en el cuadro del patriarcado en Europa. Antes de la segunda guerra mundial, prevalecía en Europa oriental y central un sistema

³ En México, la legislación familiar es atribución del Estado.

familiar mucho más patriarcal que el de Europa occidental, pero a partir de esa fecha la antigua división familiar europea que iba de Trieste a San Petersburgo (Leningrado) cobró un nuevo significado.

En el resto del mundo, las transformaciones alcanzaron, a lo más, una etapa embrionaria. La ola asiática de descolonización tuvo lugar bajo un concepto de los derechos humanos que reconocía dos sexos, concepto que se reflejó en las Constituciones aprobadas en el momento de la independencia. Pero las transformaciones de la familia no ocupaban un lugar importante en el calendario de Nueva Delhi, Colombo o Yakarta, y para qué mencionar Karachi, Bagdad o Damasco.

Sin embargo, se llevó a cabo una preparación mundial además de las regiones delimitadas de Asia oriental y Europa oriental en que ocurrieron los cambios. En 1948, la Declaración de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas incluyó conceptos de familia y sexo muy avanzados para su época.

En un período en que los matrimonios impuestos dominaban en toda Asia y África —siendo todavía importantes en Europa oriental— y en que muchos estados de los Estados Unidos prohibían los matrimonios interraciales y solo los códigos de familia de Escandinavia y la Unión Soviética habían establecido los matrimonios igualitarios, la Declaración de las Naciones Unidas afirmaba en su artículo 16: i) Los hombres y mujeres adultos, sin limitaciones de raza, nacionalidad o religión, tienen derecho a casarse y fundar una familia. Gozan de iguales derechos en cuanto a casarse, durante el matrimonio y en su disolución. ii) Al matrimonio debe entrarse solo con el libre y total consentimiento de los futuros cónyuges.⁴

c) El año 1968 y la oleada mundial

El tercer momento comenzó a fines de los años sesenta, adquirió velocidad a mediados de los años setenta hasta alcanzar un clímax internacional en 1975, y continuó durante dos décadas más como un proceso de alcance mundial. El año 1975 fue declarado Año Internacional de la Mujer por la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que dio origen a un cúmulo de informes de evaluación en numerosos países, dos conferencias internacionales importantes —la primera organizada por las Naciones Unidas en México, la otra en Berlín oriental—, el establecimiento de organismos oficiales nacionales dedicados a las relaciones de sexo en todos los continentes y nuevas iniciativas legales. La repercusión legislativa fue inmediata y documentada en la legislación

⁴ Sobre el proceso de redacción de la Declaración y el texto final, véase Glendon (2001).

civil de los países de Europa occidental, entre ellos, Austria y Francia en 1975, e Italia poco después, donde se promulgaron las primeras leyes postpatriarcales sobre el matrimonio; a dichos países les siguió un año más tarde la República Federal de Alemania y, en la década siguiente, el resto de los países de la región, entre los cuales Grecia, los Países Bajos y Suiza constituyeron la retaguardia. Mientras en el gradualismo británico no se exigió ningún quiebre súbito del patriarcado en los años sesenta y setenta, en Australia y Canadá se generó una importante legislación reformista, al tiempo que la Corte Suprema de los Estados Unidos adoptaba una serie de decisiones cruciales.

La decisión de las Naciones Unidas de convocar a una conferencia internacional ya había establecido un calendario global, y la Asamblea General llamó posteriormente a preparar el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985). En la década de 1980, en América Latina se sucedieron cambios normativos fundamentales en la igualdad entre sexos, que se anticiparon en Cuba en 1975; en Argentina, Brasil (en la Constitución de 1988, aunque un nuevo Código Civil tuvo que esperar hasta 2001), Ecuador, Perú y Venezuela (Binstock, 1998; Htun, 2003). El decenio finalizó en Nairobi, lo que dio un impulso a los esfuerzos africanos, frenados por las florecientes formas de patriarcado de ese continente. Esos esfuerzos finalmente se abrieron paso en África del sur, donde sin embargo la tardía liberación del colonialismo y el racismo se produjo en un contexto mucho más sensible a los problemas de género que a la ola independentista de comienzos de los años sesenta. El compromiso de las Naciones Unidas estimuló también la preocupación gubernamental por las desigualdades de género e impulsó diversos movimientos feministas locales en el sur de Asia, en Asia occidental y África del norte, aunque sus efectos reales en el terreno familiar parecen haber sido bastante limitados.

2. Curvas de matrimonio y el orden sexual

Los cambios experimentados por el matrimonio durante el siglo XX presentan la forma de una V invertida en Europa occidental y también, aunque menos acentuada, en el continente americano. El siglo XIX fue un período de desinstitucionalización sexual en gran parte de Europa occidental, como resultado del proceso de proletarianización masiva y de rápida urbanización. Un tercio de todos los recién nacidos de París y aproximadamente la mitad de los de Viena, Munich, Estocolmo y San Petersburgo, nacieron fuera del matrimonio. Pero a diferencia de América Latina, tal fenómeno no se dio en forma generalizada, fue más frecuente en la periferia y la proporción nacional rara vez alcanzó al 10%. A partir de la década de 1880, se produjo un descenso general del porcentaje de

“bastardía” en relación con el número de mujeres fértiles solteras. Pero el matrimonio siguió declinando hasta la década de 1930 en la mayoría de los casos, y en los primeros decenios del siglo XX se encuentran algunos porcentajes máximos de nacimientos fuera del matrimonio en comparación con el total de nacimientos: 26% en Austria y 16% en Suecia. Desde entonces se observa un incremento acelerado del matrimonio, proceso que comenzó antes de la Segunda Guerra Mundial y se aceleró posteriormente para culminar hacia 1970, fecha a partir de la cual se ha producido un nuevo descenso vertiginoso.

El mismo esquema de cambios tuvo lugar en el continente americano, aunque a diferente velocidad. En América del Norte, los nacimientos fuera del matrimonio fueron menos numerosos y el porcentaje de matrimonios mucho más alto que en Europa occidental. En América Latina ocurrió lo contrario, más nacimientos extramaritales y menores porcentajes de matrimonios, pero el primer indicador alcanza su punto más bajo y el segundo su cúspide en el período 1950-1970.

La industrialización y el desarrollo económico, la escuela pública y los derechos a la ayuda social condujeron a una estabilización y estandarización de las nuevas condiciones familiares en Europa occidental y, asimismo, aunque en un nivel muy inferior de estandarización, en América Latina.

Antes de que terminara este período de auge y prosperidad sin precedentes, el matrimonio en estas regiones y en América del Norte mostró una nueva trayectoria descendente, en parte a causa de la nueva crisis económica que afectó a América Latina. Escandinavia, con su antigua flexibilidad frente al matrimonio, ha sido una especie de vanguardia. En el resto del mundo, la meseta prácticamente universal alcanzada por el matrimonio se mantuvo en lo fundamental hasta la caída experimentada en la era post comunista en Europa oriental. Algunas grandes ciudades de Asia y África del sur constituyen excepciones recientes de la declinación de los matrimonios. En términos de edad, se observa una curva de edad en “J” de matrimonios femeninos tardíos, aunque es menos clara en el África subsahariana que en África del norte y en toda Asia. Se trata de un fenómeno reciente y muy marcado entre las familias musulmanas de Asia occidental y de África del norte.

3. Las dos oleadas del descenso de la fecundidad

a) Contra el Estado

En la historia moderna se observan dos olas principales de descenso de la fecundidad. La primera se extendió desde la década

de 1880 hasta la de 1930. La leve recuperación que registró la tasa de fecundidad en Francia a mediados del siglo XIX terminó a mediados del decenio de 1870, cuando se reinició un descenso gradual. En varios países de Europa occidental, las tasas más altas de natalidad características de fines del siglo XIX se registraron a mediados y fines de la década de 1870. La tendencia cambió más adelante, después de 1876 en Francia, y con posterioridad a 1877 en el Reino Unido y Alemania (Flora y otros, 1987, capítulo 1, cuadros nacionales; Chesnais, 1992, cuadro A2.1-2). En Europa había comenzado un descenso que afectaría a todos los países.

Al margen de los cambios económicos y socioculturales de más largo plazo que hayan podido influir, hubo algo de coyuntural en este cambio súbito y sincronizado que, debido a su dimensión inmediata apenas modesta, solo aparece como un punto de inflexión cuando se lo observa en retrospectiva. Un probable factor de ello es la depresión desencadenada en la década de 1870 a consecuencia de la quiebra financiera de 1873. El sistema familiar de Europa occidental contaba con una larga historia de adaptación económica, principalmente mediante la postergación del matrimonio. De hecho, la tasa de matrimonios en el Reino Unido, Francia y Alemania se redujo drásticamente en los últimos años del decenio de 1870 (Flora y otros, 1987, pp. 180, 184 y 207), pero lo que comenzó como una reacción tradicional frente a una crisis económica, pronto adquirió la dinámica de una nueva era demográfica.

Fue un movimiento de la “sociedad civil” contra el Estado y contra las iglesias establecidas, quienes condenaban la nueva tendencia con creciente estridencia y decreciente eficacia. Hacia la víspera de la depresión de la década de 1930, se había producido una disminución total de la fecundidad de al menos un hijo por mujer con respecto al máximo alcanzado en el siglo XIX, merma que se hizo sentir en toda Europa, en los principales asentamientos europeos de ultramar, en Canadá y Argentina —pero en ningún otro país de América situado entre el Río Grande y el Río de la Plata— y desde África del sur hasta Australia y Cuba. Sin embargo, no sucedió así en el resto del mundo, aunque Japón se encontraba en una situación límite, con un descenso de un hijo por mujer hacia fines de los años treinta (Chesnais, 1992; Guzmán y otros, 1996).

b) Con el Estado y fuera de este

La segunda oleada comenzó casi 100 años después, en el último tercio del siglo XX. En el tercer mundo, esta tendencia fue impulsada por el Estado, que a menudo ejerció presiones en tal sentido sobre una población recalcitrante o al menos escéptica. Algunos países o territorios habían comenzado antes: la provincia china de Taiwán, a mediados de los años cincuenta; Singapur, desde fines de la década de 1950; la República

de Corea y la provincia china de Taiwán, en forma más enérgica desde aproximadamente 1960; y también hubo algunos cambios en Barbados y Puerto Rico. Pero la oleada cedió en el segundo quinquenio de los sesenta (Banco Mundial, 1978, cuadro 15; Banco Mundial, 1990, cuadro 27; Leete y Alam, 1993). Hacia 1980, cambios significativos —drásticos en algunos países, como China— habían tenido lugar en América Latina y la mayor parte de Asia y África del norte.

Recuadro I.1
EVOLUCIÓN DE LA NORMA DE DOS-TRES HIJOS EN EL MUNDO^a

Hacia 1900
Francia
Hacia 1914
Inglaterra y País de Gales
Hacia 1930
Australia, Bélgica, Europa central, ^b Escandinavia, (Australia), (Estados Unidos)
Hacia 1950
Bulgaria, Europa del sur, ^c Uruguay, Unión Soviética, Japón ^d
Hacia 1965
Países Bajos, resto de Europa oriental excepto Albania, Portugal, ^e Australia, Canadá, ^f Estados Unidos
Hacia 1980-1985
Irlanda, Nueva Zelandia, Chile, Cuba, China, Mauricio, repúblicas del Cáucaso, República Popular de Corea República de Corea, Singapur, provincia china de Taiwán
Hacia 2000
Albania, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tabago, Irán, Israel, Líbano, Túnez, Turquía, Kazajistán, India centro sur, India, ^g Indonesia, Mongolia, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia, Viet Nam

Fuente: En general hasta 1985: Chesnais, Jean-Claude, *The Demographic Transition*, 1992, Oxford, Clarendon Press, cuadros A2.4, A2.6, A.2.7; antes de 1990 Cáucaso y Asia central: Jones, E., y Gruppy, F., *Modernization, Value Change, and Fertility in the Soviet Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, cuadro 2.11. Desde 1965 también, Banco Mundial *World Development Report 1990*, Nueva York, Oxford University Press, cuadro 27; PNUD, Informe sobre desarrollo humano, 2002, Nueva York, 2002, cuadro 5.

^a “Operacionalizado” como la tasa de fecundidad total inferior a 3. El paréntesis en el nombre del país significa que la norma fue revocada posteriormente. ^b Austria, Checoslovaquia, Alemania, Hungría, Suiza. ^c Grecia, Italia, España. ^d En realidad, solo en los primeros años de la década de 1950. ^e 1966. ^f 1968. ^g Estados desde Gujarat, en el centro oeste, hasta Orissa, en el centro este y sur, Tamil Nadu, Kerala, Andhra Pradesh y, al margen, Karnataka.

A mediados de los años sesenta, una nueva corriente de la segunda oleada comenzó a formarse en los países ricos, por efecto de una dinámica diferente. Empezó en América del Norte, donde la fecundidad alcanzó un máximo para el siglo XX a fines de los años cincuenta

—en 1957 en los Estados Unidos, con 3,77 hijos por mujer; en 1959 en Canadá, con 3,94—, seguida de Australia y Europa occidental. En 1970 la tendencia había cambiado, por ejemplo, a 2,48 hijos por mujer en los Estados Unidos y a 1,99 en la República Federal de Alemania (Chesnais, 1992, cuadro A2.4; Consejo de Europa, 2001, cuadro T3.5). El cambio, que se produjo sin intervención del Estado en favor o en contra, fue provocado fundamentalmente por la rápida expansión de la educación superior femenina y la participación de la mujer como fuerza de trabajo. Ello fue expresión, ante todo, de una postergación del matrimonio y de la maternidad que, gracias a la aparición de la píldora anticonceptiva, no obligaba a las mujeres a postergar también las relaciones sexuales.

C. Explicación del cambio institucional y familiar

El proceso histórico de cambios se inicia a partir de los sistemas familiares, su carácter, su alteración y su resiliencia. Esta última puede ser considerada como producto de la magnitud de la preocupación normativa por la familia —o “normatividad” familiar—, y de la capacidad de resistencia del sistema de valores correspondiente. Los sistemas familiares no tienen una dinámica propia de desarrollo, de modo que el impulso que genera los cambios es exógeno, alterando el equilibrio institucional de derechos y deberes, por una parte, y los poderes y dependencias, por otra. Los cambios exógenos de población, la migración, el abandono del campo (“descampesinización”), la proletarianización, la industrialización y el proceso contrario (“desindustrialización”) tienen una importancia fundamental en estos trastornos de los equilibrios familiares. También gravitan considerablemente procesos culturales tales como la secularización y la escolarización, y las técnicas de anticoncepción.

Trastornos y desafíos no significan necesariamente destrucción, para no mencionar la innovación. Puede argumentarse que la recuperación institucional moderna más notable fue la que experimentó el matrimonio patriarcal en Europa occidental, después de las convulsiones provocadas en el siglo XIX por la proletarianización y la urbanización, recuperación que se refleja en el aumento de las tasas de matrimonio, el descenso de la fecundidad extramarital y el crecimiento de los matrimonios de los varones proveedores. Ejemplos más recientes son la readaptación de la poligamia africana a las condiciones urbanas y el retorno parcial al culto de los antepasados en la China post comunista.

Por lo tanto, el cambio institucional tiende a ser un proceso bifásico. No recuperar o disipar los trastornos requiere un proceso de orientación, un momento político-jurídico y un mecanismo de unión o reverberación mediante el cual el cambio es reenviado en una determinada dirección.

Esto último es particularmente importante en el caso de la familia, que cambia como resultado de decisiones y actos de individuos, parejas o pequeños grupos emparentados, habitualmente en forma privada y en la intimidad. Sin embargo, muchos de los cambios de la familia en el siglo pasado formaron parte de oleadas continentales, e incluso intercontinentales, más o menos simultáneas.

En el caso de la tercera oleada de cambios, gran parte de la conexión fue aportada por el entrecruzamiento institucional global y por movimientos de dimensión mundial. Con el Año de la Mujer, instituido por las Naciones Unidas en 1975, y el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) se puso en movimiento una multitud de estudios nacionales, conferencias, organizaciones e iniciativas orientadas a las relaciones de género. El Banco Mundial, algunas oficinas de ayuda nacionales y fundaciones privadas dotadas de recursos como el Consejo de Población y, gradualmente, las Naciones Unidas mismas, permitieron que el control de la natalidad —invento posterior a la Segunda Guerra Mundial— dirigido por el Estado alcanzara un ímpetu intercontinental, con apoyo de especialistas y recursos económicos. En el mundo desarrollado, el feminismo, en su calidad de corriente cultural amplia que recoge las aspiraciones de las mujeres a la educación superior, el trabajo, las carreras profesionales y la autonomía personal, aportó una dirección transnacional.

La primera oleada de cambios, principalmente europea, no tuvo vínculos internacionales tan visibles e intensos. Nos parece, sin embargo, que en la oleada continental de cambios participaron movimientos amplios e interrelacionados de disidencia social y cultural, el movimiento sindical, un liberalismo secularizado y una disidencia protestante no fundamentalista.

Para resumir el significado de algunas fuerzas y contextos políticos, podríamos decir que: i) el apoyo al patriarcado familiar y la oposición a este han tendido en general a seguir la línea divisoria política que separa a izquierda y derecha, entendiendo que la izquierda comienza en el liberalismo; ii) el patriarcado tiende a fortalecerse cuando la línea divisoria sociopolítica de izquierda y derecha es cruzada por una movilización popular religiosa; iii) las dos guerras mundiales, y el resultado de la segunda, tuvieron gran impacto en la familia; iv) el comunismo en el poder ha sido una fuerza fundamental en la historia moderna de la familia, al dismantelar el patriarcado e incidir en la fecundidad de una manera tal que frenó su descenso en Europa oriental y estimuló el control de los nacimientos en Asia oriental; v) el hecho de alcanzar la independencia nacional dejó, sorprendentemente, pocas huellas en las relaciones familiares; vi) la revolución mexicana, la turca

(kemalista) y la iraní han tenido un impacto limitado, fundamentalmente en las elites; y vii) las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y su circuito de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como los benefactores extranjeros apoyados por consejeros, han desempeñado un papel importante en la tercera oleada de cambios de la familia, más directamente en relación con la planificación familiar y la fecundidad, pero también al intervenir en el patriarcado doméstico.

D. Cambios recientes y modelos actuales

El siglo XX tuvo una profunda repercusión en todo el mundo en materia de sexualidad, género y relaciones familiares. Sin dejar de reconocer su importancia histórica y hasta cierto punto trascendental, conviene destacar su desigualdad en el ámbito global y sus vínculos con el pasado.

1. Patriarcado y después

El patriarcado es uno de los principales perdedores en los acontecimientos del siglo XX, y la emergencia de sociedades postpatriarcales en Europa y en el continente americano constituye un cambio histórico gigantesco. Pero no es universal, ni implica la llegada de una igualdad entre géneros.

a) La geografía del poder

El patriarcado, en el sentido de una fuerte influencia del padre sobre el matrimonio de sus hijos, de clara superioridad jerárquica del marido sobre la mujer y de desventajas institucionalizadas de las hijas, sigue siendo una fuerza importante en el mundo. Aunque siempre hay excepciones individuales y locales, el patriarcado domina por lo menos en un buen tercio o probablemente alrededor del 40% de la población de Asia del sur, Asia occidental —con la salvedad de Turquía—, gran parte de Asia central, África del norte, y la mayor parte del África subsahariana, con excepción de África del sur y de la costa occidental. En otras partes del mundo también hay minorías patriarcales sustanciales, en particular en el interior rural de China, en el Viet Nam rural y en otras regiones interiores del sudeste asiático; entre los albaneses y los serbios de los Balcanes; entre inmigrantes afroasiáticos recientes en Europa y el nuevo mundo; en las regiones andinas de América Latina; y entre los mormones de los Estados Unidos. No obstante, su número es relativamente pequeño a escala mundial o bien, como en China, imposible de estimar.

Las sociedades postpatriarcales, donde las prácticas patriarcales han pasado a ser normativamente una excepción relegada a enclaves étnicos, religiosos o locales, pueden muy generosamente incluir a toda Europa —con excepción de una parte de los Balcanes y algunos sectores aislados de Rusia—, América del Norte, América Latina —excepto parte de los Andes—, Japón y la República de Corea, y con cierta generosidad, Oceanía. Es decir, las regiones del mundo actualmente más desarrolladas en lo económico, además de sus vecinos cercanos de Europa oriental y Sudamérica. En conjunto, representan cerca del 30% de la población mundial, esto es, menos que la parte claramente patriarcal.

Entre las regiones y culturas patriarcales y postpatriarcales del mundo se encuentra, por último, un tercio de la humanidad, fundamentalmente la mayor parte de China y del sudeste asiático, pero también áreas de transición reciente como África del sur y Turquía, y también la costa occidental de África y la América andina. En este tercio, los padres —y rara vez otros parientes— tienen un papel significativo en cuestiones matrimoniales, la asimetría de derechos sexuales es muy acentuada y los maridos tienden a ser dominantes. Al mismo tiempo, los jóvenes y las mujeres casadas cuentan con una autonomía reconocida y la constitución de la pareja sexual es principalmente una decisión de los cónyuges mismos.

El patriarcado ha pasado a ser oficialmente ilegítimo en todo el mundo. En 1981, a instancias de las Naciones Unidas, entró en vigencia la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por la mayoría de los países. Las excepciones son Afganistán, Somalia, los países del Golfo Pérsico y los Estados Unidos, que también en este sentido consideran inaceptable cualquier reglamentación internacional que haya sido dictada por otros, pero cuyo sistema judicial no acepta ya la discriminación por motivos de género. El aumento en los índices de educación de las mujeres, la apertura al mercado de trabajo, la política pública, las conexiones mediante redes internacionales y la cultura de masas están desgastando los pilares restantes del patriarcado. Es cierto que existe un retroceso religioso fundamentalista, muy exitoso a través de la *jihad* anticomunista en Afganistán en la década de 1980 y sus secuelas. Pero, de hecho, los recursos de las mujeres jóvenes se han acrecentado considerablemente en Asia occidental en los últimos años. Salir del patriarcado exige recursos de escolaridad, puestos de trabajo e ingresos. El patriarcado se encuentra hoy atrincherado en las regiones más pobres del mundo y su partida definitiva dependerá en gran medida del vigor que alcance en el futuro el desarrollo económico en esas zonas.

b) La economía de la desigualdad

El post patriarcado significa la autonomía de los adultos en relación con sus padres y la igualdad de derechos familiares entre hombres y mujeres, autonomía y derechos no solo de palabra, sino también como prerrogativas que puedan reclamarse ante la justicia. Este es un cambio histórico trascendental y muy reciente, prácticamente jamás conocido ni vivido con anterioridad. Sin embargo, no implica en sí mismo igualdad entre géneros. Hombres y mujeres, como miembros de la familia y también en su capacidad individual, se encuentran insertos en relaciones sociales y económicas de desigualdad, a menudo de una desigualdad que ha crecido recientemente. En este estudio nos limitamos a hacer un análisis de la familia sin examinar el problema más amplio de la desigualdad socioeconómica, tema que se trata en otros contextos (Therborn, 2003, 2006). Pero al menos se requiere un indicador de la magnitud del problema, en la medida que interfiere en las relaciones familiares y de género postpatriarcales.

En este caso, quizás el mejor indicador aislado disponible sea una medida del ingreso medio femenino y masculino. Una sociedad postpatriarcal otorga a hombres y mujeres los mismos derechos para actuar, pero su ingreso relativo impide sus posibilidades de acción.

El valor no está elaborado e incluso fue ajustado en el caso del empleo a tiempo parcial, de modo que se puede atribuir poca significación a pequeñas diferencias numéricas. Sin embargo, creemos que el cuadro es esclarecedor. Incluso en las sociedades pospatriarcales, las mujeres reciben a lo más tres cuartas partes de los recursos económicos de los hombres, y esto puede incluso estar sobredimensionado en la medida que no se incluyen los ingresos empresariales y de capital. Ponderando por la cantidad de población, sería justo decir que en sociedades pospatriarcales las mujeres tienen poco más de la mitad (55% a 60%) de los recursos económicos de los hombres.

En América Latina, gran parte de las desventajas económicas de muchas mujeres provienen de su carencia de todo tipo de ingresos. Mientras en Suecia el porcentaje de mujeres y de hombres que carecen de ingresos es el mismo —3% de la población de 20 años o más (SCB, 2002, p. 290)—, en la América Latina rural, 57% de las mujeres (de 15 años o más de edad) carecen de ingresos, mientras solo un 20% de los hombres se encuentran en igual situación. En las zonas urbanas, las cifras respectivas son 43% y 22% (CEPAL, 2004a, p. 142). Por otra parte, dada su mejor educación, las mujeres asalariadas urbanas de algunos países latinoamericanos han alcanzado recientemente un ingreso a la par con los hombres. Es el caso de Colombia, El Salvador y Venezuela (CEPAL, 2004a, p. 264).

Cuadro I.1
SOCIEDADES POSPATRIARCALES: INGRESO MEDIO DE LAS MUJERES
COMPARADO CON EL DE LOS HOMBRES, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)

Panel A. Grupos de edad entre 25 y 54 años, ingreso ajustado para empleos a tiempo parcial ^a					
Austria	54	Italia	43	Australia	48
Bélgica	55	Países Bajos	47	Canadá	51
Dinamarca	74	Portugal	73	Estados Unidos	62
Finlandia	71	España	44		
Francia	71	Suecia	72		
Alemania	51	Suiza	45		
Grecia	48	Reino Unido	47		
Irlanda	38				
Panel B. No ajustado para empleos a tiempo parcial, todos los económicamente activos ^b					
Europa occidental		Europa oriental		Nuevo mundo anglo	
Francia	62	República Checa	58	Australia	69
Alemania	50	Hungría	58	Canadá	62
Italia	44	Polonia	61	Estados Unidos	62
España	43	Rumania	58		
Suecia	68	Rusia	64		
Reino Unido	61				
América Latina		Asia oriental			
Argentina	36	Japón	44		
Brasil	42	China	66		
Chile	37				
México	38				
Uruguay	51				

Fuente: Panel A: calculado a partir de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Employment Outlook 2002: cuadros 2.4, 2.5, 2.15; Panel B: calculado a partir del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano, 2002, Nueva York, 2002, cuadro 22.

^a El ingreso es ingreso por empleo; la relación mujer/hombre por los ingresos horarios de todos los que reciben sueldos y salarios y los porcentajes de empleo por género, son recalculados suponiendo que tiempo parcial es empleo de media jornada. ^b El ingreso es una estimación sobre la base de la relación del salario no agrícola de mujeres y hombres y de la proporción de hombres/mujeres en la población económicamente activa. Las fechas para cada país pueden variar entre 1991 y 2000.

2. La desigual revolución sexual

En el “occidente” de Europa, en América del Norte y en Oceanía tuvo lugar en el último tercio del siglo XX una revolución sexual, expresada en prácticas sexuales fuera del matrimonio, más tempranas y más frecuentes. Solo un ejemplo. Entre las mujeres británicas en la cohorte de nacimientos de las décadas de 1930 y 1940, la edad mediana de iniciación sexual era 21 años (Wylie y otros, 1997, p.114), pero para aquellas que nacieron entre 1975 y 1984, la mediana fue de 16 años (Wellings y otros, 2001).

La revolución sexual no ha sido universal. No puede ignorarse que en todas partes ha habido cambios en el comportamiento, pero a menudo han sido solo variaciones menores de un determinado régimen sexual. Y no debe olvidarse que las prácticas sexuales siempre han tenido sus “marginados”. En este trabajo nos concentramos solo en las grandes corrientes sexuales. Hacia la década de 1990, si excluimos al mundo occidental, solamente se habían producido cambios sexuales importantes en África subsahariana. Es posible que cambios de mayores perspectivas estén en curso en Japón, Taiwán y algunas grandes ciudades asiáticas, pero no son comparables con los de Europa noroccidental o de América del Norte. La rigidez y el control extremos en el sur de Asia y en Asia occidental y África del norte parecieran, en general, haberse aflojado hasta cierto punto, pero solo dentro de sus propios límites de discreción.

América Latina y el Caribe siempre han tenido un enfoque más positivo e informal hacia el sexo que los puritanos del Atlántico norte, pero por eso mismo y quizás debido a los efectos remanentes de la formalización y estabilización que siguieron al desarrollo económico de mediados del siglo XX, no resulta fácil detectar cambios espectaculares. Las relaciones sexuales comienzan, para la niña latinoamericana nacida en los años setenta, en torno de los 19 años, de modo similar a la de Europa del sur y más tarde que la del Atlántico norte. Con la excepción de Brasil, no se observa una tendencia a la disminución de esa edad en las cohortes a partir de la década de 1940. La edad mediana para la primera relación sexual es dos años más tarde, entre los 21 y los 22 años (Encuestas de Demografía y Salud (DHS): [http:// www. measuredhs. com](http://www.measuredhs.com)). El matrimonio es aún más tardío, a los 24 años para las mujeres mexicanas en 1998, por ejemplo, pero temprano en comparación con Europa. Dentro del hemisferio, el paso más temprano a las relaciones sexuales, a las uniones sexuales y a los nacimientos puede encontrarse en zonas periféricas de India (Heaton y otros, 2002, cuadro I.2).

3. La progresiva informalidad de la pareja

El auge del matrimonio occidental terminó en torno de 1970, de modo abrupto y notablemente simultáneo en ambos lados de océanos y continentes, a través de la postergación del matrimonio, la cohabitación informal y las relaciones sexuales sin convivencia. El cambio fue súbito e impactante. Las cohortes europeas nacidas en la década de 1930 o comienzos de los años cuarenta —en Italia, la generación de 1955— fueron las generaciones casadas en mayor proporción de la Europa occidental moderna (EUROSTAT, 2002, cuadro F 10-11), y también las que estuvieron casadas una mayor proporción de sus vidas (Devos, 1999, cuadros 18 y 19). Pero las cohortes suecas nacidas después de 1955

presentan los porcentajes de matrimonio más bajos jamás registrados en el país (SCB, 1999, cuadro 4.5). Lo mismo ocurre con las cohortes de otros países a partir del decenio de 1960.

Las principales regiones donde predominan las uniones sexuales informales son aquellas donde la cohabitación informal cuenta con una tradición histórica anterior a la estandarización industrial del matrimonio: Europa noroccidental, América Latina y el Caribe, y parte del África subsahariana (Mozambique, Gabón y Costa de Marfil, en particular). En Europa, fuera de Escandinavia, la cohabitación es fundamentalmente una etapa de transición, un matrimonio a prueba. En América Latina, con la excepción de Chile, la informalidad criolla está retornando incluso en mayor proporción que en Escandinavia.

Cuadro I.2
EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA LATINA: COHABITACIÓN,
ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes de todas las parejas)

Europa occidental		América Latina	
Unión Europea (15 países)	10	Argentina	18
Dinamarca	28	Bolivia	24
Francia	22	Brasil	28
Alemania	3	Chile	16
Italia	4	Colombia	41
Portugal	2	Cuba	37
España	3	Guatemala	37
Suecia	27	México	19
Reino Unido	7	Perú (1993)	32

Fuente: Europa: *Eurobarometer 45* (Bruselas, 1996), cuadro 2.1.b; Cuba: M. E. Benítez Pérez, *Familia cubana*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, cuadro 19; el resto de América Latina, oficinas nacionales de estadística:

Argentina: <http://www.indec.mecon.ar/webcenso>

Bolivia: <http://www.ine.gov.bo/beyond/esn/ReportFolders>

Brasil: <http://www.ibge.gov.br/home/estatisticapopulacao/censo2000>

Chile: <http://www.ine.cl/cd2002/index.php>

Colombia: http://www.dane.gov.co/inf_est/censo_demografia.htm

Costa Rica: <http://www.inec.go.cr>

Ecuador: http://www.inec.gov.ec/interna.asp?inc=enc_tablas_graf&idEncuesta=7

Guatemala: <http://www.segeplan.gob.gt/ine/index.htm>

México: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2412>

Perú: <http://www.inei.gob.pe/Bancocuarios>

Nota: Las cifras europeas provienen de una encuesta realizada en 1996 sobre la modalidad de habitación de mujeres de más de 16 años; las cifras latinoamericanas corresponden a datos del censo.

Nótese la diferencia entre América Latina y Europa latina, especialmente en los principales países de origen de la latinidad americana: España, Portugal e Italia. También resalta la proporción de

nacimientos fuera del matrimonio en el año 2000: 16% en España (Consejo de Europa, 2001, cuadro 3.2) y 48% en Uruguay (www.ine.gub.ur). La dualidad característica del sistema de la familia criolla se manifiesta en el gran porcentaje de parejas informales en Chile, junto con una legislación muy conservadora que permitirá el divorcio solamente desde finales de 2004. Lima Metropolitana ilustra la dualidad de la familia criolla de alta y baja cultura. Allí, el rango de uniones informales en familias va de un 3,5% en la zona del sudeste al 44% en el este (APOYO, 2003, p. 61). Entre las provincias de la bien integrada Costa Rica, la incidencia de uniones extramaritales varía entre un 14% en Cartago y el 47% en Limón (www.inec.go.cr).

El matrimonio sigue siendo prácticamente universal en la mayor parte de Asia, aunque algo menos en Tailandia y Japón, donde en el año 2000 solo el 91% de las mujeres de 40 a 44 años de edad se habían casado. Pero en algunas de las grandes ciudades del sudeste asiático se alcanza un porcentaje de celibato cercano a los de Europa occidental a comienzos del siglo XX. A los 40-44 años seguían solteras el 20% de las mujeres de Bangkok, el 16% de las de Yangoon y un 15% de las chinas en Singapur (Jones, 2004, p. 49 ss.). La cohabitación informal es todavía poco corriente incluso en el sudeste asiático, y si existe, es fundamentalmente como transición hacia el matrimonio.

4. Envejecimiento y fecundidad inferiores al nivel de reproducción

En 2000-2005, “las regiones más desarrolladas”, según las Naciones Unidas, distaban de reproducirse demográficamente, con una tasa total de fecundidad (TTF) de 1,56. Los Estados Unidos son la única excepción importante, con una tasa de 2,11 (UNFPA, 2004). Esta excepción se debe fundamentalmente a la fecundidad de las mujeres hispanas inmigrantes que tenían en promedio 2,98 hijos en 1999, en contraste con las mujeres euroamericanas (1,85 hijos), o con las afroamericanas (2,15 hijos) (Hacker, 2000, p. 14). Muy por debajo del nivel de reproducción se encuentran también la Europa post comunista —Rusia, con una tasa de 1,14, y Bulgaria y Latvia con la más baja, 1,10—, y China y Tailandia en Asia. En la región de América Latina y el Caribe, la tasa es de 2,53 y solo en Cuba (1,55), Puerto Rico (1,89) y Trinidad y Tabago (1,55) se registran tasas por debajo del nivel de reproducción.

Este problema es considerado con preocupación por políticos y demógrafos europeos, sobre todo por sus consecuencias en el envejecimiento y la inminente carga que implican las pensiones y la atención de los ancianos. De la población de la Unión Europea, un 22%

tienen 60 años o más. Pero si se compara con períodos previos de amenaza de disminución de la población —en Alemania, Suecia e Inglaterra en la década de 1930 y en la Europa del este comunista en los años sesenta—, no se han hecho mayores esfuerzos por revertir la tendencia.

En contraste con las mujeres de los países llamados en desarrollo, que todavía tienen más hijos de los que quisieran —en promedio, 0,8 hijos más (UNFPA, 2004) —, las mujeres de Europa occidental tienen menos. Las cohortes de nacimientos en Europa a comienzos de los años setenta deseaban en promedio algo más de dos hijos, excepto las alemanas que deseaban algo menos (encuestas de fecundidad y familia). Con las proyecciones demográficas actuales, el déficit de hijos puede ser de hasta 0,7 o 0,8 hijos por mujer en países como Italia y España (Eurostat, 2002, cuadro I.1). El no desear más hijos tiende a derivarse de una secuencia de prioridades: primero educarse, después conseguir un trabajo, luego establecerse profesionalmente. Encontrar un compañero con quien tener hijos a menudo se ubica después de toda esa secuencia, y no siempre se logra. Alternativamente, puede llegar demasiado tarde para tener dos hijos o más.

5. ¿Un mundo o varios?

¿Dónde nos han conducido los cambios de largo plazo y los recientes? ¿Puede afirmarse que, pese a la persistencia de importantes diferencias, el modelo de familia ha llegado a asemejarse más en el mundo? Con respecto a las variables investigadas, la respuesta a esa pregunta es negativa.

Los conjuntos de relaciones y prácticas estudiadas, complejos y multifacéticos, no facilitan realizar mediciones precisas. En el caso de la fecundidad, es posible cierta precisión cuantitativa, aunque los datos históricos contengan un margen de error. Contrastando las tasas de fecundidad de los países más grandes del mundo con estimaciones tempranas (diferentes) para el África subsahariana y América Latina en los años 1896-1900, 1950-1955 y 1995-2000, se obtiene un máximo de diferencia a mediados del siglo XX. De las comparaciones de los años 1900 y 2000 se logran resultados más bien mixtos, con una desviación estándar mayor o menor para 1996-2000 que para 1896-1900, dependiendo de las estimaciones para el primer período. El coeficiente de variación, con que se mide la dispersión relativa con respecto a la media, fue consistentemente superior para 1996-2000 bajo cualquier estimación (Therborn, 2004, cuadro 8.8).

El alcance todavía limitado de la revolución sexual y de las parejas informales no ha conseguido, indiscutiblemente, la convergencia del

orden sociosexual de todo el globo. Una vez más, las trayectorias parecen más bien divergentes hacia el matrimonio todavía casi universal y el estricto control de la sexualidad legítima en Asia, por una parte, y hacia la tendencia occidental de las últimas décadas, con menos matrimonios y relaciones sexuales más informales, por otra.

El futuro del patriarcado es algo diferente. Los cambios radicales en la multitudinaria región nuclear del patriarcado, Asia oriental, y el acercamiento de Europa con el continente americano en cuanto a una familia postpatriarcal —aunque de modo alguno igualitaria en cuanto a género—, son tendencias importantes de convergencia. Dado que los derechos de las hijas, hermanas y viudas en las regiones septentrionales de Asia del sur son ahora —en términos relativos— probablemente algo mejores que los de sus correspondientes europeas en 1900, la tendencia convergente parece resultar más difícil. Si es así, la mayor razón directa para el convergente debilitamiento del patriarcado ha sido la solución específica que la Segunda Guerra Mundial tuvo en Japón y China, y sus consecuencias.

E. Mirando al futuro

1. El lugar del matrimonio

A pesar de algunas opiniones provincianas en Europa occidental (Giddens, 1992; Beck-Gersheim, 1998; Lewis, 2001), la familia y el matrimonio no están desapareciendo ni convirtiéndose solo en otro ejemplo de relación social. Siguen siendo la institución dominante de las relaciones sexuales y generacionales en el mundo, y es muy probable que continúen siéndolo en el futuro próximo, pues han quedado insertos en una complejidad respecto de la constitución de parejas y de las generaciones. Sin embargo, esto no es tanto una novedad como un retorno a la complejidad que existía antes de la estandarización industrial de las relaciones familiares a mediados del siglo XX, especialmente en Europa occidental y en el continente americano.

En el Reino Unido, por ejemplo, en 1981 habían vuelto a registrarse las proporciones monoparentales inglesas de 1551-1705 (Wall, 1989, cuadro 5). En el año 2000, en Europa occidental había tantas mujeres al término de su período fértil que nunca se habían casado como en 1900 (Hajnal, 1965, p. 102; EUROSTAT, 2002, cuadro F11). Entre las cohortes de nacimientos en Suecia, el 66% de los hijos nacidos entre 1980 y 1983 vivían con ambos padres a los 16 años de edad, cifra semejante a la de 1900-1909: 69% (SCB, 1992, p. 34; 2000, p. 55). El reciente aumento de uniones

informales y de nacimientos extramaritales en América Latina todavía no alcanza los niveles de Bahía a mediados del siglo XIX (Borges, 1992) o de México en 1900 (McCaa, 1994, p. 30). Los nacimientos extramaritales en Europa pueden haber alcanzado ahora las proporciones andinas de mediados del siglo XX, pero todavía son inferiores al modelo típico del Caribe (Consejo de Europa, 2001, cuadro 3.2; Hartley, 1975, cuadros 2-3).

Aunque es verdad que el divorcio se ha convertido en un fenómeno normal en Europa y América del Norte, en la segunda mitad del siglo XX se ha presenciado, por otra parte, la estabilización del matrimonio musulmán. La espectacular tasa de divorcio entre los musulmanes del sudeste malayo que, alrededor de 1950, alcanzaba a 20 por mil en la actual Malasia y a 15 por mil en Indonesia, se puede comparar con la tasa de 3,5 por mil en los Estados Unidos en esos años, que descendió a 2,8 y 1,5 por mil, respectivamente, alrededor de 1985. También en Egipto, Irán y Turquía puede observarse una tendencia descendente (Jones, 1994, cuadro 5.8; Naciones Unidas, 2001, cuadro 25). Y en comparación con la incidencia previa de fallecimientos, el divorcio es claramente una “alteración” menor.

El celibato ha sido siempre una opción en Europa occidental, pero el aumento de personas que viven solas en Europa exige ser explicado previamente. Solo en una proporción menor es una alternativa a la vida en familia. No es el caso de viudos o viudas, de los jóvenes que dejan la casa parental para establecer una familia propia, ni la soltería “friccional” del período comprendido entre el término de una pareja y el comienzo de una nueva. Entre los hogares de la Unión Europea en 2000, el 12% eran hogares de una sola persona, de las cuales un 5% tenían más de 65 años y 2% menos de 30 años (Comisión Europea, 2003, p. 179). En cada país de América Latina, con excepción de Uruguay, existe hoy más población en hogares con nueve o más personas que en hogares de una sola persona (CEPAL, 2004b, cuadro 126).

2. Familia y política

Si bien el mundo no es tan novedoso como algunos expertos pretenden escribirlo, no cabe duda que los modelos familiares han cambiado en algunos aspectos de trascendental importancia. El desmantelamiento o el asedio al patriarcado y la afirmación de la igualdad de sexos y de géneros no tienen precedentes históricos y, por lo menos a un nivel global, parecen ser irreversibles aunque no se descarten algunos retrocesos regionales. Con el término de las tierras familiares y la desaparición o la progresiva marginalidad de los oficios familiarmente

transmitidos, el patriarcado se encuentra sin una base económica sólida. Asimismo, han aparecido modelos de fecundidad nuevos y divergentes.

Es posible que el actual funcionamiento del orden sociosexual tenga consecuencias en el futuro esquema de poder mundial. La población del mundo, con mayor proporción de adultos mayores pero, probablemente, decreciente en números globales, debilitará la posición económica y también política de Europa y Japón, dando ventaja a unos Estados Unidos demográficamente más vigorosos. Es verdad que una fecundidad inferior al nivel de reproducción ya se ha presentado en épocas anteriores y ha sido revertida, pero existen muy pocas señales empíricas de una posibilidad de este tipo. Los problemas de África pasarán probablemente a ocupar un lugar más central en la política mundial dado el peso creciente de su población. Gracias a su crecimiento tanto económico como demográfico, China e India alcanzarán importantes posiciones de poder. No cabe esperar muchos cambios en cuanto a la posición de América Latina en el mundo.

Es probable que el envejecimiento y las relaciones intergeneracionales, en general, pasen a convertirse en asuntos fundamentales durante el siglo XXI. La política de pensiones ya ha sido puesta en el debate en América Latina antes que en Europa. La atención de los adultos mayores y los papeles relativos de la familia y el Estado, en este sentido, también han pasado a formar parte de la discusión. En Europa occidental se ha ampliado el Estado de bienestar en esa dirección. En China, mediante la Ley de 1996 de protección a los derechos e intereses de los ancianos, se asignaron obligaciones a los miembros más jóvenes de la familia (Palmer, 2000). De igual modo, ya se vislumbra la adaptación de la vida social a la presencia de tres grandes generaciones: hijos, adultos y adultos mayores. Para una minoría de países latinoamericanos, actualmente el envejecimiento se está convirtiendo en un tema de debate. Mientras el hemisferio en su conjunto tiene apenas un 9% de población de 60 años o más, Uruguay tiene un 17%, Cuba, un 15% y Argentina, un 14% (CEPAL, 2004b, cuadro 123).

Los hábitos sexuales han cambiado en todos los sentidos a lo largo de la historia y pueden perfectamente volver a hacerlo, aunque por el momento cabe esperar una extensión de las prácticas sexuales en Asia. Vale la pena destacar que, junto con sus efectos de emancipación, la revolución sexual no ha tenido ningún efecto notorio, incluso en las zonas de mayor éxito, sobre la violencia sexual y la comercialización del sexo. Existe al contrario, quizás por razones exógenas, un creciente tráfico sexual entre las mujeres; en Europa, con nuevos aportes de Europa oriental, y en Asia oriental, con el aporte proveniente de las regiones rurales interiores de China, Tailandia, Viet Nam y otros países.

Por otra parte, los sistemas familiares en el mundo han cambiado, pero todos conservan características distintivas y enfrentan diferentes desafíos. Un problema importante para los europeos es cómo combinar la familia con el trabajo fuera de casa, ahora que el muro del género que rodeaba a los hogares se ha derrumbado definitivamente. Se trata de un problema de bienestar individual, dado que actualmente existe un déficit de nacimientos en relación con las preferencias de las mujeres y de los hombres fértiles. Y hay también un problema público sobre el futuro equilibrio generacional. El dilema se agrava debido a la creciente presión competitiva sobre los europeos para que trabajen más horas por semana y por año. Responder a este dilema de trabajo y familia requiere amplios servicios que permitan atender a los menores de edad, permisos parentales y otros tipos de apoyo y flexibilidad del mercado laboral para los padres.

En las plazas fuertes que aún conserva, el patriarcado está siendo socavado por el aumento de la edad al casarse de las mujeres, en especial en Asia occidental-África del norte, impulsado por la educación femenina. El ejemplo más llamativo es Irán, donde la revolución islámica rebajó a 9 años la edad legal de matrimonio de las niñas, pero donde la edad real de los matrimonios pasó de 19,5 a 22 años en 2000 (Irán, 2000-2001, cuadro 2.24). En India y Bangladesh todavía se casa a la mayoría de las niñas antes de los 20 años, pero la edad de matrimonio se incrementa claramente, haciendo más difícil el control parental (Kumari, 2004). Por otra parte, el retroceso fundamentalista exige de hecho controles más estrictos de la sexualidad, sobre todo respecto de las mujeres. Es probable que el debilitamiento del patriarcado de Asia occidental y Asia del sur-África del norte, si tiene éxito, se traduzca en un sistema familiar más semejante al de Asia oriental actual que al europeo. El poder masculino en África se encuentra más debilitado por la grave crisis económica y sus efectos de comercialización de las relaciones sociales que por la educación de las mujeres. En algunas partes del continente se están alcanzando valores cercanos a los afrocriollos del Caribe.

En América Latina, el retorno a las parejas informales trae a primer plano cuestiones de autonomía económica de las mujeres y de la capacidad y recursos de las madres solas o con relaciones inestables para hacerse cargo de sus hijos bajo las actuales exigencias de educación. Mientras que en algunos países de América Latina se aprecia una clara ventaja educacional femenina, la alta proporción de mujeres sin ingreso propio debe ser motivo de preocupación. Existe además una contradicción inherente al lazo conyugal informal, por una parte, y la generalizada dependencia intergeneracional en los hogares extendidos, por otra. El problema se acentúa ante la frecuente falta de subvenciones adecuadas para quienes más las necesitan.

3. Complejidad, contingencia y contradicciones

Los actuales modelos y tendencias de la familia pueden resumirse en tres palabras: complejidad, contingencia y contradicción. Complejidad, en el sentido de la coexistencia y entrelazamiento de las formas familiares; contingencia de relaciones, debido a las opciones y accidentes que siguen al debilitamiento de la regulación institucional; y contradicción entre preferencias, situaciones y recursos. La familia es una de las instituciones y uno de los acontecimientos más importantes que modelan el curso vital de los individuos, y pesa considerablemente tanto sobre los parámetros del poder mundial como sobre la política interna en la mayoría de los países. La persistente importancia de la familia no debe sorprender. Se trata, después de todo, del vínculo entre dos instintos básicos del género humano: sexo y poder.

Bibliografía

- APOYO Opinión y Mercado S.A. (2003), *Perfiles zonales de Lima metropolitana 2003*, Lima.
- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1978), *Informe sobre el desarrollo mundial 1978*, Nueva York, Oxford University Press.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1998), *Was kommt nach der Familie?*, Munich, Beck.
- Binstock, H. (1998), “Hacia la igualdad de la mujer: avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 24 (LC/L.1126), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Borges, D. (1992), *The Family in Bahia, Brazil, 1870-1945*, Stanford, Stanford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- (2004b), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2224-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.04.II.G.1.
- Comisión Europea (2003), *Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003*, Bruselas.
- Consejo de Europa (2001), *Recent Demographic Developments in Europe*, Estrasburgo.
- Chesnais, Jean-Claude (1992), *The Demographic Transition*, Oxford, Clarendon Press.
- Devos, I. (1999), “Marriage and economic conditions since 1700: the Belgian case”, *Marriage and Rural Economy*, I. Devos y L. Kennedy (eds.), Gante, BREPOLIS.
- Eurobarometer* (1996), No 45, Bruselas, Comisión Europea.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (2002), *Statistiques sociales européennes. Démographie*, Luxemburgo.

- Flora, Peter y otros (1987), *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Giddens, Anthony (1992), *The Transformation of Intimacy*, Cambridge, Polity Press.
- Glendon, Mary Ann (2001), *A World Made New*, Nueva York, Random House.
- Guzmán, J. y otros (eds.) (1996), *The Fertility Transition in Latin America*, Oxford, Clarendon Press.
- Hacker, Andrew (2000), "The case against kids", *New York Review of Books*, N° 19, Nueva York.
- Hajnal, J. (1965), "European marriage patterns in perspective", *Population in History*, D.V. Glass y D.E.C. Eversley (eds.), Londres, Edward Arnold.
- Hartley, Shirley Foster (1975), *Illegitimacy*, Berkeley, California University Press.
- Heaton, Tim, Renata Forste y Samuel Otterstrom (2002), "Family transitions in Latin America: first intercourse, first union and first birth", *International Journal of Population Geography*, vol. 8, N° 1, New Jersey, John Wiley & Sons.
- Htun, Mala (2003), *Sex and the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Gavin (2004), "Not "when to marry" but "whether to marry": the changing context of marriage decisions in East and Southeast Asia", *(Un)tying the Knot: Ideal and Reality in Asian Marriage*, Gavin Jones y Kamalini Ramdas (eds.), Singapur, Asia Research Institute (ARI)/National University of Singapore (NUS).
- Kumari, Ranjana (2004), "Indian marriages: economic independence and changing power relations", *(Un)tying the Knot: Ideal and Reality in Asian Marriage*, Gavin Jones y Kamalini Ramdas (eds.), Singapur, Asia Research Institute (ARI)/National University of Singapore (NUS).
- Leete, R. e I. Alam (eds.) (1993), *The Revolution in Asian Fertility*, Oxford, Clarendon Press.
- Lewis, Jane (2001), *The End of Marriage?*, Cheltenham, Edward Elgar.
- McCaa, R. (1994), "Marriageways in Mexico and Spain", *Continuity and Change*, vol. 9, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press, mayo.
- Naciones Unidas (2001), *Demographic Yearbook 1999*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.01.XIII.1.
- Palmer, M. (2000), "Caring for young and old: developments in the family of the People's Republic of China, 1996-1998", *The International Survey of Family Law*, A. Bainham (ed.), Bristol, Jordan.
- SCB (Statistics Sweden) (2002), *Statistisk Årsbok 2002* (Statistical Yearbook), Estocolmo.
- ____ (2000), *Barn och deras familjer 1999*, Estocolmo.
- ____ (1999), *Befolkningsutvecklingen under 250 år*, Estocolmo.
- ____ (1992), *Levnadsförhållanden nr 71*, Estocolmo.
- Statistical Center of Iran (2000-2001), *Statistical Yearbook*, Teherán.
- Therborn, Göran (ed.) (2006), *Inequalities of the World*, Londres, Verso.
- ____ (2004), *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*, Londres, Routledge.
- ____ (2003), "Dimensions and processes of global inequalities", *The Moral Fabric in Contemporary Societies*, G. Skapska y A.M. Bukowska (eds.), Brill, Leyden.
- ____ (1999), *Globalizations and Modernities. Experiences and Perspectives of Europe and Latin America*, Estocolmo, Forskningsradsnamnden.

- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Estado de la población mundial 2004*, Nueva York [en línea] <http://www.unfpa.org/swp/2004>
- Wall, R. (1989), "Leaving home and living alone: an historical perspective", *Population Studies*, vol. 3, N° 3, Londres, Population Investigation Committee.
- Wellings, K. y otros (2001), "Sexual behaviour in Britain: early heterosexual experience", *The Lancet*, vol. 358, N° 9296, Londres, Elsevier.
- Wylie, K. y otros (1997), "The United Kingdom of Britain and Northern Ireland", *The International Encyclopedia of Sexuality*, R. Francoeur (ed.), vol. 3, Nueva York, Continuum.

Capítulo II

Cambios en el paradigma del trabajo remunerado e impactos en la familia

Martín Hopenhayn¹

A. El ocaso de un ciclo

Un rasgo clave de la modernidad es la centralidad del trabajo, entendido este como eje de la integración social, sentido para la vida personal, espacio privilegiado de la participación ciudadana y motor del progreso material. El mundo del trabajo disciplina a los sujetos en la organización del tiempo y el esfuerzo, los articula con otros y en fin, expande la racionalidad moderna —productiva, pero también burocrática. Con la modernización se retomó la idea del trabajo como eje del progreso social y el contrato social, y de la relación entre aportes y retribuciones.

Hoy se cuestiona este paradigma de la centralidad del trabajo en la integración social. Crece allí la tensión entre la centralidad simbólica del trabajo y un mundo en que este se va haciendo más discontinuo y escaso. Según Zygmunt Bauman, “despojado de su parafernalia escatológica y separado de sus raíces metafísicas, el trabajo ha perdido la centralidad que le fue asignada en la galaxia de los valores dominantes de la era de la modernidad sólida y el capitalismo pesado. El ‘trabajo’ ya no puede

¹ Filósofo, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

ofrecer un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida” (Bauman, 2003, p. 149).

El cambio paradigmático no solo se refiere a la menor centralidad del trabajo en el ordenamiento de las relaciones sociales. También alude a lo que ocurre dentro del propio mundo laboral. Allí, el trabajo se desagrega en escalas más pequeñas y menos mecánicas mediante “deslocalización” de procesos, producción de partes y programas computacionales, trabajo de grupo, rotación de labores y gestión compartida. El desarrollo tecnológico y las exigencias de productividad alteran las rutinas productivas, la división entre trabajo manual e intelectual (o entre trabajo mecanizado y trabajo creativo), las formas de gestionar y organizar los procesos de producción, y la relación entre oferta y demanda de trabajo. La empresa se descentra y con ello se altera también el lugar del trabajo. Por efecto de la globalización y el “informacionalismo”, la gestión y organización en las unidades productivas cambia radicalmente y torna más incierto el estatus del trabajo.

En los países industrializados, allí donde están más difundidas las nuevas formas de organización productiva e innovación tecnológica, tiende a desaparecer el empleo agrícola, a bajar significativamente el empleo industrial tradicional y propenden a aumentar los servicios de producción y servicios sociales. A esto se agrega el rápido incremento de puestos ejecutivos, profesionales y técnicos, la formación de un proletariado de cuello blanco, compuesto por oficinistas y vendedores, y finalmente, el crecimiento simultáneo, en los extremos alto y bajo, de la estructura ocupacional (Castells, 1996, vol. 1, p. 257). Esta recomposición del trabajo descentra la división tradicional que giraba en torno de tres sectores productivos (agrícola, industrial y de servicios), rompe con la relación lineal entre cuello blanco y movilidad social ascendente, y sobre todo liquida la idea de que el desarrollo tecnológico, difundido en las prácticas laborales, reduce las brechas de ingresos y hace confluir los extremos hacia una mayor homogeneidad en capacidades y trayectorias laborales.

Al mismo tiempo, proliferan expertos en organizaciones que asesoran a Estados, empresas y otras instituciones sobre cómo cambian y deben cambiar las formas de organizar el trabajo, a fin de capitalizar las nuevas tecnologías en saltos de productividad y mayor gratificación. El tipo de cultura organizativa que promueven, y que adquiere un tinte casi profético en boca de los “gurús” de la nueva cultura organizacional (Drucker; Toffler; Negroponte, entre otros), responde fuertemente a lo que podríamos llamar un paradigma postmoderno: flexibilización en buen y mal sentido (mayor autonomía, pero también menor estabilidad), formación de grupos ad hoc en lugar de la inamovible división de trabajos y funciones, mayor estímulo a la creatividad y la innovación, entre otros rasgos.

Actualmente, el destino del trabajador oscila entre la autonomía y la fragilidad. Por una parte, campea la imagen postmoderna —o globalizada, o informacional— del experto en programas de computación, joven y exitoso, que decide sobre su horario y estilo de trabajo; por otra, la imagen inquietante del empleo flexible coloca a millones de trabajadores en manos de operaciones a distancia que ellos no conocen, sea de especulación financiera o de “megafusiones” corporativas. En teoría, la ingeniería social y la gestión empresarial proclaman, entusiastas, la posibilidad *ad portas* de conciliar la competitividad con la creatividad. Pero en la práctica la bisagra se abre hacia ambos lados: la creatividad irreverente de los nuevos “analistas simbólicos”, y los “desempleados tecnológicos” que vagan a la deriva entre agencias de empleo, seguros sociales y estrategias de supervivencia.²

La combinación de “informacionalismo” y globalización produce una serie adicional de descentramientos. Estos contradicen el sentido común arraigado en el mundo laboral:

- En primer lugar, se rompe la unidad entre el espacio del trabajo y la propiedad sobre sus productos, dado que una empresa puede desparramar por el mundo, según conveniencia en costos laborales e impositivos, las partes que componen los productos que merca dea.
- En segundo lugar, y por la misma razón, se rompe la unidad geográfica empleador-empleado, y por lo tanto el espacio-país como unidad jurídico-económica.
- En tercer lugar, se rompe la unidad espacial como lugar de producción completa de los objetos, a medida que se fragmenta la producción en partes que pueden producirse en distintos puntos del planeta.
- Y finalmente, se rompe la unidad de pertenencia estable del trabajador a la empresa, sobre todo si se consideran las

² Robert Reich acuñó el término “analistas simbólicos” para referirse a una creciente masa de trabajadores, en general, profesionales, que logran valorizar altamente sus capacidades intelectuales, se insertan con facilidad en la sociedad-red, trabajan solos o en pequeños equipos, hacen de la creatividad su gran ventaja comparativa y se relacionan con pares en todo el planeta. Según Reich, los analistas simbólicos “rara vez entran en contacto con los beneficiarios últimos de su trabajo (...) trabajan con colegas o socios más que jefes o supervisores (...) tienen ingresos variables que dependen de la calidad, originalidad y velocidad con que resuelven, identifican y reformulan nuevos problemas (...) sus carreras no son lineales ni jerárquicas (...) pueden adquirir grandes responsabilidades y manejar una enorme cantidad de dinero desde muy jóvenes” (Reich, 1992).

expectativas y trayectorias del modelo de trabajador del conocimiento que encarna el espíritu del informacionalismo (y de la posmodernidad).

Este nuevo modelo de trabajador trae bajo el brazo un sentido distinto de empresa, de organización y rutinas laborales. Es postmoderno por cuanto valora la movilidad, el desarraigo, la variación, la informalidad, la desjerarquización, la individualidad, la creatividad y el desplazamiento entre múltiples interlocutores; y resiste visceralmente las formas de trabajo consagradas en la vida moderna —mecánicas, ritualistas, reiterativas, verticales, estables y burocratizadas. Es globalizado, porque no conoce fronteras territoriales y suele operar en la esfera transnacional de la economía. Y es “informacional”, porque su campo es la rápida capitalización de la información, el uso intensivo de redes informáticas y la promoción de nuevas formas de gestión basadas en la lógica de redes. Su fuente de gratificación laboral es más estética que ética, vale decir, el sentido que le imprime a su trabajo tiene más que ver con el placer de la individuación que con el compromiso con los otros.

Una “cultura organizacional” emerge y resume la relación entre las corrientes postmodernas, por una parte, y el aluvión de cambios recientes en la organización del trabajo, por otra. No solo se trata de nuevas herramientas de gestión, organización y competitividad empresarial, pues además este conjunto de herramientas se condensa en un discurso organizacional que viaja por el mundo exaltando sus propias bondades, penetra en las mallas curriculares de las universidades, une a los microeconomistas con los estudiosos de las teorías organizativas, ocupa titulares de prensa en todas partes, copa la oferta de empresas consultoras que aseguran incrementos millonarios de utilidades vía “racionalización organizacional”, y finalmente se cuela en el lenguaje cotidiano de la gente.

Pero no todo es tan auspicioso. La reorganización del trabajo produce vulnerabilidades en la interdependencia y pone la precariedad como contrapartida de la plasticidad. Se expanden oportunidades para los analistas simbólicos, pero se reducen en mayor medida los puestos de trabajo en los sectores tradicionales, dado que el nuevo sector no es intensivo en mano de obra sino en tecnología, y por ello no puede absorber a los expulsados de la industria y de los servicios (Rifkin, 1999). El único sector que puede jactarse de un horizonte en expansión es la pequeña élite de empresarios, científicos, operadores financieros, técnicos, programadores, asesores y profesionales incorporados al mundo informatizado.

Si en fases previas de la modernización, las fábricas absorbieron la fuerza de trabajo expulsada del mundo agrícola, y más tarde los servicios y la burocracia estatal absorbieron a los trabajadores expulsados de las

fábricas por la automatización industrial, hoy no parece existir un nuevo sector con la misma capacidad de reciclar por un lado a los que expulsa por el otro. No parece cumplirse la premisa de que los cambios en la economía destruyen pero crean en igual o mayor proporción. Esto se hace evidente si se considera que quienes participan del nuevo paradigma globalizado-informacional son una minoría: “las grandes empresas transnacionales no son más que unas 53 mil y no emplean a más de 170 millones de trabajadores, pero cuentan con 40% del producto bruto y al menos dos tercios del comercio internacional” (Castells, 2002).

El mismo Castells sostiene que en la transición hacia una sociedad informacional y una economía global, asistimos al deterioro ampliado de las condiciones de vida y trabajo para la clase trabajadora. Esto incluye el aumento del desempleo estructural en Europa, el descenso de los salarios reales y el incremento de la desigualdad e inestabilidad laboral en los Estados Unidos, el subempleo y la segmentación escalonada del trabajo en Japón, la informalización y degradación de la mano de obra urbana de creciente incorporación en países en desarrollo, y la marginación en aumento de la mano de obra agrícola en economías estancadas y pobres (Castells, 1996, vol. 1, p. 303).

Todo lo anterior forma parte de una nueva tendencia que rompe el sentido común moderno, según el cual el crecimiento económico y el del empleo iban de la mano. Hoy esta relación ya no es clara en el nuevo paradigma productivo. A modo de ejemplo, entre 1970 y 1992 la economía japonesa creció un 173% y el empleo solo un 25%, cifras que para los países de la Unión Europea fueron del orden de 81% y 9%, respectivamente (Castells, 1996, vol. 1, p. 285). El caso norteamericano es menos disociado (su economía creció en términos reales un 70% y el empleo un 49%), porque proliferaron muchos empleos de baja productividad y bajos salarios, y se ensanchó así la brecha salarial. Como advierte Eugenio Ortega, el proceso de crecimiento basado en alta innovación tecnológica, sobre todo en tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), conlleva una tendencia en que el crecimiento es más independiente que nunca del trabajo humano (Ortega, 2002, p. 104).

Mientras la noción lineal-moderna hacía suponer que el desarrollo de las fuerzas productivas conduciría en similar proporción a un mejoramiento universal del bienestar, por efecto de una mayor productividad laboral, lo que ocurre con el nuevo paradigma global es que si por arriba genera enormes saltos productivos, por la base vuelve precario el empleo, aumenta la brecha entre salarios y exacerba el desempleo tecnológico. El desarrollo productivo y la innovación tecnológica dejan de ser el centro desde donde se construyen los mecanismos de inclusión social.

Esta asincronía constituye uno de los principales descentramientos postmodernos, y su impacto no es unívoco. O bien implica el aumento del índice de excluidos del mundo del trabajo y, con ello, un acentuado cambio en la relación entre activos y pasivos de la sociedad, con los consiguientes conflictos que este cambio encierra en términos de solidaridad intergeneracional o entre clases; o bien, el crecimiento sin empleo como promesa de que todos podremos acceder al bienestar material sin tener que vender nuestra fuerza de trabajo al mercado, y disfrutar más de la vida que elegimos libremente; o bien, una creciente división entre excluidos pauperizados e incluidos liberados; o bien, una mezcla de todo lo anterior. El lado diáfano y sombrío crece o se achica según el ojo que evalúa la realidad social de referencia.

En términos de organización social, esta disociación entre crecimiento y empleo tiene varias consecuencias problemáticas. En primer lugar, debilita la capacidad negociadora de la fuerza de trabajo en la medida que parte de esta se hace prescindible para la generación de riqueza de las empresas. En América Latina, la expresión institucional más clara de este proceso es la precarización laboral, vale decir, modelos de flexibilización con un impacto muy negativo en la seguridad y estabilidad laborales. En segundo lugar, le plantea problemas al Estado, que debe enfrentar demandas crecientes de la masa de desocupados “estructurales” y reformular su responsabilidad para garantizar un piso mínimo de ingresos a quienes quedan al margen del aparato productivo. En tercer lugar, la pérdida de centralidad del trabajo en la integración social tiene como sustituto el consumo; pero el consumo es más segregado, vale decir, desintegra a la vez que integra. Y finalmente, la ciudadanía pierde uno de sus campos privilegiados de participación —su adscripción productiva—, con lo que la articulación entre lo social y lo político, y entre lo privado y lo público, también tiene que reconstruirse sin un centro claro de gravedad.

Todo esto ocurre de manera segmentada según el nivel de productividad y, sobre todo, si comparamos entre países ricos y no ricos. En algunos países europeos, la reducción de la jornada laboral se ve simultáneamente como tiempo liberado para actividades que cada cual decide autónomamente, y como pérdida de sentido y pertenencia que genera frustración y desencanto (Ortega, 2002, p. 104). Visto con los ojos de un utopista del siglo XIX, la tendencia de estos países industrializados materializa la idea largamente acariciada de trabajar menos y disfrutar de mayor autonomía y tiempo libre: en Francia, el promedio de horas trabajadas en 1997 fue de 1.656 y en Alemania fue de 1.610 horas en 1990, lo que implica una reducción paulatina de las jornadas laborales. En cambio en un país en

desarrollo “exitoso”, pero no rico, como es Chile, según una Encuesta de la Dirección del Trabajo, en 1999 los trabajadores dependientes trabajaron un promedio de 2.517,84 horas (Silva, 2001). En países con sindicatos debilitados, con un Estado social cuestionado, con alto desempleo y un modelo de modernización orientado de preferencia a lo que dictamina el mercado, la flexibilización puede significar baja protección laboral, más precariedad en el empleo y, consecuentemente, mayor disposición a trabajar más con tal de no quedar condenado a la exclusión.

En el caso latinoamericano, una de las manifestaciones más masivas en el último tiempo ha sido la expansión de formas más flexibles de trabajo —trabajadores subcontratados, temporeros, trabajadores a domicilio, subcontratistas, entre otros—, donde se “normalizan” dentro del sector formal de la economía empleos no asalariados y a la vez muy carentes de regulación institucional (Silva, 2001, pp. 79-80). A esto se agrega una tendencia aún más masiva en América Latina: durante la década de 1990, 7 de cada 10 empleos generados en la región surgieron del sector informal, donde en promedio los ingresos son muy bajos y no existen mecanismos de protección social ni de negociación institucionalizada.

Pasamos del ámbito de los explotados al de los excluidos. Porque mientras los explotados “están integrados, se organizan y desarrollan sus acciones colectivas como actores sociales con cierta identidad clasista (...) los excluidos del sistema productivo moderno, por el contrario, son aquellos que deben realizar servicios personales sin exigencias técnicas sofisticadas, con jornadas laborales a tiempo parcial, sin organización, con bajos ingresos y fácilmente reemplazables (...) también se encuentran aquellos desempleados de larga duración que no entran en el sistema productivo ” (Ortega, 2002, p. 107). Si antes el trabajo capitalista era denostado por los críticos de la alienación, hoy gran parte de la crítica al sistema reivindica los buenos y viejos tiempos del pleno empleo.

B. Impactos en la familia

El cambio en las condiciones y formas de trabajo guarda cierta sincronía con cambios en la estructura familiar en América Latina (véase el gráfico II.1). En las últimas dos décadas se registran caídas muy pronunciadas en la tasa de fecundidad de las mujeres (salvo el caso de la maternidad adolescente), una reducción en el porcentaje de familias basadas en el modelo biparental nuclear clásico, y un aumento en la proporción de familias uniparentales, familias sin hijos, familias extendidas y compuestas. Por otra parte, el empleo femenino se incrementa

también de manera rápida en algunos países más que en otros.³ Además, los hijos tienden a permanecer más tiempo en los hogares parentales, debido a las dificultades crecientes que enfrenta el empleo juvenil y a las mayores exigencias educativas para acceder a buenos puestos de trabajo. Familias de jefatura diversa, con menos niños, pero con hijos mayores que permanecen en el hogar, probablemente implican cambios radicales en la vida en el interior de los hogares.

Por ello, cuando consideramos el impacto en las familias del cambio en el paradigma del trabajo, no podemos desconocer que las familias mismas también se han transformado profundamente, sobre todo en cuanto a la participación de la mujer en el mundo laboral. No obstante, cuando se compara por quintiles de ingreso, la norma en los países latinoamericanos es que a menor ingreso familiar, mayor es el nivel de dependencia (más número de dependientes por cada proveedor). Esto obedece a dos fenómenos: menor tasa de participación femenina en los niveles de menores ingresos y mayor tasa de fecundidad en familias pobres que en el resto. Lo que hace suponer que elementos que podrían compensar la precarización laboral, como la mayor densidad de empleo remunerado en las familias, se dan con menos fuerza allí donde la precarización cobra su precio más alto, a saber, entre trabajadores informales o formales de baja especialización, cuyos hogares se ubican en los quintiles de menores ingresos.

Pero también cabe destacar que la mayor participación de la mujer en el empleo obliga a replantearse la distribución de roles por sexo y género dentro de las familias. En este punto, la transición marca más bien una asincronía: por una parte, el cambio en el ámbito productivo laboral con mayor empleo femenino, pero por otra, la persistencia de la cultura sexista, que sigue imponiendo a la mujer la responsabilidad de las tareas del hogar, aun cuando ya participe en el empleo remunerado. Así, “mientras se ha ampliado el acceso de la mujer al trabajo remunerado, lo que consume tiempo que tradicionalmente ella dedicaba a cubrir las responsabilidades familiares, no se ha producido un cambio equivalente en la redistribución del tiempo que los hombres dedican al trabajo y al hogar” (Sunkel, 2006). Además, en el propio empleo se da también una discriminación que castiga a las mujeres, ya que a igual nivel educacional

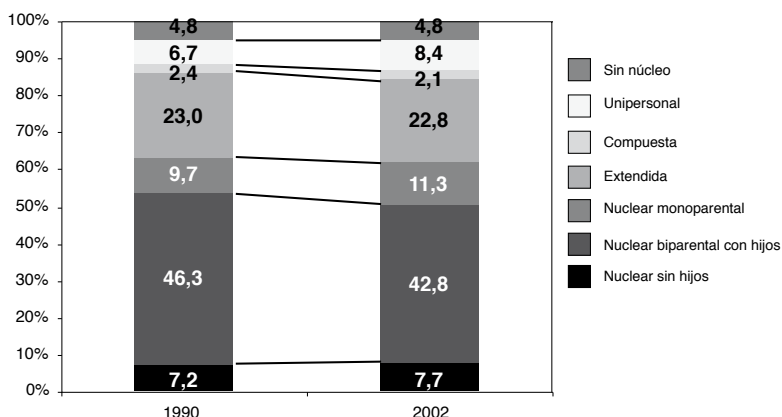
³ Así, “en la década del noventa se observa una clara tendencia en las familias nucleares biparentales a que ya no sea solo el hombre quien genera los ingresos familiares (...) en promedio para América Latina, la participación laboral del cónyuge aumenta en diez puntos porcentuales pasando de 37% en 1990 a 47,6% en el 2002 (...) en casi la mitad de las familias nucleares biparentales latinoamericanas la mujer ha dejado de ser una “ama de casa a tiempo completo” para ingresar al mercado laboral y constituirse en un nuevo aportante al ingreso familiar” (Sunkel, 2006).

perciben menos ingresos, tienen menor acceso a seguridad social (y más discontinuo) y mayor inestabilidad en el trabajo.

Esta situación de doble jornada laboral de la mujer y en condiciones más duras: ¿cómo se refleja en las relaciones cotidianas en el interior de la familia y en el hogar, tanto con el cónyuge (si lo hay) como con los hijos y las hijas?

Como plantea Guillermo Sunkel, la nueva relación trabajo-familia “genera conflictos en la socialización del rol sexual, el que se produce cuando los roles aprendidos por cada sexo en una cultura no coinciden con el desempeño cotidiano de los mismos; en la alternancia de roles, conflicto que se produce en los hombres que tienden a sentirse menos masculinos si comparten las tareas domésticas y en las mujeres que tienen complejos de culpa por pasar poco tiempo con sus hijos; en la competencia entre los cónyuges, conflicto que ocurre en mayor medida cuando es la mujer quien obtiene ventaja en la comparación, puesto que la educación tradicional enseña que es el hombre quien debe sustentar económicamente a la familia; y en la restricción de la vida social y el tiempo libre (...) la intensificación del conflicto trabajo-familia puede estar fundamentalmente determinado por las características del mercado laboral pero es al interior de la propia familia donde este se manifiesta con particular fuerza” (Sunkel, 2006). Por otra parte, la crisis del modelo tradicional de familia no solo se relaciona con la crisis del trabajo, sino con la modernidad y la modernización de las relaciones, donde destaca la velocidad del cambio entre generaciones, la secularización y relativización de los valores, la emancipación de la mujer, la “normalización” de las rupturas familiares en la vida cotidiana y en los referentes de comunicación de masas, entre otras.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES, PROMEDIOS SIMPLES): DISTRIBUCIÓN
DE LAS FAMILIAS Y HOGARES SEGÚN TIPO, ZONAS URBANAS, 1990–2002
(En porcentajes)



Fuente: Guillermo Sunkel, "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) 2006.

Tenemos, pues, por una parte, una cierta sincronía entre la mayor diversidad dentro de la estructura familiar, los cambios en su composición y la mayor participación femenina en el trabajo remunerado, y por otra, lo reseñado en la primera parte de este artículo en relación con los cambios en el paradigma laboral. Quisiéramos ahora aportar algunas conjeturas o preguntas sobre cómo puede repercutir el cambio en el paradigma organizacional del trabajo y en el modelo de trabajador actual (llámese post fordista, flexible, post industrial, informacional, o como se quiera), y sobre la familia.

1. Menor pertenencia organizacional y mayor énfasis en autonomía individual respecto de trayectorias laborales: ¿Se desplaza esto también hacia la familia o se compensa mediante la mayor pertenencia en la unidad doméstica? ¿El hogar se contagia de este creciente desarraigo de los individuos, u opera como reserva de pertenencia y continuidad, como mecanismo de compensación? ¿Cómo se concilian la mayor individuación en el trabajo con el privilegio de lo colectivo en la familia, la mayor valoración del dinero como conquista personal con el imperativo de socializarlo en la familia? Podríamos preguntarnos, por ejemplo, si existe una bi-causalidad que se retroalimenta en el aumento de los hogares unipersonales, debido a un modelo productivo en que el trabajador valora más su trayectoria individual que su adhesión a un grupo, más su movilidad que su pertenencia.

2. El gran contingente de trabajadores que quedan excluidos del mundo del trabajo, o confinados en los márgenes de informalidad, inestables, precarios y desvalorizados en aquello que podía constituir la base de su valoración como personas, con la sensación de que sobran: ¿cómo alteran las relaciones intrafamiliares?, ¿qué pasa con la legitimación de la autoridad del jefe de familia frente al resto de sus miembros?, ¿qué consecuencias tiene en las relaciones conyugales?, ¿opera la familia como una reserva de solidaridad, una red de apoyo ante esta precarización, o es la familia como una pantalla contra la que se descarga toda la negatividad que viene de esta precarización en el trabajo? Una hipótesis al respecto es que las familias donde los roles sexuales son menos rígidos, permiten mayor flexibilidad para adaptarse a estas contingencias y operar con menos estigmas en la contención frente a la catástrofe laboral (tanto por parte de los jefes de hogar como del resto de la familia). Otra hipótesis es que en la misma familia pueden ocurrir ambas cosas a la vez, un poco contradictoriamente: la familia como mecanismo de contención y apoyo, y como espejo del fracaso en el rol del proveedor (*breadwinner*). Por último, la situación es objetivamente mucho más dramática, o de mayor vulnerabilidad, cuando esta precariedad laboral afecta a mujeres jefas de hogar de núcleos familiares uniparentales.
3. La creciente incorporación de la mujer al empleo, con sus contradicciones entre más autonomía —por una parte—, pero menores remuneraciones (discriminación por género), persistencia de la cultura patriarcal dentro de la familia y la doble jornada laboral femenina, por otra: ¿es una bomba de tiempo en el interior de la familia?, ¿constituye una fase de tránsito para las rupturas familiares o para reformular de manera más democrática las relaciones intrafamiliares y la distribución de tareas en el hogar? Difícil resulta especular sobre los ritmos de actualización de la cultura en el hogar (sexista, machista) a la luz de los cambios en los roles productivos. En el caso de mujeres que generan ingresos por sobre cierto umbral que permiten algún nivel de autonomía, resulta más viable romper el núcleo conyugal cuando el trato intrahogar se disocia respecto de su aporte económico y sus nuevos roles extrahogar. Cabe preguntarse, también, si la discriminación en el empleo (salarial, de protección y de estabilidad) que padecen las mujeres influye en su relación con los hombres en su propio hogar. Finalmente, está la pregunta por el recambio intergeneracional, a saber, ¿en qué medida los hijos que crecen con modelos de roles femeninos menos tradicionales, internalizan valores distintos respecto de los roles productivos y en el hogar?

4. La difuminación del futuro por la mayor inestabilidad laboral y movilidad ocupacional, vale decir, la idea de discontinuidad presente-futuro en el mundo laboral, así como la menor duración en las relaciones dentro del trabajo debido al nuevo paradigma de rotación y flexibilización, ¿se replican en la percepción de la familia, donde el núcleo de permanencia supone el nexo de continuidad presente-futuro?, ¿condicionan que sean menos valorados los vínculos de larga duración, con su impacto en la familia?, ¿o también opera aquí la familia como el depósito de continuidad que se pierde en las trayectorias laborales? Difícil establecer una relación causal en este punto. Por una parte, en las encuestas de valores se sigue mostrando que la gente le asigna la mayor importancia en su vida. Por otra, existe hoy una tendencia general de secularización cultural que incide en la crisis de la familia nuclear tradicional.
5. La extensión de las jornadas laborales por efecto de una flexibilización poco protegida y por los rigores de la competitividad, junto con la generalización de familias donde padre y madre trabajan: ¿cómo afectan a las relaciones intrafamiliares?, ¿cómo restringen la disposición de tiempo de calidad compartido, de energía disponible para alimentar el afecto y la comunicación, de atención y procesamiento de los conflictos de los miembros y entre los miembros de la familia? Por otra parte, la vida dentro de la propia familia tiende también a la atomización a causa de nuevos patrones de sociabilidad. Los horarios hacen más difícil mantener el espacio común de comunicación a la hora de las comidas; la televisión se desplaza desde el espacio colectivo hacia los individuales y a puerta cerrada; las horas de escolaridad tienden a incrementarse; la llegada del computador privilegia la conversación a distancia y las brechas generacionales se acentúan, lo que ya va erosionando la calidad y cantidad del tiempo compartido. Por tanto, si los proveedores llegan al hogar más tarde, más estresados y estresadas, y con mayor presión desde el mundo laboral, resulta aún más difícil revertir esta tendencia a la atomización intrafamiliar que forma parte de la nueva modernidad.
6. La pérdida de centralidad del trabajo como lugar de reconocimiento simbólico, eje de la ciudadanía y núcleo de los derechos sociales: ¿carga más a la familia como lugar alternativo de negociación, de reclamo de derechos, de demanda de reconocimiento? Por cierto, uno de los rasgos propios de la familia actual, con hijos más grandes, con más expectativas de autonomía y mayor manejo de información, es la negociación de roles, responsabilidades y libertades. El cambio en el rol de la mujer y su incorporación al mercado laboral, y el papel más central de la comunicación en la vida cotidiana de los jóvenes,

probablemente también inciden en las pugnas por reconocimiento y poder dentro de las familias. Posiblemente la precarización en el trabajo y la rarefacción de la vida sindical también trasladan hacia otros ámbitos —entre ellos, la familia— las dialécticas de negociación y conflicto.

7. Finalmente, la creciente valoración de la educación, la información y el conocimiento como requisitos fundamentales para acceder a empleos mejor remunerados y mejor reconocidos en el mundo productivo, dentro del paradigma de la sociedad del conocimiento: ¿cómo afecta a la relación entre padres e hijos, en circunstancias que los hijos tienen, en promedio, más escolaridad que sus padres y más ductilidad para adquirir información a través de los nuevos medios interactivos?, ¿erosiona la autoridad paterna en sentido positivo o negativo? Teniendo los jóvenes más acceso a conocimiento, pero menos acceso a empleo que los adultos, ¿repercute esto en las relaciones entre jóvenes y adultos dentro del hogar? Una posible hipótesis es que la conflictividad aumenta con hijos de edades cada vez mayores, que tienden a contar con más educación que los padres, pero que dependen de estos porque no acceden a empleos y por tanto deben permanecer como dependientes. Sobre todo, porque los hogares pasan a ser habitados por adultos, todos con expectativa de autonomía moral, pero unos materialmente dependientes de otros. Una segunda hipótesis, más afín con el cinismo postmoderno, es que los hijos se relacionan de manera utilitaria con los padres, permaneciendo en los hogares de origen para evitar grandes sacrificios o esfuerzos, pero a la vez disfrutando plena libertad de adultos.

Todas estas conjeturas y preguntas sobre flujos y reflujos entre trabajo y familia están abiertas. Certezas no abundan. Pero el piso se mueve.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2003), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (1996), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vols. 1, 2 y 3, Madrid, Alianza Editorial.
- ____ (2002), “¿Es sostenible la globalización en América Latina?”, inédito.
- Ortega, Eugenio (2002), *La globalización en la encrucijada: sociedad, política y mercado en un mundo globalizado*, Santiago de Chile, LOM Editorial.
- Reich, Robert (1992), *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Rifkin, Jeremy (1999), *El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de una nueva era*, Buenos Aires, Paidós.

- Silva, Uca (2001), "Tiempo libre, tiempo ausente", *Proposiciones*, N° 32, Santiago de Chile, Ediciones Sur, julio.
- 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). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.57.

Capítulo III

El sueño de las mujeres: democracia en la familia

Sonia Montañó¹

*“Ni ciudadana ni trabajadora, ese fue el sueño del
hombre democrático con respecto a las mujeres”
(Fraisie, 2003).*

En este artículo se argumenta acerca de la falta de sincronía entre la evolución social de las mujeres, las transformaciones en la familia y el rezago de las políticas públicas. Asimismo, se debaten los desafíos que entraña el desarrollo de políticas dirigidas a las familias, evocando en el título uno de los deseos femeninos sobre la modernidad que, como muchos sueños, hace visibles los vínculos entre dimensiones impensadas aunque esenciales para el bienestar.

A. El aporte del feminismo

A lo largo de la historia, la familia ha sido objeto explícito o implícito, directo o indirecto de políticas. De hecho, desde hace varias décadas se ha legislado sobre la familia como institución en materias como el matrimonio, el divorcio, la patria potestad e incluso el sufragio, que aun forman parte del marco jurídico vigente donde subyace una

¹ Socióloga, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

noción de familia que corresponde a la del hombre proveedor y la mujer como responsable de la reproducción.²

El feminismo permitió que el debate sobre la familia formara parte de la corriente principal del pensamiento sociológico, con muchos de los temas que hace algunas décadas o siglos –según se quiera ver– las mujeres plantearon como expresión de emancipación.

Del concepto funcionalista de familia como institución destinada a atender las necesidades básicas, materiales y emocionales y a perpetuar el orden social, se ha llegado a reconocer que el feminismo ha tenido una gran repercusión “por haber puesto en tela de juicio la visión de la familia como ámbito armonioso e igualitario” (Giddens, 2001). Gracias a este debate, se ha pasado a entender la complejidad y diversidad de las familias. Transitar desde la idea normativa de la familia como célula fundamental a una noción sobre la pluralidad, complejidad y tensiones propias de las relaciones familiares, convierte a la familia en materia legislativa, susceptible de ser regulada por la justicia terrenal. Este es uno de los principales aportes del feminismo.

Una variedad de conceptos tales como la separación entre producción y reproducción, la mirada de las relaciones familiares como relaciones de poder, la importancia del trabajo doméstico no remunerado, la visibilización de la violencia contra la mujer, la violencia sexual, el incesto, el estupro, el tráfico de mujeres y, más recientemente, el femicidio, se encuentran en las políticas públicas y las agendas sociales de distintas agrupaciones adscritas a tendencias religiosas y políticas de variado signo. Los temas del envejecimiento, la desprotección de las mujeres en la vejez, así como la importancia de la familia en la estabilidad emocional de los sujetos son temas recurrentes y crecientes y están adquiriendo relevancia en la agenda económica y social.

Un campo de conocimiento que ha ganado mucho con la crítica feminista es el de la pobreza, tanto en lo concerniente a la conceptualización (CEPAL, 2004; Godoy, 2004) como a las políticas (CEPAL, 2004). En cuanto al primer aspecto, los planteamientos orientados a examinar las relaciones de poder y distribución dentro de las familias, el vínculo con la autonomía económica de las mujeres y la relevancia del análisis a partir de los individuos son los temas más importantes. Ir más allá de la unidad familiar e insistir en las múltiples dimensiones de la pobreza ha abonado el terreno para conceptos como los de Amartya Sen y otros, que postulan una visión más integral de la pobreza. Otra

² Con excepción de Chile, último país en aprobar la ley de divorcio recién en el año 2004.

contribución destacada se produce en el ámbito de la seguridad social, donde se han visibilizado los sesgos de género de las reformas de los años noventa, que eliminan el proteccionismo sin promover la igualdad (Marco, 2004).

En el plano político, uno de los cambios más significativos es el debilitamiento de la perspectiva demográfica de la familia y el énfasis en un enfoque de derechos, que tuvo su momento más crítico en 1994 durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo donde se reconocen, entre otros, los derechos de los adolescentes, las obligaciones paternas y la importancia de la libertad sexual en el control de la fecundidad.

El reconocimiento de la naturaleza cultural, vale decir como construcción societal, de las relaciones en la familia ha puesto en su interior el concepto de derechos, resaltando algunos temas que adquieren el carácter de cortapisa, especialmente en el debate sobre políticas sociales. El amor, el sexo, el matrimonio y los niños son objeto de negociación, así como lo son las demandas de tiempo y renegociación del tiempo y las responsabilidades familiares (Darcy de Oliveira, 2003). La idea de la igualdad se extiende al ámbito de la esfera privada y doméstica, convirtiendo la discusión sobre la familia en un debate público. La idea de buen gobierno no es exclusiva de la ciudad, está pasando a la familia con la consiguiente subversión de los valores que la regían (Fraisie, 2003).

Desde la perspectiva feminista, se ha buscado superar la disociación simbólica entre las esferas pública y privada planteando la articulación (simbólica y práctica) entre ambas, y tratando de incorporar en la familia los principios de la democracia y el imperio de la ley. Probablemente el hecho más notable en este ámbito ha sido la penalización de la violencia doméstica en prácticamente todos los países. Frente a este esfuerzo por llevar la ley a las familias, ha surgido una corriente —aún dominante— que es la de la protección a la familia como un ámbito impenetrable para la lógica democrática. Desde esta perspectiva, mujeres, niños y ancianos son los tres grupos sociales que “merecen” la protección y el cuidado. Se procura beneficiar en lugar de asegurar y los destinatarios de las políticas sociales se convierten por el solo hecho de serlo en seres vulnerables, ciudadanos de segunda. Este es el debate actual.

B. Los cambios

Los estudios demográficos han contribuido significativamente a conocer las características de tendencias y cambios que están transformando a las familias. Hoy sabemos que entre las mujeres

en América Latina, bajan la fecundidad y la natalidad, se retrasa la nupcialidad y aumenta la longevidad para la población (www.eclac.cl/mujer/estadísticas). Asimismo, crece la proporción de viudas y estas tienden a vivir más que los hombres, lo que implica desafíos importantes para las políticas públicas. La gente permanece más tiempo soltera y los jóvenes buscan maneras de conciliar las necesidades afectivas con la idea de autonomía, mejorando su capacidad para decidir.

Este panorama es por lo demás heterogéneo y evidencia disparidades importantes cuando los fenómenos o los indicadores se analizan por área de residencia, por países y por niveles subnacionales. No obstante, lo que denota es que el avance de estas tendencias se origina en el cambio en los patrones de reproducción, que para las mujeres significó la revolución más importante. Cabe preguntarse sobre el precio que estas tuvieron que pagar para controlar sus cuerpos. El más importante sin duda ha sido la pérdida de protección familiar debido a la reducción del papel de proveedor de los hombres. Si este cambio se ubica en el contexto de políticas sociales débiles, comprenderemos por qué la solución de los problemas de distribución del tiempo, el poder y los recursos ha quedado limitada a la negociación privada, sin el suficiente respaldo legislativo y estatal. No cabe duda que esto repercute con fuerza en la crisis de las familias tradicionales, basadas en la presencia de un hombre proveedor y una mujer ama de casa.

El otro proceso que se reconoce como el estímulo más importante para el cambio en las relaciones familiares es el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo, que se explica por la necesidad de mayores ingresos y el mayor acceso a la educación, incluida la educación superior. Existen estudios en que se muestra (CEPAL, 2004) que estas dos salidas de las mujeres al ámbito público han tenido efectos positivos principalmente en la reducción de la pobreza, la disminución de las mortalidades, la seguridad humana y el bienestar de los distintos miembros de la familia. También han influido positivamente en la autonomía de las mujeres, aunque esta última no ha mejorado lo suficiente debido a la persistencia de una desigual distribución de responsabilidades en la vida privada y la permanencia de los diferenciales de ingreso por igual trabajo en el ámbito público.

Estos cambios han generado un malestar social entre las mujeres, dando origen a las nuevas expresiones del feminismo tendientes a producir cambios institucionales que favorezcan las transformaciones culturales indispensables para alcanzar la igualdad. Sin normas, instituciones y políticas la igualdad entre los sexos seguirá siendo postergada o a lo menos su progresión no acompañará a los desafíos del mundo contemporáneo.

Las transformaciones señaladas coexisten con múltiples fenómenos de desigualdad, pobreza, discriminación étnica, déficit de ciudadanía y fragilidad de las instituciones. Esta coexistencia produce una gran paradoja y es que a pesar de los cambios que desafían la estabilidad familiar, la familia sigue siendo considerada por la mayoría de las personas como el lugar más protegido y seguro, paradoja que no es menor si se tiene en cuenta que a la vez la familia es para la mayoría de las mujeres un lugar de alto riesgo en materia de violencia y maltrato. Uno de los desafíos de las políticas públicas es convertir a la familia en un lugar regido por el derecho y la justicia, manteniendo el espacio para la intimidad y el afecto.

En ese sentido, uno de los logros más importante para la igualdad se relaciona con la extensión lenta pero imparable de los principios democráticos dentro del ámbito familiar (Montaño, 2004). La gran paradoja en que se había desarrollado la evolución de los últimos años ha sido marcada por la tendencia general a democratizar las sociedades dejando atrás la democratización de la familia regida por valores autoritarios. ¿Por qué en América Latina no prosperó un diseño de política similar al observado en Europa? En primer lugar, porque en la región latinoamericana no hubo un desarrollo importante del Estado de bienestar en los términos que se ha conocido en Europa y porque, naturalmente, mientras las mujeres en Europa estaban conquistando derechos económicos y sociales, las mujeres en América Latina estaban conquistando la democracia y dando prioridad a la recuperación de las libertades públicas.

No se trató de un “olvido feminista”; hay una razón histórica que explica por qué los temas de democracia fueron prioritarios para América Latina, incluso más que los derechos económicos y sociales que requerían una estabilidad institucional con que la región no contaba. Sin embargo, en cuanto se recuperaron los frágiles Estados de derecho se dieron pasos muy importantes en la dirección señalada. Esto se reflejó en la aprobación y ratificación de tres consensos internacionales muy importantes: la Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y el Adolescente de 1990, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo de 2004, la adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y la Plataforma de Beijing de 1995. En todos ellos se apunta a modificar los sistemas familiares autoritarios para extender la ciudadanía a todos sus miembros, a fin de lograr la igualdad real y la supresión de la discriminación dentro y fuera de las familias.

C. ¿Políticas de género o políticas de familia?

Desde la década de 1930, la mayoría de los Estados nacionales en América Latina adoptaron una legislación sobre familia que refleja claramente una preocupación estatal por controlar y legislar las relaciones familiares. ¿Cuáles son los rasgos comunes dentro de este largo proceso? En todos los momentos clave de la historia contemporánea reciente, la familia ha ocupado el papel de sucedánea del Estado. Durante el período en que se aplicaron políticas de bienestar, los países se caracterizaron por la heterogeneidad de expresiones políticas; hay que recordar el modelo Evita Perón, la revolución mexicana, la revolución boliviana o el período de Velasco Alvarado en Perú; luego, en la etapa dictatorial, hay que tener presente la distribución de alimentos por los clubes de madres en los países receptores de ayuda alimentaria, como Bolivia, Perú o algunos de Centroamérica. Esas políticas sociales fueron formuladas y guiadas sobre la idea básica de la necesaria subordinación de la mujer a su rol de madre individual y social. Esto explica por qué, a pesar de la educación y la coeducación de las niñas, en las políticas se enfatizó la maternidad y el aprendizaje del cuidado. Incluso la seguridad social se construyó pensando en las mujeres como dependientes y futuras viudas y el salario se calculó bajo el supuesto, todavía vigente, de que el hombre debía mantener a una familia con mujer inactiva e hijos.

Cuando se debate sobre la familia, con frecuencia todavía se señala el papel de las mujeres en su interior, quienes hacen de eslabón entre el Estado y el beneficiario final. Por último, durante la crisis de los años ochenta, la literatura abundó en estudios sociológicos sobre estrategias de supervivencia que tuvieron como núcleo a las familias y a las comunidades. En muchos de ellos, el concepto de familia se convierte en un eufemismo que no deja ver el papel desempeñado por los actores individuales, particularmente por las mujeres. Pero los cambios culturales, demográficos, sociales y legislativos, y las transformaciones provocadas por las crisis, la globalización, la tecnología y los propios resultados de la educación y de la lucha de las mujeres por sus derechos se han traducido en importantes cambios dentro de las familias y en la manera como se las conceptualiza y articula con el Estado y el mercado.

La historia de la democracia en la región tuvo sus propias inequidades en materia de igualdad entre hombres y mujeres; no obstante, la tendencia apunta a una mayor integración femenina. En ello ha gravitado la creciente participación de la mujer en la toma de decisiones, impulsada por políticas de discriminación positiva, como las leyes de cuotas. No se puede decir lo mismo sobre la historia de las familias, que aún se caracterizan por la hegemonía del trabajo doméstico no remunerado a cargo de las mujeres y la notable ausencia de políticas

para regularlas. La disociación simbólica entre lo doméstico y lo político, entre la familia y la ciudad, como señala Fraisse, ha sido característica de las políticas de familia. En la primera ha prevalecido la lógica autoritaria en comparación con la segunda, donde se ha buscado aunque de manera sinuosa el camino hacia la democracia.

En el pasado reciente, proliferaron en América Latina instituciones denominadas de familia y bienestar social, en las que se incluía todo lo residual en las políticas sectoriales; muchas veces eran encabezadas por la Primera Dama, favoreciendo el clientelismo político. En ellas se agrupaban todos los programas y acciones de baja jerarquía técnica y alto impacto político.

Actualmente están en pugna las políticas que postulan la vulnerabilidad y la necesidad de protección de las mujeres frente a las políticas de autonomía y empoderamiento que se proponen instalar la lógica democrática en la familia. Un grupo que ha sobresalido como objeto de políticas es el de los hogares con jefatura femenina. Su asociación con la pobreza y la vulnerabilidad (cuestionada parcialmente por nuevas investigaciones: Chant, 2003; Serrano, 2005) ha dado lugar a un conjunto de programas y políticas, como las de transferencias monetarias que apuntan a responder a algunas de sus demandas. Aunque en estos programas se aprecian externalidades positivas, no dejan de inscribirse en el enfoque proteccionista y sus límites se advierten cuando son evaluados desde la perspectiva de la igualdad y el empoderamiento.

¿Cuáles son las políticas orientadas a la familia? En el pasado, cuando el Estado era considerado el principal actor de las políticas sociales, surgieron muchas instituciones “totalizadoras” que se ocupaban de la protección paternalista de algunos miembros de las familias. Ministerios de bienestar social o familia se dirigieron principalmente a facilitar el rol de las mujeres como cuidadoras de niños y ancianos. Estas instituciones se debilitaron junto con la caída de la democracia, convirtiéndose en brazos del populismo que transformó la atención a las demandas familiares en fuente de clientelismo político. En las últimas dos décadas, el movimiento feminista luchó por sacar a las mujeres de la esfera del asistencialismo y ubicarlas como sujetos de derechos, formulando políticas de igualdad y promoviendo el desarrollo de un entramado institucional orientado a transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas.

Ante esa evolución han renacido propuestas de políticas para la defensa de la familia que evocan prácticas autoritarias y hasta fascistas, concentradas en la defensa normativa de una institución. Lo que se procura es subordinar los derechos de las personas a la sobrevivencia y fortalecimiento de la familia como institución y símbolo. Tales políticas

para “defender a la familia” equivalen a la “defensa del Estado o del mercado”, y fácilmente dan origen a fundamentalismos de diverso tipo.

Frente a este enfoque “familiarista”, es necesario analizar las políticas desde el punto de vista de sus efectos igualitarios en la sociedad y la familia. Al adoptar ese enfoque metodológico, el análisis se orienta a las políticas de atención de las enfermedades, discapacidades, vejez, desempleo, protección laboral, así como a las disposiciones sobre maternidad, paternidad y crianza de los hijos desde el punto de vista de los resultados que producen tanto en el mercado y la sociedad como en la comunidad y la familia. La vara con que se evalúen esas políticas no será entonces la del fortalecimiento de la familia, sino la de la igualdad entre sus miembros para ejercer sus derechos de ciudadanía. En este punto volvemos al debate sobre los alcances de la universalidad. Para medir ese progreso se ha desarrollado un amplio conocimiento respecto del trabajo no remunerado y su valor social y económico. Se ha demostrado que buena parte de la eficiencia atribuida a la reducción del Estado y la privatización de los servicios en las últimas décadas ha recaído en el trabajo de cuidado femenino (Elson, 2002) realizado en el interior de las familias por mujeres o sus sucedáneos, las niñas y niños. El modelo de familia vigente ya no es el del hombre proveedor y la mujer ociosa, sino la de un trabajador de salario e ingresos insuficientes, acompañado de una mujer que cumple doble o triple jornada.

Así, lo que en el ámbito de las políticas fue visto como “ayuda al varón” (Bock y otros, 1991), con el tiempo ha pasado a ser ayuda a las mujeres. En algunos casos, este viraje ha repercutido positivamente en las beneficiarias de los programas contra la pobreza, donde las transferencias o subsidios se entregan a las mujeres permitiéndoles mejorar su capacidad de negociación intrafamiliar. Sin embargo, pese a estos progresos identificados en diversos programas con gran presencia femenina, las políticas siguen tratando a las mujeres en general como portadoras del ingreso secundario en el ámbito laboral y como dependientes en el previsional (Marco, 2004).

Las disposiciones sobre maternidad/paternidad entregan a las mujeres la mayor responsabilidad social y afectiva, pero no las proveen de los recursos materiales para ejercerla; el resultado final de todo esto es, por una parte, una negligencia estatal frente a la situación de las familias y, por otra, que recaen en las mujeres las labores de cuidado y protección que se convierten en la “caja negra” de la ineficiencia estatal.

El proceso de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y las transformaciones en las familias requieren de políticas públicas para convertir esta participación en efectiva autonomía económica. Asimismo, es preciso adoptar medidas que coronen jurídicamente esta salida y para ello —además de cuestionar las normas de obediencia al marido,

como se hizo en los códigos civiles— se necesita modificar la legislación laboral, previsional y el acceso a activos, de manera que los cambios en la economía se consoliden jurídicamente y reciban de la ley el acicate necesario para alcanzar la igualdad. Sin embargo, son pocos los países de América Latina que han adoptado legislaciones, políticas o ambas que apunten a ese objetivo. Lo que ha ocurrido en la región es el desarrollo de una incorporación subordinada de las mujeres al mercado de trabajo y una permanencia exclusiva de ellas en la vida doméstica. Este proceso no se ha dado por la vía legal, sino por la ley de la costumbre. Las políticas se han hecho ciegas al género, pero no por ello igualitarias.

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

Los consensos adoptados, junto con los cambios democráticos, se han traducido en el surgimiento de políticas transversales en que se incorpora un concepto clave como es el de la no neutralidad de las políticas públicas. Adquirió fuerza la conciencia acerca de los efectos diferenciados de determinadas políticas públicas y la discriminación que supone la homogenización de hombres y mujeres o de niños y niñas, de modo que fue posible crear instancias políticas y adoptar medidas que respondan a las demandas de igualdad con respeto de las diferencias de género, étnicas y generacionales. Desde esos ámbitos y con la movilización del movimiento de mujeres, se han desarrollado políticas de enorme incidencia en las familias, como las leyes de violencia

doméstica en todos los países, las leyes de derechos reproductivos, la ampliación de los servicios de salud en atención a las nuevas demandas de las mujeres y la ampliación de los derechos de la infancia, limitando el autoritarismo parental. Se está, pues, ante políticas dirigidas a la familia con perspectiva de género.

D. El cruce con la protección social

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

A partir de esas consideraciones, propongo debatir sobre las “políticas hacia las familias desde una perspectiva de género”. Entiendo por ellas, en un sentido general, el conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado la igualdad de mujeres y hombres, tanto en la esfera pública como en la privada, es decir, en el interior de las familias en todas sus expresiones. En ese caso se hace referencia tanto a políticas sociales tradicionales como a las atinentes a la educación, la salud o la previsión social, pero también a políticas recientes como las de antiviolencia o derechos reproductivos. En un sentido más riguroso, ellas no deberían definirse como políticas de familia, sino como políticas públicas que repercuten en la familia.

En un sentido más restringido y más apto para el diseño de políticas, prefiero hablar de políticas de familia para referirme a aquellas normas, procedimientos, programas y mecanismos específicos especialmente dirigidos a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres. Tema que sido objeto de amplio debate —incluido el diseño de políticas que favorecen el acceso equitativo de mujeres y hombres a los servicios y beneficios de las políticas sectoriales—, así como su articulación con problemas llamados transversales, como la igualdad entre los sexos y la necesidad de corregir los puntos de partida desiguales con que mujeres y hombres llegan al mercado laboral y de donde derivan sus desventajas adicionales en las otras esferas de la protección social.

Esta reflexión sobre las políticas de familia en su sentido más específico, es decir, de conciliación entre vida laboral y familiar, debe considerar algunos aspectos importantes como el dinamismo del debate conceptual, sobre todo en cuanto a las críticas al carácter subalterno

de las políticas sociales durante la década pasada en América Latina o a los enfoques financieramente limitados de las políticas sociales a los que se atribuye ser una de las causas de la desigualdad y el desempleo. Debe considerar, además, el debate entre la pertinencia de las políticas universales y la focalización como sucedáneo o complemento del Estado, o entre políticas de desarrollo productivo y políticas asistenciales, en fin, el debate acerca de las nuevas formas de la ecuación entre mercado, Estado y sociedad.

Es en este contexto que el tema de la familia ha adquirido importancia para los diseñadores de políticas públicas, puesto que en ella se descubren potencialidades que permiten reducir el déficit fiscal reasignando el gasto público a prioridades en la educación o la salud y dejando en manos de las familias y la comunidad las labores de cuidado y protección que en los países de mayor bienestar son considerados como derechos económicos y sociales garantizados por el Estado.

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

Cabe tener en cuenta la relevancia que adquiere el reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la región: la importancia de los casos nacionales, diferenciando entre aquellos en que hubo algún grado de desarrollo de las instituciones de seguridad social vinculadas al empleo como Chile, Costa Rica o Argentina, y otros donde los niveles de informalidad y precariedad institucional dejaron sin cobertura de corto y largo plazo incluso a los asalariados. Esta precaución es tanto más relevante si hacemos comparaciones con Europa. En la actualidad, los niveles de informalidad y desprotección en América Latina son tan altos, que obligan no solo a hablar de la heterogeneidad entre países, sino de las heterogeneidades internas y de las distintas modalidades de inserción en el mercado laboral de las mujeres y los hombres.

En general, la mirada fragmentada de la economía, el empleo y la familia como espacios ajenos entre sí y por lo tanto, incomunicados

desde el punto de vista político, corresponde a trayectorias académicas e intelectuales ajenas al feminismo. El feminismo ha planteado como concepto, como lenguaje, como corpus teórico, la necesaria articulación de lo público con lo privado, de la familia con el trabajo. En ese sentido, no se pueden tener políticas de empleo si no se diseñan buenas políticas de responsabilidad compartida en el nivel privado, y no existen buenas políticas de familia si no hay empleo. No se trata entonces de un abordaje instrumental de los recursos familiares para mejorar el desempeño del mercado laboral, sino de una ampliación de la ciudadanía económica a todos los miembros de la familia.

Más específicamente, en las políticas de familia propiamente dichas —es decir, aquellas que procuran la reestructuración de las relaciones de poder, tiempo e ingresos en la familia— hay que hacer referencia al aún lento pero creciente interés en los gobiernos de la región por adoptar medidas que permitan abordar integralmente los temas laborales y den cuenta de los conflictos y tensiones de género, proponiendo soluciones conciliadoras como las de armonización entre la vida familiar y el trabajo remunerado.³

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

Es posible que desde el punto de vista de la eficiencia económica sea menos costoso transferir a la familia o a la comunidad la provisión de ciertos servicios de cuidado, que ni el Estado ni el mercado pueden proporcionar, pero desde el punto de vista de la igualdad entre los géneros, indudablemente es fundamental la centralidad del Estado en la formulación y garantía de las políticas públicas. Si bien es importante fomentar políticas participativas y de control ciudadano sobre sus resultados, es indispensable reconocer que dada la complejidad de

³ Es el caso de Chile, con el cuidado infantil preescolar y la ampliación del permiso postnatal de los padres en 2005; de Argentina, donde se logra la licencia paternal en el Municipio de Morón de Buenos Aires en 2004; de Cuba, que desde 2003 tiene una ley de maternidad para propiciar la responsabilidad compartida de la madre y el padre en el cuidado y atención de los hijos e hijas, incluidos los padres adoptivos.

estas relaciones se requiere un Estado capaz de proteger y fortalecer las redes sociales para una adecuada redistribución de tiempo, responsabilidades e ingresos.

E. Desafíos

En conclusión, estamos frente a un proceso de grandes cambios sociológicos, jurídicos y culturales tendientes a la emancipación y autonomía de las mujeres. El aporte del feminismo ha sido fundamental para identificar y analizar la lógica democrática también dentro de las familias, aunque muchas políticas aún se inspiran en valores tradicionales de protección y vulnerabilidad, o peor aun, tienden a un retorno conservador de defensa de una institución concebida como el reino de las mujeres bajo la soberanía de los hombres.

En la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en México, D.F., en 2004, hubo un importante debate sobre políticas públicas que se resumió en la idea de redistribución en tres aspectos principales: la redistribución del poder público y privado entre hombres y mujeres; la reingeniería del tiempo (Darcy de Oliveira, 2003); y la redistribución de los ingresos, donde cabe la discusión sobre pensiones, subsidios y empleos.

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

El otro desafío aún mayor, que hace de América Latina un caso distinto de otras regiones, es que este fenómeno se modifica debido a la presencia masiva de las mujeres trabajadoras domésticas, que en algunos países son mayoritariamente indígenas, afrodescendientes, analfabetas o con muy baja escolaridad; además, son pobres y hacen las veces de

proveedoras en sus hogares, repartiéndose las tareas con otras mujeres que trabajan por ingresos. Las mujeres de clase media que trabajan fuera del hogar comparten las tareas del hogar principalmente con las empleadas domésticas, ya que según los datos de las encuestas de uso del tiempo, la tasa de participación masculina en esas tareas no llega al 3%. Este “colchón” de mujeres pobres, indígenas, analfabetas, inmigrantes rurales –que van a trabajar en condiciones de informalidad en las casas de mujeres que laboran en los sectores medios y populares– tienen a su vez severos problemas de cuidado infantil.

Finalmente, es necesario subrayar la importancia de hacer un diseño de políticas universales donde la discusión no sea cómo se hace para que un grupo minoritario de mujeres ingrese o se incluya en el mercado laboral, sino que imaginemos renovadas políticas universales en beneficio de la mayoría de la población desde una perspectiva de derechos. En el fondo, el tema es la viabilidad de las políticas universales, que deben formularse creativamente sustentadas en la trama institucional pública, las redes sociales y las redes de mujeres que no están en el sector formal. Se dice que el empleo va por otros rumbos que no son los de la formalidad, que hay una brecha aguda entre las mujeres con educación y las sin educación, con más ingresos y con menos ingresos, y que los esquemas de protección social y las políticas de empleo son francamente insuficientes, no solo para la igualdad de género, sino para la igualdad social en nuestros países.

Esta situación amerita una reflexión que vaya más allá de añadirle “pilares” componentes a la protección social, porque eso es más de lo mismo y no contribuye a visibilizar el rol de la familia, que ha sido siempre un espacio y un ámbito a través de y dentro del cual las políticas se han hecho operativas; y es dentro de ese espacio donde las mujeres han tenido una particular desventaja que aún se mantiene, incluso en aquellos sectores donde estas logran un empleo y un contrato permanente.

Bibliografía

- Bock, Gisela y otros (1996), *Maternidad y políticas de género*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9-3)), documento presentado en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México, D.F., 10 al 12 de junio), Santiago de Chile.
- Chant, Sylvia (2003), “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 47 (LC/L.1955-P), Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.110.
- Darcy de Oliveira, Rosiska (2003), *Reengenharia do tempo*, Río de Janeiro, Editora Rocco.
- Elson, Diane (2002), "Gender justice, human rights and neo-liberal economic policies", *Gender Justice, Development and Rights*, M. Molyneux y S. Razavi (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Fraisse, Genevieve (2003), *Los dos gobiernos: la familia y la ciudad*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Giddens, Anthony (2001), *Sociología*, Madrid, Alianza Editorial.
- Godoy, Lorena (2004), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.7.
- Marco, Flavia (coord.) (2004), "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Montaño, Sonia (2004), "El sueño de las mujeres: democracia en la familia", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Serrano, Claudia (2005), "La política social en la globalización: programas de protección en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.103.
- Tobio, Constanza (2005), *Madres que trabajan: dilemas y estrategias*, Madrid, Editorial Cátedra.

Capítulo IV

Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales

Elizabeth Jelin¹

Introducción

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

¹ Socióloga, Directora del área de Investigaciones del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Argentina.

Desde una perspectiva analítica general, en el mundo contemporáneo la resolución de cómo se asegura el bienestar de una población pasa por la combinación de un conjunto limitado de instituciones: ¿cuánto del bienestar, y en qué campos, depende del mercado? , ¿de qué se hace cargo el Estado por medio de políticas públicas?, ¿qué responsabilidades se asignan (de manera planificada o como factor residual) a la familia?, ¿bajo qué condiciones entran las actividades comunitarias? En los distintos modelos se privilegia a una u otra institución, y se deja a las demás la función de cubrir el déficit y los fracasos de los otros “pilares” del bienestar. A veces, la familia debe compensar los fracasos de las políticas estatales; otras, los Estados deben compensar las desigualdades provocadas por el mercado o atender situaciones en que la familia no puede hacerse cargo de alguno de sus miembros. Cuando ninguna institución es capaz de compensar los fracasos en la actuación de las otras, se generan déficit agudos o situaciones de crisis en el bienestar (Esping-Andersen, 2002).

En América Latina, deben ser discutidas varias cuestiones importantes sobre este asunto. Un primer tema se refiere a las profundas transformaciones experimentadas por la institución familiar en las últimas décadas. La siguiente cuestión es cómo estas transformaciones han sido incorporadas o negadas en las políticas públicas, incluyendo pero no limitando la atención a los procesos de privatización y entrada de la lógica del mercado en los servicios de salud, la educación, los programas de jubilaciones y otros. Porque según el modo en que el Estado y las políticas públicas responden a (o también promueven, de manera explícita o implícita) los cambios en las familias, se podrán encontrar vías para revertir desigualdades y promover la equidad en el bienestar social.

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

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

A. ¿Qué es la familia?

La familia es una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y pater/maternalidad.² Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también poseen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción.

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

Como institución social, la familia regula la sexualidad legítima, los patrones matrimoniales, la conyugalidad y la fecundidad. También está cruzada por los patrones de divorcio y separación, así como por las normas de transmisión intergeneracional de capital social y económico:

² El marco conceptual de las ideas presentadas en este artículo se desarrolla de manera más completa en Jelin (1998).

las normas de la herencia. Las reglas formales corporizadas en el derecho y los patrones de sentido común, que a veces incluso contradicen dichas reglas, son al mismo tiempo reflejo y guía para las prácticas sociales.

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

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

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

1. Algo de historia

América Latina fue colonizada por España y Portugal, países que introdujeron el catolicismo como parámetro normativo básico. Los principios canónicos prevalecieron durante la época colonial y solo gradualmente se fue desarrollando la ley civil, en que se incorporaron algunos principios laicos. Durante el período de la formación del Estado nacional a lo largo del siglo XIX, la legislación introducida en los países de la región se basó en el Derecho Romano, en el Código de Napoleón y en el código alemán. Por ejemplo, en los códigos civiles de Chile (1855), Argentina (1869) o Brasil (1916), la legislación sobre la familia heredó una concepción patriarcal, donde el jefe (*pater familiae*) detenta el derecho a decidir sobre la vida y muerte de sus familiares. También establece como un imperativo de orden público el deber de obediencia de la mujer a su padre, primero, y a su marido, después. Las mujeres no eran ciudadanas plenas ni tenían competencia legal, sino que se las definía como dependientes y necesitadas de tutela, incapaces de conducir actividades públicas por sí mismas.

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

La legislación que amparaba la desigualdad de género en el matrimonio y la incapacidad de las mujeres se fue alterando a lo largo del siglo XX, en dirección a una mayor igualdad. Algunos logros son muy recientes: la “patria potestad” compartida fue sancionada en Argentina en 1985, y recién en 2001, se terminó formalmente en Brasil con las desigualdades en las relaciones familiares al sancionar un nuevo Código Civil que establece la responsabilidad compartida en la representación y administración del hogar por parte de ambos cónyuges. Si bien la situación legal no es aun totalmente igualitaria

en términos de género en todos los países de la región, se constatan avances significativos en esta dirección.³

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

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

Así, el casamiento civil fue introducido en la mayoría de los países hacia fines del siglo XIX, pero el reconocimiento legal del divorcio tendría que esperar casi 100 años en algunos casos (Argentina en 1987; Chile en 2004). Igualmente, es un logro de las últimas décadas la igualdad jurídica de hijos matrimoniales y extramatrimoniales (llamados en la vieja legislación “bastardos” o “ilegítimos”). También en algunos países, hubo avances en el reconocimiento de las uniones de hecho (en beneficios

³ En este tema, la normativa internacional sancionada por las Naciones Unidas (la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, por ejemplo) ha sido un instrumento importante, utilizado como recurso para la demanda de cambios legales en cada país. Como muestra Htun, en la medida que los diversos aspectos inherentes a la demanda de igualdad jurídica entre hombres y mujeres en la familia puede ser formulada como cuestión técnico-legal, los avances no despiertan conflictos ideológicos o políticos profundos en la región. Esto explica, según la autora, el hecho de que aun durante las dictaduras militares en el Cono Sur, hubo reformas legales para una mayor igualdad de género en la familia (Htun, 2003).

de salud, derecho sucesorio, otorgamiento de pensiones y, en algunos casos, en el derecho de locación). El reconocimiento de las uniones de hecho, así como de las uniones de personas del mismo sexo –y antes, las separaciones de hecho y los hijos extramatrimoniales– son áreas donde el cambio en los patrones de comportamiento se está dando antes y con más visibilidad que los cambios en la legislación pertinente.

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

Durante las últimas décadas, los países de la región también experimentaron cambios políticos muy significativos. Las dictaduras y los violentos enfrentamientos políticos que prevalecieron en la década de 1970 dieron lugar a procesos de democratización en todos los países durante los años ochenta. Sin duda, la violencia política y la represión estatal implicaron disrupciones severas en la vida cotidiana y en los lazos familiares, incluidos los exilios y desplazamientos forzados, con profundos efectos en el funcionamiento familiar.

Las ideas y principios que guiaron las políticas estatales en el período también fueron cambiando. En los años cincuenta y sesenta prevalecía una visión del desarrollo que auguraba mejoras importantes en el nivel de vida de la población y una serie de transformaciones modernizadoras casi automáticas como “efecto de derrame”. Sin embargo, las realidades no respondieron a estas expectativas y visiones. Así, a partir de los años cincuenta, surgió una preocupación especial por el aumento de la población, sobre todo cuando se pudo comprobar que la fecundidad no disminuía de manera automática con los procesos de urbanización y modernización. En algunos países, esto determinó la implantación de políticas activas de control de la natalidad. En realidad, podría decirse que la política de población y de control de la natalidad ha sido la primera (y la más extendida) política activa de familia en la región, aunque no siempre exitosa.

Su introducción fue promovida desde los países centrales, en particular por los Estados Unidos, a través de programas elaborados por las agencias norteamericanas, especialmente la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En términos de los marcos interpretativos de la época, la implementación de estas políticas

se basó en las creencias prevalecientes sobre la relación entre crecimiento de población y desarrollo, así como en el temor a una población excedente, más que en ideas o consideraciones específicas sobre los ideales de familia o la atención al bienestar y a los deseos de las mujeres.

En verdad, el tema de las prácticas sexuales y reproductivas merece una atención especial. Es a partir de la década de 1980, que nuevos marcos de interpretación, provenientes del movimiento feminista, ingresan al pensamiento sobre la ciudadanía y el bienestar. Por una parte, la activa participación de las feministas latinoamericanas en las conferencias internacionales sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres contribuyó a generar una presión internacional en favor de la ratificación de los tratados internacionales acerca del tema: en el ámbito específico de la denuncia de todas las formas de discriminación de las mujeres, en la normativa emergente en el campo de la población sobre temas reproductivos y en el ámbito de los derechos humanos. En varios países estas presiones coincidieron con los procesos de transición hacia gobiernos constitucionales, con lo que estas materias pudieron entrar en la agenda pública. El pensamiento sobre la ciudadanía implicó entonces la consideración de los derechos de las mujeres, no solo en lo relativo a la igualdad jurídica, sino también en cuestiones donde la diferencia sexual y de género no puede ser negada u obturada: vistas primero como cuestiones definidas en términos de salud, la sexualidad y la reproducción pasaron luego a ser interpretadas en términos de demandas de derechos.

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

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

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

2. Tendencias recientes. La década de 1990

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

a) Conyugalidad, nupcialidad y divorcio

En la mayor parte de los países de la región, se constatan cambios importantes en los procesos de formación de las familias: tasas de nupcialidad en descenso, incremento en la proporción de uniones consensuales, aumento en la edad al contraer el primer matrimonio y

crecimiento de las tasas de divorcio.⁴ Este conjunto de cambios en los patrones de conyugalidad podría ser tomado como indicador del debilitamiento del lazo conyugal, o aun de su crisis. Sin embargo, si se lo mira desde la perspectiva de la calidad del vínculo de pareja, debe ser interpretado como un índice de mayor libertad de elección, de la posibilidad de salir de relaciones conyugales insatisfactorias y de la introducción y expansión de nuevas formas de familia.

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

Estamos entonces en presencia de un fenómeno que representa la conjunción de dos dinámicas y raíces diferentes: por una parte, el patrón histórico de uniones consensuales en sectores rurales y pobres, muchas veces con iniciación sexual temprana y embarazos adolescentes, que tienden a reproducir patrones de responsabilidad materna hacia los hijos y escasa responsabilidad paterna. Al mismo tiempo, se expande notoriamente la unión consensual como expresión de libertad personal

⁴ La medición de estos fenómenos se ve afectada por el cambio legislativo en relación con el divorcio, especialmente en los países donde la legalización del divorcio es reciente. Como lo muestra el caso argentino, la legalización del divorcio (ocurrida en 1987) implicó una ola inicial de divorcios y una ola de nuevos matrimonios, legalizando así situaciones de hecho preexistentes. Esto no parece estar ocurriendo en Chile, debido en parte a la práctica muy extendida de apelar a la nulidad matrimonial frente a la Iglesia Católica.

e individuación, de opciones negociadas sobre la base de compromisos limitados, o de la intención subjetiva de establecer compromisos personalizados íntimos sin ligaduras o “ataduras” burocráticas o formales. En términos de estadísticas vitales, ambos fenómenos se manifiestan como una baja en la tasa de nupcialidad y un aumento en la edad promedio al contraer matrimonio.

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

Hasta hace unas décadas, la separación acarrea un fuerte estigma para las mujeres, quienes siempre eran vistas como culpables de no poder mantener el vínculo matrimonial, “sagrado” en la tradición católica. Estar casada y tener hijos eran parte de la definición “natural” de la mujer “decente”. En la actualidad, los cambios en los modelos culturales que gobiernan las relaciones conyugales van incorporando, aunque lentamente, un modelo ideal de mayor igualdad de género y mayor libertad de elección. Además, la creciente autonomía financiera que las mujeres están adquiriendo por su mayor educación e ingreso a la fuerza de trabajo eleva la posibilidad de optar por “salir” de matrimonios insatisfactorios (incluso violentos).

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

Asimismo, en términos del reconocimiento social y la regulación de las responsabilidades mutuas derivadas de las relaciones de parentesco, la existencia y visibilidad de nuevas relaciones familiares requieren ser

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

Hay un caso especial que requiere atención y está en el foco de conflictos ideológicos en el mundo contemporáneo: el reconocimiento de las parejas del mismo sexo. El debate sobre el tema es candente en muchos países. Paradójicamente, la demanda de los y las interesadas indica su valoración y aceptación de la institución matrimonial, más que reafirmar la “crisis” del matrimonio. En algunos países se han comenzado a reconocer las “uniones civiles”; pero en muy pocos se le da un carácter de “matrimonio”. El debate generado en este campo, así como las discusiones sobre los derechos a la maternidad y paternidad de parejas homosexuales, están provocando que la “naturalidad” de las diferencias sexuales sea cuestionada, así como los contenidos y significados del matrimonio formal y de las responsabilidades mutuas, entre otros temas.

b) Tendencias en fecundidad, sexualidad y comportamiento reproductivo

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

Esta relación, sin embargo, no proporciona una explicación total. El incremento del nivel educacional de las mujeres influye sobre la edad de la primera unión y retrasa la llegada del primer hijo. Esto amplía los horizontes y expectativas de las mujeres más allá del mundo de la familia, facilitando la información necesaria para decidir cuándo y cuántos hijos tener. En la transición hacia las nuevas identidades de las mujeres, el

valor de los hijos y de la vida familiar cambia gradualmente de lugar. Aunque el valor ligado al matrimonio y la maternidad sigue siendo muy poderoso, tanto para mujeres como para hombres, está dejando de ser el único que define el rol legítimo de las mujeres, lo que refleja la apertura de opciones y alternativas y, al menos en teoría, la posibilidad de combinar y elegir.

De manera directa, el comportamiento reproductivo de hombres y mujeres se relaciona con los avances en las tecnologías reproductivas y con las políticas públicas vinculadas a la sexualidad y la reproducción. En las últimas décadas, en diversas conferencias y convenciones internacionales se establecieron las bases para el reconocimiento de los derechos reproductivos, legitimando las iniciativas apropiadas para la definición de políticas en este campo.⁵ La oposición a estos principios por parte de actores internacionales y locales (la iglesia católica, fundamentalmente) ha sido muy intensa, intentando obstruir su aplicación.

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

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

Al respecto, los derechos reproductivos de los hombres y especialmente de las mujeres deben ser vistos como un aspecto crucial del camino a recorrer en pos de la democratización de las relaciones familiares. En efecto, de lo que se trata es del reconocimiento de las

⁵ En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) se reconocieron e incorporaron los derechos reproductivos y sexuales en la agenda internacional. En la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) se extendieron las propuestas para garantizar estos derechos.

necesidades y deseos de las personas, sus visiones y esperanzas de vida. Esto requiere servicios y recursos prácticos: información y medios para implementar el comportamiento reproductivo deseado. Hay todavía una proporción muy alta de la población que no cuenta con los servicios médicos reproductivos y el acceso a técnicas de control de la fecundidad, lo que se refleja en la amplia brecha entre el tamaño ideal de familia y el número de hijos nacidos. Este dato indica claramente necesidades insatisfechas. Los datos disponibles señalan que una alta proporción de mujeres no querían tener más hijos cuando quedaron embarazadas, y este porcentaje varía según el nivel de educación: casi la mitad de las mujeres con bajos niveles de educación de Bolivia, Brasil y Colombia declaran haber tenido embarazos no deseados, mientras que entre las mujeres con niveles altos de educación los porcentajes bajan y oscilan entre 10% y 22% (véase el cuadro IV.1)

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): FECUNDIDAD NO DESEADA ^a
POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA MADRE, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)

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

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, “América Latina y el Caribe: indicadores seleccionados con una perspectiva de género”, *Boletín Demográfico*, N° 70 (LC/G.2172), Santiago de Chile, 2002, pp. 77-79.

^a El indicador es el porcentaje de nacimientos no deseados con respecto a la fecundidad total. Nacimiento no deseado es aquel que ocurrió en un período de referencia de tres a cinco años anteriores a la encuesta y que a) la madre declara que no era deseado en el momento de quedar embarazada, o b) cuando el número de hijos sobrevivientes en el momento del embarazo era mayor que el número ideal de hijos (la definición varía según el país).

En relación con las prácticas reproductivas, la fecundidad adolescente e infantil requiere una atención especial. Las y los adolescentes tienden a iniciar su vida sexual en edades menores que hace unas décadas (para Chile, Golstain y otros, 2000; para Brasil, Gupta, 2002; para Paraguay, Pantelides y Binstock, 1993; para Perú, INEI, 1998). Al analizar los cambios en el patrón de fecundidad, se constata un aumento de la contribución del grupo joven (de 15 a 19 años) en algunos

países (Brasil, República Bolivariana de Venezuela), lo que indica que la disminución en la fecundidad total obedece a una menor fecundidad de las mujeres mayores y no al grupo adolescente (véase el cuadro IV.2).

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): NACIMIENTOS DE MADRES
ADOLESCENTES (DE 15 A 19 AÑOS), 1970-2005
(En porcentajes del total de nacimientos)

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

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, “América Latina y el Caribe: indicadores seleccionados con una perspectiva de género”, *Boletín Demográfico*, N° 70 (LC/G.2.172), Santiago de Chile, 2002, pp. 77-79.

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

En líneas generales, los temas ligados a la sexualidad pocas veces son materia de conversación abierta entre madres, padres, hijos e hijas. Rigen tabúes y silencios intergeneracionales, por lo que se constituyen en parte de los “secretos” de familia. Son otros los ámbitos —la escuela, los centros comunitarios— y otros los adultos quienes debieran tener a su cargo la educación sexual y la salud reproductiva de los y las jóvenes. Tema que nuevamente provoca controversias ideológicas, porque para las posiciones conservadoras,

elaborar políticas públicas al respecto implica “debilitar” el poder paterno y materno en la familia. Más allá de sus objetivos manifiestos de prevenir embarazos adolescentes y, en consecuencia, mantener abiertas más oportunidades y posibilidades, la elaboración de políticas activas hacia los y las jóvenes en este y muchos otros campos podría contribuir a una mayor democratización en la familia, contradiciendo así a quienes afirman que tales políticas llevadas adelante “fuera” de la familia conducen a su debilitamiento o destrucción.

Por otra parte, hay datos en que se aprecia una estrecha relación entre la edad en que la madre tuvo su primer hijo y la edad del primer embarazo de sus hijas. Una maternidad temprana es, sin duda, un factor de riesgo, y tiende a incorporar a las jóvenes madres en un ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Asumir las responsabilidades de crianza limita las oportunidades educacionales y ocupacionales, comprometiendo el futuro propio y el de sus hijos e hijas. La educación orientada a prevenir embarazos adolescentes es, sin duda alguna, un campo de carencia que reclama atención urgente.

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

c) La cara oculta de las relaciones intrafamiliares: la violencia doméstica

En la actualidad, este tema es muy concreto y directo. La violencia doméstica en sus diversas manifestaciones —tortura corporal, acoso y violación sexual, violencia psicológica, limitación a la libertad de movimiento (esclavitud)— es claramente una violación de los derechos humanos básicos. Ocultas bajo el manto de la privacidad de los afectos y del autoritarismo patriarcal durante siglos, sus evidencias comienzan a hacerse visibles en las últimas décadas. En su lucha por la igualdad de género y la expansión de una ética de los derechos humanos, los

movimientos de mujeres han encarado el tema y se han preocupado de entender mejor el fenómeno y actuar para erradicarlo.

En el plano internacional, la violencia doméstica fue un tema prioritario durante el primer Decenio de la Mujer (1976-1985). Durante el decenio de 1990, el tema fue central en los foros internacionales. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se reconoció que la violencia hacia las mujeres, incluso cuando ocurre en la esfera privada de la familia, constituye una violación de los derechos humanos. En 1994, en la Convención de Belém do Pará de la Organización de Estados Americanos (OEA) se estableció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para víctimas de violencia contra las mujeres. Desde entonces, el tema está instalado en el ámbito internacional y los llamados a la acción se reiteran en todos los ámbitos internacionales —incluidos las evaluaciones y documentos relacionados con las conferencias y encuentros efectuados en 2005, por “Beijing + 10”.

En los tratados internacionales se ha promovido la introducción de mecanismos legales para enfrentar los casos de violencia doméstica en la mayoría de los países de América Latina.⁶ Sin embargo, en el análisis de las respuestas institucionales se advierten claras limitaciones y falencias. Esto se manifiesta en la definición y tipificación de la relación de parentesco (si solo se aplica, por ejemplo, a relaciones matrimoniales formales o incluye la cohabitación), y en los servicios que se ofrecen a víctimas y familiares cuando hacen la denuncia, entre otros. De hecho, es muy grande la controversia entre especialistas acerca de la mejor manera de encarar este tema. La criminalización implica altos costos para todos y todas las y los involucrados. Alternativamente, la mediación y el asesoramiento psicosocial pueden ser estrategias preferidas. En muchos casos, sin embargo, la exposición y publicidad que estas estrategias implican, combinadas con la ausencia de castigo, pueden derivar en reincidencias. En muchas ciudades existen iniciativas sociales para ayudar a mujeres a enfrentar la situación en lo inmediato, como los refugios para mujeres golpeadas, pero no son suficientes para satisfacer las necesidades y no ofrecen una solución legal o duradera (CLADEM, 2000).

Aun cuando la comunidad académica y las y los encargados de políticas públicas en este campo están cada vez más alertas y conscientes

⁶ Las normas constitucionales introducidas en las reformas en Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Ecuador (1993), entre otras, reconocen el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Prácticamente en todos los países de la región se ha legislado sobre el tema, aun cuando en muchos casos la ley es inadecuada, controvertida y difícil de llevar a la práctica.

de la situación, no hay información sistemática disponible sobre la incidencia de la violencia doméstica. La naturaleza del fenómeno hace difícil su exposición. El silencio y la ocultación son la regla, acompañados de mecanismos de culpabilización de la víctima, de vergüenza y miedo.

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

Obviamente, la violencia familiar tiene género: las víctimas son las mujeres en la relación conyugal, las niñas y, en menor medida, los niños en la relación filial y como víctimas de otros adultos.⁷ Últimamente, además, se comienzan a hacer públicos los casos de violencia familiar hacia ancianos (para Argentina: Oddone, 2001; para Colombia: Luna Torres, 2002). La violencia física, la violencia económica y psicológica, el abuso sexual, la violación, el incesto y el descuido son las formas más habituales en que se manifiesta. No es un fenómeno privativo de los sectores más pobres o menos educados; existe en todas las clases sociales.⁸

Hay una bibliografía creciente en que se intenta comprender y explicar la violencia doméstica, apuntando a la prevención y eliminación

⁷ La violencia física como método disciplinador de niños y niñas está muy extendida: según datos de UNICEF en Chile, por ejemplo, el 75% de los niños y niñas han experimentado algún tipo de violencia. La violencia física es más común en sectores sociales de bajos ingresos, mientras que la violencia psicológica prevalece en sectores más altos (UNICEF, 2000b). La violencia social, expresada en el fenómeno de los “chicos de la calle”, es un tema que requeriría un trabajo en sí mismo (UNICEF 2000a, y www.unicef.org.co/03c_d).

⁸ En un estudio realizado en Lima, la mitad de las mujeres entrevistadas declararon haber sufrido alguna forma de violencia física o sexual por parte de sus parejas, mientras que el 28% informaron sobre violencia física ejercida por otra persona. Estas cifras crecen al 70% y 32% en el Departamento de Cuzco, donde se incluyeron áreas rurales. En un estudio realizado en Uruguay, se detectó que la violencia era un acontecimiento usual para el 40% de las familias del sector social más alto, y para cerca del 50% de las mujeres de sectores medio y bajo (Traverso, 2000).

del fenómeno. Se trata de una conducta aprendida que se puede modificar, y está enraizada en las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, en la jerarquía sexual, y en la representación de la masculinidad por la vía del dominio sobre la mujer. En una organización familiar patriarcal, el poder del hombre se manifiesta de múltiples maneras, incluso en la violencia física misma, “naturalizada” en las relaciones de género tradicionales. Al respecto, la evidencia indica que hombres golpadores y mujeres golpeadas son, en su mayoría, personas provenientes de familias violentas y que no conocen otras formas de relación de pareja. En muchos casos, toman la violencia doméstica como algo “natural”.

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

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

En el plano institucional, dada la estructuración jurídica y cultural de la sociedad, existen barreras que impiden que el Estado penetre y actúe en el ámbito “privado” de la familia. El paradigma dominante de los derechos humanos se construyó sobre la base de una diferencia: los derechos civiles y políticos de los individuos se sitúan en la “vida pública”; afuera quedan las violaciones de estos derechos en la “esfera privada” de las relaciones familiares. A diferencia de las estructuras de dominación y desigualdad política entre hombres, las formas de dominación de los hombres sobre las mujeres se materializan social y económicamente sin actos estatales explícitos, a menudo en contextos íntimos, definidos como “vida familiar”. En los hechos, se puede afirmar que esta diferenciación entre las esferas pública y privada conduce a mutilar la ciudadanía de

las mujeres, ya que la privacidad en la familia aparece como justificación para limitar la intervención del Estado en esta esfera.

Se manifiesta aquí la tensión “entre el respeto a la privacidad y la intimidad”, por una parte, y las responsabilidades públicas del Estado, por otra, lo que requiere la redefinición de la distinción entre “lo público” y “lo privado e íntimo”, distinción simbólica e ideológica, pero no práctica, ya que en los hechos el Estado moderno siempre ha tenido un poder de “ejercer disciplina” sobre la familia. En el momento actual, la urgencia consiste en hacer efectiva la obligación afirmativa del Estado de proteger los derechos humanos básicos de sus ciudadanos cuando son violados en el ámbito privado de la familia. Y, simultáneamente, defender la privacidad cuando la intervención se dirige a violar los derechos, como ocurre con los regímenes totalitarios.

Esto no elimina la tensión o contradicción. La intervención del Estado en el mundo privado tiene dos caras: la defensa de las víctimas y de las y los subordinados del sistema patriarcal, por una parte, y la intervención arbitraria, el control y aun el terror, por otra. Las reacciones sociales a ambas son diferentes: lo deseable es mantener como privado, protegido de la interferencia estatal, lo referido a la intervención arbitraria del Estado, pero no aquello que refuerza la subordinación y el poder arbitrario del *pater familiae*.

d) Las relaciones familiares y la migración

Los procesos migratorios siempre implican la fragmentación de las unidades familiares, sea de manera temporaria o más permanente. Afectan a la organización familiar y doméstica en las comunidades de origen y en las de destino, produciendo y activando redes comunitarias y de parentesco multilocalizadas. Durante todo el siglo XX, tanto la migración interna como las migraciones internacionales han sido significativas en la región, con variaciones en magnitudes y ritmos en los diferentes países (Roberts, 1995). Los procesos de urbanización en la región, que comenzaron en los años treinta, se intensificaron en la segunda mitad del siglo con flujos masivos de migrantes rurales a las ciudades. Durante las últimas décadas, cuando la gran mayoría de la población ya estaba urbanizada, otras corrientes migratorias (urbana-urbana, nuevas corrientes internacionales) ganaron visibilidad y afectaron de diversas maneras a las estructuras y procesos familiares.

Sin duda, la mayor parte de los movimientos migratorios —sean temporarios o permanentes, internos o internacionales— tienen una motivación económica que combina factores de “expulsión” y de “atracción”. La gente abandona lugares cuando enfrenta mayores dificultades económicas, y reacciona frente a mejores oportunidades en

otros lugares, sea en sus propios países o en otros. Con la crisis económica y las recesiones de los años ochenta, se desplegó un doble proceso: más gente quería migrar, y al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, la falta de recursos y las barreras internacionales al libre movimiento de personas fueron fuertes impedimentos para hacerlo.

Sin embargo, las condiciones económicas no son los únicos motores de la migración. Las condiciones políticas pueden llevar al exilio y al desplazamiento. En décadas recientes, las dictaduras del Cono Sur produjeron un considerable número de exiliados políticos. A su vez, la violencia política en Perú y en Centromérica durante el decenio de 1980 y la persistente violencia en Colombia generaron desplazamientos internos e internacionales de enormes contingentes humanos.

i. La migración económica y las responsabilidades familiares

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

Los flujos migratorios están enraizados en redes de parentesco y relaciones familiares. Los hombres y las mujeres solteras que migran a las ciudades son parte de estas redes, con parientes en la ciudad que van a actuar como mediadores y amortiguadores en su adaptación a la vida urbana. Cuando los hombres migran solos y dejan a sus mujeres e hijos en la comunidad de origen, es probable que luego traigan a sus familias o que regresen. De hecho, las redes de parentesco son un factor que refuerza la posibilidad de migraciones más permanentes. En un estudio

de caso en profundidad de migración paraguaya a Argentina se muestra que los hombres que migran con sus esposas tienden a permanecer por períodos más largos en la sociedad receptora. También propenden a convertirse en residentes permanentes. Tener parientes en la zona de destino (hermanos o hermanas, por ejemplo) incrementa la probabilidad de quedarse más tiempo o permanentemente (Cerrutti y Parrado, 2006).

Las migraciones de grupos familiares se realizan normalmente en etapas. Diferentes miembros de la familia migran en distintos momentos, constituyendo una “cadena migratoria” y estructurando redes familiares multilocales. Lo que resulta significativo es que las responsabilidades familiares se desligan de la convivencia y la interacción cotidianas. Este fenómeno parece estar en auge, y la distancia entre lugares de residencia tiende a crecer a causa de las transformaciones en las tecnologías de transporte y la mundialización de la información y los canales de comunicaciones.

Desde el punto de vista de la estrategia económica de estas familias multilocales y de las redes de parentesco, un vínculo crucial es el financiero. Las remesas son muy importantes económicamente; también son relevantes como nexos que vinculan, ligan y atan entre sí a miembros de la familia que no viven en el mismo lugar. Es imposible medir la magnitud de las remesas dentro de cada país, pero existen estimaciones e indicadores cuantitativos de su magnitud en migraciones internacionales (aunque a menudo subestimadas por el uso de canales informales en lugar de transacciones bancarias).⁹ La migración internacional implica a menudo movimientos hacia países vecinos: mexicanos a los Estados Unidos; paraguayos que migran a Argentina o Brasil; ecuatorianos a Colombia; bolivianos a Argentina y, en menor medida, a Chile (CEPAL/CELADE, 2000). Durante las últimas décadas, sin embargo, las corrientes migratorias se han diversificado y se han incorporado (cuando no lo estaban desde antes) los Estados Unidos y Europa como destinos deseados. Si bien financieramente son de mayor magnitud las remesas desde los países centrales (los Estados Unidos, Europa y Japón en menor medida), también son significativas las remesas dentro de la región (de Argentina a países limítrofes y Perú; de Costa Rica a Nicaragua, y otras).

⁹ En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se estima que las remesas hacia América Latina crecieron un 17,6% durante 2002, y seguirán creciendo en el futuro. Como se sabe, se trata de cifras subestimadas, ya que sólo se consideran transferencias formales y no se incluyen ni los flujos en especies ni el dinero transportado por personas. Las remesas son especialmente significativas para los sectores más pobres. En la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha considerado que las remesas implican, en promedio, una mejora de 7% en el ingreso de los sectores sociales más pobres de América Latina y el Caribe.

Las remesas económicas son en su mayoría flujos intrafamiliares. Sin embargo, existen otras dos formas de transferencias que requieren atención. Una es la transferencia de beneficios adquiridos en el país de origen (seguridad social, pensiones, reparaciones económicas de diverso tipo) hacia los lugares de residencia. Las pensiones europeas (italianas, españolas, alemanas) trasladadas a países latinoamericanos pueden ser la principal fuente de ingresos de muchas familias multigeneracionales, que logran mantenerse con el ingreso de la abuela o el abuelo.¹⁰ La otra forma de transferencia que se está detectando en la región es la inversión en bienes públicos en comunidades de origen realizadas desde otros países por grupos de emigrados. En sus tres variantes —la transferencia intrafamiliar, la pensión y la contribución a los bienes públicos— se trata de modalidades en que la familia y la comunidad se “hacen cargo” de la provisión de recursos ante la omisión del Estado y del mercado. Son respuestas familiares a estas falencias que, al mismo tiempo, establecen y refuerzan responsabilidades y reciprocidades definidas culturalmente, y amplían el ámbito de las redes y de la seguridad interpersonal.¹¹

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

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

¹⁰ Estas transferencias —fundamentalmente desde Europa— se vinculan a la migración de ultramar hacia América Latina de décadas pasadas. Los flujos migratorios en dirección contraria —desde América Latina hacia los países centrales— tendrán consecuencias que habría que prever en términos de poder combinar aportes previsionales y derechos laborales adquiridos en distintos países. Es clara la necesidad de regulaciones y acuerdos internacionales en este tema.

¹¹ Por otra parte, los efectos de distanciamientos por largos períodos entre padres (y también entre madres) e hijos, o entre miembros de parejas, no han sido estudiados debidamente. Quizás sea oportuno implementar políticas de acercamiento, de reunificación familiar y de visitas más frecuentes entre miembros de familias distanciadas por su multilocalización.

recibieron 300 millones de dólares en remesas de sus parientes residentes en el exterior (*Clarín*, 23 de febrero de 2003).

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

ii. La migración motivada políticamente. Exilios y desplazamientos

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

La violencia política también tiene otras implicancias para la vida familiar. A veces, la violencia política recurrente o permanente quiebra la vida cotidiana de tal manera que se producen desplazamientos colectivos y fugas. El caso de Perú es una ilustración dramática de este aspecto. Perú vivió un período de persistente violencia política durante la década de 1980, debido al conflicto entre el grupo guerrillero Sendero Luminoso, la represión militar, los grupos civiles de “autodefensa” y las fuerzas paramilitares. Se estima que hubo casi 70.000 muertos y entre 450.000 y 600.000 personas desplazadas, especialmente de las zonas más afectadas por la violencia: las comunidades andinas de la zona de Ayacucho y las comunidades amazónicas de los grupos Asháninka. A comienzos de los años noventa, el gobierno de Fujimori implementó un programa de

retorno, y cientos de miles de campesinos de la sierra pudieron volver a sus pueblos (Norwegian Refugee Council, 2001).

Un estudio de una comunidad quechua hablante de la sierra peruana (Uchuraccay) puede servir como doloroso ejemplo de este tipo de violencia y desplazamiento. La violencia política en la región, durante los primeros años de la década de 1980, afectó a la totalidad de la vida de la comunidad. Las acciones de Sendero Luminoso, de los militares y de las Rondas Campesinas implicaron asesinatos, disrupción de las actividades productivas, conflictos políticos dentro de la comunidad, miedos y huidas. La comunidad fue abandonada por la población — algunos se escaparon a cuevas en las montañas, otros se fueron a pueblos y ciudades aledaños, otros buscaron trabajo en la zona cercana de la selva. Los huérfanos y las viudas se dispersaron por el país. A comienzos de los años noventa, cuando la violencia comenzó a declinar y el gobierno implementó una política de retorno, los miembros sobrevivientes de la comunidad decidieron regresar y reconstruir. La base económica de la vida iría a ser la misma que antes: pequeñas parcelas individuales (a 4.000 metros de altura) y pequeños rebaños de animales. La producción para la autosubsistencia y el trueque se complementa con la migración estacionaria de los hombres para trabajar en la agricultura. Esta organización de la subsistencia requiere un cierto tipo de composición familiar y de división del trabajo en el hogar: los hombres trabajan la tierra y emigran para el trabajo estacional; las mujeres y los chicos cuidan los animales. Los hogares sin hombres adultos y las familias de las viudas de la violencia política no son económicamente viables. Las viudas son el sector más pobre de la comunidad y su sobrevivencia (al igual que la de sus hijos) está siempre en peligro (Del Pino, 2003; también el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, www.cverdad.org.pe).

El exilio político es una experiencia vivida por los involucrados en la acción política y la vida pública, pertenecientes a la población urbana educada, de clase media (pero también por líderes obreros y campesinos de las clases trabajadoras), mientras que los desplazamientos involuntarios y las huidas ocurren más frecuentemente en zonas rurales más remotas e involucran a todos — mujeres y niños, viejos y enfermos. Colombia es un país que ha vivido bajo violencia política durante decenios. En los años noventa y comienzos de la década de 2000, los desplazamientos, exilios y búsqueda de refugio han sido masivos. Se estima que más de dos millones de personas fueron desplazadas en Colombia durante los últimos 15 años debido a conflictos políticos. La intervención de las fuerzas armadas, de fuerzas paramilitares, de la guerrilla armada y de los grupos narcotraficantes se extiende a varias regiones del país.

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

3. Algunas conclusiones

a) Cambios en los roles familiares: ¿hacia una democratización de las familias?

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

La década de 1970 marcó el inicio de cambios muy profundos en la región, que incluyeron no solo el aumento de mujeres jóvenes solteras participando en la fuerza de trabajo, sino también de mujeres casadas y aun con hijos. El momento de establecer un nuevo hogar mediante el matrimonio o la unión consensual era tradicionalmente un punto de inflexión en la vida laboral de las mujeres, quienes se tornaban amas de casa, esposas y luego madres. En las tendencias recientes se observa que el incremento en la participación laboral femenina se da en todos los grupos de edad, y que las mujeres se inclinan a permanecer en la fuerza de trabajo

cuando se casan o tienen hijos. Esto significa un crecimiento de los hogares nucleares completos con dos proveedores, y un cambio en su organización (Arriagada, 2001; Wainerman, 2003), lo que tiende a ser más común entre los sectores más educados y produce mayores ingresos al hogar (como resultado, en parte, de un mayor número de adultos trabajando).

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

Una tendencia prevaleciente en las últimas dos décadas en la región ha sido el empobrecimiento de amplios sectores de la población, a causa de las políticas económicas implementadas que produjeron recesión económica, detención del crecimiento y crisis en el mercado de trabajo. Las dificultades enfrentadas por los hombres en el mercado laboral, vinculadas a la fuerte expectativa de ser el principal soporte y el “jefe de familia”, se han reflejado en la esfera familiar. Los obstáculos surgidos al tratar de satisfacer las expectativas de rol han entrañado presiones sobre los miembros de la pareja, desafiándolos a desarrollar nuevas estrategias. Estas situaciones críticas —además de elevar la tasa de disolución de las uniones conyugales, derivada de la imposibilidad de cumplir con las expectativas sociales— han sido enfrentadas mediante estrategias de participación de otros miembros de la familia, especialmente las mujeres casadas y los niños y niñas en el mercado de trabajo. Es así que en las tasas de actividad económica infantil resalta que niños y niñas también hacen su contribución a la economía familiar. Sus posiciones son por lo general muy precarias, no calificadas, y se desarrollan bajo condiciones muy desfavorables que comprometen a las generaciones futuras, puesto que estos arreglos conducen a las familias a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En este contexto general, algunos autores sostienen que estamos presenciando un proceso de “desintegración familiar”. En verdad, lo que está ocurriendo es un proceso de crisis del modelo patriarcal de familia, un modelo que ciertamente encierra fuertes tendencias autoritarias. Desde la perspectiva de la familia nuclear patriarcal, la disminución de la nupcialidad y el aumento en las tasas de divorcio, así como el incremento en la participación laboral de las mujeres —con el “peligro” de que abandonen sus roles tradicionales (“naturalizados”) de amas de casa, esposas y madres—, pueden interpretarse como fenómenos o procesos anormales y expresión de una crisis. En estas condiciones, algunas voces se alzan reclamando intervenciones urgentes para “salvar” a la familia de

su crisis. Estas voces son usualmente las de la tradición y la religión, con un sentido muy agudo de “policiamiento” moral de la vida privada, que reclaman políticas para “fortalecer” a “la” familia, entendida esta como la pareja monógama, heterosexual y sus hijos, establecida de una vez para siempre. Otros modelos de familia serían desviaciones que manifiestan la crisis. Esta visión simplificada de la realidad debe, sin embargo, ser cambiada. Nuevas formas de familia deben ser interpretadas como expresión de la posibilidad de elección, de mayor libertad por parte de los miembros que tradicionalmente eran subordinados, y son sus libertades y los principios de igualdad democrática lo que debe ser fortalecido.

En esta dirección, a lo largo de este trabajo hemos indicado áreas en que existe un hiato legal entre la normativa imperante y las prácticas sociales, y que requieren intervenciones específicas. En América Latina, estamos en un estadio en que las sociedades reclaman a sus Estados el reconocimiento de la diversidad de prácticas familiares en cuanto a la formación de parejas, la sexualidad y la reproducción. Por otra parte, se precisan con urgencia innovaciones legislativas y políticas públicas capaces de establecer una agenda orientada a una mayor democratización e igualdad intrafamiliar, así como a un mayor bienestar y menores desigualdades sociales. En este sentido, en la medida en que durante las últimas décadas la tendencia ha sido limitar la intervención estatal en el bienestar y dejarlo librado al mercado y la familia, urgen políticas estatales activas dirigidas a recuperar y fortalecer el “pilar estatal” del bienestar. Ofrecer servicios de cuidado de niños, niñas y enfermos, o mejorar la provisión de servicios públicos (incluidos el transporte y la vivienda social), constituirían intervenciones estatales destinadas a aliviar las responsabilidades que hoy en día recaen de manera unilateral en el “pilar familiar” —y dentro de este, sobre todo en las mujeres.

b) La familia, el Estado y las políticas públicas

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

Son múltiples las áreas donde existen vacíos y los ámbitos institucionales en que se podrían implementar intervenciones en esta dirección. La mayoría de las veces, las acciones consistentes con estos principios implican ir contra la corriente y confrontar con las potentes fuerzas de la tradición. Esto implica enfrentar tensiones y contradicciones inevitables, tales como defender el derecho a la privacidad y al mismo

tiempo intervenir y condenar casos de violencia doméstica y acoso sexual intrafamiliares; o actuar en contra de la transmisión intergeneracional de privilegios en un extremo de la escala social y de riesgos y desventajas en el otro. Solo políticas institucionales activas —fundamentalmente por parte del Estado— pueden ayudar a rectificar la transmisión intergeneracional de desigualdades que es intrínseca a la familia.

Sin embargo, la década de 1990 ha sido un período de políticas neoliberales basadas en principios de privatización de la seguridad social y de los servicios sociales. Además, en varios países la economía está en crisis, y el Estado no tiene la capacidad para cumplir con las tareas sociales básicas. La crisis financiera del Estado —profundizada por los requerimientos de los servicios de la deuda externa— complica aún más el tema. No existe voluntad política ni recursos económicos para proveer servicios sociales básicos. En este contexto, la familia y las redes de parentesco tienen que proporcionar el cuidado y los recursos para la sobrevivencia bajo condiciones de pobreza y desempleo. El llamado habitual a “fortalecer” a la familia sin el apoyo social que este llamado implica es, de hecho, una expresión de cinismo social y de irresponsabilidad.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2001), “Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo”, *serie Políticas sociales*, N° 57 (LC/L.1652-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.189.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Remittances to Latin America and the Caribbean: Comparative Statistics*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL) (2002), “América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género”, *Boletín demográfico*, N° 70 (LC/G.2172-P/E), Santiago de Chile.
- (2000), “Migración internacional en América Latina - IMILA”, *Boletín demográfico*, N° 65 (LC/G.2065-P), Santiago de Chile.
- Cerrutti, Marcela y Emilio Parrado (2006), “Migración de Paraguay a la Argentina: género, trabajo y familia en contextos de origen diferenciados”, *Migraciones Regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*, Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (eds.), Buenos Aires, Prometeo.
- CLADEM (Centro Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer) (2000), *Cuestión de vida: balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*, Lima, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer.
- Cubides, Fernando y Camilo Domínguez (eds.) (1999), *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Bogotá, D.C., Observatorio Socio-Político y Cultural, Universidad Nacional de Colombia.

- Del Pino, Ponciano (2003), "Uchuraccay: memoria y representación de la violencia política en los Andes", *Luchas locales, comunidades e identidades*, Ponciano del Pino y Elizabeth Jelin (eds.), Madrid, Siglo XXI Editores.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), "Towards the good society, once again?", *Why We Need a New Welfare State*, Gosta Esping-Andersen (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Fadul, Anamaría (2000), "Telenovela e família no Brasil", *Comunicação e sociedade*, N° 34, São Paulo, Editora Metodista Digital.
- Geldstein, Rosa (1994), "Familias con liderazgo femenino en sectores populares de Buenos Aires", *Vivir en familia*, Catalina Wainerman (ed.), Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Losada.
- Golstain, E., L. Bravo y M.P. Olivera (2000), *Síntesis de información del estudio nacional del comportamiento sexual en Chile*, Santiago de Chile, Comisión Nacional de SIDA.
- Gueznes, Ana, Nancy Palomino y Miguel Ramos (2002), *Violencia sexual y física contra las mujeres en el Perú. Estudio multicéntrico de la OMS sobre violencia de pareja y la salud de las mujeres*, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán/ Organización Mundial de la Salud (OMS)/Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Gupta, Neeru (2002), "Sexual initiation and contraceptive use among adolescent women in Northeast Brazil", *Studies in Family Planning*, vol. 31, N° 3, Nueva York, Consejo de Población, septiembre.
- Htun, Mala (2003), *Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2002), *Censo demográfico 2000. Resultados preliminares da amostra*, Río de Janeiro.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (1998), *Salud reproductiva, pobreza y condiciones de vida en el Perú* [en línea] <http://www.inei.gov.pe>.
- Jelin, Elizabeth (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Luna Torres, Leonor (2002), "Educación e investigación comunitaria en la problemática de género", *Revista de la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriatria*, vol. 16, No 3, Bogotá, D.C., Asociación Colombiana de Gerontología y Geriatria.
- Naciones Unidas (1994), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994)* (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York.
- Norwegian Refugee Council (2001), *Profile of Internal Displacement: Peru*, Ginebra, Norwegian Refugee Council/Global IDP Project [en línea] <http://www.idpproject.org>.
- Oddone, María Julieta (2001), "Actitudes, percepciones y expectativas de las personas de mayor edad", *Documento de trabajo*, N° 2, Buenos Aires [en línea] <http://www.168.83.61.132/posgrados/cursos/ig/pdf/Tomo I/pdf>.
- Pantelides, Edith Alejandra y Georgina Binstock (1993), "Factores de riesgo de embarazo adolescente en el Paraguay", *Revista paraguaya de sociología*, vol. 30, N° 87, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, agosto.

- Roberts, Bryan (1995), *The Making of Citizens: Cities of Peasants Revisited*, Londres, Arnold.
- Rodríguez, Jorge (2004), "Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.50.
- Traverso, Maria Teresa (2000), *Violencia en la pareja: la cara oculta de la relación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2000a), "La violencia doméstica contra las mujeres y niñas", *Innocenti Digest*, N° 6, Florencia, Centro de Investigaciones Innocenti.
- ____ (2000b), *Estudio comparativo de maltrato infantil 1994-2000*, Santiago de Chile [en línea] http://www.unicef.org.co/03c_d.
- Wainerman, Catalina (2003), "La reestructuración de las fronteras de género", *Familia, trabajo y género: un mundo de nuevas relaciones*, Catalina Wainerman (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Capítulo V

Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina

*Irma Arriagada*¹

Introducción

Los cambios ocurridos en las familias en relación con la incorporación de América Latina a una economía global y a procesos de modernización y modernidad son relativamente desconocidos. Estas transformaciones se derivaron de las transiciones sociodemográficas, de los vaivenes de las crisis económicas y sus repercusiones sociales, así como de los cambios en el ámbito cultural y de las representaciones y aspiraciones respecto de la familia.

En la región, las familias cumplen funciones de apoyo social y protección ante crisis económicas, desempleo, enfermedad y muerte de alguno de sus integrantes. La familia, como capital social, es un recurso estratégico de gran valor, ya que la limitada cobertura social existente en algunos países latinoamericanos (laboral, en salud y seguridad social) la convierte en la única institución de protección social frente a los eventos traumáticos, y ella se hace cargo de los niños, los ancianos, los enfermos y las personas con discapacidad.

¹ Socióloga, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de CEPAL.

Como institución social básica, la familia no puede sustraerse a valores culturales y a procesos políticos de cada momento o período histórico. En la medida en que no es una institución aislada, estos procesos afectan a su funcionamiento. Además, los hogares y las organizaciones familiares se vinculan al mercado de trabajo y a la organización de redes sociales, de ahí que tendencias tales como las tasas de fecundidad y de divorcio, o los procesos de envejecimiento sean parte de procesos sociales, económicos y culturales más amplios, sujetos también a políticas públicas (Jelin, 2004).

Asimismo, los nuevos enfoques de políticas sociales transversales e integrales y los programas de superación de la pobreza se centran en las familias. Esta nueva perspectiva hace imprescindible conocer de manera más actualizada los cambios estructurales y la diversidad de situaciones en el ámbito familiar que demandan enfoques diferenciados de las políticas públicas.

Hoy en día, el debate sobre la situación de las familias se ve dificultado por visiones ideológicas esencialistas que consideran a la familia como una institución inmutable, sin analizar las variaciones de las estructuras familiares y los cambios en sus formas de organización. Por tanto, en este texto se presenta un diagnóstico de la situación de las familias en relación con el bienestar de la región, en que se consideran los cambios ocurridos a partir de los años noventa, con información comparada proveniente de las encuestas de hogares de las zonas urbanas de 18 países para los años 1990 y 2005. En la segunda sección, se refieren las dificultades que encuentran las políticas dirigidas a las familias y se sugieren lineamientos para abordar algunos problemas que ellas enfrentan en la actualidad: equilibrar el trabajo doméstico y extradoméstico y reducir la violencia intrafamiliar.

A. Diagnóstico de las familias latinoamericanas

1. Evolución de las diversas estructuras familiares

Durante la década de 1990, América Latina se incorporó a la economía global. Sin embargo, en el plano interno, debió enfrentar un panorama social y económico complejo, que se tradujo en un crecimiento reducido y en un aumento de la población en situación de pobreza, a la vez que se mantuvo la desigualdad de los ingresos. Más aún, se incrementaron la heterogeneidad y la vulnerabilidad externa de las economías de los países de la región, al crecer también la desigualdad en el acceso a los mercados globales, lo que a la postre dificultó su

capacidad para generar un crecimiento estable y sostenido, crear empleos productivos y de calidad, y mejorar la equidad entre su población.

A continuación se presentan las tendencias generales para los países de América Latina en relación con las estructuras familiares por tipo y etapa del ciclo de vida familiar.² Sin embargo, cabe tener precaución, puesto que existe una gran diversidad de situaciones demográficas, económicas y de bienestar en la región de las que no se puede dar cuenta dado que se está trabajando con promedios regionales.

a) Evolución de las familias según tipos de hogares

La región latinoamericana presenta una diversidad de situaciones respecto del tipo de hogares y familias existentes, que se ha acentuado entre 1990 y 2005 (véanse los gráficos V.1, V.2 y V.3).³ En ese período, las principales transformaciones fueron las siguientes:

- Reducción de las familias nucleares: estas familias —constituidas por uno o ambos padres con o sin hijos— continúan predominando, pero su porcentaje se redujo de 63,1% a 61,4%, debido al incremento de los hogares no familiares.
- Disminución de las familias nucleares biparentales con hijos: de 46,3% a 41,1%, que se explica en parte por su transformación en familias monoparentales con hijos, de jefatura femenina.
- Aumento de los hogares monoparentales con jefas: constituye un fenómeno ampliamente analizado en la región latinoamericana, especialmente en Centroamérica (CEPAL, 1995, 2004c; Chant, 2003; López y Salles, 2000).

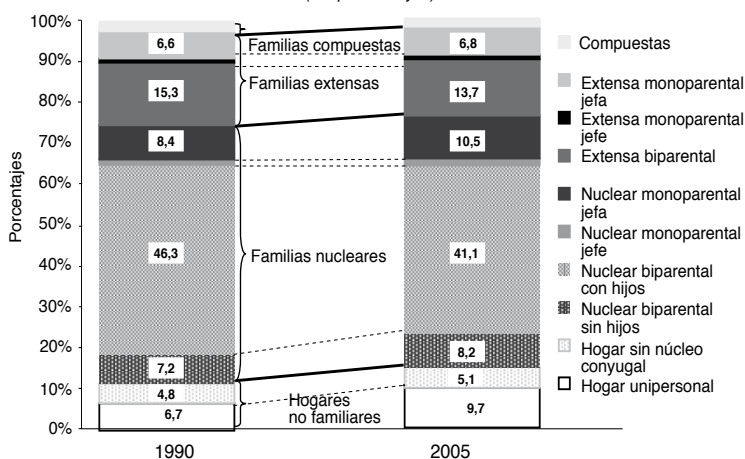
² La construcción de tipologías de hogares y familias y de las etapas del ciclo de vida familiar se hizo a partir de las encuestas de hogares de 18 países de América Latina. Se distinguió entre hogares no familiares y familiares. Las familias, a su vez, se dividieron en nucleares, extendidas y compuestas, con ambos padres o monoparentales y con y sin hijos. Se distinguieron seis etapas en el ciclo de vida familiar sobre la base de la edad de la madre y de los hijos: parejas jóvenes sin hijos, etapa inicial, de expansión, de consolidación, de salida, y pareja mayor sin hijos. Estas clasificaciones no permiten distinguir a las familias nucleares complejas o reconstituidas, es decir, de aquellas parejas que se divorcian o se separan y constituyen nuevas uniones; por lo tanto, aun cuando no correspondan a la primera unión, todas son consideradas familias nucleares biparentales. Tampoco es posible distinguir a las familias en que alguno de sus miembros es emigrante temporal o permanente, las que pueden aparecer como familias monoparentales. Al respecto, véanse Arriagada (2004) y CEPAL (2006).

³ El procesamiento de la información estadística y la elaboración de los gráficos estuvo a cargo de Ernesto Espíndola, funcionario de la CEPAL.

Desde una perspectiva demográfica, se relaciona con el incremento de la soltería, de las separaciones y divorcios, de las migraciones y de la esperanza de vida. Desde un enfoque socioeconómico y cultural, obedece a la creciente participación económica de las mujeres, que les permite la independencia económica y la autonomía social para constituir o continuar en hogares sin parejas.

- En el período, se reduce levemente de 23% a 21,7% la proporción de familias extendidas que constituyen algo más de uno de cada cinco hogares latinoamericanos. Las familias compuestas solo alcanzan al 2% de los hogares.
- Aumento de los hogares no familiares: de 11,5% a 14,8%. A su vez, entre ellos, los hogares unipersonales crecieron de 6,7% a 9,7%. La mayor proporción de hogares unipersonales se encuentra en las áreas urbanas de Uruguay y del Gran Buenos Aires. Los procesos de “individualización”, propios de la modernidad, se reflejan en el incremento de los hogares unipersonales, es decir, de las personas que por opción ya no viven en familia —más habitual entre la población joven, que posterga la decisión de unirse, o entre la adulta mayor, con suficientes recursos económicos.

Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CAMBIOS DE HOGARES
Y FAMILIAS URBANAS, 1990-2005
(En porcentajes)

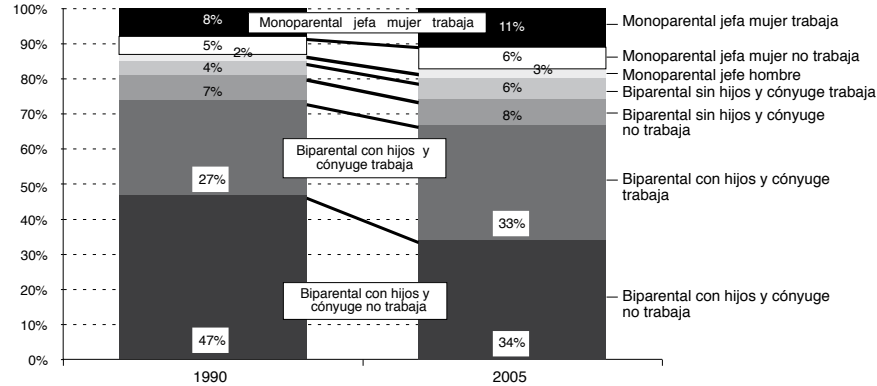


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

b) La diversidad de las familias nucleares en América Latina

La familia nuclear encierra una gran diversidad de situaciones. Hacia 2005, un 13,1% son familias monoparentales, de las que el 86,8% tienen jefatura femenina y un 13,2% jefatura masculina. Un 13,1% de familias nucleares están constituidas por parejas sin hijos, y en un 5,5% de ellas ambos miembros de la pareja trabajan (véanse los gráficos V.2 y V.3). Entre los cambios más notorios del período 1990-2005, se observa la disminución del modelo tradicional patriarcal (*male breadwinner*) y el aumento de las familias biparentales con hijos, donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas (de 27% a 33%). Asimismo, crecen la proporción de familias nucleares monoparentales y las familias nucleares con jefas que trabajan (véase el gráfico V.2).

Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TIPOS DE FAMILIAS NUCLEARES Y
TRABAJO FEMENINO EN ZONAS URBANAS, 1990-2005
(En porcentajes)

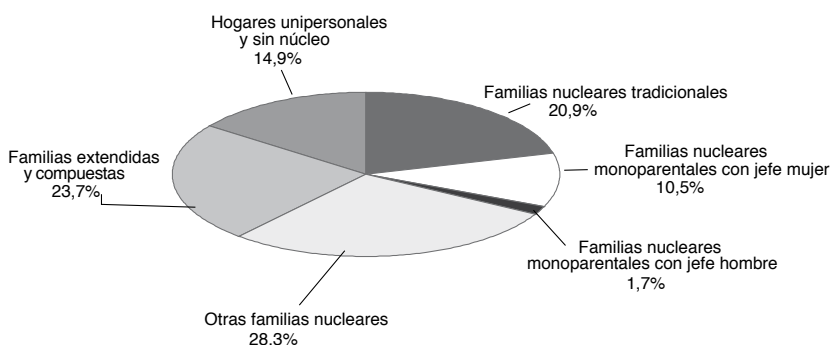


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por largo tiempo, la familia nuclear con presencia de un padre proveedor, una madre ama de casa e hijos, fue considerada —y aún lo es— el paradigma de familia ideal y el modelo familiar sobre el que se planifican las políticas públicas. Hacia 2005, se observa que ese modelo de familia nuclear tradicional no era el mayoritario en la región latinoamericana. Solo el 34% de las familias nucleares, un 24,6% del total de las familias y un 20,9% del total de hogares se ajustan a ese modelo tradicional; por ejemplo, en Uruguay solo corresponden al 15% de los hogares (CEPAL, 2006).

Con respecto al modelo tradicional de familia, Jelin (2004) sostiene que entre los hogares con mujeres cónyuges de 20 a 60 años en el área metropolitana de Buenos Aires, el modelo de proveedor masculino bajó del 74,5% al 54,7% entre 1980 y 2000, mientras el modelo de hogar con dos proveedores aumentó del 25,5% al 45,3%. Este cambio ocurrió en todos los estadios de la vida familiar, con o sin niños pequeños, aunque es más común en hogares con un solo hijo residente que entre otros hogares con más niños y, como podría esperarse, más frecuente entre mujeres con niveles altos de educación. Además, ocurre más a menudo en los estratos socioeconómicos más altos y más bajos que en las capas medias (Wainerman, 2003a).

Gráfico V.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): SIGNIFICACIÓN DE LAS FAMILIAS NUCLEARES TRADICIONALES EN EL TOTAL DE HOGARES, ZONAS URBANAS, 2005
(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.

En síntesis, en la región latinoamericana, una de cada cinco familias corresponde al modelo de familia nuclear tradicional, dado que una proporción importante de ellas son monoparentales, sin hijos o con doble ingreso —donde ambos padres trabajan remuneradamente. Los principales cambios en el período 1990-2005 ocurren respecto del trabajo femenino, ya que una creciente proporción de mujeres se han incorporado al trabajo remunerado. En América Latina, entre 1990 y 2005, la tasa de participación laboral femenina en las zonas urbanas de 18 países subió de 45,9% a 58,1% (CEPAL, 2006).

En términos generales, visto el aumento de las familias monoparentales, se puede inferir que si bien la carga total del trabajo de socialización disminuyó al reducirse el número de niños por hogar, también descendió el número de adultos que tenían a su cargo esa socialización, lo que es especialmente notorio en el caso de los hogares y familias con jefas, donde las mujeres tienen la exclusiva responsabilidad de las tareas productivas y reproductivas.⁴ Esto se suma a una creciente complejidad de las tareas de socialización en sociedades cada vez más riesgosas, contradictorias y heterogéneas.

c) Evolución de las familias según etapas del ciclo de vida

El tránsito de las familias a lo largo del tiempo ha originado el concepto de etapas del ciclo de vida familiar, vale decir, las diversas fases por las que pueden transitar los hogares de tipo familiar. Al respecto, se distinguen la etapa de inicio de las familias, cuando empiezan a nacer los hijos; la de expansión, al aumentar el número de hijos; de consolidación, cuando dejan de nacer los hijos; y de salida de los hijos, cuando estos pasan a constituir hogares distintos (Arriagada, 2001, 2004).

En América Latina ha habido cambios importantes en la magnitud del grupo de familias que se ubican en cada etapa del ciclo de vida familiar. Este fenómeno es atribuible a cambios demográficos significativos, en especial el descenso de las tasas de natalidad y el incremento en la esperanza de vida.⁵ En la distribución de las familias —en las seis etapas del ciclo de vida familiar construidas sobre la base de la información de las encuestas de hogares— resalta que la mayoría de las familias latinoamericanas se encuentran en la etapa del ciclo de vida familiar de expansión y consolidación, es decir, cuando se deja de tener más hijos. Corresponde a la etapa que presiona fuertemente sobre los recursos familiares, ya que crece el tamaño de la familia y la edad de los hijos los hace económicamente dependientes (menores de 18 años). El aumento de la proporción de familias se produce en las etapas de salida, es decir, cuando los hijos ya tienen más de 18 años, cuando las parejas son mayores y no tienen hijos o los hijos constituyeron nuevas familias (Arriagada, 2004).

⁴ En México, se estima que en 1970 una madre pasaba alrededor de 20 años con responsabilidades de crianza y cuidado de los hijos menores de cinco años; en la actualidad, las mujeres que inician su período reproductivo ocuparán 12 años en esas labores, es decir, con un descenso de 8 años (CONAPO, 1995; citado en López y Salles, 2000).

⁵ En 1987, las mujeres tenían en promedio 2,2 hijos nacidos vivos al cumplir 30 años; actualmente, el promedio es de 1,7 (CEPAL/OIJ, 2004). Se estima que la esperanza de vida en América Latina aumentará entre 1985/1990 y 2005/2010 de 67 a 73 años (CEPAL, 2004d).

Este incremento de las familias en etapas del ciclo de vida más tardío se explica porque son más los países que se encuentran en las etapas de transición demográfica avanzada, con el consiguiente envejecimiento de la población. En la región latinoamericana, la mayor proporción de estos hogares se encuentran en Uruguay y Argentina, los dos países de transición demográfica más avanzada de la región.

d) Estructura familiar y bienestar

La vinculación de la familia con los procesos de desigualdad social es de larga data. Se estima que la reproducción de las desigualdades sociales se genera por dos vías principales. La primera se relaciona con el sistema de parentesco y las condiciones de origen de las familias, que les proporcionan a las personas el acceso a los activos sociales, económicos y simbólicos; la segunda se refiere al acceso y la jerarquía de las ocupaciones.

Los tipos de familias a los que se pertenece condicionan las posibilidades de bienestar de las personas. En la distribución de los tipos de hogares según quintiles de ingreso se observa que determinados tipos de hogares tienden a concentrarse entre los más pobres o los más ricos. En 2002, las personas con recursos, es decir, pertenecientes al 20% superior de ingresos, son las que podían constituir hogares unipersonales; el 41,6% de estos hogares se ubican en el quintil 5 (Arriagada, 2004). De igual forma, los hogares nucleares sin hijos y los de jefatura masculina también mostraban condiciones económicas que los ubicaban en una mayor proporción en el quintil de familias con más recursos. A su vez, las familias nucleares monoparentales con jefas se concentraban en mayor proporción entre los hogares con ingresos más bajos. La mayor incidencia de la indigencia y la pobreza en hogares de jefatura femenina se explica tanto por el menor número de aportantes económicos a la familia, como por los menores ingresos que en promedio reciben las mujeres que trabajan.

2. Otros procesos en el interior de la familia: la caja negra familiar

Además de los cambios mostrados en la estructura familiar y su relación con el bienestar, se han producido modificaciones importantes en otros ámbitos familiares. Entre ellas destaca el aumento de la migración y de las diversas combinaciones para organizar el trabajo doméstico y remunerado de las familias. También es preciso resaltar las transformaciones en lo que se podría denominar “la caja negra familiar”, que se refiere a las dimensiones invisibles, y usualmente no medidas,

relacionadas con la violencia doméstica e intrafamiliar, los cambios en la forma y el tipo de toma de decisiones del hogar. Asimismo, poco se conoce sobre las formas comunicación, socialización, transmisión de valores e identidad dentro de los hogares y las familias.

a) Violencia intrafamiliar

En relación con la violencia doméstica, en investigaciones recientes —sobre la base de encuestas de demografía y salud de alrededor de 2000— en nueve países, que incluyen a Colombia, Haití, Nicaragua, Perú y República Dominicana, se confirma que la mayor violencia se ejerce sobre la mujer, con poca incidencia de violencia cruzada de la pareja; y que la violencia doméstica se encuentra en todas sus formas (física, sexual, psicológica) y entraña graves riesgos para la salud y bienestar de las mujeres y de sus hijos (Kieshor y Jonson, 2004). En datos referidos a la región latinoamericana se indica un alta incidencia de “femicidios”, en que mueren más mujeres en manos de sus parejas que de desconocidos (CEPAL, 2007).

Además, entre las características de las mujeres sometidas a violencia doméstica se encontró una mayor incidencia de las que se han casado más de una vez, de separadas y divorciadas. Situación que no debe extrañar, ya que es una importante causal de divorcio y separación. De la misma forma, se descubrió una mayor incidencia de violencia sobre las mujeres que se habían casado a temprana edad y tenían varios hijos, así como sobre aquellas mayores que sus maridos. Se señala que en todos los países estudiados se encuentra una relación positiva entre violencia contra la mujer y alcoholismo de los maridos y una historia familiar de violencia doméstica en los padres. La CEPAL ha puesto el acento en las interrelaciones entre pobreza y violencia doméstica, en la necesidad de mejorar los indicadores de medición y en evaluar las políticas para disminuir la violencia doméstica (CEPAL, 2004c).

b) Migración

Se sostiene que los procesos migratorios siempre implican una fragmentación de las unidades familiares, afectando a la organización de hogares y familias en los lugares de origen y en los de llegada (Jelin, 2005). Es conveniente destacar el cambio desde la migración interna (campo-ciudad) hacia nuevos patrones de migración estacional y permanente, tanto dentro como fuera de América Latina. De acuerdo con estudios recientes, llama la atención el incremento de la participación de las mujeres que migran por razones laborales, de carácter familiar e individual, y son en algunos casos sometidas a riesgos y desprotección mayores en los países de destino. De modo que se sugiere la necesidad

de ampliar la investigación sobre los efectos familiares de la migración, especialmente de la femenina (Staab, 2003). Asimismo, se ha señalado que la magnitud de las remesas de los migrantes a sus familias de origen ha generado una nueva fuente de recursos no solo para estas, sino también para algunos países de la región (Ecuador, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana).

3. Las familias y la distribución del trabajo

a) La división del trabajo por género dentro y fuera del hogar

Uno de los conceptos clave en el análisis de las interrelaciones entre trabajo y familia ha sido la noción de división sexual del trabajo. Este concepto permite vincular analíticamente ambas esferas y destacar sus mecanismos de relación e interdependencia con la reproducción social, que refiere al cuidado diario, generacional y social de la población. En numerosos estudios se ha evidenciado la desigual participación de hombres y mujeres en ambas actividades. La inserción diferencial en el mercado de trabajo contribuye a que la participación de la mano de obra familiar tenga un efecto distinto en la homogeneidad o la heterogeneidad ocupacional de los hogares y en su calidad de vida. En la medida que la creciente incursión de las mujeres en el trabajo remunerado no ha ido acompañada de una participación equivalente de los varones en la reproducción doméstica, se ha multiplicado la carga de trabajo que pesa sobre ellas (Ariza y de Oliveira, 2004).

La producción de bienes y servicios que tiene lugar en la esfera familiar, o que se encauza a través del trabajo no remunerado, no tiene visibilidad pública ni en los registros laborales, por lo que se ha tendido a considerarla como no-trabajo, según la clásica asociación entre trabajo y empleo remunerado. Asimismo, la división del trabajo por sexo, consolidada desde la industrialización, relaciona (más en el imaginario colectivo que en la realidad) la actividad masculina con la producción mercantil y la femenina con la actividad familiar doméstica (Carrasco y otros, 2001). Esta rígida distribución de tareas ha conducido a ocultar la contribución al bienestar familiar y social de una parte importante del trabajo realizado por las mujeres.

Es relevante trabajar con indicadores de las actividades realizadas en la esfera doméstico-familiar en interrelación con los referidos a otros ámbitos económicos y sociales. El vacío de investigación y de políticas orientadas a nuevos tipos de familias no permite analizar los cambios de funciones. Sin embargo, en estudios de caso se informa sobre la modificación en los patrones paternos y maternos en diversos grupos

etarios, así como de cambios en las estructuras familiares, que incluyen familias complejas (con hijos de diversas uniones). Al respecto, es aconsejable distinguir entre conceptos como paternidad o maternidad social y biológica. En una revisión de estudios sobre la participación de los hombres como padres, se sugiere el diseño de políticas y programas orientados a involucrar activamente a los hombres en el cuidado de los hijos, indicando que la presencia de un padre —que ejerce su papel de tal y no es violento (sea biológico o no)— es positiva para los niños, para el ingreso familiar, para las mujeres y para ellos mismos (Barker, 2003).

La falta de valoración monetaria del trabajo doméstico no remunerado impide evaluar el aporte económico real de las mujeres, tanto al desarrollo como a la reducción de la pobreza (CEPAL, 2004c). La elaboración de encuestas sobre el uso del tiempo se vuelve imprescindible para comprender los cambios y reestructuraciones que se producen con la inserción de la mujer en el mercado laboral, destacándose como un aporte cuantitativo esencial para conocer la estructura del trabajo doméstico, determinado fundamentalmente por el estrato socioeconómico de la familia, la etapa del ciclo de sus miembros y el lugar de residencia.

b) El uso del tiempo

El uso del tiempo en general y la realización de actividades domésticas no remuneradas presentan significativas diferencias entre varones y mujeres, pues el modelo a partir del cual se estructuran nuestras sociedades relega a la mujer al espacio privado, al lugar de la casa y a la realización de las labores reproductivas. Al hombre, en cambio, se lo relaciona con lo público y con la realización de las funciones productivas. Otro factor de incidencia en las variaciones de tiempo asignadas al trabajo reproductivo dentro del hogar es la etapa del ciclo de vida de los miembros. Resulta diferente la distribución de tiempo dedicada al trabajo doméstico según la edad de la mujer, su estado civil, el número de hijos(as) que viven en el hogar y la edad de estos. La composición y las funciones del trabajo doméstico cambian considerablemente si la mujer es joven, soltera y tiene un hijo(a), o si es casada, con más de dos hijos(as) y con adultos mayores a su cargo. El examen sobre el trabajo doméstico dentro del grupo familiar no puede eximirse de incorporar como eje de análisis la etapa del ciclo de vida del grupo familiar, enriqueciéndose de este modo el conocimiento del trabajo doméstico y su funcionamiento en las diversas estructuras familiares.

Los cambios en los patrones de trabajo remunerado relacionados con el género no se acompañaron de modificaciones significativas en la esfera doméstica: no se observan mayores transformaciones en el reparto del trabajo doméstico que impliquen responsabilidades compartidas.

Si bien la información existente en el nivel regional sobre encuestas del uso de tiempo es escasa y no comparable entre sí (CEPAL, 2004a), en todos los estudios realizados se aprecia, tanto en países desarrollados como en desarrollo, que las mujeres ejecutan la mayor parte de las tareas destinadas al trabajo doméstico no remunerado (Aguirre, 2004; Araya, 2003; Carrasco, 2003, Carrasco y otros, 2001; Durán, 2003; García, 2003; Pedrero, 2003). Esta situación se mantiene incluso cuando las mujeres trabajan remuneradamente y a tiempo completo. Por ejemplo, en investigaciones realizadas en México, en que se cuantifica la magnitud de la sobrecarga de las mujeres mexicanas de 12 años y más que realizan trabajo doméstico y se insertan en el mercado laboral, se dejaba ver que su jornada semanal excede en promedio 9,3 horas a la de los varones (Ariza y Oliveira, 2004).

De esta forma, las estadísticas tradicionales se muestran poco útiles para analizar el trabajo y el empleo femenino, pues no permiten analizar las diferencias por sexo con respecto al trabajo o al empleo, ni estudiar los mecanismos que regulan la reproducción económica y social.

En los resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, realizada en México en 2002, se observaba que las mujeres aportaron el 85% del tiempo total de trabajo doméstico y los hombres un 15%. Ellas destinaban un promedio de 14 horas semanales exclusivamente al cuidado de niños y otros miembros del hogar, en tanto los varones contribuían con aproximadamente la mitad de horas y en cambio dedicaban un promedio de 22 horas semanales al esparcimiento y convivencia social, en comparación con 20 horas de las mujeres. En México, las familias donde ambos cónyuges trabajaban para el mercado laboral alcanzaban a 4,8 millones y las mujeres laboraban en promedio 15 horas más que los hombres en trabajo remunerado y doméstico conjuntamente (INEGI, 2004).

Una medición del aporte del trabajo doméstico no remunerado en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México permite calcular ese aporte mediante dos estimaciones: como remuneraciones medias por actividades equivalentes en las cuentas de producción de dicho sistema, alcanzaba al 22,7% del PIB de 1996 a precios básicos, y al 20,6% del PIB, si esa medición se hace estimando el valor de las actividades domésticas no remuneradas con precios de mercado (Gómez, 2003). Tal como se ha señalado, si no se computa la producción doméstica, es probable que se sobrevaloren los índices de crecimiento económico cuando esta producción pasa al mercado; a la inversa, es probable que se subvaloren cuando miembros del hogar (no remunerados) asumen actividades que antes eran remuneradas. Teniendo en cuenta la división predominante del trabajo y la considerable función que desempeña la mujer en el ámbito doméstico, la exclusión afecta mayoritaria, pero no exclusivamente, al trabajo de la mujer (Benería, 1999).

En la encuesta realizada en la ciudad de Montevideo durante 2003, se muestra que la dedicación horaria al trabajo no remunerado varía de manera importante según el sexo del responsable. Los varones dedicaban al trabajo doméstico 10 horas semanales menos que las mujeres (en promedio, el trabajo no remunerado alcanza a 31 y 50 horas semanales, respectivamente). En los hogares constituidos por parejas con al menos un hijo menor de 18 años es donde se encontraba el mayor peso del trabajo no remunerado en el hogar a cargo de las mujeres, con un promedio de 62,5 horas semanales; en los hogares monoparentales, el promedio es de 56,6 horas y en los con tres generaciones es de 56,2. En los datos para los hogares biparentales se indica que el trabajo doméstico medio total es de 13,6 horas semanales en el caso de los hombres cónyuges y de 54,2 horas semanales en el caso de las mujeres responsables del hogar.

Cuando viven solos, el trabajo que realizaban los hombres no representa diferencias significativas respecto del tiempo que dedican al hogar las mujeres solas. Los hombres que viven en pareja realizan menos de la mitad del trabajo no remunerado desarrollado por los hombres solos, y las 26,4 horas semanales de trabajo que se ahorran recaen en las mujeres. Las mujeres que viven en pareja registran un incremento de trabajo no remunerado de 26,2 horas en relación con las que viven solas. Se observa, además, que la existencia de un hijo supone un incremento de 16 horas en el trabajo no remunerado semanal cuando la mujer trabaja, y de 22,7 horas si esta no tiene un trabajo remunerado. Estos datos sugieren que la sobrecarga de trabajo no remunerado no depende solo de la presencia de hijos o hijas, sino que hay una fuerte incidencia de la división sexual del trabajo en el hogar, independientemente de la presencia de hijos (Aguirre, 2004).

En síntesis, en las encuestas de uso de tiempo más actuales en la región latinoamericana se confirma la desigual distribución de tareas entre hombres y mujeres en el interior del hogar y la necesidad de desarrollar políticas de apoyo para las mujeres que trabajan y para el cuidado de niños y ancianos.

La nueva configuración de los hogares y las familias latinoamericanas plantea la necesidad de nuevas políticas dirigidas tanto a hombres como a mujeres en tanto padres, y a instituciones sociales que deben apoyar a las familias en la cobertura de sus necesidades en una doble perspectiva: políticas orientadas a reconciliar la familia y el trabajo, por una parte, y dar el necesario apoyo para el cuidado de los hijos y de los adultos mayores, por otra. Muchos de los cambios observados en torno de la familia provienen de deseos y opciones individuales y no son fruto de patologías sociales. Por lo tanto, las políticas deben orientarse a facilitar y no a limitar las opciones individuales, proporcionando los recursos necesarios para el bienestar de todos los miembros de la familia (Esping-Andersen, 2003).

Tradicionalmente, la mayoría de las políticas gubernamentales se han construido a partir de un concepto de familia “funcional”, donde hay presencia de padre y madre vinculados por matrimonio, con perspectiva de convivencia de larga duración, hijos e hijas propios y en donde los roles de género están perfectamente definidos: las mujeres responsabilizadas de los trabajos domésticos y los hombres de los extradomésticos. Este modelo de familia presupone derechos y obligaciones tácitamente definidos y una interacción constante entre sus miembros, donde subyace un modelo de responsabilidades asimétricas y con relaciones poco democráticas (Jusidman, 2003).

De igual forma, merecen destacarse las modificaciones en el ámbito simbólico, que se manifiestan en nuevos modelos de familia y estilos de relación familiar, y en sociedades en continuo cambio que desafían a los roles familiares tradicionales e imponen nuevos retos y tensiones a sus integrantes. Existen nuevas formas de articulación entre los sexos, las generaciones y las instituciones sociales, en procura de relaciones sociales basadas en los derechos de las personas (especialmente mujeres, niños y jóvenes) y en opciones más democráticas de convivencia. En estos procesos es preciso destacar el papel jugado por los medios de comunicación, como nuevos agentes de transmisión de información y conocimientos, de modelos a los que se aspira y de posturas éticas, diversificando el acceso, la velocidad y la cantidad de información que reciben los miembros de las familias, lo que repercute en la formación de una nueva cultura familiar.

B. Políticas hacia las familias

Hace algún tiempo, señalamos que en América Latina las políticas dirigidas a las familias carecían de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrentaba diversas dificultades, sobre todo las tensiones entre intereses familiares y personales, así como el desafío de equilibrar la autonomía y la libertad individuales con las responsabilidades familiares (Arriagada, 2001). La situación no parece haber cambiado sustancialmente.

La diversidad de situaciones familiares en la región y las diferencias entre países dificultan el establecimiento de normas comunes en cuanto a políticas hacia las familias. Pese a ello, es necesario recalcar que el criterio básico para su diseño es contar con un adecuado diagnóstico en que se consideren la heterogeneidad de situaciones y los cambios recientes que han experimentado las familias latinoamericanas. Asimismo, dada la transversalidad de los temas que les atañen, los programas y las políticas deben coordinarse sectorialmente. La transición hacia nuevas formas de familia implica una redefinición fundamental de las relaciones de

género en toda sociedad. Esas dimensiones —transversalidad y género— son centrales para el diseño de políticas y programas dirigidos a la democratización de las familias, a fin de modificar el actual balance entre derechos y obligaciones de hombres y mujeres en el ámbito familiar.

Recientemente, se impulsa una visión democrática de la familia, con dos aspectos básicos en torno de los cuales gira la reflexión sobre la democracia familiar y cómo lograrla: i) la posibilidad de la existencia de relaciones libres e iguales dentro de la familia, de forma tal que se generen circunstancias en que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y expresar sus diversas cualidades, respetando las habilidades de los demás; y ii) la protección respecto del uso arbitrario de la autoridad y del poder coercitivo. Un enfoque democrático de las familias requiere, por tanto, la consideración simultánea de dimensiones familiares, de género y de bienestar provisto por las instituciones públicas.

En América Latina, la institucionalidad social encargada de diseñar y ejecutar las políticas hacia las familias es sumamente variada: desde ministerios de la familia, pasando por secretarías, subsecretarías y consejos adscritos a diversas instancias, hasta la ausencia de una institución responsable. Además, existen desajustes en cuanto a la concepción de familia entre las entidades gubernamentales encargadas del tema y el resto de la institucionalidad estatal —principalmente sectorial (Arriagada, 2001, 2006; CEPAL, 2001). A esto se suma la ausencia de consenso sobre enfoques de políticas dentro del aparato estatal y fuera de él, que ha limitado la aprobación de leyes, beneficios y servicios hacia las familias.

De modo que en la mayoría de los países de la región, más que políticas explícitas hacia las familias, existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas y proyectos en materia de salud, educación, seguridad social, combate contra la pobreza y prevención y erradicación de la violencia, entre muchos otros objetivos (Arriagada, 2001). En períodos recientes se ha prestado especial atención a las familias en el marco de los programas de transferencias condicionadas contra la extrema pobreza: Oportunidades en México; Beca Escuela en Brasil; Familias para la Inclusión Social en Argentina; FOSIS-Programa Puente en Chile, y otros (Arriagada y Mathivet, 2007).

Más aún, el problema principal es la ausencia de diagnósticos y propuestas de políticas adecuadas a las nuevas realidades que viven las familias en sociedades en transición y en continuo cambio. Sin embargo, es preciso destacar que en la década de 1990 se asistió a una gran innovación, cual fue la puesta en debate público de un tema ignorado: la violencia doméstica e intrafamiliar y la dictación de medidas de políticas

para enfrentarla. No obstante, otros temas centrales para la familia no han merecido la misma atención, como es el caso de la doble jornada de la mujer que trabaja, la situación de las familias migrantes y desplazadas, la paternidad responsable y el cuidado de niños, adultos mayores y discapacitados, entre muchos otros problemas que enfrentan las familias latinoamericanas en la actualidad.

Entre la gran variedad de políticas y programas nuevos y tradicionales hacia las familias, en la próxima sección se discuten las políticas de conciliación entre trabajo y familia, teniendo presente el aumento de la participación de las mujeres en el ámbito laboral, así como el número creciente de hogares de jefatura femenina que plantean importantes demandas sociales para el cuidado de los hijos, ancianos y otros dependientes. Esta selección no implica desconocer que, en muchos casos, las mujeres desean ingresar al mercado laboral y no pueden hacerlo, porque son jefas con hijos pequeños, no tienen la capacitación necesaria, o se encuentran empleadas principalmente en el sector informal, donde no existe contraparte con quien realizar la conciliación. Sin embargo, se han diseñado políticas dirigidas a las jefas de hogar, al sector informal, en tanto un área menos tratada se refiere a las políticas de conciliación.

1. Políticas de conciliación entre vida laboral y vida familiar⁶

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

⁶ Actualmente existe un amplio debate sobre el uso del término conciliación. Se usan como términos alternativos co-responsabilidad o responsabilidades familiares compartidas para destacar que las responsabilidades de articular vida familiar y vida laboral son de ambos miembros de la pareja y es principalmente una responsabilidad social que le cabe al Estado (véase al respecto el debate en el foro electrónico de la comunidad iberoamericana sobre género y cohesión social : www.e-cofi.net). Usaremos alternativamente todos esos términos.

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

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

En suma, se requieren políticas más eficaces para el logro de la conciliación entre trabajo y familia, frente a los cambios en el mundo del trabajo y familiar y la persistencia de modelos culturales muy arraigados que surgieron de un tipo familiar y laboral de hace dos siglos.

Los recursos institucionales que proveen de bienestar a las personas son principalmente el Estado, el mercado, las propias familias y el tercer sector o la comunidad (Esping-Andersen, 2002). Es evidente que las intervenciones públicas afectan a las decisiones de las familias, y a su vez, las decisiones y la forma de vida de estas también gravitan en las políticas públicas (Jelin, 2005). Una u otra forma de organizar, por ejemplo, la

política educativa, la política de vivienda o el sistema de transporte afectan a las decisiones de consumo e inversión de las familias.

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

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

Existen estrechas relaciones entre las decisiones que se toman en las familias, en la propia sociedad y en las políticas públicas. Para el Estado no es indiferente que las familias opten por tener menos hijos y que las mujeres decidan acceder al mercado de trabajo, dividiendo su tiempo entre el cuidado de sus hijos o de adultos mayores y su actividad profesional. Estas y otras decisiones, así como las pautas de comportamiento de las familias, suponen cambios en la demanda de los bienes y servicios públicos, y deberían modificar las políticas públicas en un sentido o en otro (Jelin, 1998).

Hay algunos ámbitos especialmente significativos en esta relación entre familia y política pública. En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de políticas familiares que ayuden a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pues la sociedad debería asegurar, al mismo tiempo, la igualdad de trato y el derecho de la mujer de acceder al mercado de trabajo y el respeto al derecho de los hijos de ser educados por sus padres y compartir con ellos el mayor tiempo posible de su infancia. No existe una instancia que dirima sobre el equilibrio entre el tiempo reservado al trabajo y el consagrado a la educación de los hijos y la atención a la familia. Se produce una clara concentración temporal del trabajo durante lo que puede denominarse la edad central de trabajo, que coincide con el período más importante para fundar una familia y educar a los hijos. Los nuevos escenarios sociales que incluyen migraciones femeninas internas e internacionales también están modificando las estructuras familiares y se aprecian hogares de abuelos

y nietos, familias monoparentales a cargo de mujeres, pero también de hombres cuyas mujeres han migrado, que requieren de los apoyos sociales necesarios para el cuidado de hijos e hijas.

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

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

Así, los conflictos para conciliar trabajo-familia se presentan cuando las presiones del medio hacen que trabajo y familia no sean compatibles en algún aspecto (Greenhaus y Beutell, 1985). Existen al

menos tres tipos de conflicto al respecto. El primero se da cuando el tiempo utilizado en una de las dos funciones impide destinar tiempo a la otra. El segundo ocurre cuando se dan altos niveles de tensión y carga en el cumplimiento de las actividades en uno de estos ámbitos, lo que a su vez afecta al desempeño en el otro. Y el último tiene relación con las conductas requeridas en ambos campos, en situaciones en que existen incompatibilidades entre los comportamientos deseables en los dos ámbitos (Yang y otros, 2000).

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

a) ¿Por qué la conciliación es necesaria?

Cambiar los tiempos y los trabajos es cambiar no solo la cultura, sino el sistema económico y social previo un pacto político que lo permita. Es preciso orientar las políticas sociales hacia el bienestar social de toda la población; por tanto, las políticas de conciliación familia-trabajo son necesarias como un mecanismo de inclusión social, que acorte las brechas en términos de igualdad de oportunidades y, además, mejore la calidad de vida de las personas. Como toda nueva propuesta, que además involucra al mundo empresarial, se generan resistencias al cambio. No obstante, muchas empresas modernas públicas y privadas y sus directivos/as han comprendido que los beneficios que pueden obtener son mayores, en términos de contar con un personal comprometido y motivado, menores tasas de ausentismo laboral, disminución de la tasa de rotación y, por tanto, una mayor retención de empleados competentes. Desde el punto de vista de las familias, también se producen resistencias y dificultades para delegar en otras actividades que culturalmente han sido asignadas al ámbito familiar, sobre todo en lo referente al cuidado y atención de los hijos menores.

En estudios realizados en América Latina y Europa (SERNAM, 2003; Chinchilla, Poelmans y León, 2003), se ha concluido que no siempre hay coherencia entre las políticas de conciliación familia-trabajo demandadas por los trabajadores y trabajadoras y aquellas puestas en

ejecución por las empresas. Existen dos enfoques no deseados en las políticas que intentan conciliar las necesidades familiares y laborales: uno, empresarial paternalista, que se entromete en la vida privada de los empleados y otro mecanicista, donde prima el interés y los resultados para la empresa. Chinchilla, Poelmans y León sugieren una tercera alternativa sustentada en la responsabilidad social de la empresa y en los compromisos recíprocos —deberes y derechos— que la empresa mantiene con sus empleados. La puesta en marcha de ese tipo de políticas requiere tomar conciencia de su necesidad y de un compromiso y voluntad política de los diversos actores involucrados —empresa, Estado y trabajadores— para lograr un óptimo desarrollo e implementación de esas medidas y buenas prácticas. Dado que los actores sociales concernidos no tienen el mismo poder en la negociación, se requiere del apoyo fundamental del Estado y sus mecanismos de fiscalización para hacer cumplir las normativas existentes respecto de la conciliación familia-trabajo.

b) Algunas estrategias de conciliación

La articulación y transformación de los tiempos de vida profesional y vida privada, denominada “reingeniería del tiempo” (Darcy de Oliveira, 2003), corresponde a formas de organización social y no a una negociación privada entre hombres y mujeres dentro de sus casas. En ese plano, existe un amplio campo de intervención orientado a la definición e implementación de las políticas de conciliación trabajo-familia, que podrían clasificarse en tres modalidades según el tipo de tiempo al que se orientan:

i. Organización del tiempo de trabajo

En este grupo de medidas de conciliación se puede encontrar, por ejemplo: el horario flexible (8 horas, pero los y las empleadas escogen su horario de entrada y salida); el trabajo a tiempo parcial (media jornada laboral); los empleos compartidos (dos trabajadores/as a tiempo parcial comparten el trabajo de una jornada completa); la semana laboral comprimida (más horas al día para obtener un día o medio día libre a la semana); la jornada laboral reducida (menos horas con un sueldo proporcionalmente inferior); horas anuales (los contratos son por horas al año y no por día); flexibilidad en el lugar de trabajo; teletrabajo o trabajo a distancia, vía internet, entre otros.

La flexibilidad laboral promovida en muchos países, que se expresa en la oferta de trabajos a tiempo parcial y temporal, ha sido en la práctica un incentivo para el ingreso o retorno de las mujeres al mercado de trabajo, por cuanto permite combinar las tareas domésticas, en particular el cuidado infantil, con el trabajo remunerado. Representa

sin duda un instrumento importante, que permite continuar en contacto con el mercado y las actividades remuneradas. Sin embargo, es necesario cautelar que dicha flexibilidad no agudice desigualdades laborales y domésticas de hombres y mujeres al ampliar las brechas salariales entre este tipo de empleo y los de tiempo completo, ni constituya una forma de precarizar el empleo en general. Por otra parte, la mayor incidencia de este tipo de empleo en las mujeres denota la persistencia de patrones sexistas en relación con las responsabilidades domésticas (Mires, 2004). Así, las medias jornadas o las jornadas parciales tenderían a mantener un orden de género tradicional, donde el peso del trabajo doméstico y de cuidado recaería exclusivamente en las mujeres.

ii. Organización del tiempo de familia

Trata de los apoyos a las necesidades familiares y domésticas, tales como: ampliación de la cobertura a los niños en edad preescolar (salas cuna, guarderías); extensión de la seguridad social y asistencia domiciliaria para el cuidado de personas dependientes; medidas de soporte, por ejemplo, permisos parentales cuando nacen hijos o se enferman, entre otras medidas destinadas a crear las condiciones para que hombres y mujeres puedan cumplir en forma óptima con sus responsabilidades laborales y familiares o abandonar el lugar de trabajo por una emergencia familiar.

Urge evaluar los modelos de protección y cuidado de la infancia y su compatibilidad con el mercado laboral, así como revisar la flexibilidad laboral, tanto en el uso de horarios como en los permisos de maternidad y paternidad, además de facilitar la flexibilidad cuando se tengan hijos menores. Esta situación adquiere especial importancia en la actualidad. Por una parte, plantea desafíos a la previsión y planificación de las políticas públicas respecto del gasto social destinado a la creación y ampliación de nuevos servicios de atención a los niños y niñas y personas dependientes, y por otra, exige considerar que la socialización y el cuidado de los hijos atañe a toda la sociedad, incluidos los empleadores, y no es solo un tema privado de las familias.

iii. Ahorro del tiempo de cuidado y apoyo a labores domésticas

Este grupo contempla servicios que implementan o subsidian total o parcialmente el Estado, la empresa y los propios trabajadores, como: guarderías y salas cuna dentro o fuera de la empresa; servicios para el cuidado de personas de tercera edad dependientes; plazas reservadas en colegios cercanos u otros servicios domésticos (tintorería, compras, transporte, aparcamiento, restaurante, centros de deportes), entre otros; los dos últimos más conocidos en Europa.

En relación con las medidas para compatibilizar trabajo remunerado y doméstico, existen políticas implementadas desde hace algunas décadas como los permisos postnatales y para la lactancia; asimismo, algunas propuestas nuevas y más modernas en que se otorgan permisos a los padres para el cuidado de los hijos con discapacidad y se valoriza el trabajo doméstico. Estas nuevas medidas aportan a la equidad de género, promoviendo los permisos de padres y no solo de las madres para el cuidado de hijos/as enfermos/as o personas dependientes a cargo de la familia.

Finalmente, es necesario que el Estado norme y legisle respecto de las medidas de flexibilidad laboral en términos de regular el trabajo domiciliario, con el fin de evitar el aumento de condiciones laborales precarias y la extensión sin límite del tiempo destinado al trabajo en desmedro del destinado a la familia y para sí.

Desde otra perspectiva, se requiere flexibilidad y eficiencia en la atención de los servicios públicos, que deben adecuarse al tiempo de las personas. Habitualmente, los horarios no consideran el trabajo de las madres, que son las encargadas de llevar a los niños al consultorio médico, de asistir a las reuniones de padres y, en muchos casos, de realizar los pagos por servicios. Igualmente, se ha indicado que a las madres se las agobia más aún mediante el cumplimiento de contraprestaciones en las nuevas modalidades de programas de transferencia condicionada, orientados a la población extremadamente pobre (González de la Rocha, 2005; Kessler y Roggi, 2005).

C. Comentarios finales

Para sintetizar, en la región latinoamericana se asiste a cambios centrales en la organización y estructura de hogares y familias; entre ellos cabe destacar el incremento de hogares y familias con doble ingreso y con jefatura femenina, y el crecimiento de los hogares unipersonales. Se aprecia también que en ciertos tipos de familia y etapas del ciclo de vida familiar se halla una relación más estrecha con la pobreza y la indigencia, que en general corresponden a las etapas del ciclo de vida familiar donde hay hijos pequeños y dependientes económicamente.

Entre los cambios más notables se encuentra la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, en etapas del ciclo de vida familiar de formación y consolidación, con hijos menores que demandan un nuevo enfoque social sobre el cuidado de hijos, adultos mayores y discapacitados.

La información que proveen las encuestas de hogares de América Latina sirve de ayuda para configurar un nuevo cuadro de la situación

de las familias; sin embargo, no puede dar cuenta de la forma en que los procesos de cambio familiar han repercutido en sus relaciones internas. Para ello se requiere de un instrumental analítico y de medición diferente, que considere dimensiones no tratadas en las encuestas de hogares y permita aproximarse a temas como la violencia doméstica e intrafamiliar, el uso de tiempo entre trabajo remunerado y doméstico y la toma de decisiones por los diferentes miembros del hogar, así como los efectos de los procesos migratorios de sus miembros.

Estas investigaciones son cruciales para un adecuado diseño de políticas que incorpore un diagnóstico de la situación actual de las familias. Especialmente importante resulta establecer nuevos diseños de políticas en que se articulen trabajo y familia, considerando el aumento de los hogares con jefatura femenina y los de doble ingreso. Actualmente se debate sobre el enfoque y las diversas combinaciones que puedan tener estas políticas: sea dotadas de una concepción más individualista, sea orientadas a las familias, o que incorporen el trabajo doméstico y reproductivo como una responsabilidad de toda la sociedad.

En el plano de las políticas públicas, a partir de la experiencia y la evaluación de las políticas y programas puestos en marcha, se desprenden diversas líneas de acción: i) orientadas a actualizar la normativa sobre derecho de familia, violencia intrafamiliar y doméstica, regulación de nuevos tipos de uniones, entre otros temas; ii) dirigidas a la protección de las familias más vulnerables y en la extrema pobreza, proporcionando un piso de seguridad social básico para todos sus miembros como derechos de ciudadanía; iii) enfocadas en modificar patrones culturales sexistas en la familia y modelos familiares patriarcales, especialmente en los medios de comunicación y socialización, y iv) tendientes a modificar las capacidades de las familias para autoabastecer sus necesidades básicas relacionadas con educación, salud, empleo, transporte y vivienda; o con la articulación entre familia y trabajo, entre educación (cobertura preescolar, por ejemplo) y trabajo, entre otras áreas.

Considerar el tiempo de cuidado, el tiempo laboral y de traslado de hombres y mujeres, y organizar la producción y reproducción de una manera más equitativa, serían premisas básicas en un nuevo sistema del bienestar social que proporcione mejores oportunidades de vida para la población. Este tipo de políticas requiere un rediseño del Estado y, por tanto, un nuevo pacto social, político y económico.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2004), "Trabajo no remunerado y uso del tiempo: fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003", *serie Mujer y desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- (2003), *Género, ciudadanía social y trabajo, Montevideo*, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Universidad de la República.
- Araya, María José (2003), "Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 50 (LC/L.2022-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.184.
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2004), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo. Universo familiar y procesos demográficos contemporáneos*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Arriagada, Irma (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). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.46.
- (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), *serie Seminarios y conferencias*, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", *serie Políticas sociales*, N° 57 (LC/L.1652-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.189.
- Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet (2007), "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores", *serie Políticas sociales*, N° 134 (LC/L.2740-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.86.
- Barker, Gary (2003), "Men's participation as fathers in the Latin American and Caribbean region. A critical literature review with policy considerations", documento preparado para el Banco Mundial, mayo, inédito.
- Benería, Lourdes (1999), "El debate inconcluso sobre el trabajo no remunerado", *Revista internacional del trabajo*, vol. 118, N° 3, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Carrasco, Cristina (2003), "Los tiempos de trabajo: entre la casa y el mercado. Nuevas aproximaciones de análisis de resultados", documento presentado en la Reunión de Expertos "Encuestas sobre uso del tiempo" (Santiago de Chile, 11 y 12 de diciembre), Barcelona, Universidad de Barcelona.

- Carrasco, Cristina y otros (2001), "Hacia una nueva metodología para el estudio del trabajo: propuesta de una encuesta de empleo alternativa", *Tiempos, trabajo y género*, Cristina Carrasco (comp.), Barcelona Publicaciones Universitat.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), "¡¡¡Ni una más!!! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, en prensa.
- (2006), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* (LC/L.2114(CRM.9-3)), documento presentado en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México, D.F., 10 – 12 de junio), Santiago de Chile.
- (2001), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- (1995), *Panorama social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile.
- Chant, Sylvia (2003), "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 47 (LC/L.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.110.
- Chinchilla, M., S. Poelmans y C. León (2003), "Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas", *Documento de investigación*, N° 498, Barcelona, IESE Business School, Universidad de Navarra, marzo.
- Darcy de Oliveira, Rosiska (2003), *Reengenharia do tempo*, Río de Janeiro, Editora Rocco.
- Durán, María-Ángeles (2003), "El trabajo no remunerado y las familias", ponencia presentada en la Consulta técnica sobre contabilización de la producción no remunerada de servicios de salud en el hogar (Washington, D.C., 4 y 5 de diciembre).
- Esping-Andersen, Gosta (2003), "Against social inheritance", *Progressive Futures. New ideas for the Center Left*, Londres, Policy Network.
- (2002), "A new gender contract", *Why We Need a New Welfare State?*, Gøsta Esping-Andersen y otros, Oxford, Oxford University Press.
- Frone, M.R., M. Russell y M.L. Cooper (1997), "Relation of work-family conflict to health outcomes: a four-year longitudinal study of employed parents", *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, N° 70, Leicester, British Psychological Society.
- García, Cristina (2003), "Encuesta de uso de tiempo en España. Aspectos conceptuales y metodológicos", documento presentado en la Reunión de Expertos "Encuestas sobre uso del tiempo" (Santiago de Chile, 11 y 12 de diciembre).
- Gómez, María Eugenia (2003), "El trabajo doméstico no remunerado y el sistema de cuentas nacionales de México", ponencia presentada en la Consulta técnica sobre contabilización de la producción no remunerada de servicios de salud en el hogar (Washington, D.C., 4 y 5 de diciembre).

- González de la Rocha, Mercedes (2005), "México: oportunidades y capital social", *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.) (LC/G.2275-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.93.
- Greenhaus, J.H. y N.J. Beutell (1985), "Sources of conflict between work and family roles", *Academy of Management Review*, N° 10, Briarcliff Manor, Academy of Management.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2004), "Encuesta Nacional sobre Uso de Tiempo 2002", *Comunicado de prensa*, Aguascalientes, 8 de marzo.
- Kessler, Gabriel y M. Roggi (2005), "Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina", *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.) (LC/G.2275-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.93.
- Kishor, Sunita y J. Kiersten (2004), "Profiling domestic violence. A multi-country study. Measure DHS+ORC marco" [en línea] <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/OD31/DV.pdf>
- Jelin, Elizabeth (2005), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- ____ (2004), "La familia en la Argentina: modernidad, crisis económica y acción política", *Handbook of World Families*, Bert Adams y Jan Trost (eds.), Londres, Sage.
- ____ (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Jusidman, Clara (2003), "Presentación", *Valores y familias. Mitos y realidades*, México, D.F., Causa Ciudadana México.
- López, María de la Paz y Vania Salles (comps.) (2000), *Familia, género y pobreza*, México, D.F., Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP).
- Mires, Lylia (2004), "Las políticas de empleo en la Unión Europea", Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), en prensa.
- Pautassi, Laura (2002), "Legislación previsional y equidad de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 42 (LC/L.1803-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.116.
- Pedrero, Mercedes (2003), "Distribución del trabajo doméstico y extradoméstico según la posición en la familia", ponencia presentada en la Consulta técnica sobre contabilización de la producción no remunerada de servicios de salud en el hogar (Washington, D.C., 4 y 5 de diciembre de 2003).
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2003), "Análisis de los costos y beneficios de implementar medidas de conciliación vida laboral y familiar en la empresa", *Documento de trabajo*, N° 84, Santiago de Chile.
- Staab, Silke (2003), "En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada", *serie Mujer y desarrollo*, N° 51 (LC/L.2028-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.196.

- Wainerman, Catalina (2003), "Conyugalidad y paternidad ¿Una revolución estancada?", documento presentado al Seminario internacional "Género, familias y trabajo. Ruptura y continuidades", Montevideo, Universidad de la República/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), abril.
- Yang, N. y otros (2000), "Sources of work-family conflict: a sino-U.S. comparison of the effects of work and family demands", *Academy of Management Journal*, vol. 43, N° 1, Briarcliff Manor, Academy of Management.

Segunda parte

Políticas hacia las familias latinoamericanas

Primera sección

El marco de las políticas

Capítulo VI

Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política

Ana Sojo ¹

Introducción

El bienestar material de las personas se alcanza a partir de un complejo ensamblaje de recursos obtenidos en el mercado de trabajo —principal fuente de ingresos de los hogares— con otros vinculados a las prestaciones de los sistemas de protección social, con las políticas sociales y con la infraestructura social a que se tiene acceso. Tal ensamblaje ocurre sobre todo en el ámbito doméstico, que a su vez genera recursos que se distribuyen de manera desigual y específica entre sus miembros, de acuerdo con una división del trabajo y con la microfísica del poder doméstico relacionadas con el sistema sexo-género. En tal sistema, la familia es una entidad particularmente heterogénea en función de las relaciones entre sus miembros, que están fuertemente determinadas por —entre otros elementos— las diversas estructuras familiares, los ciclos de vida de sus integrantes, y la estabilidad y fluidez de sus relaciones.² De allí que Estado, mercado y familia sean un haz indisociable a la hora de analizar el bienestar social.

¹ Socióloga, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

² Respecto de las estructuras familiares en la región, destacan las tipologías de Irma Arriagada (2004) que se han adoptado en el *Panorama social de América Latina 2005* de la CEPAL.

En este texto se consideran las políticas dirigidas a las familias a la luz de la inclusión y la protección social, desde una perspectiva de género. Con ese fin, se provee un somero vistazo a las teorías de género y sus postulados sobre el engarce entre Estado, mercado y familia, que permiten distinguir tres hitos: en primer término, la relación de exterioridad entre género y Estado; luego, la polémica del género respecto de las teorías sobre el Estado de bienestar; finalmente, la aparición de la temática de la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo. En un segundo momento, se tratan las políticas conciliatorias en la región. Es una reflexión inicial, en que no se analiza la trayectoria de las luchas sociales y del movimiento de mujeres. La perspectiva adoptada, que le imprime un sesgo, es más bien latinoamericana o europea.³

A. La presencia de la trilogía Estado, mercado y familia en las teorías sobre género

En la literatura sobre género cabe distinguir, al menos, tres momentos en cuanto a los postulados atinentes a las interrelaciones entre Estado, familia y mercado, y sus efectos en la condición subalterna de las mujeres.

1. La relación de exterioridad entre género y Estado

En la teoría sobre las relaciones de género, la temática de cómo intervenir en el Estado y en las políticas públicas estuvo relativamente ausente durante las décadas de 1970 y 1980. Se enfatizaba la caracterización del patriarcado y sus raíces históricas, y la revelación de los vínculos de poder entre hombres y mujeres hasta en las relaciones más íntimas. Se postulaba sobre todo la autonomía política del movimiento de liberación femenina, tanto respecto de otros actores políticos como de las políticas estatales, lo que implicaba una visión algo simplista del Estado que permitía sostener que las luchas debían desarrollarse en su exterior. Así, en las reivindicaciones ante el Estado se subrayaban los derechos reproductivos.

Dentro de la discusión feminista, constituyó un discurso subalterno plantear cómo la construcción del género se imbricaba con las políticas públicas y sus implicancias en la autonomía de las reivindicaciones de la mujer —en diálogo con postulados procedentes de otras vertientes de la

³ No toma en cuenta sendas complejidades que sería pertinente considerar, por ejemplo, las lecciones derivadas de la temática específica africana o asiática. Véanse, por ejemplo, los interesantes planteamientos de Naila Kabeer (2003) sobre las familias en el Asia.

teoría política. A continuación, rescatamos dos de sus planteamientos que atañen directamente a la temática que hoy nos ocupa, y que impugnaban la relación de exterioridad ante el Estado.⁴

a) El vínculo entre Estado y familia en el sistema sexo-género con dominio masculino

En primer término, se sostenía que la construcción social del sistema sexo-género se vincula con la escisión entre los ámbitos público y privado. Al ser la familia una institución central del ámbito privado, en su hipóstasis como esfera privada e individual por excelencia se omite que ella se define y regula en relación con el ámbito estatal y público. Precisamente, es este el dispositivo que permite despolitizar las relaciones que obran en su interior y velar tanto su condicionamiento social, como la microfísica del poder que allí opera. El Estado contribuye a escindir las esferas pública y privada en papeles atribuidos a hombres y mujeres con respecto a diferencias “naturales”, y organiza políticas que fortalecen el cumplimiento de roles acordes con la construcción precisa del género, expresados en torno del matrimonio, la sexualidad, la educación y los derechos políticos, entre otros aspectos (Sojo, 1985, 1988).

b) Estado de bienestar e historicidad del trabajo doméstico

En segundo término, se reconocía que, desde su surgimiento, el Estado de bienestar había cumplido, mediante las políticas sociales, una serie de funciones relacionadas con tareas ejecutadas anteriormente por la familia. Al asumir tareas vinculadas al ámbito reproductivo, el Estado entra en relación directa con la esfera privada y, paradójicamente, sus políticas cuestionan de hecho la separación tajante entre lo público y lo privado (Ibíd.).

Las políticas sociales, que constituyen formas de redistribución del ingreso, expresan ya en su origen y su trayectoria un reconocimiento del poder sindical y contractual de los trabajadores y de otros actores sociales. Pero, como ello acontece en el marco de una división social y sexual del trabajo, tiene también consecuencias de género, ya que las políticas sociales se relacionan directa e indirectamente con tareas que tradicionalmente habían sido sobre todo domésticas y a cargo de la mujer, en materia de salud, nutrición, recreación y otros (Ibíd.).

En ese sentido, la familia y la mujer se convierten en pilares del Estado de bienestar y de sus contradicciones. Como la familia siempre ha

⁴ Para comprender la inserción de estos argumentos en la discusión feminista de los años setenta y ochenta, véase Sojo (1985, 1987).

provisto de servicios a sus miembros, las políticas sociales inciden en las tareas que la familia debe cumplir y redefinen el trabajo doméstico. Y dado que la asignación de los recursos públicos es heterogénea y desigual, la familia deviene un punto de ensamblaje de recursos y servicios estatales combinados, en muy variadas formas, con los recursos privados. Numerosas políticas y prestaciones sociales se ligaban con la inserción laboral del receptor formal de ingresos —concebido eminentemente como hombre— reforzando la dependencia de la mujer. Además, el cumplimiento de tareas reproductivas por parte de la familia puede inducir a que cuando estas se provean socialmente, sea de manera subsidiaria o desvalorizada, ello ocurra en desmedro de su calidad (Ibíd.).

2. La polémica de género respecto de las teorías sobre el Estado de bienestar⁵

En los años noventa, por el contrario, cobra gran ímpetu el desarrollo de teorías feministas que polemizan con la forma en que había sido conceptualizado el Estado de bienestar, y cuyos postulados llegan a tener un efecto en esa vertiente de pensamiento (Esping-Andersen, 2002). Con ello, ganó un creciente espacio el reconocimiento del rol constitutivo de las relaciones de género en las estructuras y políticas del Estado de bienestar. En términos de procesos políticos, esto ocurre en un período en que también se consolidan compromisos de los países en el marco de acuerdos internacionales en pro de la igualdad de género, y con ese fin se desarrollan instituciones específicas.

El vínculo entre Estado, mercado y familia de modo alguno era ajeno a la teoría del Estado de bienestar. De hecho, en la tipología pionera de Richard Titmuss —elaborada en 1958, pero que hasta fines de los años ochenta fue el principal referente analítico de los estudios comparados de sistemas de bienestar— se distinguen tres modelos de Estado de bienestar, precisamente según las participaciones relativas del Estado, del mercado y de las familias en la previsión social: el modelo residual (*residual welfare model*); el modelo de desempeño industrial (*industrial achievement performance model*); y el modelo institucional redistributivo (*redistributive model*) (Draibe y Riesco, 2006).

Más tarde, en los años noventa, Esping-Andersen caracteriza el patrón de previsión social como "... el modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado

⁵ Esta sección se basa ampliamente en un texto, en proceso de elaboración, de Draibe y Riesco (2006), quienes realizan un interesante análisis de las propuestas de teorías feministas —especialmente autoras anglosajonas— que han intervenido en la polémica sobre los postulados de las teorías del Estado de bienestar.

y la familia”, y construye su conocida tipología de los tres regímenes de bienestar para países del área de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), considerando los papeles que estos cumplen. Luego, la combinación institucional de los tres elementos se traduce en dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas. Por una parte, ligada al mercado de trabajo y afín a los derechos sociales de la ciudadanía, la “desmercantilización” (*de-commodification*) denomina el grado en que el Estado de bienestar debilita los vínculos monetarios al garantizar derechos a las personas, independientemente de su participación en el mercado. Por otra, la “desfamiliarización” (*de-familiarisation*), vinculada a los sistemas familiares de cuidados y protección, denomina el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales (Ibíd.).⁶

De acuerdo con Esping-Andersen, el régimen liberal, propio de Australia, Canadá, los Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido, presenta como atributos: la preponderancia del mercado; el rol marginal de la familia y el Estado; la base individual de la solidaridad; el mercado como *locus* de la solidaridad; y grados mínimos de “desmercantilización”. Por su parte, el régimen conservador-corporativo, característico de Alemania, Francia, Italia y los otros países de Europa continental, tiene como rasgos: la provisión social, el rol central de la familia; el carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado; la solidaridad apoyada en el estatus; el corporativismo y el estatismo; la familia como *locus* de la solidaridad; y un alto grado de “desmercantilización” para el hombre-proveedor. Finalmente, el socialdemócrata, típico de los países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, se caracteriza por el rol central del Estado y las posiciones marginales de la familia y del mercado en la provisión social; la base universal de la solidaridad y el Estado como su *locus* principal; y el grado máximo de desmercantilización de los tres (Ibíd.)

Algunos ejes importantes de la argumentación feminista respecto del vínculo Estado-mercado-familia, formulados en términos de propuestas, son: i) superar la polaridad jerárquica de la manutención a cargo de un hombre proveedor y de los cuidados domésticos a cargo de la mujer, así como el acceso desigual a recursos económicos y a

⁶ Es evidente la dificultad para acuñar en español traducciones adecuadas de los términos de esta discusión sobre el papel de la familia y del mercado, sin caer en barbarismos o curiosos neologismos.

ciudadanía que ello acarrea; ii) acerca de la ciudadanía, no considerar la “desmercantilización” de los bienes y servicios sociales como fuente primordial de los derechos sociales, sino también la provisión social de las tareas del ámbito del cuidado. Debido a las interacciones entre familia y políticas públicas, las políticas sociales y laborales que favorecen la participación de la mujer en el mercado de trabajo, o bien su permanencia en el hogar, modifican la combinación de ambos campos de actividades, que varían según la composición, los tipos y ciclos de las familias y determinan singulares tareas de cuidado; iii) las formas de Estado de bienestar pueden clasificarse de acuerdo con los tipos de familia, los grados de autonomía de las mujeres, las singulares combinaciones entre las tareas de cuidado a cargo de las familias o de entidades del mercado o públicas, y los grados de desigualdad en el mercado de trabajo.

En este contexto, es muy importante considerar que la naturaleza o el tipo de Estado de bienestar —planteado en términos más globales— respecto del género no puede inferirse a partir de la identificación fragmentaria de determinados contenidos o diseños de programas, o considerando de manera aislada uno u otro atributo ideológico, ni tampoco sobre la base del acceso a beneficios sociales. Por el contrario, es importante aprehender en su totalidad, desde la óptica de género, el sistema de políticas sociales y sus variaciones y, por ejemplo, considerar la presencia de las dimensiones de género en categorías tales como los regímenes de bienestar. En el conocimiento acumulado por los estudios de género y otros se ha demostrado que la familia es parte inseparable de las estructuras del Estado de bienestar, que los sistemas familiares son complejos e involucran aspectos económicos, morales, culturales y religiosos, y que todos ellos se corresponden estrechamente con las reglas, normas e instituciones que presiden la estructuración familiar, cuyos cambios, por lo tanto, tienden a ser lentos y hasta seculares en algunos aspectos. Por eso, resulta promisorio para el conocimiento del Estado de bienestar y de sus variaciones indagar y considerar sus lejanas raíces y configuraciones socioculturales, entre ellas, la institución familiar (Ibíd., pp. 39 y 43).

Como bien lo sintetizan estos autores, la ciudadanía basada en la igualdad de género supone una división sexual del trabajo más igualitaria en el mercado laboral y respecto de los cuidados domésticos y del trabajo doméstico no remunerado.⁷ La ciudadanía fundada en el reconocimiento

⁷ Sin embargo, como excepción a las asimetrías a que generalmente dan lugar la escisión de ámbitos y la inserción de género en ellos, nos parece sagaz la apreciación de Durán sobre la sociedad de gananciales, en términos de que ella expresa un reconocimiento legal que concede igual valor al trabajo desarrollado dentro y fuera del hogar (Durán, 2004).

de la diferencia supone que autonomía y libertad de elección, en cuanto a la reproducción y a las actividades de cuidado de la familia, constituyen otras bases de derechos y definición de derechos específicos afines a la emancipación de la mujer, tales como los derechos reproductivos y a la socialización de los cuidados domésticos (Ibíd., p. 38).

La satisfacción de los derechos de las mujeres modificará sustancialmente la morfología del Estado de bienestar, pues —como afirma Ferrajoli— la discriminación de las mujeres llega al más alto grado en la insatisfacción de lo que denomina derechos-expectativa o “derechos a”: derechos al trabajo, derechos políticos, de acceso y carrera, y de distribución de recursos, de lo que se colige que deben construirse garantías sexuadas para lograr su disfrute, tales como las denominadas acciones positivas: respeto y valorización de las diferencias y, por tanto, igualdad en la titularidad y garantía de los derechos en un mundo institucional que ha sido pensado y organizado por la diferencia sexual en detrimento de la mujer. En ese sentido, el reto es elaborar una garantía de la diferencia que permita afianzar la igualdad, que es siempre una utopía jurídica, transgredida por las razones que sustentan las desigualdades. Para estrechar la brecha entre derecho y realidad, entre la normativa y la efectividad se requieren adecuadas garantías que tutelen los derechos (Ferrajoli, 2002, pp. 25, 88, 91 y 92). Las instituciones propias del Estado y de la familia y que regulan el mercado son parte sustancial de la realización de estos derechos.

3. La temática de la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo

Los desplazamientos conceptuales tienen su racionalidad, y ello se aprecia claramente a mediados de la década de 1990 con el surgimiento del término “políticas de conciliación” en los países de la Unión Europea. Los síndromes demográficos —con tasas de natalidad que en algunos casos ni siquiera alcanzan a las de reposición de la población y amenazan con desfinanciar los sistemas de protección social, conforme se invierte aceleradamente la pirámide de edad de la población— permiten observar con preocupación lo que desde hace muchas décadas venían señalando los planteamientos de género.

La insatisfacción de las mujeres con la reclusión en el hogar y sus arduas incursiones en el mercado y la vida pública en ausencia de políticas vigorosas sobre los cuidados domésticos, así como la vigencia de disposiciones laborales rígidas en cuanto a jornadas o la falta de licencias paritarias de maternidad y paternidad parecen haber incidido en tales decisiones reproductivas. Ellas no reflejan las potenciales aspiraciones

de maternidad y paternidad de las personas expresadas en diversas encuestas y hoy se pretende revertirlas mediante una gama de leyes y normas cuyo objetivo es compatibilizar la vida familiar con la laboral. Por otra parte, en estudios sobre el ámbito privado y en el análisis de las encuestas de uso del tiempo de muchos países resalta –incluso en sociedades con valores más modernos como la europea– cuán pertinaz es la lentitud del cambio de las normas que rigen la división del trabajo doméstico entre hombres y mujeres.

De allí que una tradicional vía de conciliación siga siendo la acumulación de tareas a cargo de la mujer, ante la imposibilidad de resolver la antítesis entre trabajo y vida familiar. Pero otras estrategias de ajuste de carácter individual se están generalizando, entre las que resaltan tres. La llamada reducción de objetivos, que afecta tanto a la vida laboral como familiar, y puede expresarse en la renuncia a la calidad culinaria o a los ascensos en el trabajo. A su vez, la delegación consiste en transferir la producción de un servicio a otra persona o grupo social: la reproducción aparece como la delegación colectiva de funciones más espectacular de los últimos años en Europa, cuando frente a las declinantes tasas de natalidad numerosas funciones se trasladan a los inmigrantes. O bien, la llamada “secuencialización”, o alternancia entre el tiempo destinado a la producción en el mercado y a la familia, expresada en el uso de las excedencias y permisos parentales y que, generalmente, acarrea discontinuidades en cuanto a posibles ascensos y progreso laboral.⁸ Asimismo, se da la derivación hacia el mercado, que se aprecia en la adquisición de servicios privados de guarderías, transporte escolar, hogares de ancianos, servicio doméstico, uso intensivo de servicios de lavandería, limpieza y alimentación. Las instituciones no mercantiles para la derivación son aquellas de financiamiento público y de voluntariado (Durán, 2004).

Tal como afirma Esping-Andersen, en términos que incluso pudieran resultar muy taxativos, el auge de la economía de servicios se debe en gran parte a la desaparición de la ama de casa (*housewifery*). Pensando en términos de las sociedades postindustriales, el autor sostiene que las mujeres pueden ocupar en ellas un lugar protagónico ante la mengua de la hegemonía del proveedor masculino, emergiendo como la bisagra de un nuevo equilibrio entre los hogares y la economía, de modo que la igualdad de género cimiente la construcción de una nueva arquitectura del bienestar (Esping-Andersen, 2002, pp. 68 y 69).

⁸ Esto, que alude a la prosecución o sucesión de actividades, bien puede expresarse con el vocablo “alternación”, que expresa tanto la sucesión recíproca como repetida entre elementos.

Al mismo tiempo que se plantean las políticas de conciliación, en el campo jurídico surgen medidas muy innovadoras respecto de la gestión de ámbitos tradicionalmente privados. Es el caso de la violencia doméstica o de la paternidad responsable, con legislaciones interesantes en América Latina. En esta materia, es señera la naciente legislación española por su carácter integral, expresado en la asistencia social a las mujeres víctimas de violencia, que contempla servicios de apoyo, de emergencia y de recuperación, e incluso medidas para la reinserción laboral en caso de necesitarse el desplazamiento territorial para evitar al agresor. Esto, naturalmente, atañe a la naturaleza de las nuevas tareas que ha ido asumiendo el Estado de bienestar.

Estos avances en el debate europeo favorecen el planteamiento de algunos temas que, aunque son ya tradicionales en la discusión de género en nuestra región, quizás enfocados desde la óptica de la conciliación, pueden mostrar más nítidamente cómo las reivindicaciones de la mujer favorecen a la sociedad como un todo, y cómo su resolución imbrica tal multiplicidad de aspectos que encararla excede por lejos a las competencias atribuidas a las instituciones que velan directamente por la igualdad de género.

B. El vasto caudal de las políticas conciliatorias en América Latina y el Caribe

Las políticas conciliatorias que, a primera vista, atañen fundamentalmente a las políticas de género, tienen implicancias relevantes para el bienestar social en general. A causa de la estrecha relación entre los ámbitos productivo y reproductivo, en ellas se debe considerar el vínculo del trabajo remunerado con el no remunerado, de los equilibrios demográficos con los derechos reproductivos, del financiamiento de la protección social con el bienestar de las familias, y del bienestar social y de las familias con la competitividad sistémica de los países en un mundo globalizado. A continuación, se distinguen algunos aspectos sobre las políticas de equidad de género en términos globales, y también cuando se considera el combate a la pobreza.⁹

⁹ En esta sección se reproducen, incluso literalmente, algunos planteamientos realizados en Sojo (2004), donde algunas ideas se desarrollan más detalladamente. A la vez, se agregan aquí nuevas dimensiones al análisis.

Cuadro VI.1
POLÍTICAS DE EQUIDAD Y GÉNERO

Ámbito productivo		Ámbito reproductivo
- Derecho al trabajo - Activos - Calificaciones - Remuneraciones - Calidad del empleo - Segmentaciones del mercado laboral - Protección social - Productividad del trabajo - Ciclo de vida laboral - Socialización de tareas reproductivas	INTERACCIONES 	Relaciones familiares - sexualidad y derechos reproductivos - síndromes demográficos - ciclos de vida - estabilidad/fluidez de relaciones familiares - diversidad de familias - estructura familiar y diversificación de riesgos - ensamblaje de recursos, remuneraciones, prestaciones, política social e infraestructura social - ensamblaje de recursos estatales heterogéneos y desiguales (seguro, política fiscal, acceso a activos como vivienda) - división del trabajo doméstico - desigualdad en uso de recursos y activos en la familia - externalización de tareas domésticas - violencia intrafamiliar - reclusión en esfera doméstica - regulación mediante leyes (matrimonio, divorcio, violencia doméstica) Políticas de bienestar familiar - servicios sociales que asumen tareas reproductivas - protección social - contraprestaciones - programas con deberes demográficos

Fuente: Ana Sojo, "Vulnerabilidad social y políticas públicas", *serie Estudios y perspectivas* N° 14 (LC/L.2080-P), sede subregional de la CEPAL en México, México, D.F., 2004.

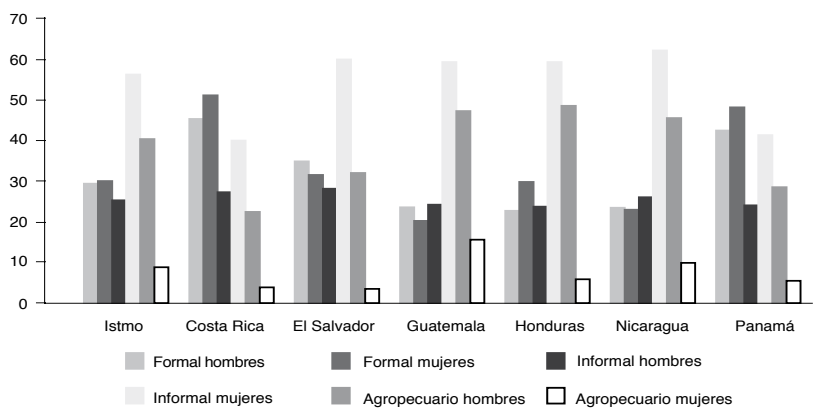
Cuadro VI.2
POBREZA Y GÉNERO

Ámbito productivo		Ámbito reproductivo
- Inserción laboral precaria e inestable - Limitados activos - Precario capital humano - Bajas remuneraciones - Mala calidad del empleo - Desprotección social - Baja productividad del trabajo	INTERACCIONES 	Síndromes demográficos - alta fecundidad - fecundidad adolescente - fecundidad alta en jóvenes - División del trabajo doméstico no remunerado - Desprotección del cuidado de los niños - Desigualdad en uso de recursos y activos en la familia - Violencia intrafamiliar - Desprotección social - Contraprestaciones de programas con derechos y deberes - Ciclo de vida de los integrantes

Fuente: Ana Sojo, "Vulnerabilidad social y políticas públicas", *serie Estudios y perspectivas* N° 14 (LC/L.2080-P), sede subregional de la CEPAL en México, México, D.F., abril de 2004.

A fin de ilustrar la dinámica de las políticas conciliatorias, pueden considerarse dos ámbitos interrelacionados de acción: por una parte, la alta inserción de la mujer en el Istmo Centroamericano en el sector informal y particularmente en el por cuenta propia; por otra, los riesgos vinculados a la alta fecundidad y la fecundidad temprana propios de América Latina.

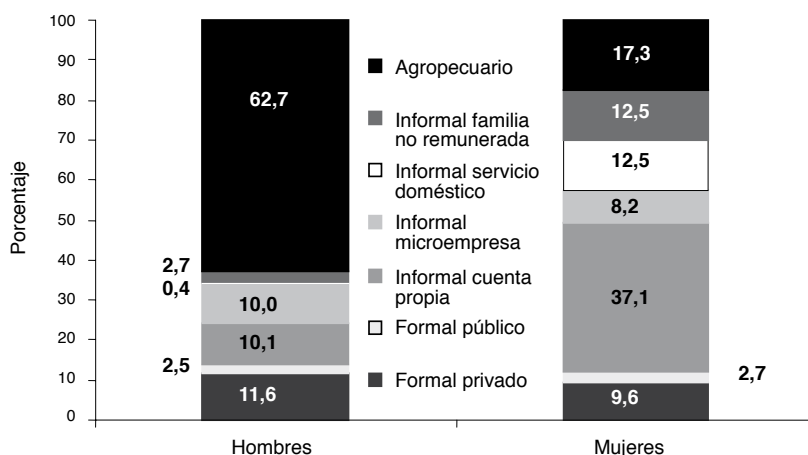
Gráfico VI.1
ISTMO CENTROAMERICANO: SECTOR DE OCUPACIÓN POR SEXO,
ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



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

En esta perspectiva, resulta evidente la imposibilidad de disociar los mundos de la producción y la reproducción. Para analizar esta situación, en esta oportunidad hemos considerado el Istmo Centroamericano, donde las familias pobres son más numerosas, la inserción de las mujeres en el sector informal es muy alta y sufren sus precarias condiciones, como se demuestra en los altos índices de pobreza del sector cuenta propia, donde se insertan mayoritariamente triplicando con creces la presencia masculina (véanse los gráficos VI.1 y VI.2). Es interesante notar que, por su parte, en algunas condiciones de protección social en el sector formal, como los contratos de trabajo, la insuficiencia laboral y las coberturas de aseguramiento, no se aprecian diferencias entre hombres y mujeres tan sustanciales como la del sector informal.

Gráfico VI.2
ISTMO CENTROAMERICANO: OCUPADOS POBRES,
POR SECTOR DE OCUPACIÓN Y SEXO,
ALREDEDOR DE 2000



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

Intuitivamente, puede suponerse que la inserción informal resulta atractiva para las mujeres precisamente por su flexibilidad, que les permite atender en paralelo a su carga familiar. La intuición se refuerza al considerar las bajas coberturas en educación preescolar de los niños de los hogares pobres (véase el cuadro VI.3), con implicancias para la inserción laboral de sus madres y efectos negativos en la limitada estimulación temprana que estos niños, en las condiciones de pobreza que padecen, pueden recibir.

Cuadro VI.3
ISTMO CENTROAMERICANO: NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS
EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA,
ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)

	Istmo Centroamericano	Costa Rica ^a	El Salvador	Guatemala	Honduras ^a	Nicaragua	Panamá
Total	22,3	34,1	28,4	10,8	35,5	35,4	26,1
Pobres	16,5	30,2	20,0	7,9	31,2	30,7	13,1
No pobres	34,4	35,5	38,7	20,4	49,5	45,4	40,5

Fuente: 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 Incluye solo a los niños de 5 años.

En otro ámbito de medidas relacionadas con la conciliación entre el mercado laboral y la reproducción, una reciente exploración del

tema en América Latina y el Caribe permite ver que las disposiciones más extendidas se refieren al evento de la maternidad: licencias por maternidad y prestaciones a la seguridad social durante la licencia. En segundo término aparecen las regulaciones que prohíben el despido durante el embarazo, el tiempo para lactancia y las licencias por enfermedades o complicaciones del embarazo y parto, seguidas por las licencias por paternidad y la provisión de guarderías. En cambio, son más débiles y existen en menos países disposiciones de carácter más permanente o para períodos de tiempo más extensos, y que pueden contribuir a la conciliación, como es el caso de las guarderías, las licencias por enfermedad de los hijos y de otros dependientes, o la prohibición de la prueba de embarazo en las empresas (Martínez y Camacho, 2005).

Por otra parte, la abismal insatisfacción de necesidades básicas (Sojo, 2004) constituye un terreno esencial para las políticas de conciliación de género. La dotación de una adecuada infraestructura básica y el desarrollo de políticas de vivienda tendrían una repercusión muy positiva en las mujeres pobres, ya que esas carencias prolongan el tiempo que estas deben dedicar a las tareas del ámbito doméstico, al carecer los hogares de acceso a agua y electricidad, lo que incrementa agudamente su “pobreza de tiempo”. Además, las condiciones habitacionales de elevado hacinamiento reportadas propician la violencia doméstica y el abuso sexual ejercido contra los y las menores.

Otra manera de encarar los problemas de género y pobreza es a través de las políticas demográficas, estrechamente relacionadas con los derechos reproductivos. Si se considera que en la región son características la elevada fecundidad, sobre todo en las mujeres jóvenes, y la alta prevalencia del embarazo adolescente, ello se vuelve compatible con la denominada “modernidad sexual truncada” y alerta sobre la necesidad de intervenciones de nuevo cuño, en que se reconozcan simultáneamente la creciente capacidad de disociar actividad sexual y reproducción, y las limitaciones de las adolescentes para desplegar esta capacidad tanto en el acceso a medios anticonceptivos como en su uso adecuado. En general, se requiere diseñar intervenciones dirigidas a la expansión del control que las parejas hacen de su trayectoria reproductiva (Rodríguez, 2003).

Las políticas de conciliación de equidad de género también deben actuar en el diseño de los sistemas de protección. En cuanto a las pensiones, en los sistemas en que se considera parcial o totalmente la modalidad de capitalización individual, el riesgo es asumido por cada persona y se diferencia por sexo. Los sesgos contra las mujeres existentes en estos sistemas han generado consecuencias no esperadas, especialmente con respecto a su bienestar, al de sus hijos y a la economía familiar.

Esta perspectiva de conciliación de los ámbitos productivo y reproductivo para alcanzar una equidad de género tiene consecuencias importantes al repensar la institucionalidad correspondiente, ya que inciden en ella una vasta gama de actores (Guzmán, 2002).

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- Draibe, Sônia y Manuel Riesco (2006), "El estado de bienestar en América Latina desde una perspectiva histórica y conceptual", *serie Estudios y perspectivas*, N° 55 (LC/MEX/L.742), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Durán, María Ángeles (2004), "Un desafío colosal", *El país*, Madrid, 5 de septiembre.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), "A new gender contract", *Why We Need a New Welfare State?*, Gosta Esping-Andersen y otros, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta.
- Guzmán, Virginia (2002), "La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis", *serie Mujer y desarrollo*, No 32 (LC/L.1511-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.58.
- Kabeer, Naila (2006), *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Martínez, Juliana y Rosalía Camacho (2005), "¿Agua y aceite? Conciliación entre mundos productivo y reproductivo en América Latina y el Caribe", proyecto Política fiscal pro-equidad de género en América Latina y el Caribe, enero.
- Rodríguez, Jorge (2003), "La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición", *serie Población y desarrollo*, N° 46 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.158.
- Sojo, Ana (2005), "Políticas de conciliación y asimetrías de género en América Latina y el Caribe", documento presentado en la Reunión del UNFPA (Caracas, marzo de 2004) y en la Conferencia "Grupo familias y democracia" (México, D.F.).
- (1988), *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), segunda edición.
- (1985), *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, San José, Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), primera edición.

Capítulo VII

Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina

Guillermo Sunkel¹

Esbozaremos aquí algunos planteamientos sobre las políticas familiares y su relación con los regímenes de bienestar en América Latina. Evidentemente, la extensión de este artículo no permite examinar todas las aristas de un tema complejo y multidimensional. Nos referiremos entonces a solo tres de sus aspectos. Primero, a la orientación de las políticas familiares según el tipo de régimen de bienestar. Segundo, al carácter “transicional” de la política familiar en América Latina en la actualidad, donde se observan tanto avances como rezagos. En tercer lugar, abordaremos brevemente algunos de los principales problemas que enfrenta la gestión de una política “amistosa” con la familia y la mujer.

A. Política familiar según régimen de bienestar

Para caracterizar la orientación de la política familiar en el régimen de bienestar en América Latina es necesario referirse previamente al enfoque de los regímenes de bienestar.

¹ Sociólogo, experto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

1. Los regímenes de bienestar y sus enfoques

En los años noventa, el estudio de las reformas del sector público se extendió a la investigación comparativa de los Estados de bienestar. Inicialmente, esos estudios se desarrollaron para explicar por qué la expansión del Estado de bienestar era tan profundamente distinta entre países relativamente similares. Estas variaciones han sido destacadas por los influyentes trabajos de Esping-Andersen (1999), quien distingue tres regímenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador.

Para este autor, estos regímenes “se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen la “tríada del bienestar”) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del ‘tercer sector’” (Esping-Andersen, 2001, pp. 207-208). Se diferencian también “en las hipótesis fundamentales sobre las insuficiencias del mercado laboral y de la familia” (Esping-Andersen, 2001, p. 202).

Luego, “la combinación institucional de los tres elementos redunda en dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y las personas. Por una parte, con relación al mercado de trabajo y afín a los derechos sociales de la ciudadanía, la “desmercantilización” (*de-commodification*) denomina el grado en que el Estado de bienestar debilita los vínculos monetarios al garantizar derechos a las personas, independientemente de su participación en el mercado. Por otra parte, en relación con los sistemas familiares de cuidados y protección, la “desfamiliarización” (*de-familialization*) denomina el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo sobre recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (Sojo, 2005) .

De acuerdo con Esping-Andersen, en el régimen de bienestar socialdemócrata se agrupan los países escandinavos —Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia— y se “ejemplifica la idea de quienes consideran que los sistemas privados de bienestar social se caracterizan por la desigualdad y la inadecuación, por lo que buscan sustituirlos por un régimen de protección pública integral” (Esping-Andersen, 2000, p. 202). El régimen socialdemócrata se orienta a la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios. Tiende al igualitarismo (al intentar reducir al mínimo la distribución desigual de recursos según el origen familiar) y a la promoción del bienestar sobre la base de la ciudadanía (en lugar de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral). En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central del Estado y

las posiciones marginales de la familia y del mercado en la provisión social. Asimismo, presenta el grado máximo de “desmercantilización” e incentiva la “desfamiliarización”.

Por su parte, en el régimen de bienestar conservador se incluyen los países de Europa continental —Alemania, Austria, España, Francia, Italia y Holanda— e históricamente ha sido influenciado por el estatismo y el catolicismo. “Se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido” (Esping-Andersen, 2001, p. 203). El régimen conservador se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo y dado que se asume que “la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de este es de fundamental importancia”. En este régimen los planes de seguro privado son escasos. Por otra parte, el Estado interviene mínimamente mediante la política social que se limita a quienes no logran obtener el bienestar a través del mercado. En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central de la familia, el carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado en la provisión social. Presenta un alto grado de “des-mercantilización” para el hombre proveedor y no incentiva la “desfamiliarización”. En este aspecto, el régimen conservador se distingue porque es “explícitamente ‘familista’ en el sentido de que, asegurado el ingreso, supone que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar” (Esping-Andersen, 2001, p. 203).

En el régimen de bienestar liberal se agrupan los países anglosajones —Australia, Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido. Se caracteriza por un Estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado. La política liberal es “residual” en el sentido que define estrictamente quién tiene derecho a los beneficios sociales, muy en sintonía con la visión del siglo XIX de “dar alivio a los pobres”. Tiene un enfoque de asistencia social basado en necesidades y, en consecuencia, un sesgo hacia la focalización. Para ello desarrolla medios e instrumentos que permitan determinar, demostrar o ambos las necesidades de las personas/hogares. Luego, la política liberal es “residual” en cuanto adhiere a una concepción estricta de los riesgos que debieran ser considerados como sociales. “El enfoque más residual y focalizado que aplican los países anglosajones en el ámbito de la protección social se basa en la hipótesis de que los problemas relacionados con las fallas de mercado suelen limitarse a casos especiales, como las madres solteras, que tienen dificultades objetivas para satisfacer sus necesidades en mercados normales” (Esping-Andersen, 2001, p. 203).

En combinación con este acento en un Estado residual, en el régimen de bienestar liberal se promueve al mercado como pilar central de la tríada.

“Los estados de bienestar liberales tienen en común la adopción de un componente de tributación negativa, que ofrece un piso mínimo de ingreso a los pobres y a los trabajadores de bajos sueldos, junto con el incremento de los incentivos a los sectores de mayores ingresos para que contraten servicios pagados” (Esping-Andersen, 2001, p. 208). Por otra parte, en la evolución histórica de este tipo de régimen resalta que la protección social del sector privado se ha ido desplazando desde “la cobertura colectiva de riesgos —los planes de seguro social por empresa— a la suscripción individual de planes de pensión y salud y a la prestación de servicios por el mercado” (Esping-Andersen, 2001, p. 208). En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central del mercado y el papel marginal de la familia y el Estado. Presenta grados mínimos de “desmercantilización” y un “familismo implícito” (Draibe y Riesco, 2006).

Cuadro VII.1
RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Familia	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiario

Fuente: Versión simplificada del esquema de Gösta Esping-Andersen, “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”, *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Franco, R. (coord.), CEPAL-Siglo XXI editores, México, D.F., 2000.

Por último, cabe destacar que la política familiar tiene distintas orientaciones, según el tipo de régimen de bienestar. Así, mientras en el régimen socialdemócrata se postula una política familiar explícita cuya orientación es la igualdad de género, el régimen liberal se caracteriza más bien por la ausencia de una política familiar y un “familismo” no explícito. Por su parte, la política familiar del régimen conservador se orienta a un “familismo explícito”.²

2. La orientación de la política familiar en el régimen de bienestar de América Latina

Su orientación se manifiesta en la concepción de familia presente en los sistemas de seguridad social y en las políticas sociales. Al respecto, cabe destacar que en América Latina los sistemas de seguridad social

² Para un mayor desarrollo de estos elementos, véase el sugerente cuadro elaborado por Draibe y Riesco (2006, pp. 44-45).

son impulsados por el Estado desarrollista que, junto con el crecimiento económico y la industrialización, se planteó objetivos de mejoramiento social que redundaran en una mejor calidad de vida de la población. Basados en los criterios de universalidad, solidaridad e integralidad, los sistemas de seguridad social tenían un énfasis redistributivo mediante una función compensatoria de las desigualdades sociales.

Los programas surgidos de esta concepción de la seguridad social eran de tres tipos:

- i) Los seguros sociales —sistemas de pensiones de vejez e invalidez, seguros de desempleo, de salud, accidentes, maternidad, y otros— que fueron la piedra angular del sistema de bienestar social sustentado en el aporte del trabajador/a, el empleador/a y el Estado, con una concepción solidaria;
- ii) La asistencia social —servicios para superar la pobreza de grupos carentes de recursos, preferentemente programas para promover el pleno empleo o el empleo temporal, programas de alimentación-nutrición, salud, y otros—, complementaria a los seguros y destinada a la población que no accedía a estos por no tener un empleo formal; y
- iii) Las subvenciones sociales —subsidios familiares (por cargas), para la vivienda, educación, y otros— que funcionaban como derechos consagrados de manera individual.

De esta manera, el Estado se transformó en proveedor de servicios sociales que se consideraban estratégicos para el desarrollo social de la población. En este contexto, se comienza a implementar un régimen de bienestar social que procuraba garantizar al total de la población un mínimo nivel de vida, acorde con el proyecto de desarrollo que se pretendía alcanzar. En este régimen, el Estado debía garantizar el pleno empleo pues, en la sociedad salarial, el empleo es el factor clave de inclusión e integración social. La condición de trabajador opera como garantía de acceso a los derechos y beneficios sociales, y es la base de la política redistributiva o de garantías sociales que se implementaba mediante asignaciones familiares o seguros sociales.

La noción de pleno empleo ha sido criticada desde la perspectiva feminista, que señala su sesgo eminentemente masculino, pues se tendía a asimilar al varón como proveedor y a la mujer como dueña de casa, siendo las mujeres —en tanto establecían un vínculo legal con el trabajador asalariado— beneficiarias pasivas e indirectas de la

seguridad social (Pautassi, 2004). Al mismo tiempo, se fortaleció un tipo de estructura familiar —la familia nuclear— que se presentaba como funcional al desarrollo. “La búsqueda por establecer a los hombres en un lugar, crear las condiciones para que formaran sus propios núcleos familiares y se hicieran responsables de ellos, se daría en forma paralela a los requerimientos de una emergente demanda de mano de obra, también estable, por parte de la industria naciente. Las nuevas factorías requerían de una población trabajadora estable, responsable, que perseverara en el trabajo y tuviese necesidad de conservarlo. Estas condiciones se cumplirían con hombres que se identificaran con su empresa y estuvieran comprometidos con una familia que dependiera de ellos directamente” (Olavarría, 2004, p. 58).

Se crea de esta manera un modelo de seguridad familiar que, por una parte, favorece a un tipo particular de familia —la familia nuclear con hombre proveedor y mujer cuidadora— y por otra, discrimina a las mujeres de manera directa a través de la reproducción de ciertos roles de género que las deja a cargo del cuidado familiar (Rivera, 2005). Las mujeres se transforman en dependientes y subordinadas de sus maridos, accediendo a la seguridad social de manera indirecta. Además, el sistema de seguridad social basado en la noción de pleno empleo deja fuera a aquellos sectores —principalmente los más pobres— que trabajan en el sector informal.

En definitiva, hasta fines de los años ochenta la región mantuvo altos niveles de protección al empleo, pero esta solo alcanzaba a los trabajadores del sector formal, por lo que el sistema era de muy baja cobertura. Los sistemas de protección social vinculados al empleo suponían que el núcleo de la fuerza de trabajo era masculino y, en consecuencia, que la familia dependía del varón como su principal proveedor. De este modo, si bien la universalidad de la cobertura, la igualdad, la solidaridad y la integralidad de las prestaciones fueron principios básicos de los sistemas tradicionales de seguridad social, todos ellos estaban condicionados por la seguridad laboral del varón. Este régimen de bienestar podría ser caracterizado como “familista”, en el sentido que combina el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor con la centralidad de la familia y la mujer como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros. El régimen supone que, asegurado el ingreso, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar.³

³ El régimen presenta diferencias con el tipo conservador de Esping-Andersen, porque el Estado tenía un fuerte rol de intervención por medio de la política social, transformándose en un proveedor de servicios sociales estratégicos. Sin embargo, entre esos servicios no estaban aquellos que incentivarían la incorporación de la mujer en el mercado laboral.

Las reformas estructurales implementadas luego de la crisis de los años ochenta significaron un cambio radical del paradigma sobre el que se concibieron las políticas públicas de seguridad social (Uthoff, 2002; Pautassi, 2004). En efecto, se produce un cambio desde un modelo de seguridad social que disponía de un amplio paquete de previsiones provistas por el Estado —tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento— a una concepción de protección social que implica una acción estatal más restringida. Ello se expresa en la vinculación entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, la exclusión de amplios grupos sociales y la privatización de la administración del sistema. La tendencia que prima no apunta a ampliar la cobertura, sino claramente a transferir más riesgos a la esfera individual (Pautassi, 2004). A fin de satisfacer la necesidad de protección social, las previsiones que antiguamente proveía el Estado se desplazan hacia las personas, las familias y las redes sociales.

Los principios que cimentaron el sistema de seguridad social —la universalidad, la solidaridad y la integralidad— son ahora sustituidos por una visión eminentemente técnica, que se apoya en el concepto de eficiencia financiera. El nuevo sistema se basa en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar, quien, sobre la base de sus ingresos, podrá extender la red de beneficios a su familia. Se va gestando así un régimen de bienestar que alcanza a los trabajadores del sector formal, quienes —dependiendo de sus ingresos— pueden acceder a seguros sociales a través del mercado.

En definitiva, a diferencia del régimen de bienestar que predominó en América Latina hasta los años ochenta —donde el Estado jugaba un rol protagónico en la provisión de servicios sociales—, en el paradigma que emerge en la década de 1990 el Estado pierde ese protagonismo, mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada. En términos de orientación de la política familiar, este nuevo paradigma mantiene la orientación “familista”, que ahora se caracteriza por desplazar hacia las familias las previsiones que antiguamente proveía el Estado y, además, porque la masiva incorporación femenina al mercado de trabajo se produce sin que el régimen absorba el peso de la protección familiar al liberar a la mujer de las responsabilidades familiares.

3. ¿Hay distintas orientaciones en la política familiar de los regímenes de bienestar en América Latina?

Hasta aquí se ha mencionado el régimen de bienestar de América Latina en singular. Sin embargo, existe una importante (aunque incipiente) línea de investigación acerca de regímenes de bienestar

de Asia, África y América Latina (Gough y Woods, 2004), en la que se ha propuesto una tipología que distingue entre regímenes estatal de bienestar (característico de los países centrales), informal de bienestar (propio de los países asiáticos y latinoamericanos), y de inseguridad (característico de países africanos). En esa perspectiva, Barrientos (2004) caracteriza a los regímenes de bienestar de América Latina como liberal-informales. Esta tipología no permite aprehender diferencias sustantivas entre países que comparten una misma región, ni incorpora el género como una dimensión central de la estratificación. Sin embargo, es sumamente útil para analizar la producción del bienestar en América Latina, dado que les proporciona un lugar a Estados que en muchos casos están prácticamente ausentes, a mercados laborales con grados muy variables de capacidad para integrar formalmente a toda la población, y a las familias y las redes sociales de apoyo.

Martínez ha hecho un aporte desde esta óptica al identificar tres principales regímenes de bienestar en América Latina, cada uno ligado a principales efectos en la estructura social, tanto en términos de “desmercantilización” como de “desfamiliarización” (Martínez, 2005).

Un primer régimen de bienestar es el “estatal de proveedor único”, que se denominará como “Estado-céntrico”. En los países con este régimen, el Estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales. Asimismo, están experimentando un desplazamiento hacia una mayor participación de mercado, en particular de servicios como educación, salud y pensiones; el cambio es gradual y comparativamente menor. Los ejemplos son: Costa Rica y Uruguay.

Un segundo régimen de bienestar es el “liberal de proveedor único”, que se denominará como “mercado-céntrico”, donde se ha registrado un desplazamiento acelerado y radical desde el Estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones. Ejemplos son Argentina, Chile y México. En estos países, el Estado tiene capacidades relativas y en la última década ha venido especializándose en una inversión focalizada, dirigida a prestar servicios básicos.

Un tercer régimen de bienestar es el “informal de doble proveedor”, que se denominará como “familiar-céntrico” con Estado y mercado débil. Son ejemplos El Salvador, Guatemala y Nicaragua, donde para lograr niveles mínimos de ingreso se registra una muy alta participación laboral de las mujeres y de familias con doble proveedor, así como una elevada proporción de trabajo informal y de autoempleo. Las mujeres continúan siendo cuidadoras y tienen que responder a una fuerte demanda, debido tanto a tasas de fecundidad muy pronunciadas como a la muy escasa inversión social. En estos países, el Estado ha tenido escasa presencia y pocas capacidades institucionales.

Desde el punto de vista de la división sexual del trabajo, Martínez sostiene que el modelo de familia basado en el hombre proveedor atraviesa todos los regímenes de bienestar. Argumenta que “en términos comparativos puedo hipotetizar que en los países que presentan un régimen estatal de proveedor único, los grados de desmercantilización deberían ser mayores que en los restantes dos regímenes. A su vez, los grados de desfamiliarización deberían ser mayores que en los restantes regímenes y muy escasos en el régimen informal de doble proveedor, régimen en el cual la familia está absorbiendo el grueso de la producción del bienestar. Finalmente, en el régimen liberal de proveedor único, la desmercantilización se dirige selectivamente a los sectores de menores ingresos, mientras que en el resto de la población es mínima” (Martínez, 2005).

En la medida que la división sexual del trabajo supone el modelo de familia hombre proveedor/mujer cuidadora, el “familismo” es un rasgo que caracteriza a los tres regímenes de bienestar. Sin embargo, existen matices de diferencia que sería importante considerar. Al respecto, resultaría muy útil desarrollar indicadores para medir los grados de “desmercantilización” y “desfamiliarización” existentes en grupos de países en América Latina. Sin duda, ese esfuerzo metodológico permitiría una clasificación de países mucho más fina en términos de la producción del bienestar.

B. La política familiar en América Latina: avances y rezagos

Hasta ahora se ha considerado la orientación de la política familiar del régimen de bienestar de América Latina, que se manifiesta en el sistema de seguridad social y en las políticas sociales mediante un modelo de familia nuclear con hombre proveedor/mujer cuidadora. Interesa ahora considerar el momento actual de la política familiar en América Latina, comenzando con la pregunta:

1. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de política familiar?

En la pregunta se sugiere que en el actual debate existen distintas concepciones de lo que es la política familiar. Al respecto, se distinguen las siguientes visiones:

En primer lugar, las políticas de familia, que son definidas como “el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de ‘conformar’ estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal correspondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo”

(Goldani, 2005, p. 326). Paradigmáticas de este tipo de políticas fueron las medidas tendientes al control de la natalidad en la región, en la década de 1960. Concordamos aquí con Montaña, cuando señala que: “Lo que ha caracterizado las políticas de familia en el pasado es la defensa de la institución, la defensa de la familia como tal única e invariable. Desde una perspectiva más feminista se ha planteado a la familia como medio para el bienestar, para la satisfacción de necesidades y para el cumplimiento de los derechos. Es decir, ya no se trata de tener políticas que produzcan, por decirlo de alguna manera, un tipo de familia sino de políticas que, a través de la familia como a través de otros ámbitos permitan el bienestar de las personas” (Montaña, 2005, p. 98).

En segundo lugar, las políticas referidas a la familia, que son entendidas como “el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias”, destacándose entre ellas “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)” (Goldani, 2005, p. 322). Este es el tipo de política más extendida en la región, en la que “cabría un conjunto amplio de políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación, salud... hasta las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, la violencia doméstica, entre otras” (Goldani, 2005, p. 327).⁴ Por su parte, Arriagada ha intentado una definición que ordena este amplio conjunto de políticas públicas desde el eje de las funciones de la familia, cuando señala: “Se entiende por políticas hacia las familias las acciones referidas a: i) los aspectos legales que regulan la familia... ii) sus formas de constitución, desarrollo y disolución... iii) sus relaciones internas... iv) sus relaciones externas en cuanto grupo y los distintos aspectos que inciden en su bienestar, como ingreso, vivienda, servicios de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación y seguridad social, entre otros” (Arriagada, 2005, p. 9).

En tercer lugar, está la distinción introducida por Montaña: “propongo hablar de ‘políticas hacia las familias desde una perspectiva de género’. Entiendo por ellas, en un sentido general, al conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado la igualdad de mujeres y hombres tanto en la esfera pública como privada... En este caso, se hace

⁴ En este seminario organizado por la CEPAL se habla de “políticas que afectan a las familias”, mientras que en la reunión anterior se hablaba de “políticas hacia las familias”. Sin duda, nos ubicamos aquí en el campo de las “políticas referidas a la familia”.

referencia tanto a políticas sociales tradicionales como la educación, la salud o la previsión social, pero también a políticas recientes como las políticas antiviolencia o de derechos reproductivos. Ellas en un sentido más riguroso no deberían definirse como políticas de familia, sino como políticas que impactan sobre la familia. En un sentido más restringido y más apto para el diseño de políticas prefiero hablar de políticas de familia para referirme a aquellas normas, procedimientos, programas y mecanismos específicos que están especialmente dirigidos a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres” (Montaño, 2000, p. 98).

Por último, están las nuevas políticas públicas “para la familia”, que partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado (Goldani, 2005, p. 322). El tipo de elementos que se integran en la perspectiva de las “políticas para la familia” incluye: i) la emergencia de nuevos arreglos familiares, donde destaca la cohabitación como alternativa al matrimonio; ii) la redefinición del cuidado y la protección intergeneracionales, conformando un reparto más equitativo de las responsabilidades reproductivas; iii) una mayor conciliación entre trabajo y reproducción doméstica, que no rezague o postergue social, cultural y económicamente a las mujeres; y iv) un ajuste a los nuevos fenómenos emergentes que han reordenado el espectro de posibilidades de los sujetos, como son el divorcio y la consecuente mayor fragilidad de los arreglos familiares, los avances de la tecnología (fertilización asistida), la migración, y otros.

En síntesis, en el actual debate existen distintas concepciones de lo que es la política familiar, que no solo reflejan la alta sensibilidad valórica de los temas relativos a las familias, sino también que las políticas inherentes carecen aún de una definición debidamente específica y de un campo bien delimitado. Con este trasfondo, interesa considerar el momento actual de la política familiar en América Latina, que podría ser definido como de transición.

2. Avances y rezagos

En un balance reciente de las políticas innovadoras, Arriagada concluye que: “el objetivo preferente de las políticas dirigidas a las familias es normar sus relaciones internas, así como sus formas de constitución, desarrollo y disolución. Menor es el avance en cuanto al diseño y la ejecución de políticas que consideren las relaciones externas de las familias y los factores que determinan sus circunstancias, como

ingreso, vivienda, servicios de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación y seguridad social” (Arriagada, 2005, p. 21).

Las normativas legales han sido objeto de importantes transformaciones, pues en la mayoría de los países ha sido necesario adaptar la legislación a las regulaciones internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Plataforma de Beijing, y otras) que apuntan a modificar los sistemas familiares autoritarios, para extender la ciudadanía a todos sus miembros. En la década de 1990, uno de los logros más importantes fue el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como problema público relevante, lo que propició la creación de mecanismos legales para incorporarlo en la agenda institucional. Otros logros destacados son las leyes de derechos reproductivos, la ampliación de los derechos de la infancia y las políticas que favorecen el acceso equitativo a los servicios y beneficios de las políticas sectoriales. Entre las iniciativas puntuales, resalta la ley sobre la creación de tribunales de familia en Chile, que incorpora mecanismos de mediación; una propuesta estadual en México cuyo propósito es introducir en la legislación normas relativas a las familias complejas y recompuestas, acordes con los cambios en las estructuras familiares; y la ley sobre paternidad responsable en Costa Rica. Otro avance de importancia es el desarrollo de una institucionalidad encargada de diseñar y ejecutar las políticas referidas a la familia.

Pero así como hay avances, las políticas familiares en América Latina también presentan rezagos significativos: por ejemplo, no hay reconocimiento jurídico de las relaciones de pareja no formales, existe una falta de adecuación a los nuevos arreglos familiares y en la política pública persiste el modelo tradicional de familia nuclear. Sin embargo, en vez de hacer una enumeración de los rezagos que presentan las políticas familiares latinoamericanas, es importante destacar la ausencia —o el tratamiento todavía demasiado incipiente— de un tema clave en las políticas familiares europeas. Se trata de las políticas dirigidas a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres, donde cabe distinguir al menos dos áreas.

Primero, un ámbito crucial del conflicto familia-trabajo es el de las políticas de organización del tiempo de trabajo. Estas políticas son relevantes, pues permiten aumentar el tiempo disponible para la familia (padres o madres) de los trabajadores/as, cuestión central en el conflicto familia-trabajo. Entre estas políticas se halla la regulación de la jornada laboral, en que la tendencia a la reducción —al menos en Europa— ha sido sostenida. Ligadas a la jornada están también las medidas que dan a los padres el derecho a trabajar a tiempo parcial, las que condicionan el

trabajo en horarios especiales (noches, fines de semana) y las regulaciones del tiempo de vacaciones anuales pagadas. Otro tipo de política de organización del tiempo de trabajo se refiere a los permisos familiares, basados en el derecho de los padres —mujeres y hombres— a tomar tiempo del trabajo para destinarlo a los cuidados familiares. Incluyen: permiso maternal, permiso paternal y otros permisos por razones familiares (por ejemplo, disposiciones en el caso de que un hijo/a esté enfermo).

Una segunda área clave es la denominada “economía del cuidado”, término acuñado para referirse a ese espacio de actividades de bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas. El “cuidado” se refiere a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Incluye el trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres en el hogar y abarca principalmente los cuidados intergeneracionales: el cuidado infantil y el de los adultos mayores. En América Latina puede decirse que no existe en absoluto una política pública de cuidado infantil y que el cuidado de los adultos mayores tampoco ha sido un componente importante dentro de la provisión pública de servicios sociales. La premisa pareciera ser que se trata de una responsabilidad de las familias y que la provisión pública es simplemente un complemento para “ayudarlas”.

C. Institucionalidad de la política familiar

Como se ha señalado, la política familiar en América Latina se encuentra en un momento de “transición”, en que coexisten políticas innovadoras con rezagos y ausencias significativas. Para concluir, señalamos brevemente dos de los principales problemas que enfrenta la gestión de lo que anteriormente se ha denominado una política “para la familia” —que también podría denominarse una política “amistosa” con la familia y la mujer— cuyo objetivo es la equidad de género.

Primero: en las diferentes instancias del aparato estatal existen distintas concepciones sobre la familia, que reflejan la ausencia de consenso —y de legitimidad— de una política “amistosa” con la familia y la mujer. Arriagada ha señalado que: “los ministerios y oficinas encargados del tema y el resto de los funcionarios gubernamentales sustentan diferentes concepciones de desarrollo social, acerca de las familias y respecto de la equidad de género, lo que va distanciando los discursos de las prácticas burocráticas; esto, a su vez, dificulta la puesta en marcha de políticas y programas. Asimismo, se perciben diferencias entre los enfoques tradicionales del tema (instancias sectoriales, como los ministerios de salud y vivienda, por ejemplo) y los menos tradicionales

de las nuevas entidades del aparato estatal” (Arriagada, 2006, p. 22). Por cierto, la existencia de estos enfoques tradicionales no impide que la mayoría de los organismos encargados de las políticas de familia colaboren con los demás ministerios sociales, principalmente con los de salud, educación, vivienda y trabajo. Pero las entidades pertinentes al tema de familia, que trabajan por una política “amistosa” con la familia y la mujer, enfrentan aquí un desafío mayor en términos del fortalecimiento de la legitimidad de su trabajo.

Segundo: en varios de los países latinoamericanos, los organismos encargados de la familia no son los que están planteando los temas de la agenda para una política “amistosa” con la familia y la mujer. Más bien, estos son planteados por las instituciones a cargo de los asuntos de género. Nos preguntamos, por ejemplo: ¿Qué institución logró el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como problema público relevante? ¿Qué institución ha logrado poner en la agenda temas atinentes a la política familiar, como aquellos de los derechos reproductivos, el trabajo infantil, el maltrato infantil, y otros? ¿Y qué instituciones están planteando –aunque sea incipientemente– el gran tema de las políticas de conciliación trabajo-familia? Hay aquí, claramente, un problema de desajuste institucional. El fortalecimiento de la legitimidad de una política “amistosa” con la familia y la mujer requiere que la institucionalidad encargada de la familia ponga la dimensión de género en el centro de su preocupación.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (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). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.46.
- ____ (2005), “¿Existen políticas innovadoras hacia las familias latinoamericanas?”, *Papeles de población*, año 11, N° 43, México, D.F., Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).
- Barrientos, A. (2004), “Latin America: towards a liberal-informal welfare regime”, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, I. Gough y G. Woods (eds.), Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 55 (LC/L.2601-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.127.
- Esping-Andersen, Gosta (2001), “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”, *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, R. Franco (coord.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.

- ____ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Goldani, Ana María (2005), "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la 'realidad' brasileña y la 'utopía'", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Gough, I. y G. Woods (eds.) (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005), "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", *Revista centroamericana de ciencias sociales*, vol. 2, N° 2, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Montaño, Sonia (2005), "¿Políticas de familia o políticas de género?", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Olavarría, José (2004), "¿Dónde está el nuevo padre? Trabajo doméstico: de la retórica a la práctica?", *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?*, Ximena Valdés y Teresa Valdés (eds.), Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pautassi, Laura (2004), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género* (LC/G.2262-P), Flavia Marco (coord.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129.
- Rivera, Felipe (2005), "Construcción de la familia en Latinoamérica: un análisis desde las políticas públicas y la norma", inédito.
- Sojo, Ana (2005), "Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Uthoff, Andras (2002), "Mercado de trabajo y sistema de pensiones", *Revista de la CEPAL*, N° 78 (LC/G.2187-P), Santiago de Chile, diciembre.

Capítulo VIII

Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas

Rosario Aguirre¹

Introducción

La crisis económica de la región, las transformaciones de los Estados y la orientación de las políticas sociales influyeron en las últimas décadas en que se privatizara la responsabilidad por el bienestar social, transfiriendo a otras esferas —familias, comunidades y mercado— tareas que en ciertos casos los Estados dejan de cumplir. También se observa que no se constituyen nuevos campos de actuación en respuesta a nuevas necesidades que no logran configurarse como derechos. Estas necesidades se vinculan al aumento de adultos mayores dependientes y al incremento generalizado de la actividad económica de las mujeres, sobre todo —aunque no exclusivamente— de las madres, lo que plantea en nuevos términos la pregunta sobre las obligaciones y los derechos al cuidado de los integrantes de las familias y acerca de las responsabilidades estatales en este campo.

¹ Socióloga, Investigadora y docente de la Universidad de la República de Uruguay.

En este artículo se sostiene que los cuidados familiares —que se distinguen del trabajo doméstico— constituyen un campo de actuación de las políticas hacia las familias, en tanto conforman un ámbito con sus propios actores e instituciones. La preocupación fundamental es contribuir a la construcción del tema del cuidado como problema público objeto de políticas. Se aspira a que adquiera visibilidad y se valore por su aporte al bienestar social mediante la producción de conocimientos y la discusión y difusión de argumentaciones y propuestas.

Se trata de “desprivatizar” este tema para que la interrogante sobre quién se encarga de las personas dependientes forme parte del análisis académico y político acerca de la reorganización de los sistemas de protección social, la reforma de los sistemas de salud y el desarrollo de los servicios sociales.

Desde la perspectiva de la equidad, se trata de lograr que disminuya la desigual e injusta división del trabajo según sexo en el cumplimiento de las funciones familiares, a fin de promover la igualación de oportunidades de mujeres y varones de distintas generaciones y estratos sociales.

A. Los cuidados familiares como uno de los campos de actuación de las políticas públicas

Este es uno de los campos de actuación de las políticas hacia las familias, las que configuran un conjunto heterogéneo y fragmentado que podríamos reunir en cinco grupos:

- i) Las políticas que regulan los matrimonios y la convivencia y las que crean condiciones favorables para la formación de parejas —en sentido amplio—, como las políticas habitacionales y de empleo, especialmente para los jóvenes.
- ii) Las políticas que aseguran las funciones reproductivas y particularmente las condiciones de fecundidad deseada. Ello tiene que ver con cuestiones vinculadas a la salud sexual y reproductiva, a la educación sexual y a las normas de protección de la maternidad: beneficios ligados a los hijos, licencias postnatales y para lactancia, y asignaciones familiares.
- iii) Las políticas ligadas a las relaciones familiares y que aseguran los derechos humanos de sus integrantes. Sobre todo aquellas sobre violencia doméstica e intrafamiliar, abuso sexual y maltrato a niños y personas mayores. Se

refieren a una legislación y medidas de apoyo a los más vulnerables: niños, mujeres y adultos mayores.

- iv) Las llamadas políticas de conciliación entre vida familiar y trabajo extradoméstico, que además de las clásicas medidas relacionadas con las licencias postnatales y para la lactancia, incluyen actualmente los permisos parentales.
- v) Las políticas relativas a la prestación de servicios para el cuidado de niños y adultos mayores dependientes y enfermos, tanto a nivel micro como de las instituciones. Son políticas en que se procura replantear los contratos de género y generacionales, implícitos en las relaciones de cuidado; por ello constituyen un campo de actuación y de debate aún poco desarrollado en nuestra región.

B. Cambios recientes que inciden en las funciones familiares de cuidado

La persistente tendencia al alza de los niveles educativos de la población femenina y el aumento generalizado de la actividad económica de las mujeres —particularmente de las madres, fenómeno extendido en nuestros países— contribuyen al déficit de cuidados. En todos los países de la región, la tasa de actividad de las mujeres entre 20 y 44 años de edad, con hijos, creció en los últimos años, así como la aspiración de autonomía económica y de posibilidades de desarrollo personal. Sin embargo, la provisión pública de servicios de cuidado infantil para los más pequeños solo se dirige a los sectores más pobres de la población, con bajos niveles de cobertura, al tiempo que se desarrolla una creciente mercantilización del cuidado infantil para los sectores sociales que pueden pagarlo (Aguirre, 2003).

Los cambios demográficos —sobre todo el incremento de la proporción de personas mayores de 65 años en la población total, fenómeno mundial debido a la baja natalidad— y el aumento de la esperanza de vida plantean importantes dilemas de tipo económico, social y político. En las estimaciones y proyecciones para el año 2005 del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL se revela que en los países del Cono Sur se alcanza la más alta proporción de adultos mayores: 9,9% en Argentina; 7,9% en Chile y 13,0 % en Uruguay. Preocupa el engrosamiento de los gastos sanitarios y asistenciales y el creciente peso de los inactivos en el sistema de seguridad social. Menos atención merece la presión sobre las familias con relación a la prestación de servicios. Esta presión va en alza por el “envejecimiento dentro del envejecimiento”,

que refiere al aumento de las personas sobre los 75 u 80 años dentro de la población mayor. Esta población cuenta con un número de mujeres cada vez más elevado (feminización del envejecimiento), debido a las crecientes diferencias favorables al sexo femenino en la esperanza de vida. Así, por ejemplo, en el año 2005, en los países del Cono Sur, el índice de feminidad de la población de 80 años y más de edad era de 201 en Argentina, 181 en Chile y 199 en Uruguay. Frente a las crecientes necesidades de cuidados y la ausencia de personas disponibles para encargarse gratuitamente de ellos, en la última década el sector mercantil de cuidados para los adultos mayores dependientes y enfermos ha adquirido un considerable desarrollo.

Diversos autores llaman la atención sobre los cambios culturales y las disposiciones personales tendientes a la propagación de una visión más individualista de las relaciones sociales. Cada vez más, la uniones de las parejas no implican responsabilidad de por vida y los hijos no son la única fuente de realización personal, pero a la vez existe el mandato cultural dirigido a la promoción del desarrollo de los niños en todas sus facetas, que trae consigo nuevos deberes, lo que para algunas familias de sectores medios y altos se convierte en un trabajo real de gestión de la educación (Beck Gernsheim, 2003). Aunque no se dispone de evidencias empíricas para los países de nuestra región, es probable que para estos sectores el costo de tener un hijo sea cada vez más alto.

Otra fuente de tensión, referida a la disposición a la autonomía y autorrealización de los miembros de las familias, es la dependencia familiar de los hijos adultos jóvenes que viven con sus padres, con lo que la inversión parental respecto de los hijos tiende a mantenerse durante más tiempo. En Uruguay se encontró que, en la última década, ha crecido el número de hogares con hijos de 25 a 30 años que continúan viviendo con sus padres. Ello puede implicar la necesidad de cuidar simultáneamente de los hijos y de los padres y que se extienda más el período de la vida en que hay que cuidar de personas dependientes.

En la vida privada, el déficit de cuidado es más notorio en familias donde las madres trabajadoras —casadas o solteras— no reciben ayuda suficiente de sus parejas o familiares, lo que constituye una importante fuente de tensiones, especialmente para las mujeres. En el ámbito público, el déficit de cuidado se aprecia —entre otros indicadores— en la insuficiente atención que prestan las políticas sociales a la situación de las madres de niños pequeños, de los ancianos, de los enfermos y de los impedidos. Resalta la escasa información sobre la cobertura de los servicios destinados a estos sectores. A manera de ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos no se calcula el indicador sobre cobertura de los servicios de cuidado infantil, principalmente para los niños de 0 a 3 años.

C. El aporte de la noción de cuidado

Es importante considerar las actividades de cuidado separadamente del trabajo doméstico, porque definen un campo de problemas de investigación e intervención social con sus actores, sus instituciones y sus formas de relación, campo situado en la intersección entre las familias y las políticas sociales (Letablier, 2001).

En nuestra región, hasta ahora son incipientes los debates académicos sobre este concepto. En los países anglosajones, las discusiones impulsadas por las corrientes feministas en el ámbito de las ciencias sociales se remontan a los años setenta. El concepto de cuidado se fue construyendo progresivamente sobre la observación de las prácticas cotidianas y mostrando la complejidad de arreglos que permiten cubrir las necesidades de cuidado y bienestar.

En las investigaciones realizadas principalmente en los países de la Unión Europea, sobre todo a partir de experiencias en los países nórdicos y también en Italia y Francia, se introdujo una aproximación de género en un campo que ignoraba esta dimensión: el de las políticas sociales y los Estados de bienestar. Se ha mostrado que el carácter doméstico de los cuidados ha sido la base para la exclusión de las mujeres de los derechos ciudadanos, y se ha propugnado un concepto de ciudadanía social que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad (véanse, por ejemplo, Lewis, 1992; Orloff, 1993; Sainbury, 1996, 2000; Saraceno, 2004).

En términos generales, el cuidado se puede concebir como una actividad femenina generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el inmaterial, que supone un vínculo afectivo, emotivo, sentimental entre el que brinda el cuidado y quien lo recibe. Se basa en lo relacional y no es solamente una obligación jurídica establecida por la ley, sino que también contribuye a construir y mantener las relaciones familiares. En ese sentido, Arlie Russell Hochschild (1990) indica que: “El cuidado es el resultado de muchos actos pequeños y sutiles, conscientes o inconscientes que no se puede considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo...Así, nosotras ponemos en el cuidado mucho más que naturaleza, se ponen sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo”. Además, el cuidado puede ser provisto de forma remunerada o no remunerada. Pero aun fuera del marco familiar, el trabajo de cuidados se caracteriza por la relación de servicio y preocupación por los otros. El cuidado es pago o impago a consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y el sistema de género imperante.

Existen dos grandes tipos de cuidado: por una parte, el cuidado proporcionado a niños, niñas y adolescentes, donde junto con la obligación hay una poderosa fuente de gratificación y, por otra, el cuidado dedicado a la atención ante una enfermedad, crónica o aguda, llamado cuidado asistencial (Murillo, 2003).

En el caso del cuidado infantil, hay una frontera difusa entre actividades de cuidado y actividades propias de la educación inicial, por lo que en este caso la noción de cuidados presenta particular interés para evidenciar actividades que de otra forma permanecerían ocultas.

En el caso del cuidado de las personas mayores dependientes, existen también dificultades para que las tareas que lo integran sean reconocidas como tales cuando son prestadas de manera informal. Una clave para entender esta situación la proporciona Soledad Murillo (2003), cuando precisa que el cuidado está inmerso en la lógica del sacrificio, sacrificio que puede entrañar —sin pretenderlo— un grado de reconocimiento social, a pesar de que la enfermedad se haga crónica y termine por “robarle” el tiempo a quien lo prodiga.

D. ¿Qué sabemos sobre el trabajo de cuidado y las personas cuidadoras?

La investigación sobre los cuidados familiares desde la óptica de género recién se está configurando en esta última década como un campo de investigación, de manera incipiente en nuestra región y con mayor impulso en los países europeos.² Sin pretender realizar un análisis del estado del arte en la materia, señalaremos algunos trabajos donde se aportan nuevos y útiles conocimientos para el desarrollo de argumentaciones tendientes a mostrar la relevancia de los problemas planteados por los cuidados y la necesidad de su atención en las políticas públicas.

Las encuestas sobre uso del tiempo permiten “operacionalizar” la noción de cuidados familiares a través del tiempo dedicado a las diferentes actividades. En los países donde se han realizado encuestas de este tipo —todavía no comparables entre sí—, se observa que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo no remunerado familiar. Así por ejemplo, en la encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado realizada en 2003 en Montevideo y el área metropolitana, se aprecia que cuando hay niños

² La Comisión Europea financia un estudio comparativo sobre el estado de la investigación sobre cuidado social, en que participan Finlandia, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido. En el proyecto llamado SOCCARE, se estudian las posibilidades de que disponen las familias para hacer frente al cuidado, combinando de un modo flexible el cuidado formal y el informal (SOCCARE, 2001).

en los hogares, las mujeres son las cuidadoras principales en el 90% de ellos y que, a la vez, un 65% de las mujeres responsables de las tareas no remuneradas en los hogares realizan trabajo extradoméstico (Aguirre y Batthyány, 2005). En este estudio se encontró que el tiempo promedio total dedicado en los hogares a las tareas de cuidado de los menores de 12 años es de 43 horas semanales, equiparables a una jornada laboral completa. La responsable de las tareas del hogar cumple con el 63% de esas horas (27 horas), mientras que otros miembros del hogar cumplen el 37% restante (16 horas). Si bien la existencia de niños pequeños aumenta el número de horas de cuidado, llama la atención la cantidad de horas que insume el apoyo a los trabajos domiciliarios (“los deberes”) de los escolares (5 horas semanales promedio), a cargo mayoritariamente de madres que cumplen jornadas laborales extradomésticas, lo que indica el sobretiempo de trabajo que genera el sistema educativo sobre las madres de los escolares.

Por otra parte, en investigaciones sobre la producción doméstica de salud y sus relaciones con el sistema institucional público, se ha establecido, mediante estudios de caso, la necesidad de considerar los cuidados domésticos en las políticas públicas de salud; véanse, por ejemplo, los trabajos de Patricia Provoste (2004) para Chile, y de Soledad Murillo (2003) para España.

Una línea de investigaciones muy innovadoras ha sido impulsada en España por María Ángeles Durán (1999), en torno de los “costes invisibles”, sobre todo en tiempo, de la enfermedad y en cuanto a las expectativas de futuro en el cuidado no remunerado de la salud, teniendo en cuenta los cambios demográficos y las nuevas tecnologías.

Desde otra perspectiva, en un reciente estudio sobre prestaciones no contributivas a la seguridad social en Uruguay (Pugliese, 2004), se advirtió la existencia de la imposición de la “solidaridad familiar obligatoria”, en el caso de pensiones a la vejez e invalidez. Reglamentariamente, se establece que para acceder a las prestaciones se deben computar los ingresos de todos los miembros del hogar, que no deben superar los tres salarios mínimos. Un límite muy bajo para aquellos hogares que adoptaron una estrategia de convivencia en hogares extendidos, los que debido al número de integrantes pueden llegar a superar esa suma. En los casos estudiados se muestran las tensiones que genera entre los integrantes de los hogares (especialmente en las mujeres) la imposición obligatoria de prestación de servicios gratuitos.

Este trabajo coincide con otros en que se señala el carácter ambivalente del cuidado. Así, Izquierdo (2003) sostiene que el cuidado puede estar íntimamente unido al maltrato.

Por otra parte, en las últimas décadas, en el plano internacional se ido produciendo un descubrimiento de los cuidadores/as (tomando la expresión de María Teresa Buzo, 1998), aunque estos hayan existido siempre. Se ha puesto la atención en las condiciones de vida de los cuidadores de enfermos crónicos y el impacto en estos cuidadores del cuidado prolongado de ancianos. Otro aspecto del problema es destacado por Murillo (2003), quien afirma que es preciso legislar en favor de quienes se hayan encargado del cuidado prolongado, asistencial y afectivo de las personas mayores o con enfermedades crónicas. Sostiene que resulta obsceno que aquellos sujetos que han obviado su responsabilidad pretendan reivindicar los mismos derechos patrimoniales, conforme con las leyes adscritas a la legitimidad, enarbolando su rol de herederos.

E. ¿Quién asume la responsabilidad del cuidado de las personas dependientes? División del cuidado entre diferentes esferas institucionales y modelos de bienestar

La pregunta acerca de quién asume los costos del cuidado de las personas dependientes tiene implicancias en los niveles macro y micro. A nivel macrosocial, se plantea cómo encarar la división del bienestar entre Estado/familia/mercado/comunidad. A nivel microsocia, se vincula a la división de tareas entre varones y mujeres y entre generaciones. Ello supone cambios en los contratos de género y entre generaciones.

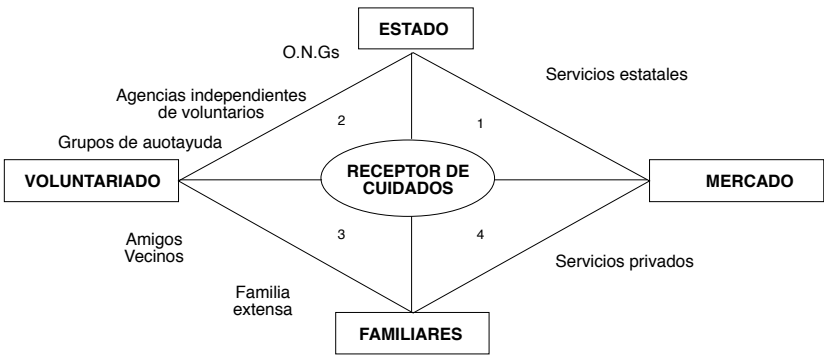
En el siguiente esquema se muestra la división del cuidado (trabajo, responsabilidad, costo) de niños y mayores dependientes entre el Estado, el mercado, la familia y la comunidad. Empíricamente, se debería analizar la infraestructura del cuidado (servicios y transferencias de dinero, bienes y tiempo) prestada por las distintas esferas y la distribución de la provisión entre sectores: Estado, voluntariado, mercado y familiares.

En el esquema que se presenta a continuación, que recoge aportes de analistas feministas de los regímenes de cuidado (fundamentalmente, Sarraceno, 1995; Sainsbury, 2000), se esbozan las dos orientaciones principales: “familista” y “desfamiliarizadora”, con sus principales dimensiones.

En el régimen familista típico, la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. Empíricamente, puede suceder que las mujeres trabajen en forma remunerada y desarrollen distintas estrategias para conciliar trabajo y familia. María Ángeles Durán (1999) distingue varias de ellas, como la reducción de objetivos tanto en el plano laboral como familiar; la delegación, que consiste en interrumpir la producción de un servicio para

trasladarlo a otra persona; y la secuencialización, que radica en alternar la producción para la familia y para el mercado, que es lo que buscan las excedencias y las licencias maternales. Es decir, pueden existir estrategias y medidas de conciliación que en realidad hacen posible mantener la división sexual del trabajo.

Gráfico VIII.1
EL DIAMANTE DEL BIENESTAR



Fuente: El diamante del bienestar de Evers, Pilij y Ungerson (1994)

Fuente: Tomado de A. Evers, M. Pilij y C. Ungerson, *Payments for Care: A Comparative Overview*, Avebury Ed., Aldershot, 1994, Reino Unido.

En el régimen desfamiliarizador hay una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado. Los procesos de desfamiliarización pueden ser muy variados y seguir diferentes ritmos y así ha sido históricamente. Depende del peso que tengan los servicios del Estado, de la extensión de los servicios lucrativos y del grado de participación de las familias y las redes informales.

Los supuestos ideológicos del régimen familista son la centralidad de la institución del matrimonio legal y una rígida división sexual del trabajo. Se admiten intervenciones públicas dirigidas a las familias con carácter subsidiario. En cambio, el supuesto ideológico del régimen desfamiliarizador es el cuestionamiento de la separación privado-público, lo que conduce al planteamiento de políticas activas. En el primer caso, la base de la admisión de beneficios es la necesidad y se contemplan medidas dirigidas a proteger a las madres solas. En el segundo, la base de admisión de derechos es la ciudadanía o la residencia y los beneficios se otorgan a

los individuos. El trabajo asistencial de cuidado en el régimen familista no es remunerado y la familia es la unidad que recibe los beneficios; mientras en el desfamiliarizador, el trabajo es remunerado y el individuo la unidad que recibe los beneficios. El primer modelo es sostenido por religiosos y conservadores y el segundo, por un conjunto de actores entre los que se cuentan el movimiento de mujeres, las organizaciones feministas, las empresas proveedoras de servicios y sus trabajadores y organizaciones de autoayuda y de familiares de enfermos. En el primero, no se mide el nexo existente entre familia y bienestar; en el segundo modelo es posible realizar mediciones directas o indirectas de la contribución de las familias a la economía y la sociedad, mediante diferentes indicadores como la cobertura de los servicios, el uso del tiempo en las actividades de cuidado, y la demanda potencial y real de servicios.

Cuadro VIII.1
DIMENSIONES DE VARIACIÓN DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR

Dimensión	Régimen familista	Régimen desfamiliarizador
Responsabilidad principal del bienestar	Las familias/las mujeres en la red de parentesco	Estado y mercado
Supuestos ideológicos	Centralidad del matrimonio legal y división sexual del trabajo Subsidiaridad	Cuestionamiento privado/público Políticas familiares activas
Base de admisión de beneficios	Necesidad Madres/esposas	Ciudadanía/residencia
Trabajo asistencial de cuidado	No remunerado	Remunerado
Unidad de beneficios	Hogar o familia	Individuo
Actores	Religiosos Conservadores	Movimiento de mujeres/organizaciones feministas Empresas proveedoras de servicios y trabajadores Movimientos de autoayuda
Medición nexo familia-bienestar	Caja negra	Mediciones directas e indirectas (cobertura de servicios, transferencias, medición del tiempo de cuidados, demanda real y potencial, y otros)

Fuente: Adaptado de Chiara Saraceno, "A dependencia construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero de cidadania", *O dilema de cidadania*, Bonacchi e Groppi (org.), 1995, São Paulo, Brasil UNESP; y de Diane Sainsbury, "Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions de genre dans les états providence", *Genre et politique. Débats et perspectives*, Folio Essais Gallimard, 2000, Francia, París.

F. Los cuidados como problema público. Debates con múltiples actores

El problema de los cuidados afecta más a las mujeres que a los hombres, por lo que es difícil considerarlo como un tema relevante y de interés general, lo que no es ajeno al hecho de que las mujeres tienen menos poder en los espacios en que se detenta la representación institucional. Se requieren acciones específicas para impulsar el debate sobre la socialización de los cuidados y para que las instituciones se involucren más, tanto a nivel central como territorial.

La reflexión feminista y la acción política de las mujeres y de la sociedad en su conjunto colocaron el tema de la violencia doméstica en la agenda pública (Araujo, Guzmán y Mauro, 2000). Se necesitaría un esfuerzo similar para instalar en la agenda el tema de los cuidados, tanto en lo relativo al reparto del trabajo entre los integrantes de las familias, como en lo atinente al alcance institucional directo en la provisión de los cuidados.

Los argumentos centrales que justifican el tratamiento del tema como problema público se refieren a que:

- i) los hechos inherentes al cuidado de los dependientes no son algo propio de la esfera privada y deben formar parte del debate acerca de los derechos de ciudadanía y sobre la democracia;
- ii) la concepción liberal de la democracia ha sostenido la ficción de que el ciudadano es autónomo, autosuficiente y establece relaciones contractuales. Las ciudadanas y los ciudadanos son autosuficientes y dependientes, ambas cosas a la vez, por más que haya períodos de la vida en que prevalece la autosuficiencia y otros en que prepondera la dependencia;³
- iii) la consideración del cuidado y de la dependencia conduce a tener en cuenta que dependemos unos de otros y que los individuos requieren de la sociedad y de la comunidad para que les proporcionen soporte;
- iv) siendo las mujeres quienes contribuyen en forma desproporcionada al bienestar social a través de todos los servicios no remunerados, es justo que deban elevarse los presupuestos en aquellas partidas que más las afectan directamente, como es el caso del cuidado de las personas dependientes (niños, mayores, enfermos, minusválidos).

³ En esta línea argumental se encuentra el trabajo de Izquierdo (2003).

La interrogante central a responder es cuáles pueden ser las configuraciones posibles para resolver las necesidades y el reparto de los cuidados, considerando los costos económicos y las pautas culturales sobre los cuidados de los distintos sectores sociales.

Otros núcleos problemáticos a considerar se refieren a la calidad de los servicios públicos y privados, la devaluación de los trabajos y de las trabajadoras asalariadas que a ellos se dedican y la necesidad de que en estos se tengan en cuenta consideraciones científicas y profesionales, así como el reconocimiento y el rol de los sistemas no convencionales o alternativos.

Por lo tanto, las políticas dirigidas a las familias respecto del cuidado encierran una serie de asuntos a debatir en el plano cultural, social y económico, y abren un amplio espacio para la búsqueda de alternativas en que distintas voces deberán estar presentes. Este debate público debería promover la construcción de nexos entre quienes trabajan a nivel académico y aquellos ubicados en las esferas político-decisionarias (funcionarios y responsables políticos). Así se evitaría la segmentación institucional y sectorial que dificulta los enfoques integrales y la coordinación de políticas, sobre todo con respecto al sistema de salud, la protección social y los nuevos servicios sociales. La reflexión conjunta debe contribuir a la construcción del “sujeto de las políticas”, integrando las voces de las organizaciones de mujeres y feministas, las organizaciones que demandan y ofertan servicios de cuidado y las que luchan contra la enfermedad y por la ayuda a los enfermos.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2003), *Género, ciudadanía social y trabajo*, Montevideo, Universidad de la República.
- Aguirre, Rosario y Karina Batthyány (2005), *El cuidado infantil en Montevideo. Análisis de resultados de la encuesta sobre uso del tiempo: desigualdades sociales y de género*, Montevideo, Universidad de la República/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Araujo, Katia, Virginia Guzmán y Amalia Mauro (2000), “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”, *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile.
- Bazo, Maria Teresa (1998), “Vejez dependiente, políticas y calidad de vida”, *Papers*, N° 56, Barcelona, Universidad del País Vasco.
- Beck-Gernsheim, Elizabeth (2003), *La reinención de la familia. En búsqueda de nuevas formas de convivencia*, Barcelona, Paidós.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Estadísticas de género* [en línea] <http://eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles>.
- Durán, María Ángeles (1999), *Los costos invisibles de la enfermedad*, Madrid, Fundación BBV.

- Hochschild, Arlie (1990), *The Second Shift*, California, Avon Books.
- Izquierdo, María Jesús (2003), "Contenidos y significados de nuevas formas de cuidado", *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, España, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer.
- Letablier, Marie-Thérèse (2001), "Le travail centré sur autrui e sa conceptualisation en Europe", *Femmes providentielles, enfants et parents à charge*, Travail, genre et sociétés, N°6, L'Harmattan, Francia.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, vol. 2, N° 3, Londres, Sage.
- Murillo, Soledad (2003), "Cara y cruz del cuidado que donan las mujeres", *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, España, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer.
- Provoste, Patricia (2003), "Los cuidados domésticos e institucionales de salud y enfermedad provistos por las mujeres", *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, España, Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer.
- Pugliese, Leticia (2004), *Programas no contributivos en la seguridad social uruguaya*, tesis de maestría en sociología, Montevideo, Universidad de la República.
- Orloff, Ann (1993), "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of state policies and gender relations", *ASR American Sociological Review*, vol. 58, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Saraceno, Chiara (2004), *La vida familiar en el siglo XX. Historia de la familia europea*, vol. 3, D. Kertzer y M. Barbagli (comps.), Barcelona, Paidós.
- ____ (1995), "A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero de cidadania", *O dilema de cidadania*, G. Bonacchi y A. Groppi (orgs.), São Paulo, Universidade Estadual Paulista (UNESP).
- Sainsbury, Diane (2000), "Les droits sociaux des femmes et des hommes. Les dimensions de genre dans les états providence", *Genre et politique. Debats et perspectives*, París, Folio Essais Gallimard.
- ____ (1996), *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SOCCARE (2001), *Project. Report 1*, Bruselas, Comisión Europea [en línea] <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare>

Capítulo IX

Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto

Gladys Acosta Vargas¹

Introducción

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, ha sido difícil demostrar el vínculo entre los marcos jurídicos modernos concernientes a la familia y el más sustantivo desarrollo social y humano. La evolución de la legislación sobre la familia se ha extendido a muchos campos de la vida jurídica, sin perjuicio de la variedad de formas sociales que adopta la familia en nuestro continente. Inicialmente, el denominado “derecho de familia” se circunscribió a la esfera civil, es decir, a aquella consignada en los códigos civiles, pero las presiones por cambios legislativos, sobre todo para eliminar la discriminación contra las mujeres, irrumpieron en otras áreas del derecho. Este proceso mantiene su dinamismo porque, en el fondo, lo inherente a la familia ha entrado en el ámbito de los derechos humanos, modificando sustancialmente su naturaleza jurídica. Sin exagerar, la regulación jurídica de la familia se halla en franca mutación y aún no se ve con claridad el horizonte a alcanzar, porque como se aprecia fehacientemente en la historia, el derecho asume con cierto retardo las transformaciones sociales.

¹ Gladys Acosta Vargas es abogada y representante oficial de UNICEF para Argentina.

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

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

El proceso histórico de especificación de los derechos humanos ha permitido una oxigenación de los sistemas jurídicos nacionales y favorecido la paulatina eliminación de atávicos conceptos sobre la familia —como un universo cerrado sobre sí mismo (“privadísimo”)—, compatibles con la visión napoleónica del siglo XIX y aún prevalecientes sobre todo en la doctrina jurídica, y cada vez más lejanos de la moderna evolución de las relaciones sociales dentro y fuera de los núcleos familiares.

También vale la pena examinar la evolución de las acciones de ampliación de la ciudadanía procedentes de distintos sectores de la sociedad organizada. Hacer mención al movimiento de mujeres en sus diversas expresiones, así como a los dinámicos movimientos en favor de la infancia ayuda a entender el origen de las numerosas iniciativas legislativas que inundan, de tiempo en tiempo, las agendas parlamentarias y que en ocasiones logran convertirse en leyes, muchas

veces mediatizadas por el complejo proceso de negociación política en el interior de los claustros legislativos. En este proceso no hay que olvidar a las preclaras individualidades que logran hacer avanzar los procesos políticos. Siempre existen personas concretas, que mediante su palabra, escrita o hablada, logran prefigurar mejores perfiles de la humanidad. El diálogo con los espíritus inquietos e inconformes crea sabiduría. Nada está escrito sobre piedra, como se dice en Guatemala, y siempre se puede pensar en un futuro mejor.

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

La regulación de la familia se basa en la división clásica entre los mundos privado y público, que ha sido severamente cuestionada por quienes describieron el universo familiar como un encierro social, una especie de “cárcel dorada”. Las reglas establecidas para definir el universo familiar se consolidaron en el Código Napoleónico de 1804 y proyectaron su concepción hacia todos los sistemas jurídicos de América Latina. Durante el siglo XX, en muchos de los países latinoamericanos se iniciaron procesos de modernización de los códigos civiles, en especial respecto de las reglas reguladoras de la familia. Uno de los principales elementos orientadores de la reforma legal de los sistemas civiles ha sido la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, vigente en todos los países de América Latina. Inicialmente poco reconocida, esta potente Convención tradujo a los sistemas nacionales importantes derechos para las mujeres, surgidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Además, después de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, donde se reconocieron los derechos de las mujeres en la categoría de Derechos Humanos, este instrumento se convirtió en la pieza clave para la modernización de las legislaciones nacionales. Los esclarecimientos sobre los derechos establecidos en la Convención han sido elaborados como Recomendaciones Generales por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. La otra Convención que ha sacudido los cimientos de la familia ha sido la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

La igualdad de derechos de hombres y mujeres en el matrimonio, especificada en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ha eliminado de plano, en el orden jurídico, la potestad marital, dejando atrás la normativa concerniente al jefe de familia, la misma que —como reminiscencia del célebre *pater familiae* del derecho romano— concedía al varón el derecho a tomar decisiones sobre la familia (incluidos la fijación del domicilio conyugal, el permiso para

trabajar, la posibilidad de limitar el derecho a la libre circulación, entre otros). Ciertamente, a consecuencia de esta transformación, ya no existe tampoco el “derecho de corrección” por parte del esposo y, menos aún, el “derecho a disponer del cuerpo de la esposa” sin su consentimiento. Por esa razón, han surgido normas específicas sobre la violencia intrafamiliar y se considera la violación dentro del matrimonio como un delito a ser tipificado en el Código Penal.

Hay en esta Convención otros elementos clave que merecen comentario, como la igualdad de derechos para acceder a servicios de planificación familiar y así decidir en conjunto el número de hijos que la pareja quiere tener. Con esta disposición han cobrado vida disposiciones constitucionales de protección a la maternidad, facilitando la implantación de políticas públicas orientadas a disminuir la mortalidad materna, tan elevada en la región en consideración a los avances en los sistemas de salud. Resulta evidente que esta violación a los derechos humanos de las mujeres tiene sus raíces en la discriminación en su contra, al no considerar el riesgo que conlleva la maternidad durante el embarazo, parto y puerperio.

También es necesario aclarar que la edad para contraer matrimonio debiera ser la misma para mujeres y hombres, y no como ahora, menor para las mujeres que para los varones. Además, esta disposición contraría el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño, habida cuenta de las violaciones a los derechos de las niñas a las que, por razones de costumbre, se les obliga a establecer relaciones maritales a corta edad, lo que constituye una forma violenta de iniciar una familia.

Sin embargo, es bien sabido que el matrimonio civil como tal no ejerce una influencia masiva, porque la existencia de las barreras sociales es tan poderosa que sectores mayoritarios aún no se casan por lo civil. Esta situación condujo a muchos países a desarrollar legislaciones específicas para regular las uniones libres o concubinatos, creándose reglas aplicables a quienes, por alguna razón, no querían contraer matrimonio teniendo las facultades para hacerlo. Es importante recalcar que las reglas del matrimonio tienen un elevado poder simbólico, que se proyecta mucho más allá de quienes se encuentran bajo su normativa. Por eso, matrimonio y unión de hecho tienen mucho en común, a pesar de la diferenciación de las reglas, sobre todo en materia de herencia. Por la misma razón, las reglas de divorcio tienden a teñir las separaciones aunque legalmente no sea el caso. En América Latina, todos los países ya reconocieron el divorcio, pero su regulación varía de país en país. En la mayoría prevalece la visión del divorcio-sanción (consensuado o por causal) y todavía se está lejos de ver con naturalidad el divorcio por decisión unilateral o divorcio-solución, lo que pondría fin al dolor y a las prolongadas tensiones ocasionadas por las separaciones de hecho.

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

B. Los cambios legislativos necesarios. Derecho internacional y derecho interno

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

Hay otros temas pendientes, cuya demora en ingresar a los órdenes nacionales sigue causando severas trabas al ejercicio de los derechos de las mujeres en relación con la vida familiar. Aparecen muchos nuevos problemas ligados a la migración interna y externa de hombres y mujeres de toda edad. La carencia de respaldo a la maternidad sola afecta de manera sustancial a las mujeres. El fenómeno de la maternidad adolescente en sectores pobres, generalmente vinculada a una violación o al estupro, y la persistente soledad de las mujeres ante la tarea de cuidar a sus hijos están generando diversos tipos de distorsiones, como por ejemplo, el incremento de casos de adopciones internacionales en Guatemala, alentadas por núcleos de abogados inescrupulosos —con redes de contacto en hospitales y lugares donde se hallan las jóvenes madres embarazadas—, quienes convencen a las mujeres de que entreguen sus bebés en adopción a cambio de una módica suma de dinero, porque carecen de medios para encargarse de ellos y se sienten desesperadas. Ha surgido una pseudo ideología de solución a la pobreza, sacrificando a la maternidad. Como si el ser madre sola y pobre fuera una precondition de dar a los hijos en adopción.

Obviamente, este tipo de situación es límite, pues Guatemala es el único país de América Latina que tiene una legislación permisiva y privada sobre la adopción, contraria a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los mandatos del Convenio de La Haya de 1993. Ello representa una doble violación de derechos; por una parte, constituye un irrespeto al principio del interés superior del niño y por otra, una violación de los derechos de las mujeres madres mediante manipulación debido a su falta de información y a la pobreza que las afecta. Lo que se debe recalcar es que el Estado está obligado a prestar apoyo a las madres solas o, como se dice eufemísticamente, a las madres jefas de hogar. Esta legislación se necesita con urgencia para garantizar que los niños que nacen en circunstancias difíciles no se vean gravemente afectados.

Otro asunto, directamente relacionado con la desigualdad en la ciudadanía de las mujeres, se refleja en el no reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico. Esta situación tiene un impacto directo en la vida familiar. Se sigue dando por sentado que las mujeres desplieguen toda su energía en favor de la familia, sin que ese aporte tenga valor monetario. Esto se complementa muy adecuadamente con su casi nulo acceso a la propiedad y al crédito. Mientras no haya por parte del Estado una valoración de este tipo de trabajo, la situación económica y social de las mujeres, así como la de sus familias, continuará deprimida e imposibilitada de romper el círculo vicioso de la pobreza. De manera objetiva, esta situación se refleja en el tratamiento jurídico que se da a las trabajadoras domésticas que se desempeñan en hogares de terceros, a quienes no se reconoce como plenas trabajadoras. En el mejor de los

casos, ellas reciben la mitad de los beneficios de los trabajadores y, en otros casos, ni siquiera tienen acceso a la seguridad social. Solo en algunas leyes sobre violencia intrafamiliar se ha incluido correctamente a las personas que trabajan en el hogar, pero en general es una población “invisible en derechos”.

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

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

C. La erradicación de la discrecionalidad en asuntos de familia

Los derechos son protegidos mediante el respeto a un conjunto de mandatos derivados de la ley. Durante mucho tiempo, las familias eran el lugar “privado” por excelencia donde nadie podía inmiscuirse en lo que pasaba en su interior, ni siquiera el Estado. Eso ha cambiado, ahora no se permiten agravios a ningún integrante de la familia. Las mujeres, los niños y las personas adultas mayores están protegidas por una legislación específica. En cualquiera de estos casos, la autoridad estatal está obligada a actuar. Ya se ha superado la tendencia a aconsejar a las mujeres el abandono del hogar violento, formulando medidas de protección que más bien pueden incluir la salida de la casa del marido violento. Sin embargo,

todavía falta encontrar soluciones adecuadas a los niños, porque los jueces no pueden discrecionalmente separar al niño o niña de su familia, sino encontrar las soluciones que restablezcan el respeto entre todos los miembros de la familia. Solo casos de abuso o negligencia muy graves pueden obligar a un juez a separar a un niño o niña de su familia; de lo contrario, la familia se constituye en el espacio inmediato protector por excelencia. Por eso, es muy importante una apropiada comprensión de lo que significa la “patria potestad compartida”, en que tanto el padre como la madre ejercen este derecho. El juez puede suspender su ejercicio a uno de los padres, temporalmente o de manera indefinida, y en situaciones muy graves puede limitar este derecho a ambos padres, pero la tendencia no es esa.

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

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

Igualmente, es absolutamente necesario revisar los criterios doctrinales de los jueces en los juicios de separaciones o de divorcio por causal, donde tiene que haber un cónyuge culpable. Así como en los juicios penales sobre violación y anexos, se ha demostrado que en muchos casos los encargados de aplicar justicia usan sus criterios personales en lugar de aplicar la ley, es fundamental que en materia de familia se aplique la legislación de manera menos subjetiva. Los puntos de vista de los jueces no siempre responden a los mandatos de la ley y menos aún a los principios de la normativa internacional vigente. Por la trascendencia de las decisiones vinculadas al tema de la familia, es preciso afinar las propuestas de modificación de las leyes sobre la base de la

experiencia obtenida de la aplicación de la justicia. Lo central es mermar el sufrimiento que este tipo de decisiones provoca en los integrantes de las familias obligadas a recurrir a un tribunal en búsqueda de una solución. Cuando la democracia sea una realidad para las familias, las separaciones o el divorcio por causal ya no tendrán espacio. Prevalecerán los mecanismos del consenso disminuyendo la tristeza y dolor que estas situaciones causan en todos los integrantes de las familias.

D. Conclusión

La regulación jurídica sobre la familia está en proceso de transformación, no solo porque las familias están cambiando y ahora se reconocen muchas más formas familiares que antes, sino porque el ordenamiento internacional le presta cada vez más atención al entorno familiar. Los individuos pertenecemos a núcleos familiares sean extensos, restringidos, monoparentales, de parejas sin hijos e incluso de una persona sola, que forma una familia digna de ser entendida como tal. Las familias se van modificando y se recomponen. Las reglas del derecho deben colaborar en dar cohesión a esos esfuerzos por “hacer familia”, tanto en los momentos de inicio, como de ruptura o de recomposición. Ciertamente, los Estados tienen la obligación de brindar la colaboración que los núcleos familiares requieren para proveer el entorno protector que los seres humanos necesitan. Solo cuando falla el entorno protector, el Estado debe acudir en procura de soluciones.

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

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

Capítulo X

Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos

*Jeanine Anderson*¹

Diseñar y aplicar políticas públicas orientadas a las familias obliga a hilar fino entre la disposición de apoyos eficaces y las incursiones indebidas del Estado en los asuntos privados, como las violaciones a la libertad (de culto, por ejemplo) y la represión de legítimas diferencias culturales y opiniones diversas en terrenos sensibles de preferencias y valores. Mientras tanto, los Estados tienen un justificado interés en regular la constitución de las familias y la obligación de cautelar los derechos individuales de sus miembros, especialmente de los menores de edad incluso contra eventuales abusos de otros miembros de su misma familia.

En la situación actual de las sociedades andinas, se refleja la ausencia de acuerdos básicos y duraderos respecto de varios temas. Uno de ellos es la separación entre lo público y lo privado. Otro concierne a la separación entre la iglesia y el Estado, y los asuntos que son de incumbencia de cada uno. Más allá de estos terrenos de ambigüedad y disputa están los acuerdos básicos, aún pendientes, inherentes a los derechos económicos y sociales de la población y al rol de la política

¹ Antropóloga, Investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Perú.

de familia en cuanto a asegurar cierta base material como plataforma mínima para la convivencia familiar.

A. El trasfondo: controversia y negación

Porque compromete valores sociales medulares, el tema de la familia despierta pasiones y controversias. Pone en juego los intereses de muchas instituciones, desde las iglesias, que cuentan con las familias para su reproducción, hasta grandes empresas comerciales, que cuentan con ellas para mantener determinados patrones de consumo. Todo esto opera en favor de la tendencia a remitir el tema a la canasta de los asuntos excesivamente conflictivos para ser tratados en el ámbito político. En consecuencia, analizar la visión de familia que orienta una política o un programa obliga a leer entrelíneas, a objeto de explicitar lo que no se quiso decir.

En los países andinos, lo que aparece explícitamente en muchas normas, leyes y programas es la familia hegemónica, concordante con la doctrina cristiana, católica y romana: monógama, nuclear (con raras excepciones), con hijos tenidos bajo un concepto de “paternidad responsable”, y una estricta división del trabajo entre madre y padre, estando aquella encargada de la mayoría de los asuntos del hogar, de su cuidado y conducción. Estas visiones de la familia están profundamente enraizadas en los currículos escolares, donde cumplen la función, según la justificación de maestros peruanos (Anderson, 1987), de hacer que los niños y las niñas “quieran” tener este mismo tipo de familia, aunque la familia real en que viven sea muy diferente.

Para los líderes políticos y funcionarios de los gobiernos resulta muy difícil reconocer públicamente la posibilidad de alternativas y opciones. Frente a la evidente diversidad en las maneras de vivir en familia, suelen apelar a su excepcionalidad (por ejemplo, familias de tres o cuatro generaciones), su infortunio (por ejemplo, familias estructuradas alrededor de mujeres solas) o su condición de transicionales (formas alternativas de familia de grupos nativos en vías de incorporarse a las normas nacionales). El resultado es una conducta cómplice, que procura sofocar los debates públicos sobre temas de familia en aras de “no mover las aguas” y evitar ofender a grupos sensibles.

B. El ámbito político institucional

Bolivia, Ecuador y Perú tienen estructuras de gobierno que concentran la capacidad de gasto y la iniciativa política en los gobiernos

centrales. Las propuestas serias de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales son recientes. Los problemas de representación de la población mayoritaria en los procesos políticos son perennes. Los partidos políticos son frágiles y “lo social” no es un asunto que suelen ver con interés y experticia. Numerosas políticas y muchos programas que afectan considerablemente a las familias permanecen por fuerza del hábito, la inercia burocrática y la ausencia de propuestas alternativas. Así, los ministerios de educación, salud, vivienda, justicia, agricultura y trabajo aplican políticas que afectan a la organización de las familias, sus procesos temporales, sus presupuestos y sus oportunidades de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de estas nunca se identifican como políticas “de familia” o “para las familias” y, por lo tanto, sus consecuencias no son evaluadas desde esa perspectiva.

Hasta cierto punto, en la última década, los esfuerzos de reducción de la pobreza y las exigencias de contar con políticas de promoción de las mujeres y equidad de género han dado un nuevo perfil a los asuntos de familia en los gobiernos. En Bolivia, a partir de 1993, el Ministerio de Desarrollo Humano albergó a tres subsecretarías relevantes: la de Asuntos de Género, la de Asuntos Generacionales y la de Asuntos Étnicos. Luego del cambio de gobierno en 1997, se introdujeron modificaciones que redujeron el énfasis en las cuestiones de género, a cambio de la promesa de “transversalizar” el enfoque de la equidad en todas las acciones gubernamentales. En Ecuador, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) asumió el diseño y la ejecución de programas contra la pobreza, y otros de promoción de la equidad (Armas, 2004). Asimismo, en Perú, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) se ha encargado de una larga cartera de programas de asistencia social, junto con programas de capacitación de la policía para actuar frente a la violencia contra las mujeres, de expansión de guarderías infantiles al alcance de la población en pobreza, de defensorías de las mujeres y elaboración de sucesivos planes de igualdad de oportunidades.

Estas iniciativas siguen siendo controvertidas, mal comprendidas y políticamente vulnerables y están sujetas a virajes con cada nueva elección de gobiernos nacionales y cada cambio de ministro/a o director/a. Los criterios para enjuiciar los programas no son claros: ¿Procuran la “integración” de la familia a cualquier costo? ¿O buscan condiciones de justicia e igualdad para las mujeres y las niñas dentro de las familias? ¿Pretenden reducir la incidencia de la pobreza, aunque eso demande que las mujeres se conviertan en promotoras, animadoras y operadoras de los programas sociales, sin remuneración? ¿O se proponen mejorar las oportunidades de ingreso de las mujeres y, de ese modo, su reconocimiento y capacidad de negociación dentro de la familia? (Daeren, 2004).

Entretanto, otras instancias de los gobiernos aplican políticas igualmente ambiguas. En los tres países, los gobiernos municipales están facultados para promover e incluso operar servicios tales como cunas infantiles, asilos, centros recreativos, programas para niños de la calle y otros programas preventivos para la infancia y la niñez. Además, auspician centros de reconciliación, defensorías de los derechos de mujeres y niños, programas de capacitación laboral, de alfabetización y de desarrollo personal. Indudablemente, los presupuestos municipales no alcanzan para tan gran despliegue de servicios y programas, salvo en algunas ciudades principales.

Por su parte, la policía, las comisarías, los juzgados de familia y los juzgados de paz aplican las normas que resultan prioritarias dentro del mandato, la cultura y la tradición de cada institución, y promueven el respeto de las “buenas costumbres” a su mejor entender. Revollo Quiroga (1995, p. 22) señala cómo los jueces bolivianos que ven denuncias de violencia doméstica perpetrada por varones asumen que “tanto el hombre como la mujer son igualmente culpables de los problemas familiares”. En el compendio sobre *Legislación andina y violencia contra la mujer* (Subsecretaría de Asuntos de Género, 1996) se deja en claro que la fundamentación para leyes innovadoras y positivas no es asimilada profundamente por los actores.

C. La sociedad civil y el “conocimiento experto”

La actuación de organismos como la Subsecretaría de Asuntos de Género y sus sucesores en el gobierno boliviano, el CONAMU en Ecuador y el MIMDES en Perú depende en gran medida de las demandas y propuestas que se generan en la sociedad civil. Pero las organizaciones cívicas no suelen agruparse alrededor de concepciones de la familia ni de planteamientos acerca de sus necesidades de atención mediante políticas públicas. La excepción son los sectores socialmente conservadores, para quienes la defensa de una cierta concepción de la familia concentra sus esfuerzos e intentos por influir en las decisiones políticas. El resto del espectro de opinión —las propuestas de reconocimiento de formas alternativas de familia, por ejemplo— queda en franca desventaja.

La iglesia católica y ocasionalmente otras iglesias ocupan una posición privilegiada en esta conexión. Merced a una larga tradición, se delega en la iglesia católica y en diversas congregaciones de religiosas y religiosos la operación de muchos programas sociales estrechamente ligados a problemáticas familiares. Ellas actúan en materia de adopciones, hogares para madres solteras, educación sexual y familiar, formación religiosa y moral en las escuelas públicas. En muchas de estas instituciones,

la población percibe un apoyo real, en ausencia de otras posibilidades, además de la garantía de manejo eficiente libre de corrupción. El mensaje religioso que invoca a un cumplimiento estricto de los códigos morales respecto de la sexualidad, el matrimonio y el desempeño de los roles masculino y femenino, se ve reforzado cuando los medios de comunicación propalan noticias sensacionalistas sobre la supuesta destrucción de la familia. Los medios sacan a relucir situaciones de familias fracasadas, hijos desviados en la drogadicción y la prostitución, la creciente frecuencia de embarazos adolescentes, filicidios, abandonos y violencia intrafamiliar de todo tipo. En Bolivia, Ecuador o Perú, no se conocen esfuerzos serios por educar al periodismo en materia de familia desde perspectivas renovadas, capacitando a los y las periodistas para tomar posiciones informadas y objetivas con respecto a la diversidad de opiniones y programas, inspirados en la religión cristiana o con otras bases.

Con anterioridad, señalamos que el compromiso de los tres gobiernos con la reducción de la pobreza ha influido positivamente en dirigir la atención hacia las familias. Contradictoriamente, el pensamiento neoliberal que subyace a las políticas económicas —que muchos dirían son responsables de haber incrementado la pobreza—no incluye una mayor reflexión acerca de las familias, su papel y las condiciones necesarias para que puedan funcionar como el propio neoliberalismo desea y requiere. Los sectores académicos productores de los estudios que sustentan las políticas económicas muestran muy poca comprensión e incluso poca curiosidad acerca de las familias, más allá de la conveniencia estadística de los hogares para cálculos de consumidores y usuarios.

D. Receptores/as y afectados/as

El último eslabón en el análisis de las políticas y los programas orientados a las familias son las propias familias receptoras. En verdad, ocupan la posición “última” en la lista de actores. En los tres países de nuestro interés, existen muy pocos mecanismos de consulta a las familias y sus miembros, previos a la formulación de las políticas y el diseño de los programas. Son escasos los ejemplos de seguimiento para conocer cómo las familias responden a las políticas y cómo asimilan los programas. En esta sección consignaremos solo algunos de los problemas que esta situación sugiere.

1. El “maternalismo” y sus especies

Los formuladores de programas de asistencia social suelen estimar a las mujeres como ejecutoras desinteresadas de programas

que beneficiarán a sus hijos y familias y, por extensión, a otras familias vecinas. En el estudio de Daeren (2004), en que se comparan los programas de alivio a la pobreza en diversos países latinoamericanos, se da fe de la fuerza de esta corriente de pensamiento. Sin embargo, este es un planteamiento que las propias mujeres comparten o asumen como suyo con mucha facilidad. Ellas mismas encuentran dificultad en diferenciar situaciones en que sirven como correa de transmisión de beneficios hacia otros, de situaciones en que ellas reciben beneficios que son legítimos y apropiados a su propia condición.

2. Los desentendidos culturales

Algunos servicios y programas dirigidos a las familias, o que tienen el potencial de mejorar su situación, no son bien comprendidos por estas. Existen programas de salud (por ejemplo, los controles prenatales, la atención del parto en establecimiento de salud) y los educativos (por ejemplo, cursos de alfabetización para mujeres adultas) que tienen importantes tasas de subutilización. Los programas de cunas infantiles en los tres países tienen historiales muy accidentados, no obstante evidente el beneficio que proveen a las familias pobres. Claramente, las y los usuarios de estos programas no quedan convencidos de sus bondades. Puede ser que perciban costos vinculados a su uso que no pueden o no quieren pagar. Alternativamente, gran parte de la población no termina de habituarse al uso de servicios fuera del ámbito familiar y comunitario-tradicional.

En algunos casos, la población relaciona estigmas y tachas morales con diferentes programas de asistencia y con el uso de determinados servicios; por ejemplo, consultorios de planificación familiar, programas de vigilancia de la tuberculosis o control de enfermedades de transmisión sexual. Tales factores corresponden a la construcción sociocultural del honor y la decencia en grupos minoritarios, que los sectores profesionales —culturalmente hegemónicos— no imaginan y suelen estimar como ajenos a la posibilidad misma de poseer valores de ese tipo. Indudablemente, dichos elementos no son percibidos ni interpretados correctamente por quienes diseñan los programas.

3. La articulación de necesidades

Un problema fundamental es la ausencia de canales de comunicación desde las familias, que permitirían entender mejor sus expectativas y su “lectura” de la oferta de servicios y programas que perciben en su alrededor. Hay razones para pensar que en muchos de los programas dirigidos a familias o a problemáticas como la salud, se

refuerzan las desigualdades de poder entre prestador y usuario, y se transmiten sutiles mensajes de descalificación cultural. No siempre ocurre, por ejemplo, que los médicos y maestros que trabajan en las comunidades andinas de habla quechua o aymará, o en las comunidades amazónicas de lenguas muy diversas, sepan el idioma del lugar. Tal situación hace muy difícil que la población usuaria pueda tomar la iniciativa en cuanto a lo que esperan para la atención de sus problemas, ni que el derecho ciudadano pueda funcionar como un principio activo en este terreno.

E. Propuestas

En las propuestas de reformas y nuevas estrategias en las políticas y los programas dirigidos a las familias se persigue un doble fin. Por una parte, mejorar la situación de las familias, la convivencia entre sus miembros y la realización de las potencialidades de cada uno de ellos. Por otra, contribuir al desarrollo de los países. Estas dos finalidades no son contradictorias, sino en principio, complementarias y sinérgicas. Dado que Bolivia, Ecuador y Perú son los países de mayor incidencia de la pobreza y con menores índices de desarrollo humano en Sudamérica, urge alcanzar ambas metas.

En esta sección, enunciaremos en primer lugar algunas de las recomendaciones que se desprenden de la discusión de las cuatro áreas priorizadas en este artículo: los cambios dinámicos en los ciclos y coyunturas por que atraviesan las familias, el problema de su sustento y cuidado, la asignación de los recursos, y la autoridad y participación en las familias. En seguida, y resumiendo los argumentos centrales del documento, señalaremos la necesidad de implementar nuevas formas de articulación entre el Estado y las familias.

1. Propuestas: lineamientos y estrategias

Frente a familias diversas y complejas, las propuestas para crear un mejor entorno deben corresponder a esas características. En el trasfondo, existe la visión de un Estado que promueve oportunidades mediante programas flexibles, relevantes para ciertas familias y para otras no, en situaciones diferentes, de acuerdo con el momento y con cada proceso. En lugar de tener que adecuar su situación a la oferta de apoyos, las familias deben ver ampliada su libertad y autonomía. Las políticas sociales tendrían que brindarles opciones y recursos para su autodeterminación. Las sugerencias que se consignan a continuación deben entenderse en ese espíritu: implementar su aplicación donde sea apropiado, considerar

las diferencias culturales, ser flexibles y entablar un estrecho diálogo con las familias afectadas.

a) Ciclos, coyunturas y procesos familiares:

- Promover una educación familiar en que se consideren los cambios ocurridos a lo largo de la vida, tanto individuales como grupales; preparar a la población para formar parte de procesos abiertos, preponderando las capacidades de adaptación antes que los contenidos normativos e ideales irrealizables; sensibilizar a los prestadores de servicios y funcionarios de los programas con respecto a las diferentes necesidades de familias que se hallan en diversas fases y coyunturas.
- Asistir a las familias en las fases críticas de su desarrollo, especialmente en el paso de la segunda generación a la vida adulta independiente; reforzar los programas y subsidios destinados a la capacitación laboral de jóvenes varones y mujeres; aumentar el acceso a la educación terciaria; revisar los programas de vivienda, tomando en cuenta los procesos de desarrollo de los hogares y la necesidad de diferentes tipos de alojamiento, usos y tenencia de la vivienda en distintas etapas.
- Concentrar un conjunto de medidas en las parejas jóvenes y en su experiencia inicial de maternidad / paternidad, incluidos los servicios de salud y la salud mental; implementar defensorías y mecanismos de consejería y conciliación que apunten al establecimiento de jóvenes familias democráticas y competentes; como parte de ello, promover campañas en los medios de comunicación, incentivos en los centros laborales y un nuevo sentido común inherente al papel del padre frente a la cónyuge y los hijos.
- Secundar a los grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales en sus programas de apoyo a quienes se quedan cuando los familiares emprenden la migración internacional; en tales casos, reconocer e intervenir los mecanismos que ayudan a mantener los vínculos familiares: teléfono, correo e internet, trámites para visitas; las asesorías y la creación de oportunidades para la inversión productiva de remesas formarían parte de estos esfuerzos.

- Experimentar diversas formas de apoyo a la vejez, dentro y fuera de hogares compuestos y multigeneracionales; asegurar los mecanismos de protección de los derechos de las personas mayores, aun respecto de sus familiares cercanos: propiedades, pensiones, derecho al respeto y la no violencia.
- Incentivar proyectos de vivienda en que se combinen variados tipos y tamaños de casas y espacios comunales, para familias de diferentes composiciones y edades, con acceso a servicios colectivos.

b) Sustento y atención de los hogares:

- Promover el reconocimiento de la economía del cuidado y sus implicancias económicas, sociales y psicológicas; sensibilizar a los prestadores de servicios, especialmente de salud, con respecto a las posibilidades y limitaciones que las actividades de cuidado crean para los diferentes miembros de la familia; implementar los acuerdos internacionales acerca de la elaboración de cuentas satélite; difundir esta información y asegurar que las políticas económicas y laborales sean consecuentes.
- Monitorear permanentemente la evolución del servicio doméstico en todas sus formas, cautelando los derechos de quienes lo realizan y asegurando la disponibilidad de servicios de educación y salud en horarios y lugares que estén a su alcance.
- Elaborar políticas laborales tendientes a reducir los conflictos entre las responsabilidades familiares y laborales; pensar estas medidas en función de la dinámica de los diferentes subsectores en la organización de las economías de las familias urbanas; en este sentido, reconocer la heterogeneidad de las familias.
- Diseñar servicios e infraestructura básicos con miras a reducir los costos y las distancias que separan los mundos familiares y laborales, especialmente el transporte urbano, las comunicaciones y los sistemas de abastecimiento.
- Promover los centros de información y las bolsas de trabajo; tomar medidas para ampliar las redes sociales de las familias y sus posibilidades de mantener el contacto con una amplia red de asociados, considerando que a

través de estas redes fluyen información y oportunidades de trabajo y capacitación laboral.

- Aplicar las leyes con la prontitud y severidad necesarias en los casos de padres que incumplen el pago de la pensión alimenticia de sus hijos o que no asumen las responsabilidades de la paternidad.

c) Usos y asignación de los recursos familiares:

- Asegurar la protección de los activos de las familias: vivienda, herramientas de trabajo, símbolos de dignidad, ahorros para emergencias, lo que podría implicar el desarrollo de leyes y mecanismos judiciales para deslindar conflictos entre personas con difícil acceso al sistema de justicia.
- Promover la experimentación con seguros populares contra diversos percances; financiar estudios de factibilidad de diversos esquemas, tomando como modelo los mecanismos de ahorro y seguridad colectiva que las familias innovan.
- Intensificar los actuales esfuerzos por cubrir con seguros de salud a toda la población en pobreza, evitando así los impactos catastróficos originados en enfermedades y accidentes de largo tratamiento y cuidado; reorientar los servicios de salud, educación, cuidado infantil y apoyo familiar, priorizando las situaciones de discapacidad, puesto que en estos casos los recursos familiares se agotan rápidamente.
- Dirigir los mejores esfuerzos al diseño de políticas de pensiones de vejez para las grandes mayorías.

d) Autoridad y participación en las familias:

- Difundir modelos prácticos de funcionamiento democrático de las familias recogidos entre la población misma, cuyos canales podrían ser las escuelas, los medios de comunicación, las iglesias, los clubes deportivos y las organizaciones comunales.
- Frente a conflictos, peticiones y solicitudes de atención, capacitar a todo tipo de servidor público para escuchar con especial atención las versiones de quienes corren mayor riesgo de ser silenciadas/os en las decisiones y

conflictos familiares: mujeres, jóvenes, niños, niñas y personas mayores.

- Desarrollar programas y mecanismos de conciliación de conflictos familiares; incentivar experimentos en tal sentido; recoger las prácticas espontáneas de la población y, donde sea posible, asimilarlas en los programas y las formas de sanción que emergen de la población.
- Insistir en las actuales políticas contra la violencia y en la protección de las víctimas de la violencia doméstica; evitar que estas se dirijan exclusivamente a las mujeres y tender más bien a programas integrados por sexo.
- Ampliar los roles paternos, aprovechando un clima de experimentación “cara a cara” de los roles de género y la atracción de ciertos modelos de “modernidad”; usar los programas sociales para dar un nuevo significado al papel de los padres dentro de la familia, como personas poseedoras de conocimientos relevantes y que tienen el derecho a compartir las decisiones y responsabilidades.

2. Las innovaciones críticas

Dados los problemas de encuentro entre la oferta de programas y las necesidades y disposiciones de las familias, las innovaciones más importantes en el campo de nuestro interés son las que forjan una nueva relación entre el Estado y los/as involucrados/as y beneficiarios (*stakeholders*) de sus acciones. Son ejemplos, la Ley de Participación en Bolivia, las consultas municipales, los comités locales de administración de salud (CLAS) en Perú y los actuales experimentos con presupuestos participativos en Bolivia, Ecuador y Perú. Rastrear los casos no es fácil y parece confirmarse el juicio de Grindle (2002) con respecto a las políticas de reforma de los años noventa en América Latina en general. Según esta investigadora, casi todas ellas fueron producto de uno u otro *petit comité* de expertos, ubicados muy lejos social y, a menudo, también geográficamente, de los problemas que pretendían aliviar. Prueba de ello es la difícil aplicación de la mayor parte de las reformas.

Con frecuencia, quienes participan en consultas y mecanismos de este tipo no lo hacen respondiendo necesariamente a un proyecto consciente de bienestar familiar. Bien pueden estar articulando propuestas y eligiendo entre opciones sobre la base de otras identidades de grupo: como líderes comunales (con cuotas de poder y figuración que proteger); como jóvenes (con ciertos intereses opuestos a los de

la generación mayor y menor); o como sector ocupacional, entre las muchas identidades posibles. Este riesgo no sería grave si el resultado de la consulta y la participación operara efectivamente en favor de mejores formas de convivencia y funcionamiento, y de mayor apertura y oportunidades para las familias. Esta cuestión tendría que resolverse mediante evaluaciones de los programas que sobrepasen la perspectiva de los distintos miembros de la familia por separado —los niños, las niñas, las jóvenes, los jóvenes, las mujeres, los adultos varones, las trabajadoras del hogar, los discapacitados, y otros— y analicen los efectos en la familia como un todo, algo “más que la suma de sus partes”.

Una propuesta en que se amplíen los márgenes de decisión de la población y se adopten modelos que las familias ya están utilizando en las prácticas exige un esfuerzo de reeducación de los representantes políticos, funcionarios/as y administradores/as en el campo social. Ellos/as tendrían que aceptar que las familias no solo son buenas para saber sobrevivir, sino también para analizar su realidad y responder propositivamente, si bien no todas lo hacen por igual en todos los campos. Aquí también rigen la diversidad y la complejidad.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine (1987), “Imágenes de la familia en los textos y vida escolares”, *Revista peruana de ciencias sociales*, vol. 1, N° 1, Lima, Fomciencias.
- Armas Dávila, Amparo (2004), “La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano”, ponencia presentada en el Seminario “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” (Quito, agosto de 2004).
- Daeren, Lieve (2004), “Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, ponencia presentada en el Seminario “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” (Quito, agosto de 2004).
- Grindle, Merilee (2002), “Despite the odds”, *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*, Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- Revollo Quiroga, Marcela (1994), *Violencia doméstica registrada en Bolivia*, La Paz, Subsecretaría de Asuntos de Género, Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales/Ministerio de Desarrollo Humano.

Capítulo XI

Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía¹

Ana María Goldani²

Introducción

En este trabajo nos proponemos contribuir a la elaboración de una agenda de políticas públicas dirigidas a la familia en América Latina. Trataremos de identificar elementos y estrategias de políticas públicas que ayuden a estrechar la brecha entre la realidad de las condiciones de vida de los individuos y sus familias, y la utopía. La “realidad” se expresa en la experiencia de más de 50 millones de familias brasileñas, que hoy representan un tercio de la población de América Latina. Realidad que estaría marcada, en las últimas dos décadas, por importantes conquistas legales, políticas y socioeconómicas, pero al mismo tiempo, por la persistencia de elevados niveles de desigualdad en los ingresos e inequidades de género. La utopía se refiere a un modelo

¹ Este capítulo es una versión resumida y modificada de un trabajo con el mismo título presentado en la Reunión de expertos Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, efectuada en la CEPAL, los días 28 y 29 de junio de 2005.

² Socióloga, profesora Asociada Adjunta de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA).

de desarrollo que permitiría una sociedad económica y socialmente más justa e igualitaria: hombres y mujeres, independientemente de su sexo, raza, color y edad, cumplirían con sus responsabilidades y tendrían sus derechos ciudadanos asegurados (trabajo, salud, educación y recreación).

Nuestro argumento central es que en Brasil, en las últimas dos décadas, se está produciendo un amplio proceso de reinversión de las políticas sociales, en que se intenta incorporar las demandas individuales y familiares desde la perspectiva del derecho y de la ciudadanía. Sin embargo, en estas políticas, aunque relativamente exitosas, no se da cuenta de las múltiples dimensiones de los cambios ocurridos en la vida de los individuos y sus familias, dejando descubiertas áreas cruciales de protección y bienestar y sobrecargando a las familias en su responsabilidad de “cuidadoras”. Las profundas trasformaciones institucionales ocurridas en la familia y en el llamado “contrato familiar implícito” —que gobierna la relación entre las generaciones y los sexos, en términos de derechos y obligaciones— no fueron debidamente consideradas en el proceso de reinversión de las políticas públicas. La situación de autosuficiencia económica de las familias, basada en el rendimiento del trabajo de sus miembros, continúa siendo una utopía y el Estado sería el principal responsable de la creación e implementación de dichas políticas. A este le correspondería reforzar no solo las condiciones básicas universales de salud, educación y vivienda, sino también intermediar condiciones más igualitarias para todos los miembros de las diferentes familias en la aplicación de las políticas sociales y no solo en el ámbito legal. Otro rol estratégico del Estado sería el de interlocutor con otros sectores —grupos empresariales, comunitarios y organizaciones no gubernamentales (ONG)— que deben asumir su cuota de responsabilidad en los costos de la reproducción social y participar en la elaboración de las políticas (Goldani, 2004; Ariza y Oliveira, 2004).

A. Un marco de referencia

1. Familias reinventadas

En primer lugar, los cambios institucionales ocurridos en la familia fueron de tal magnitud que Brasil cuenta hoy con familias verdaderamente “reinventadas”.³ Esto significa, entre otras cosas, que estas experimentaron un proceso de reorganización y diversificación

³ Una referencia bibliográfica clave para nuestra discusión sobre los cambios institucionales es Goran Therborn (2004).

en sus estructuras y adquirieron no solo nuevas formas y tamaños, sino también significados, tanto para sus miembros como para la sociedad. Este nuevo orden institucional sería resultado, simultáneamente, de cambios a nivel macroeconómico y social —donde resalta una nueva legislación sobre familia y divorcio— y de cambios a nivel micro, con nuevas prácticas sexuales y reproductivas que alteraron normas familiares y relativizaron el estigma social, por ejemplo, de las parejas del mismo sexo. Estas transformaciones no significan que la familia brasileña esté desapareciendo o en crisis, sino que los abundantes cambios y la flexibilización de las normas causan una cierta “confusión”. Sentimiento que parece provenir de la persistencia del modelo cultural hegemónico del “valor enraizado” entre los diferentes sectores sociales, tal como se sugiere en las percepciones y prácticas respecto de la familia, del trabajo extradoméstico y de las relaciones de género (Araujo y Scalón, 2004; Goldani y Lazo, 2004; Goldemberg, 2005; Sorj, 2004; Machado, 2000).

A nivel macro, uno de los momentos cruciales de la reinvencción o reorganización institucional de la familia en Brasil ocurre con la Constitución Federal de 1988, que establece un nuevo concepto de familia y redefine las relaciones familiares. En 2003 se aprueba un nuevo Código Civil, en que se reconoce que el contrato legal del matrimonio deja de ser el elemento definitorio de familia y se asume que cualquier pareja (hombre y mujer), o uno de ellos, con hijos, pasa a ser reconocido como familia por el Estado para fines oficiales y de protección. Paralelamente, se amplía la ley de divorcio; se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones familiares para el marido y la mujer; se reconocen y se refuerzan los derechos de filiación mediante la legislación que garantiza la prueba de paternidad (ADN) gratuita.⁴

A nivel micro, un cambio importante se produce cuando surge el VHS/SIDA y su asociación con la homosexualidad, lo que intensificó la discriminación, pero también creó redes de solidaridad entre los individuos y acabó por ampliar las dicotomías, pluralizando las formas de vivir y comprender los géneros y las sexualidades (Louro, 2004, p. 208). En los años noventa se fortaleció, además, la discusión sobre los derechos patrimoniales de los compañeros del mismo sexo.⁵ Así, los temas del reconocimiento de las parejas del mismo sexo, de los derechos

⁴ Un muy buen cuadro resumen de los cambios legales ocurridos en la familia, entre los códigos civiles de 1916 y de 2003, se encuentra en Sorj, 2004, p. 67.

⁵ De acuerdo con el informe Kinsey, el 10% de la población brasileña serían homosexuales. Estas cifras podrían ser aún mayores según el movimiento de *gays*, lesbianas y transgéneros. Esta población alcanzaría hoy a alrededor de 23 millones de personas. Se afirma que habría un proceso de renovación del movimiento homosexual en Brasil, que se puede ejemplificar con el creciente número de grupos presentes en los encuentros nacionales del movimiento homosexual (Fachini, 2004).

patrimoniales, de la adopción de niños y otros beneficios se incorporaron a las discusiones sobre sexualidad y familia (Uziel, 2004). Esto relativizó, no solo en Brasil, la norma de la heterosexualidad que aparece vinculada, de forma “natural”, al modelo conyugal de familia.

En las familias reinventadas, el llamado “contrato familiar implícito” se redefine y obliga a un ajuste tanto de las expectativas individuales, como de las fuentes sociales de soporte. Visto de manera convencional, este contrato informal se mantendría por los lazos de afecto, los sentimientos de reciprocidad, los incentivos económicos, las sanciones negativas y los valores culturales. La prevalencia de una solidaridad familiar incondicional es asumida y no se cuestionan las tensiones. Lo que se advierte, sin embargo, es que el contrato familiar cambia y puede fallar en circunstancias históricas específicas y en diferentes momentos del ciclo vital familiar. Recursos limitados y la ausencia de hijos han estado entre las principales razones que explican por qué estos contratos se rompen y ocasionan, por ejemplo, que algunos de los miembros de la familia con algún tipo de deficiencia, enfermos o ancianos, puedan ser ignorados, olvidados o abandonados. Recientemente, la masiva entrada femenina al mercado de trabajo se señala como la mayor responsable de los cambios y de la ruptura del contrato familiar tradicional. Se constata que en las familias brasileñas el cuidar y el ser cuidado se equilibra entre afectos y reciprocidades en una estructura normativa. Las mujeres, más que los hombres, y los parientes más que los que no lo son, son los preferidos en el proceso de intercambio intergeneracional y en la provisión de cuidados (Camarano, 2004; Debert, 1999; Saad, 2004).

La cuestión es hasta cuándo la familia brasileña, con sus estrategias adaptativas y soluciones privadas, podrá asumir los costos del cuidado de sus dependientes. El paso de las mujeres desde la condición de “recurso invisible” a la de “recurso escaso” —frente a una mayor longevidad de la población, una más alta demanda de “cuidadores” y el recorte de beneficios sociales públicos gratuitos— se presenta como la punta del *iceberg* (Goldani, 2004, p. 237). Esto pone en duda la idealización en que incurren las políticas públicas hacia la familia, al dar por supuesto el altruismo femenino y olvidar el carácter multidimensional de la solidaridad familiar, que presenta relaciones contradictorias entre las generaciones y por sexo, de las que la violencia doméstica es apenas un ejemplo. En este contexto, parece fundamental concebir las políticas de familia teniendo presentes los estrechos vínculos que existen entre los diferentes contratos sociales: el contrato social familiar informal, el formal de las políticas públicas y el de género.

En conclusión, las “familias reinventadas” y los nuevos contratos entre sus miembros aparecen retratados con rapidez y eficiencia en

los medios escritos y en la televisión, donde las telenovelas, al tratar temas tabú en forma realista, incorporan la diversidad de estructuras y comportamientos familiares y revelan las nuevas expectativas y responsabilidades entre sus miembros. Algo que la producción académica no siempre consigue abordar con nitidez (Goldani 1994; Goldemberg, 2005), en gran parte, porque en los datos oficiales disponibles no se da cuenta de la complejidad de las transformaciones. Lo que resulta claro para la mayoría es que no existe una sola familia y un solo tipo de unión conyugal, sino varias nuevas familias y varios arreglos conyugales.

2. Reinención de las políticas sociales

Las “políticas reinventadas” son parte del proceso de reformas sociales más amplio registrado en Brasil en los últimos 20 años, que se diferenciaría de otras experiencias de América Latina en dos aspectos centrales (Draibe, 2004). El primero es que el gasto social público aumentó, incluso durante el período de ajuste fiscal y de las contingencias, pese a los cortes de recursos que amenazaron la implementación de las políticas sociales. Un segundo aspecto es que el movimiento de reforma social se desarrolló en dos ciclos, con enfoques y objetivos distintos y contradictorios que se superpusieron parcialmente. En algunas evaluaciones se sugiere que este proceso gradual de reforma habría permitido encontrar vías más complejas y opciones más innovadoras que las propuestas de reforma neoliberales. Y se concluye que hubo avances fundamentales en el amplio y variado conjunto de las políticas sociales, aunque se reconoce que existen dificultades en ciertos sectores (Barros y otros, 2004; Draibe, 2004).

Un nuevo sistema de protección social, definido por la Constitución de 1988, sirve de guía para el nuevo diseño de las políticas sociales. Su objetivo es redireccionar el sistema anterior hacia uno de protección social institucional-redistributivo o más universal y equitativo (Draibe, 1993, p. 23). Los criterios de selección de los beneficios sociales fueron redefinidos y la cobertura ampliada, creando muchas expectativas y polémicas en torno de la utopía universalista de la llamada “Constitución Ciudadana”. En este escenario, se espera que el Estado sea el mayor promotor de estas políticas y en su rol de mediador entre el individuo, la familia, el mercado y la comunidad garantice la equidad entre los individuos, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones económicas, de género, étnico-raciales y generacionales. Paralelamente, los imperativos del modelo económico ejercen presión en el mercado de trabajo, donde aumenta el sector informal, empeoran las condiciones laborales y se mantienen las desigualdades de ingreso. Todo esto exigiría la interacción entre las políticas sociales públicas y las políticas del mercado de trabajo,

pero esto no ha sucedido. De hecho, sin un plan integrado de políticas, el proceso de reinversión de las políticas sociales se desarrolla de acuerdo con un esquema de errores y aciertos, tratando de atender las demandas según las áreas y los diversos actores. Esto genera dificultades, tanto horizontalmente —a través de las diferentes áreas de políticas— como verticalmente —entre las instancias gubernamental, federal, estadual y municipal.

Las críticas señalan que hoy en Brasil “ya no se habla de protección social, sino de la gestión social del riesgo”, y que las políticas sociales se restringen a situaciones de alta vulnerabilidad, donde predominan los programas de transferencia de ingreso mínimo (*safety nets*). Habría una retracción del Estado y un fortalecimiento de las tendencias a la privatización de los servicios públicos y a la tercerización, en buena parte dirigida a la colaboración con organizaciones no gubernamentales. La categoría género perdió centralidad y pasó a ser sinónimo de “mujer” o de “lo femenino”, lo que desviaría el foco sobre la complejidad de las relaciones sociales y abriría espacio a demandas corporativistas, reducidas a grupos o clientela especial (Lavinas, 2005, p. 6). Igualmente, se señala un hiato entre la “ciudadanía legal” y la “ciudadanía de facto”, donde en nombre de la eficiencia y la austeridad fiscal, se recortan recursos y las políticas se focalizan cada vez más. Esto contribuye a que la realización de los ideales universalistas y de equidad continúe siendo la mayor utopía por lograr (Barros y otros, 2004; CFEMEA, 2003; Goldani, 2004; Lavinas y Dain, 2005; Rodríguez, 2000). La novedad, en este sentido, es la aprobación de la ley N° 10.835, que garantiza a todos los ciudadanos un ingreso básico incondicional.

En la experiencia brasileña de las últimas dos décadas, se advierten demandas por políticas públicas que combinen distribución y reconocimiento. Además, se observa un cierto consenso, esto es, que la pobreza entre las familias brasileñas no se explica completamente por sus causas estructurales. De hecho, las dimensiones culturales de género, etnia y generación, ligadas a la discriminación y a las diferencias de oportunidades educacionales y de trabajo, serían causantes de la reproducción de la pobreza. Es decir, el éxito de las políticas redistributivas, necesarias para romper el círculo vicioso de la desigualdad social brasileña, dependería del reconocimiento de estas diferencias. La respuesta gubernamental fue adoptar medidas políticas, como las transferencias de ingreso y las compensatorias; estas últimas, en forma de cuotas individuales, han generado mucha polémica. La crítica plantea que si las políticas compensatorias fueran propuestas en los estrictos límites de las compensaciones económicas, aumentaría su tendencia a ser una especie de asistencialismo. En una interpretación más reciente, se las considera como una propuesta de participación colectiva en la gestión de las políticas públicas, permitiendo que todos se

perciban como coautores del pacto social y no solo como objetos pasivos de la protección del Estado soberano (Kehl, 2005).⁶

En resumen, se amplía el debate sobre la naturaleza de las políticas sociales futuras y se incorpora la crítica a las políticas afirmativas. Entre las propuestas brasileñas más recientes, mencionamos aquellas que sostienen que la fragilidad de los mecanismos de participación e intervención en los asuntos públicos favorece la identificación de las autoridades del gobierno como figuras protectoras por parte de los individuos, lo que representa un retroceso para la democracia moderna (Kehl, 2005). En esta perspectiva, llama la atención el hecho de que la democracia no garantiza la desaparición de la desigualdad, pero sí su desnaturalización. Y que la igualdad en las democracias liberales sería meramente contractual, suponiendo que las partes negocien en condiciones de autonomía y libertad, hecho que no siempre se verifica dadas las inmensas desigualdades económicas. Así, la reparación de las injusticias cometidas contra los “supuestos sujetos igualitarios” no se produciría por la búsqueda de reconocimiento a los “superiores”, ni por la victimización de los que no acceden a la justicia.

Al fin, la solución para subsanar las fallas del proyecto igualitario “no se daría por medio de los llamados a la beneficencia del Estado, sino más bien por el fortalecimiento de los lazos horizontales entre los ciudadanos, lo que al final haría del país no solo una democracia sino, principalmente, una república” (Kehl, 2005, p. 239). Estas propuestas para políticas futuras se remiten al antiestatismo propuesto por Betinho en las campañas por la ciudadanía, que defiende a la sociedad como opción y no al gobierno (Souza, 1994). Al respecto, se advierte que los movimientos sociales han sido importantes en términos de resistir al neoliberalismo, pero no han sido capaces de ofrecer alternativas.

B. Agenda de políticas hacia las familias

En el marco de la reinvencción de las políticas públicas y hacia las familias, pasamos a discutir algunas de las áreas o elementos que podrían constar en una agenda respectiva a través de dos preguntas: ¿Políticas “de”, “referidas a”, o “para” familias? y ¿Qué áreas y elementos serían prioritarios hoy?

⁶ La elaboración del Plan plurianual de inversiones públicas 2005-2007 del gobierno federal parecería inspirarse en estas propuestas de mayor participación colectiva en el diseño de las políticas, pues se realizó con posterioridad a una consulta a la población brasileña.

En nuestro análisis se combinan datos estadísticos y de “discurso”. Los diferentes discursos son importantes, tanto porque los actores revelan sus modelos ideales de familia, de relaciones personales, de políticas y de sociedad, como porque apuntan a los aspectos normativos. Además, en los discursos no solo se reflejan o representan entidades y relaciones sociales, sino que se las construye (Fairclough, 2001). Señalamos, así, la creciente importancia del uso del lenguaje como medio de control social en los diferentes espacios y en lo inherente a la familia. En este sentido, se destaca la importancia del discurso sobre familia en las telenovelas brasileñas, que al no tener el poder de modificar el comportamiento de los espectadores, como comúnmente se les atribuye —pues, en general, retratan un patrón moral de la clase media bastante “más elástico” que la media nacional—, alimentan ciertos estereotipos de comportamiento familiar y “venden” la innovación de nuevos estilos de vida, además de establecer una agenda para debates familiares que incluye temas polémicos tales como el aborto, la homosexualidad, el divorcio y la infidelidad (Goldani 1994; Goldemberg, 2005).

Finalmente, al tratar de explicitar las tensiones y contradicciones de estrategias para políticas igualitarias, en un contexto económicamente tan desigual como el brasileño, la naturaleza y los diferentes públicos de las políticas aparecen como dimensiones muy importantes de considerar. En tal sentido, se enfatiza que los puntos de observación de los sujetos no deberían ser tomados como algo consensual. Estos son muchos y distintos, lo que implica considerar, entre otros, el grupo o clase social de pertenencia, el sector de actividad y ocupación, el nivel educacional, la raza y etnia, la edad, la religión, la preferencia sexual, la estructura y el ciclo familiar.

1. ¿Políticas de?, ¿referidas a? o ¿para familias? ¿De qué hablamos o deberíamos hablar?

Argumentamos que habría que distinguir la naturaleza y el contenido de las políticas hacia las familias, no solo para hacerlas más eficaces, sino también para esclarecer los riesgos del uso político-ideológico de la familia. Vale decir, no se trataría de una cuestión de semántica, sino de algo bastante más complejo. Un ejemplo ilustrativo sería lo que hoy ocurre en los Estados Unidos, donde en nombre de un nuevo sistema de seguridad social se adoptaron medidas conservadoras de intervención directa en las familias, que hoy representan un verdadero contragolpe (*backlash*) para las conquistas de las mujeres e incluso para los derechos civiles (Girard, 2004).

La orientación de las políticas “de familia” de los Estados Unidos influye internacionalmente en forma directa e indirecta. La obsesión de su actual administración por las “familias” casadas, de dos padres heterosexuales, ha sido llevada a varias reuniones internacionales; con esto —sumado a las propuestas del Vaticano— se trata de definir a la “familia” como nuclear heterosexual. Estas tentativas han fracasado hasta ahora, pero su orientación se fortalece mediante cuestiones de sexualidad y derechos reproductivos (Girard, 2004). Pareciera que estos vientos conservadores no llegan todavía a Brasil, más bien encuentran fuerte resistencia para influir en sus políticas públicas.⁷

a) Políticas “de familia”

Políticas “de familia” serían el conjunto de medidas o instrumentos con que se intenta intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes, como a una concepción de desarrollo económico y del papel que se le atribuye a la población en este modelo. La primera ola de políticas de control de la natalidad, en los años sesenta, sería ilustrativa de las políticas “de” familia. En estas políticas —justificadas en términos de los límites al crecimiento económico impuestos por el incremento poblacional— se propició la reducción del tamaño de la familia por medio

⁷ Por ejemplo, la propuesta de despenalización del aborto y la reacción del gobierno de Brasil frente a demandas externas. La despenalización del aborto emerge como parte de un conjunto de políticas públicas para la mujer y fue puesta en discusión por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, vinculada al gobierno federal. La reacción oficial de Brasil —en contra de las exigencias del gobierno de los Estados Unidos de no considerar a las prostitutas en el plan de tratamiento del SIDA, bajo la amenaza de no proporcionarle recursos al programa (40 millones de dólares)— sería otra señal de resistencia al conservadurismo. Sin embargo, no olvidemos los múltiples discursos e incluso proyectos de ley brasileños en que se propone una mayor intervención en cuestiones de comportamiento reproductivo y sexualidad en la familia. Estos podrían estar indicando que los “vientos conservadores internacionales” facilitan la propagación del conservadurismo nacional, y podrían legitimar e inducir propuestas de políticas para las familias con una cierta orientación. Entre los aspectos recurrentes en algunos discursos de políticos e, incluso, en materia de proyectos de ley, podemos citar: i) el control de la natalidad entre los pobres; ii) el “grave problema” de los embarazos adolescentes; iii) la provisión de los servicios de planificación familiar como tarea de las iglesias; iv) las campañas de legalización de las uniones; v) el control de la sexualidad, vía cirugías de conversión de los homosexuales para volverlos “normales”; vi) la penalización del aborto. Todos estos asuntos tienen gran repercusión en los medios escritos y en la televisión, y renuevan la polémica sobre el “caos” en la familia y la necesidad de intervención estatal.

de la implementación de programas de control de la natalidad. Con la imagen de la familia nuclear pequeña y bien constituida, se intervino en el proceso de formación y tamaño de las familias con medidas de regulación de la edad al casarse, de espaciamiento de los nacimientos y uso de anticonceptivos. El variado formato de estas políticas, muchas veces autoritarias, cambió en el tiempo y para ello fue muy importante la contribución de los movimientos sociales, en particular, el de las mujeres. En su versión “moderna”, y con objetivos opuestos, en las políticas “de familia” de los países europeos —con tasas de fecundidad inferiores a los niveles de reproducción— se intenta estimular a las familias para que tengan más hijos, mediante programas sociales y beneficios económicos directos. No se presenta, sin embargo, un modelo de familia como meta, ni el matrimonio parece ser su preocupación.

Actualmente, los mejores ejemplos de las políticas públicas “de familia”, del tipo intervencionista en las estructuras familiares, estarían en los Estados Unidos. En nombre del bienestar de los niños, se defiende como necesario el matrimonio legal en una cuestionable relación lineal entre el tipo de familia y la situación infantil. Intentando restablecer el matrimonio como “la” referencia de familia, se propone una vuelta al pasado, atribuyéndole funciones económicas, políticas y sociales. Al final, en las políticas “de familia” de los Estados Unidos, en nombre de ella, se recurre a prácticas autoritarias centradas en la defensa normativa de una institución: la familia nuclear. De este modo, los derechos de las personas se subordinan a la supervivencia y fortalecimiento de la familia. En otras palabras, sería “la familia por encima de sus miembros” (Montaño, 2004; Therborn, 2004).

En Brasil, no se habrían dado las políticas “de familia” —en el sentido de intervención directa sobre las estructuras familiares—, sobre todo porque hasta hace muy poco no había en el país una política oficial de planificación familiar. Sin embargo, hay una nueva ley de planificación familiar que, entre otras medidas, regula la esterilización femenina y masculina, y establece una edad mínima de 25 años o un mínimo de 2 hijos para autorizar el procedimiento de esterilización (Berquó y Cavenagui, 2004).⁸

⁸ En 1997, la cirugía de esterilización de hombres y mujeres fue reglamentada por el Ministerio de la Salud (Ley N° 9.263, de 1966). En 1999, se hicieron modificaciones significativas a esta ley, estableciéndose normas y mecanismos de control y poniéndola efectivamente en práctica. La mayor modificación fue la prohibición de realizar cirugías durante un parto o un aborto, o durante los 42 días posteriores a estos procedimientos. Cuando en 1996 se promulgó esta ley, la esterilización femenina ya era una práctica anticonceptiva ampliamente utilizada en Brasil. El 40% de las mujeres con pareja se encontraban esterilizadas, y ese constituía el medio de anticoncepción más utilizado (52% entre todos los métodos). Su amplio uso se ha explicado por la falta de opciones, en términos de servicios de planificación familiar gratuita, lo que habría generalizado una verdadera “cultura de la esterilización”, según Berquó y Cavenaghi (2004).

b) Políticas “referidas a la familia”

Estas políticas tratarían del “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”. Entre estas funciones, destacan: “la reproducción y socialización de sus miembros, la filiación y la herencia, garantizar las condiciones materiales de vida, la construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)” (Feijóo, 2004). En esta perspectiva, cabría un conjunto amplio de políticas públicas, desde las políticas universales de educación, salud, seguridad social y empleo, hasta aquellas focalizadas en el combate a la pobreza y la violencia doméstica, entre otras.

Se asumiría, implícitamente, que todos los individuos viven o vivieron en algún tipo de arreglo familiar. En esa óptica, se incorporaría a toda la población, aunque en ciertos programas se pudiera privilegiar a algunos individuos por sus características individuales y familiares. En la experiencia brasileña, la unidad de referencia de los programas y políticas “referidos a la familia” puede ser tanto la familia (de un cierto tipo) —por ejemplo, el Programa Bolsa Familia y el de Salud Familiar—, como sus miembros en particular; tal es el caso de las políticas asistenciales que cubren a los ancianos de ambos sexos, o los programas de empleo para los jóvenes, las guarderías y jardines infantiles, y las políticas públicas dirigidas a las mujeres.

En un escenario ideal, las políticas “referidas a la familia” —que serían la mayoría de las políticas públicas existentes— deberían ser suficientes para garantizar la protección y el bienestar de los individuos y las familias. No obstante, las rápidas transformaciones producidas en el mundo del trabajo y en las familias han creado una compleja demanda por servicios que las políticas públicas no han podido satisfacer. Al intentar acompañar estos cambios y atender a las demandas por redistribución de recursos y reconocimiento de nuevos actores, las políticas públicas se expandieron y se fragmentaron. Otro problema que presentan estas políticas radicaría en la noción de familia que manejan los diversos programas sociales, que continúa siendo de un tipo fijo y muchas veces idealizado de familia nuclear, aunque otras veces, al tratarse de programas para individuos en las familias (el joven, el anciano, la mujer), se reconocen las diferencias e inequidades dentro de la esfera familiar, lo que implícitamente remitiría a otra noción de familia.

En síntesis, la amplitud de las actuales políticas “referidas a la familia” y sus múltiples orientaciones y unidades de referencia representan una dificultad. De modo que, aunque no propiciamos una política única, “orientada a las familias”, sugerimos que una estrategia más útil y eficaz —para lograr incorporar dimensiones de

cambio en las familias y tratar de mejorar las condiciones de vida de sus miembros— consistiría en repensar el lugar de las familias en las políticas públicas. Asimismo, habría que volver a concebir los contenidos y el formato de las actuales políticas “referidas a la familia”, tratando de integrar y flexibilizar los servicios sociales públicos. Otra estrategia que proponemos, sería invertir en algunas áreas prioritarias que dieran cuenta de una perspectiva diferente de las políticas públicas y de la noción de familia.

Estas nuevas políticas partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado. Con esto se asegurarían mejores condiciones para todas las familias, permitiendo a sus miembros desarrollar una vida cultural, política, laboral y familiar más digna y gratificante. Al mismo tiempo, se fortalecería la ciudadanía individual y social. Dichas políticas se fundamentarían en un paradigma diferente que contiene elementos clave que deben ser considerados.

c) Políticas “para familia”

Algunos elementos del paradigma de las políticas públicas “para familia” se mencionan a continuación:

La familia es un sistema de relaciones donde el matrimonio legal ya no es la fuente primaria de compromisos y cuidados entre los miembros. Los cambios en las formas de conyugalidad y en el tipo de relaciones entre hombres y mujeres son irreversibles y redefinen el lugar que el matrimonio ocupa hoy en la sociedad. No hay duda de que el matrimonio se volvió algo más agradable y satisfactorio de lo que fue en el pasado. Pero, al mismo tiempo, se hizo opcional y mucho más frágil. Hombres y mujeres ya no enfrentan las mismas necesidades económicas y presiones sociales para casarse y, por esto, se casan cada vez más tarde o no lo hacen, pero construyen otro tipo de vínculos conyugales. De igual forma, la ruptura del matrimonio mediante el divorcio pasó a formar parte de las posibles opciones y relativizó el valor del casamiento. Todo esto tiene considerables implicancias positivas y negativas para los individuos y las familias.

El cambio en la centralidad del matrimonio y en las relaciones sexuales de género modificó la forma en que hombres y mujeres pasaron a organizar su vida de trabajo y sus compromisos personales, y asimismo, el modo como entienden y manejan su sexualidad, y cuidan de sus hijos y ancianos. Para algunos, esto significó un cierto alivio respecto de las responsabilidades tradicionales, pero para otros representó la pérdida de un sistema tradicional de soporte y normas de comportamiento, sin

contar con una alternativa clara de sustitución. Esto entraña que tanto las expectativas individuales, como las fuentes sociales de soporte deben ajustarse a esta realidad.

No habría error alguno en fortalecer una vida familiar más armoniosa, promoviendo medidas de conciliación entre la familia y el trabajo, siempre y cuando se respeten otros estilos de vida privada, como por ejemplo, las uniones del mismo sexo. Aceptar y respetar las diferencias no significa olvidarse de los principios de equidad en las relaciones sexuales de género, pero implicaría ampliar los espacios de negociación de estas. La verdadera equidad de género resulta tanto de las mayores opciones de género como de la eliminación de las restricciones que impone la sociedad.

La responsabilidad de la sociedad, y en particular del gobierno, de ofrecer apoyo a las familias para el cuidado de los niños supone que estos son un bien público y, como tal, los costos de su cuidado deberían ser de todos. La inversión pública en educación de calidad para los niños genera externalidades positivas y aumenta la eficiencia de la futura generación de adultos (England y Folbre, 2001). Una política centrada en los niños sería apenas una de las formas de apoyo a la familia en sus tareas de reproducción. Los miembros adultos, responsables del cuidado de los niños y los ancianos, son importantes de considerar en las soluciones y costos del “cuidado”. En este sentido, se impone una interacción entre las políticas sociales y las políticas de mercado.

d) ¿Al final, de qué hablamos o deberíamos hablar?

Al concluir, enfatizamos la dificultad y complejidad de clasificar las medidas políticas orientadas a las familias. Resulta evidente que no es posible trabajar con categorías rígidas y aisladas del contexto más amplio de los procesos de reformas sociales. El modelo de Estado de bienestar de cada país es la referencia fundamental del diseño de las políticas hacia las familias. Al mismo tiempo, se recalca que no hay que olvidar el carácter global que asumen las políticas locales, tanto por influencias directas como indirectas. Al respecto, serían gravitantes las diferencias de poder en las negociaciones, tanto entre grupos dentro del país como entre países. En tal sentido, tendrán suma importancia las propuestas de políticas sociales futuras que remarquen la participación de la sociedad civil en las decisiones y la gestión.

2. ¿Cuáles serían hoy las áreas y elementos prioritarios?

Teniendo presente la propuesta de un nuevo paradigma directriz de las políticas públicas “para familias”, presentamos a continuación tres

áreas que podrían ser prioritarias en una agenda de políticas públicas: conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos; conciliación entre familia y trabajo; y relaciones sexuales de género.

a) Conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos. ¿Dónde están las fronteras de la familia para definir políticas?

Existe una permanente preocupación por el significado y las fronteras de lo que es y lo que no es familia, tanto entre los grupos más conservadores —que tratan de enfatizar el papel central de esta institución como fundamento del orden social, identificándola con lazos de consanguinidad y afinidad, y restringiéndola a las relaciones heterosexuales—, como entre aquellos más progresistas que subrayan las modificaciones y la diversidad de la familia, llamando la atención sobre la equidad en las relaciones de género y la conyugalidad entre personas del mismo sexo. En estos días, la revolución tecnológica de la reproducción afecta a la familia y profundiza estas divergencias (Loyola, 2005). De hecho, los cambios de carácter tecnológico (la píldora anticonceptiva, el ADN, la reproducción asistida, el Viagra, la continuidad entre genoma y clonación) no solo han alterado el sistema biológico de reproducción, sino que cuestionan radicalmente las fronteras de la familia. Estas técnicas, conceptivas y anticonceptivas, hacen que la sexualidad se libere de la reproducción y pueda ser referida únicamente al placer, lo que posibilita igualar la homosexualidad y la heterosexualidad (Loyola, 2005, p. 24). Esto explicaría, en gran medida, el movimiento absolutista de defensa de la vida y las posturas rígidas e intolerantes de ciertos sectores frente a las “amenazas” de la ingeniería genética.

i) Las fronteras impuestas por las estadísticas

El retrato de familia que permiten trazar las estadísticas secundarias es cada vez menos claro. La falta de información sobre la diversidad de arreglos sexuales y la división sexual del trabajo doméstico y de las tareas de crianza de los hijos no solo dificulta la comprensión de lo que ocurre con las familias, sino que impone obstáculos concretos al diseño de políticas públicas dirigidas a ellas. Aun así, en la multiplicidad de arreglos identificables se apreciaría que el deseo de casarse y tener familia persiste, aunque no necesariamente dentro del modelo tradicional. Esto aparece muy claro en Brasil, al observar que, en 2001, solo el 57% de los arreglos domésticos urbanos eran del tipo nuclear biparental y que esta modalidad tradicional fue la que menos creció en la última década (Goldani y Lazo, 2004). En análisis parciales de la diversidad y complejidad de las unidades domésticas, muchas veces estas estructuras se interpretan tan solo por los cambios en los fenómenos demográficos que las generan —disminución de los matrimonios legales, retraso de la edad para casarse, incremento de las

uniones consensuales, aumento de la fecundidad adolescente, reducción de la fecundidad general, crecimiento de las tasas de divorcio en parejas con hijos, reincidencias matrimoniales—, lo que a menudo redundaría en falsos debates sobre la “desintegración familiar”.⁹

Enmarcados en las enormes desigualdades sociales, resulta difícil separar el verdadero significado de los cambios demográficos y sus repercusiones en las condiciones de la vida familiar y, sobre todo, sus implicancias en términos de las políticas para familias. Por ejemplo, es posible que el aumento de los embarazos entre adolescentes y de las uniones consensuales representen hechos completamente distintos para los sectores más pobres de lo que significan para los sectores medios y altos. En estos últimos grupos, ello pareciera relacionarse con las mayores opciones y la autonomía de las mujeres, mientras que en los sectores empobrecidos parecería vincularse, más bien, a la falta de opciones y al deterioro de los servicios públicos y de los niveles de vida. El debate sobre la fecundidad de los jóvenes —donde presumiblemente la falta de conocimiento, el difícil acceso a los anticonceptivos o ambos causarían los embarazos adolescentes— es ilustrativo de las demandas diferenciadas de políticas por parte de grupos sociales (Berquó y Caviglioli, 2005). En la misma dirección, las dificultades que enfrentan los jóvenes de los diferentes sectores sociales para ingresar al mercado de trabajo, sumadas a la contracción de los salarios y la demanda por mayores niveles de educación, ayudarían a comprender los procesos de formación familiar y explicarían las elevadas tasas de uniones consensuales y el formato cada vez más variado de transiciones para la vida adulta en Brasil (Castro y Abromovay, 2004; Camarano y otros, 2004).

En la multiplicidad de arreglos familiares, vistos en la óptica de las percepciones y prácticas respecto de las relaciones familiares y de género, se refuerza y sugiere la coexistencia de comportamientos y valores tradicionales y modernos. Las percepciones que dan cuenta de los valores denotan mayor proximidad a una visión más igualitaria de género que las percepciones sobre las prácticas domésticas. De este modo, se concluye que el modelo hegemónico de familia permanece como valor enraizado en cada uno, y que muchos de los que hoy viven en otro tipo

⁹ Entre 1990 y 2000, en los indicadores de nupcialidad legal se muestra que: i) la edad media al casarse aumentó en cerca de 3 años en ambos sexos (de 23,5 a 25,7 años entre las mujeres y de 26,9 a 29,3 años entre los hombres); ii) la tasa de uniones legales disminuyó de 8 a 6 casamientos por mil; iii) la proporción de uniones legales en que solo uno era soltero pasó de 5,2% a 9,2%; iv) los divorcios se incrementaron relativamente poco, de una tasa de 1,0% a 1,2% (no incluye las separaciones de uniones no legales); 5,8% de los matrimonios que se divorciaron tenían hijos; v) las mujeres son responsables de más del 70% de las demandas de divorcio (IBGE, 2000).

de relación de pareja todavía se sienten “desviados” (Araujo y Scalón, 2004; Goldemberg, 2005; Sorj 2004; Machado, 2000).

ii) Sexualidad y familia

La heterosexualidad sigue siendo constitutiva de lo que, convencionalmente, se llama familia, y se la considera en su propia definición legal, esto es, restringida a las parejas heterosexuales, lo que no parece ser una particularidad de Brasil (Oliveira, 2005). Entretanto, un momento de cambio importante ocurre con el surgimiento del SIDA y su asociación con la homosexualidad. En los años noventa, ello posibilitó y amplió la discusión sobre los derechos patrimoniales de los compañeros del mismo sexo. De este modo, lograron visibilidad varios temas relacionados con las parejas del mismo sexo, entre estos sus derechos patrimoniales, la adopción de niños y otros beneficios, abriéndose el debate sobre sexualidad y familia (Uziel, 2004).

En términos de políticas ligadas a la homosexualidad y la familia, habría que considerar que cuando se habla de familia, la heterosexualidad continúa siendo la referencia constitutiva principal y que hay múltiples movimientos sexuales y de género. Así, la heterosexualidad, que aparece “asociada de forma natural” al modelo conyugal de familia, excluye el modelo homosexualidad-familia. Esto se manifiesta en el temor por los trastornos que la homosexualidad de los padres pudiera causar en los hijos, eludiendo hablar de la orientación sexual cuando el tema son las familias (Uziel, 2004, p. 30). Respecto de la diversidad de grupos, sucede que mientras algunos luchan por reconocimiento y legitimación, intentando su inclusión en términos igualitarios, otros se preocupan por eliminar las fronteras tradicionales entre género y sexo (cuestionando la división masculino/femenino; hombre/mujer; heterosexual/homosexual). A otros grupos no les interesa cruzar las divisiones y deciden vivir la ambigüedad de la propia frontera (Louro, 2004, p. 208).

Las propuestas de políticas relacionadas con familia y homosexualidad son diversas; sin embargo, el combate a la homofobia es de interés general, aunque desde perspectivas diferentes. Para algunos grupos, sería suficiente realizar campañas educativas que amplíen el sentido de “normalidad”, incluidas las personas homosexuales o bisexuales. Para otros, esto no bastaría y sería necesario impugnar la “hetero-normatividad”, revelando para esto la presencia del “otro” (el homosexual) en la afirmación de la identidad heterosexual. Es decir, habría que problematizar las estrategias normativas que pretenden dictar y restringir las formas de vivir y de ser de los individuos con otras identidades sexuales que no sean las legitimadas socialmente (Louro, 2004, p. 210).

Frente a todo esto, se impone el cuestionamiento del uso de la categoría de “homoparentalidad”. Un argumento dice que “hablar de homoparentalidad puede ser estratégico, en el sentido de que se visibilizaría esta realidad, pero, por otro lado, significaría ratificar una diferencia cuya importancia no se muestra claramente cuando el foco está en las relaciones familiares, o en la “capacidad” o “disponibilidad” de alguien para ejercer la parentalidad” (Uziel 2004, p. 35). Esta misma autora se pregunta hasta qué punto la creación de un nombre propio, “familia homoparental”, sería un avance y le concedería singularidad, o de hecho, estaríamos una vez más estigmatizando, segregando, confirmando significados, conductas y creencias a aquellos que vendrían a ser enmarcados compulsivamente en esta categoría. En este sentido, Heilborn (2004) sugiere que la inclusión de formas de parejas homosexuales estables desnaturaliza la pareja. Vale decir, la conyugalidad no sería tan solo la que emerge de un vínculo jurídico, sino aquella que expresa una relación social. Relación esta que condensa una modalidad de arreglo cotidiano, más que doméstico, puesto que la cohabitación no es una regla necesaria.

En conclusión, la respuesta que emerge de la “realidad” brasileña es que las fronteras de la familia se expandieron y que todas las formas de vida privada —con o sin un compañero fijo, con o sin certificado, con o sin permanente coresidencia con parejas hetero o del mismo sexo— deberían ser consideradas en las políticas públicas hacia las familias. De no ser así, estaríamos excluyendo familias o, como enfatiza Goldemberg (2005), “siempre estaremos lidiando con la idea de la ‘familia normal’”.

b) Conciliación entre familia y trabajo. Un “problema” de todos y no solo de las mujeres

La cultura del mundo del trabajo que persiste fue diseñada, y es dirigida aún, por gente que no conoció alternativas y, muchas veces, no sabe o no le interesa saber lo que desean o necesitan hombres y mujeres en términos familiares. El ritmo de trabajo de los individuos y de las parejas impide que las personas vivan como tales e, incluso, cumplan con su función reproductiva social básica, la de tener y cuidar de sus hijos. La creciente tensión y demanda incompatible entre el trabajo y la familia tiene muchas consecuencias negativas, tanto en la salud y el bienestar de los individuos y su productividad, como en la estabilidad de las relaciones familiares. El fenómeno se acentúa con el movimiento hacia la “economía 24/7” (24 horas, siete días a la semana), que cambia completamente los horarios estándares de trabajo e impone una sobrecarga en las familias, como se observa en los Estados Unidos

(Presser, 1999; 2005).¹⁰ Las soluciones para compatibilizar familia y trabajo han sido privadas y, básicamente, recaen en las mujeres, con elevados costos para ellas. Urge reconocer que este no es un problema de las mujeres, sino de todos. Así, los hombres que deseen tener una vida que vaya más allá del trabajo y, en particular, aquellos que tienen compromisos de pareja e hijos, deberán sumarse a una campaña para rediseñar las condiciones de trabajo, por ejemplo, participando efectivamente en el trabajo doméstico. Un estilo de conciencia sindicalista y muchas negociaciones sería el camino para lograr, de forma segura, medidas concretas para un balance entre la vida familiar y la laboral.

En el mundo del trabajo brasileño —marcado por la inseguridad, la precariedad, las pésimas condiciones laborales y las elevadas tasas de desempleo para la gran mayoría de la población—, parecería un “lujo” abogar por condiciones especiales que permitan a hombres y mujeres dedicar mayor tiempo a actividades propias, familiares o ambas. Sin embargo, hay que considerar que, también aquí, la desestabilización de un cierto modo de vida, provocada por la reestructuración de la economía, tiene sus efectos en términos de salud y calidad de vida, y parecería influir en la propia reproducción biológica de la población. En esta dirección se orientan las tesis explicativas de las causas de la verdadera “implosión demográfica” que se esboza en las tasas de fecundidad, ya muy inferiores a la reposición en la mayoría de la población europea. En Brasil, las tasas de fecundidad disminuyeron a la mitad entre 1970 y 2000 (de 5,8 a 2,4 hijos), lo que indicaría que en los segmentos urbanos y más educados son inferiores a la tasa de reproducción (Berquó y Cavenaghi, 2004). La comprensión del fenómeno pasa por cuestiones relativas a la mantención de la división sexual del trabajo, al poder en las decisiones sobre el tamaño de la familia, a las prácticas anticonceptivas y a las restricciones económicas. Aspectos relacionados con las dificultades de hombres y mujeres para manejar las múltiples demandas en su vida

¹⁰ En los Estados Unidos, dos quintos de los trabajadores están en “esquemas no estandarizados” cuyos efectos a nivel individual son insomnio, problemas gastrointestinales y enfermedades crónicas. La familia estaría sufriendo alteraciones en su estructura y su estabilidad estaría comprometida. Entre las parejas que practican el sistema de turnos para cuidado infantil (*split-shift parenting*), un efecto positivo es que se observa una mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos y una disminución, para las familias, del costo del cuidado de los niños. Sin embargo, a largo plazo, aparecen costos negativos para los matrimonios. Por ejemplo, entre las familias casadas por más de 5 años y con hijos cuya madre trabaja por las noches, la probabilidad de divorcio o separación es 3 veces mayor que entre las mujeres que trabajan durante el día. Entre los hombres en la misma situación, esta probabilidad es 6 veces superior (Presser, 1999, p. 1.778).

de trabajo doméstico y extradoméstico, en comparación con el estricto soporte de otras instancias institucionales, como el Estado y el mercado.

Las tensiones generadas al tratar de compatibilizar vida familiar y trabajo afectan a hombres y mujeres en cuanto al tiempo disponible para atender a sus dependientes y a las tradicionales “labores domésticas”. Sin embargo, las mujeres son las más afectadas por los múltiples roles y las persistentes desigualdades salariales en el mercado laboral. Inequidades que terminan siendo la causa y las consecuencias de la desproporcionada responsabilidad de las mujeres en el trabajo doméstico gratuito. Desde una perspectiva igualitaria, en Brasil, los movimientos de mujeres y las feministas afirman que “el ejercicio de la maternidad y de la paternidad es equivalente; el Estado y la sociedad deben crear las condiciones y el apoyo necesarios para que las mujeres y los hombres puedan ejercer de manera satisfactoria la responsabilidad de socializar a los niños” (Rodrigues, 2000, p. 27). Actualmente, existe un plan de políticas públicas para las mujeres en que se trataría de implementar esta concepción (Secretaria de Comunicação de Governo y de Gestão Estrategica da Republica Brasil, 2004a y 2004b).

i) ¿Cuál sería “el problema” final?

Los rápidos cambios ocurridos en las estructuras familiares y la entrada de las mujeres al mercado de trabajo impulsan a padres y madres a luchar por organizarse y compatibilizar su vida laboral y de pareja. Esto ocurre en un contexto donde muchos se benefician de los servicios de crianza y cuidado de los hijos, pero pocos contribuyen a aliviar estas tareas. Las transformaciones en las relaciones sexuales de género avanzan muy lentamente, dejando a la mujer una carga desproporcionada al tener que compatibilizar el trabajo pagado y el no pagado. Por otra parte, las prácticas obsoletas de los lugares de trabajo y las condiciones del empleo restringen las posibilidades de padres y madres de cuidar a sus hijos. El gobierno, a su vez, ofrece una cierta ayuda, pero faltan instituciones educacionales para los niños que aún no tienen edad de entrar a la escuela y las políticas de transferencia de ingresos y otros programas sociales solo se focalizan en los muy necesitados. Así, observamos un desequilibrio entre las necesidades de la familia y las respuestas de la sociedad, lo que presiona a la vida familiar; aumenta los conflictos entre sus miembros; coloca a las mujeres, en particular a las madres, en desventaja y deja a muchos niños desprovistos de una atención y cuidado adecuados.¹¹

¹¹ Nuestra argumentación se fundamenta en estudios recientes sobre los Estados Unidos, en particular, los de Gornick y Meyers (2003) y los de Presser (1999 y 2005); sobre la situación en Brasil, en los de Sorj (2004) y Araujo y Scalón (2005).

En Brasil, este desequilibrio se evidencia en las estadísticas sobre la dinámica del trabajo y de la familia. Se observa un incremento de las mujeres en el mercado laboral; una disminución de la actividad masculina, causada por el aumento de los niveles de desempleo; y una continua e importante contribución de los hijos al presupuesto familiar. Entre 1991 y 2000, las tasas de actividad femenina crecieron 11 puntos porcentuales (de 33% a 44%) y las de los hombres disminuyeron 2 puntos (de 79% a 77%). De este modo, las mujeres continúan acrecentando su actividad y, aunque presenten una tasa de ocupación menor que la de los hombres y ganen el 70% de los ingresos masculinos, ellas asumen con creciente frecuencia el rol de proveedoras (en 2002, la cuarta parte de los hogares poseía una mujer como persona de referencia).¹²

En paralelo a este crecimiento de las tasas de actividad femenina, no hubo mayores cambios en la división sexual del trabajo doméstico. En los datos disponibles se aprecia que del total de la población trabajadora en el mercado, alrededor del 79% de las mujeres y solo el 29% de los hombres dedicaban tiempo a las "tareas domésticas". En los datos sobre la dedicación del tiempo de las personas a las diferentes actividades, por sexo, se revela que los hombres ocupan 43 horas semanales en el trabajo productivo y las mujeres 36. Mientras que en el trabajo doméstico, ellas invierten 36 horas semanales y los hombres apenas 14 horas.¹³ Estas proporciones se mantienen en encuestas más recientes, donde se señala que la media de horas trabajadas por las mujeres en las tareas domésticas duplicaría con creces la de los hombres (Araujo y Scalón, 2004, p. 42).

La intensa participación en el mercado laboral de las madres de menores de 6 años y la falta de servicios públicos de ayuda constituyen un aspecto crítico cuando se discuten estrategias para compatibilizar familia y trabajo. Estas madres están especialmente en desventaja y su situación varía según la estructura y etapa del ciclo familiar. En 2001, 15 millones de mujeres brasileñas eran madres de niños menores de seis años, y alrededor del 45% de ellas tenían un trabajo extradoméstico. Estas cifras son siempre mayores para aquellas mujeres en familias monoparentales

¹² Según el Censo Demográfico de 2000, la tasa de ocupación fue del orden del 60% para los hombres y del 35% para las mujeres, dato apenas inferior al de las encuestas de hogares en que se refleja mejor.

¹³ El valor monetario de las horas trabajadas por los hombres es mayor que el de las mujeres en un 32%. Este dato concuerda con las diferencias de ingresos en la media y mediana mensual por sexo. Los hombres ocupados en el noreste y en el sureste tenían, en media, un salario mensual de 675 reales, mientras la media mensual de las mujeres era de 444 reales. Estas diferencias por sexo son mayores en el sureste (61,4%) que en el noreste (30,5%) (IBGE, 1999).

(que representan el 19% de las madres de hijos menores de 6 años) y en la fase de expansión y consolidación de sus familias (Goldani y Lazo, 2004, cuadro 20).

En otros hallazgos recientes se refuerza nuestro argumento sobre la gran desventaja de las mujeres madres con hijos pequeños en el mercado de trabajo (Lavinas y Dain, 2005; Arriagada, 2005; Sorj, 2004). En estos se presentan, por ejemplo, los elevados costos de oportunidad de estas madres en el mercado laboral y se señala que un porcentaje significativo de ellas se encuentran en ocupaciones irregulares, sin la debida protección de sus derechos y con ingresos muy bajos, tratando de compatibilizar su vida familiar y de trabajo (Sorj, 2004, p. 48).

ii) Mecanismos facilitadores de la reconciliación entre trabajo y familia en Brasil

La identificación de los mecanismos disponibles que faciliten la reconciliación entre la familia y el trabajo aparece como insumo importante para el diseño de políticas públicas. Estos mecanismos empiezan por los tratados internacionales que, muchas veces, orientan la legislación local y los acuerdos colectivos de trabajo.¹⁴

Los mecanismos legales que, teóricamente, beneficiarían a la familia en su relación con el trabajo, presentan algunos avances en los años noventa.¹⁵ Estos son objeto de crítica, particularmente por parte de las feministas, quienes destacan, entre otras insuficiencias: el trato no

¹⁴ Al respecto, llama la atención el hecho de que Brasil no sea signatario del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (N° 156), adoptado en 1981 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ratificado por 34 países. En este Convenio se propone que los países asuman prioritariamente una política nacional que permita a las personas con responsabilidades familiares, que trabajan o deseen trabajar en el mercado, ejercer sus derechos sin discriminaciones, evitando el conflicto entre sus responsabilidades familiares y laborales. El hecho de no haberlo firmado, explicaría, en parte, que se implementen escasas medidas e iniciativas para fortalecer el balance entre las demandas del trabajo y la familia, así como que no se utilice el lenguaje internacional reconocido, del que podemos mencionar conceptos tales como “políticas familiares amigables” o “condiciones de trabajo amigables” (Sorj, 2004, p. 53).

¹⁵ Entre los avances legales de la década de 1990, ligados a la Plataforma de Acción de Beijing y a las plataformas feministas brasileñas, con repercusiones directas en las familias, se destaca un conjunto de ocho leyes y dispositivos. Estos son: i) Salario por maternidad a las trabajadoras rurales, domésticas e independientes (Ley N° 9.304/96); ii) Planificación familiar (Ley N° 9.263/96); iii) Unión estable (Ley N° 9.278/96); iv) Dispositivo sobre la educación inicial (Ley N° 9.304/96); v) Dispositivo sobre cuotas por sexo en el legislativo (Ley N° 9.504/97); vi) Mercado de trabajo de la mujer (Leyes N° 9.029/95 y N° 9.799/99); vii) Cirugía reparadora de mamas en casos de mutilación, a consecuencia del tratamiento del cáncer, por el Servicio Único de Salud (SUS) y por Convenios de Salud (Leyes N° 9.797/99 y N° 10.223/01); y viii) Acoso sexual (Ley N° 10.224/01).

igualitario entre categorías de trabajadores, especialmente a las trabajadoras domésticas (15% de las mujeres ocupadas en 2002); la no reglamentación del contrato de trabajo temporal con plazo fijo (Ley N° 9.601/98), que comprometería el goce de licencia-prenatal y la estabilidad provisoria de la embarazada; y la no concreción en ley de la licencia por paternidad, derecho de los trabajadores urbanos y rurales. Todo esto no solo aumenta las dificultades para romper con la tradicional distribución de los roles de género, como demuestra la idea persistente de que cuidar de los hijos es tarea de mujeres (Rodrigues, 2001). Al analizar los mecanismos facilitadores de la conciliación entre vida familiar y trabajo, Sorj (2004) destaca: la disponibilidad del empleo doméstico como recurso tradicionalmente utilizado por las familias más privilegiadas; el acceso de los niños a salas cuna y a instituciones de educación preescolar; y la legislación del trabajo y convenios colectivos entre empleados y empleadores.

iii) ¿Cómo ayudaría el Estado a resolver las tensiones entre familia y trabajo?

- Perfeccionando la legislación, puesto que la existente, en principio facilitadora, presenta limitaciones en términos de su cobertura: solo trabajadores con contrato; únicamente para las familias en un cierto estado del ciclo vital (los beneficios se otorgan en el período del embarazo y nacimiento de los hijos) y con un claro sesgo de género que favorece a las mujeres trabajadoras embarazadas (licencia maternal pagada y garantía del trabajo). En cuanto a los padres, solo existe el derecho a licencia por paternidad, aún no implementado (Sorj, 2004; Rodrigues, 2000, 2001; CFEMEA, 2003).
- Ofreciendo educación a todos los niños menores de 6 años, pues se verifica que las madres que pueden acceder a guarderías y jardines infantiles presentan mayores tasas de participación, además de trabajar más horas y recibir mejores sueldos. Esto sería especialmente provechoso para las madres en general y, en particular, para las madres solas de estratos sociales más pobres (Lavinias y Dain, 2005; Sorj, 2004).
- Tomando medidas en el ámbito de los impuestos fiscales, tales como deducción de los costos en educación infantil, sin límites en el monto de los ingresos e independientemente del sexo del beneficiado; deducciones adicionales en favor de las mujeres jefes de familia; ampliación de la red y de la jornada escolar; incentivos tributarios a los gobiernos locales para invertir en guarderías infantiles y en centros de convivencia para los ancianos (Lavinias y Dain, 2005).

- Promoviendo la transformación de los derechos laborales en derechos universales, debido a las precarias modalidades de empleo. Con esto se disociaría el acceso de la familia a los beneficios según el tipo de contrato de trabajo y el sexo del trabajador (Sorj, 2004).

iv) ¿Cómo podría contribuir el mercado a proteger el tiempo que los padres necesitan para el cuidado de los dependientes?

- Revisando sus prácticas en los lugares de trabajo, negociando contratos colectivos para una mejor “temporalidad”, es decir, un mejor balance entre los tiempos familiares y los del trabajo. Los beneficios más negociados solo son aquellos ya garantizados por ley; la necesidad de convenirlos en contratos colectivos garantizaría su cumplimiento. En 2000, respecto de las mujeres, los más negociados fueron seguridad en el empleo para embarazadas, y guarderías y licencias para acompañar a los hijos pequeños en situaciones relacionadas con su salud (Sorj, 2004).
- En los contratos colectivos se presentan serias dificultades para expandir e innovar los beneficios establecidos por ley en los años noventa. La recesión económica y el desempleo dieron origen a estrategias, por parte de los “actores corporativos”, que tienden a priorizar la seguridad del trabajo y los salarios. Así, la flexibilidad horaria laboral, que sería un mecanismo eficiente de conciliación entre familia y trabajo, fue adoptada por muy pocas empresas y no se orienta, específicamente, al equilibrio entre responsabilidades familiares y trabajo (Sorj, 2004).
- Negociaciones colectivas entre las diversas categorías profesionales y los empleadores, con miras a mejorar la calificación y capacitación, la salud ocupacional y reproductiva, y a servir de garantía contra la discriminación y los abusos denunciados por las trabajadoras (Rodrigues, 2001; DIEESE, 2003).
- Oferta de equipamiento y de servicios en las empresas privadas para ayudar a hombres y mujeres a compatibilizar su vida familiar con el trabajo. En este sentido, se reivindican, por ejemplo: salas cuna y jardines infantiles, restaurantes públicos y lavanderías que contribuirían a disminuir la carga de la doble jornada y promoverían la responsabilidad social en la educación y el cuidado de los niños (Rodrigues, 2001).

- Medidas que permitan poner un límite a las horas trabajadas semanalmente, considerando las propuestas de 35 a 39 horas y vacaciones obligatorias para asegurar así el tiempo de convivencia necesario entre padres e hijos.

En consecuencia, es indiscutible que la conciliación entre familia y trabajo tiene como meta lograr “políticas amigables para las familias”. Sin embargo, no hay que olvidar que en este contexto las condiciones de trabajo de las mujeres tienen una particular importancia. Seguramente, los beneficios sociales —licencia maternal pagada, salas cuna para los niños menores y cobertura de los días no trabajados por enfermedad de los hijos, entre otros— contribuirían a una mayor productividad de las mujeres, lo que beneficiaría a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, a esto habría que agregar iguales condiciones laborales y salariales para ambos sexos, ya que la discriminación en el mercado persiste, en perjuicio de las mujeres.¹⁶ Este es un obstáculo muy importante y removerlo una precondition para lograr un efectivo balance entre vida familiar y laboral.

c) Relaciones de género. ¿Qué significan como guía de las políticas para familias?

Las relaciones de género, en una concepción simplificada tendiente a guiar a las políticas, serían vistas como un elemento fundamental para entender las formas de interacción entre los individuos. Si bien sus diferencias biológicas son reconocidas, los valores y las consecuencias resultantes de estas diferencias deberían ser vistos como un producto de la cultura y de las relaciones sociales entre grupos e individuos. Esto significa que, al poner la equidad de género como meta de las políticas, se debería considerar que las diferencias de género no solo se registran en el nivel de los comportamientos, sino también en el ámbito de las formas culturales y simbólicas de la percepción social del sexo. En algunas investigaciones recientes realizadas en Brasil se reforzaría esta propuesta, en tanto se afirma que la incompatibilidad de expectativas y comportamientos de género entre hombres y mujeres se debería, en gran parte, a diferentes percepciones y códigos de referencia con respecto a las relaciones de género (Araujo y Scalón, 2004; Fundação Perseu Abramo, 2001; Machado, 2000; Sorj, 2004).

¹⁶ En un estudio realizado en el área metropolitana de São Paulo, un ejercicio de simulación permite apreciar que, aun si las mujeres trabajadoras tuvieran la misma situación que los hombres (ocupación, horas trabajadas y salario), esto no redundaría en mayores beneficios para el bienestar de la población en general. Una de las explicaciones es que las mujeres son todavía muy pocas en el mercado formal y, la otra, es que la discriminación en el mercado laboral sigue impidiendo que ellas consigan una efectiva autonomía económica (Barros y otros, 2002).

La dimensión de género en las políticas públicas de Brasil empieza a ganar visibilidad formal en los años ochenta, por medio de políticas dirigidas a las mujeres; sin embargo, solo en los años noventa estas se focalizan en la perspectiva de las relaciones de género (Correa, 2002). En la primera etapa, se intentó con estas políticas responder a las necesidades de las mujeres, desde la perspectiva de los derechos y la ciudadanía. Los logros fueron importantes y sentaron las bases para un avance en la incorporación del género en los asuntos de la diversidad y de otras formas de desigualdad en las políticas públicas (Correa, 2002, p. 1).¹⁷ Empero, en una reciente evaluación sobre los gastos gubernamentales de los programas dirigidos a las mujeres en el período 1995-2002, se concluye que las inversiones aumentaron muy poco y que las instancias gubernamentales no son sensibles a los problemas económicos y sociales que genera la desigualdad de raza y de género. Esto restringió la forma de ejecución de los programas y, en medio de la crisis de escasez de recursos de 2002, el hecho de no priorizar las cuestiones relativas a la desigualdad de género acabó por definir el perfil de los gastos de estos programas con importantes efectos negativos (Graça y otros, 2004, p.12).

En buenas cuentas, la aprobación del Plan de Políticas para las Mujeres, sumada a las medidas puestas en práctica para hacerlas efectivas, manifiesta una estrategia definida de política oficial de apoyo al fortalecimiento y consolidación de la autonomía de las mujeres en Brasil.¹⁸ Esto constituye un punto de referencia fundamental para el

¹⁷ En 1982, se crean los primeros consejos estatales de los derechos de las mujeres, y en 1985, el Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres (CNDM). Una de las áreas que tuvo mayores logros en este período fue la de las políticas de salud, cuando el movimiento de mujeres consiguió la puesta en marcha del Programa de Atención Integral a la Salud de la Mujer (PAISM). En los cambios legales sobre los derechos de las mujeres en la Constitución de 1988, se da cuenta de una serie de políticas en que se considera la equidad de género (Graça y otros, 2004).

¹⁸ Brasil cuenta con un Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, en que se proponen acciones en las áreas de salud, educación, trabajo y crédito rural, así como políticas específicas para mujeres negras, indígenas y lesbianas. Para enfrentar la pobreza, se plantea ofrecer capacitación profesional a las mujeres y creación de oportunidades de trabajo; estímulo a la formación de asociaciones y cooperativas; incentivos a la agroindustria, a la pesca, al ecoturismo y la artesanía. En la práctica, hay una serie de otras acciones del gobierno federal en que se incorpora la perspectiva de las mujeres. Entre ellas: i) Titularidad de la tarjeta del programa "Hambre Cero", destinada preferentemente a las mujeres responsables de la familia, criterio que también prima en el Programa Bolsa Familia (93% de los beneficios del programa tienen como titular a la mujer). ii) Acceso al crédito rural, a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). iii) Obligatoriedad de incluir el nombre de la mujer y del hombre en los títulos de tierra concedidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). iv) Programa de alfabetización, que beneficia a 6 millones de mujeres analfabetas. v) Notificación obligatoria de las muertes maternas durante el

diseño de una agenda de políticas destinadas a las familias del país. Entre las muchas materias propuestas en esta estrategia, nos interesa discutir si la autonomía femenina es condición suficiente para mejorar las circunstancias de su vida familiar. Ciertamente, es una condición necesaria, pero no parece ser suficiente, según se sugiere en las estadísticas brasileñas.

3. Percepciones y prácticas de género

Las concepciones tradicionales de género están siendo cuestionadas en las relaciones conyugales y sentimentales; sin embargo, persisten los contratos conyugales usuales, marcados por posiciones jerárquicas entre lo masculino y lo femenino. Se observa una inmensa distancia entre los códigos que asumen las distintas formas de relación y las percepciones y prácticas concretas de los roles sexuales, sobre todo respecto de la participación compartida en las actividades domésticas (Sorj, 2004; Araujo y Scalón, 2004). En las percepciones de las mujeres brasileñas acerca de su participación en el trabajo asalariado y en la división sexual del trabajo doméstico, se observa la profunda distancia entre los ideales igualitarios y las prácticas desiguales. Mientras el 87% de estas mujeres proyectan ideales de igualdad en la división del trabajo doméstico, el 57% declaran que sus maridos no habían realizado ningún trabajo en la casa durante la semana anterior a la encuesta (Sorj, 2004, p. 25).¹⁹

La distancia entre las percepciones y los ideales igualitarios ayudaría a comprender la “confusión” y ambivalencia registrada al interpretar los cambios en las familias e, incluso, la creciente violencia doméstica en Brasil (Machado, 2000). A este respecto, se afirma que hombres y mujeres serían “cómplices y pactantes” de un contrato conyugal tradicional, y que mostrarían representaciones muy diferentes sobre la equidad de género, lo que explicaría la violencia doméstica (Machado, 2000). La proporción de hombres y mujeres que conciben relaciones más igualitarias y menos jerarquizadas, así como prácticas más compartidas, corresponde a individuos predominantemente jóvenes, con mayor escolaridad, residentes en áreas urbanas y menos religiosos.

¹⁹ De la misma forma, en las percepciones de los brasileños, en términos de género, trabajo y familia, se muestra a los hombres más favorables al trabajo asalariado extradoméstico de las mujeres y a la mayor participación masculina en los trabajos domésticos. Sin embargo, esto no se acompaña de una actitud que los involucre mayormente en estas actividades. La mitad de los hombres lo reconoce, al decir que no contribuyen de manera justa a las tareas del hogar (Araujo y Scalón, 2004).

Se concluye que si bien no existe un patrón de autonomía, en el sentido de un modelo moderno de individuación, en las relaciones sexuales de género en Brasil, tampoco predominaría una práctica jerárquica masculina generalizada, aunque aún se verifique una considerable proporción de “dinámicas matrimoniales” definidas por los hombres (Araujo y Scalón, 2004, pp. 46-48). Este modelo es justificado por las mujeres, especialmente en familias en etapa de ciclo vital de formación y expansión (Sorj, 2004, p. 25). Una conclusión importante es que los contratos matrimoniales “poco negociados” provendrían de la importancia que aún tienen las representaciones sentimentales —fuertemente marcadas por la jerarquía de género— en las elecciones matrimoniales. Las mujeres seguirían buscando un compañero protector que las incorpore jerárquicamente a una posición superior. Con esto, muchas veces, “ellas acaban encontrando un compañero posesivo, controlador y violento” (Machado, 2000). Esta forma de violencia empezaría por el lenguaje, que a partir del ejemplo masculino, se relativiza y norma la posición femenina, transformándose en una violencia simbólica que reforzaría la violencia doméstica y social (Alves, 2005).

4. ¿Qué significa considerar las relaciones de género como guía de las políticas para la familia?

Significa que, además de alcanzar la equidad en las relaciones de género, se deberían considerar los modelos de relaciones familiares alternativos, que servirían de guía para diseñar políticas de familia. El modelo tradicional de relaciones jerárquicas y de división de roles en la familia —hombre proveedor y mujer ama de casa— ya no sirve como referencia para las políticas. Desde hace mucho tiempo, se discute entre las feministas cuál es el (o los) modelo de relación familiar que debería guiar a las políticas. Ellas influyeron en los debates sobre la reestructuración del bienestar y, en particular, en los sistemas de seguridad social. Sin embargo, en las políticas sociales no hay consenso sobre el modelo ideal de relaciones familiares. En el debate internacional priman dos modelos: el “modelo de equidad funcional” (*Functional Equality Model*) y el “modelo de asociación social” (*Social Partnership Model*). Ambos procuran la equidad en las relaciones de género, no obstante que parten de una concepción de familia y de las relaciones de pareja bastante diferente, que es determinante para orientar las estrategias de las políticas que proponen.

En el “modelo de equidad funcional” la familia sería una unión voluntaria, en la que los derechos de los miembros se derivarían del estatus individual de cada uno.

Cuatro elementos serían fundamentales en este modelo: i) El individuo, más que la familia, sería la unidad de referencia para definir las políticas. ii) No se distinguen roles sexuales. iii) Se enfatizan las actividades domésticas. iv) El empleo pagado sería fundamental. Así, la familia ideal en este modelo sería aquella en que ambos miembros de la pareja trabajan, mantienen cuentas separadas, cada uno paga sus impuestos y contribuye financieramente con la misma cantidad de recursos a la manutención de la familia. Es decir, una división igualitaria del trabajo doméstico, con responsabilidades totalmente compartidas.²⁰ Para cumplir con todas las tareas de cuidado, estas familias utilizarían servicios públicos subsidiados o privados. Se asume que el logro de la equidad entre marido y mujer solo es posible si ella participa en la fuerza de trabajo en las mismas condiciones que el hombre. Las iniciativas políticas que posibilitarían estas condiciones tratarían de crear una infraestructura de servicios públicos que se ocupe del “cuidado social” y cumpla otras tareas tradicionalmente femeninas. Al mismo tiempo, se propone que los hombres sean motivados a participar en las responsabilidades domésticas, por ejemplo, por medio de políticas del tipo licencia por paternidad.

Los defensores de la “equidad funcional” subrayan que las políticas sociales centradas en los individuos, además de promover la autonomía e independencia, desincentivan la diferenciación de los roles de género en la vida familiar con relación a la división entre empleo pagado, obligaciones domésticas y recreación.²¹ Una estrategia para lograrlo sería reconocer la necesidad de las personas de involucrarse en la “construcción social de género”, proceso a través del cual las políticas orientadas al individuo serían reforzadas por mensajes en los medios de comunicación. Estos motivarían a hombres y mujeres a adoptar una división de trabajo funcionalmente igualitaria en la vida familiar (Gilbert, 2003, p. 223).

El “modelo de asociación social” se presenta como una alternativa intermedia en la vida familiar entre el “modelo tradicional jerárquico”, dominado por el hombre, y el modelo de la “equidad funcional”. En este

²⁰ Incluso, en términos del contrato matrimonial, este modelo considera que la actividad sexual se regularía así: “la mitad del tiempo, la mujer usaría el diafragma y la otra mitad, el hombre usaría condón” (Gilbert, 2003, p. 223).

²¹ Este es el modelo recomendado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que en los años noventa, por intermedio de su Grupo de Expertos sobre la Mujer y Cambios Estructurales, sugirió que los sistemas de seguridad social promovieran los principios de autonomía personal e independencia económica.

modelo se concibe a la familia como una entidad corporativa que confiere ciertos derechos y obligaciones a sus miembros. Las relaciones entre los miembros de la pareja serían interdependientes, de mutuos ajustes, y la autorrealización el resultado de la combinación de las actividades domésticas y el empleo pagado. De este modo, la pareja decidiría cómo organizar eficazmente el trabajo, a objeto de satisfacer sus necesidades personales y sus responsabilidades familiares. En esta perspectiva, se rechaza la premisa igualitarista de que la satisfacción individual es la misma para hombres y mujeres y que esta requiere que las obligaciones se dividan exactamente por igual (Gilbert, 2003, pp. 223-224).

Las políticas que se guían por el modelo de asociación social incentivarían a los miembros de la pareja a dividir el trabajo de administración de la empresa familiar de acuerdo con sus preferencias, compartiendo ambos los beneficios equitativamente. Quienes abogan por esta orientación afirman que, si el objetivo de la política social es estabilizar la vida familiar, las políticas guiadas por este modelo serían mucho más efectivas que aquellas en que se sustenta el modelo de equidad social.

En suma, los modelos de “equidad funcional” y de “asociación social”, como guías de políticas sociales, difieren en aspectos fundamentales (Gilbert, 2003). En el modelo de asociación se enfatizan las opciones sociales más que el cambio estructural. Este modelo favorece políticas que motivan a los miembros a tomar sus decisiones sobre la base de lo que sería mejor en términos de asignación del trabajo doméstico y extradoméstico, mientras que en el modelo de equidad individual se prescribe la transferencia total del trabajo doméstico al mercado. La comparación entre políticas derivadas de los modelos de relaciones familiares permite estimar el mérito de ambos y las implicancias prácticas de estas políticas. Por ejemplo, las políticas de transferencias directas de ingresos monetarios, que tratan de ayudar a las familias a costear el cuidado de los niños, serían más consistentes con el modelo de “asociación social” que con el de “equidad funcional”. La crítica es que estos programas son implementados a través de la presencia de la madre que, en general, acaba permaneciendo en la casa y reproduciendo el papel tradicional de cuidadora, sin sueldo. Y al quedarse en la casa, estas mujeres sin vínculo de empleo con el mercado pierden también los créditos para los beneficios futuros del sistema de jubilación pública, acumulando así más desventajas. Una estrategia política para sortear esta situación consistiría en otorgar créditos de jubilación a las mujeres

que se quedan en las tareas de cuidado de los niños. De hecho, varios países ya lo hacen.²²

Por último, al intentar articular políticas públicas nuevas, parece evidente que un elemento clave sería atribuir responsabilidades más equitativas a hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida. En esta tarea se necesitaría una acción simultánea y articulada de diversos agentes y de múltiples estrategias, a fin de redistribuir el poder y los bienes materiales y simbólicos. En otras palabras, la propuesta es construir un modelo de desarrollo inclusivo, que compatibilice la vida pública y privada de hombres y mujeres, valorizando el trabajo para el mercado y el trabajo doméstico como responsabilidades sociales compartidas.

C. Comentarios finales

El mensaje que deja este trabajo es que no existen certezas, sino algunas orientaciones en las que nos basamos para entender cuáles serían las demandas de políticas de apoyo para las familias. Las transformaciones son permanentes y debemos estar atentos a los riesgos de los diagnósticos y análisis coyunturales. Sin embargo, también existe el riesgo de ser tautológicos y de acabar legitimando las estructuras de poder y el statu quo, tal como al reducir la realidad y tratar de categorizar aumentan las probabilidades de ignorar los múltiples actores y alternativas e incluso, de crear falsos dilemas. Las fronteras de la familia para diseñar políticas señalan las potencialidades futuras e incentivan una mirada más allá de las estructuras convencionales y de las políticas restringidas a las familias pobres. Esto no significa olvidarse de las situaciones emergentes, ni de las necesidades diferenciadas del individuo y de las familias.

Las contradicciones entre las percepciones y las prácticas, en gran parte derivadas de las presiones del medio, pueden servir para reforzar modelos tradicionales, pero también para apoyar la innovación. La brecha entre las expectativas y las prácticas en el ámbito de las relaciones familiares y respecto de las relaciones sexuales de género, sería un punto importante de considerar. Las prácticas sexuales y reproductivas entre parejas, marcadas por la revolución tecnológica, cambian y se articulan

²² En Austria, la mujer recibe 1 año de crédito para jubilación por cada niño que cuidó; en Suecia, en tanto, se otorga el crédito a cualquiera de los esposos, por cada año que dedicaron al cuidado de los niños, hasta que estos cumplen los 3 años. En Francia, los beneficios de pensión aumentan en 10% para la persona que haya criado por lo menos tres niños y en Hungría, se garantiza un aumento de beneficios de 3 años por cada niño criado (Gilbert, 2003, p. 233).

con otras, creando una variedad de arreglos domésticos que desafían a los tradicionales sistemas estadísticos de información.

Finalmente, la “realidad” de los cambios discutidos no sería el resultado arbitrario de nuevas sensibilidades o una señal de declinación de la institución familia, sino más bien un reflejo de nuestra mirada en la perspectiva de la pluralidad y de la diferencia. No se trata de un cambio general en las familias, sino de seres humanos con un rostro propio, hombres y mujeres con necesidades, emociones y voluntad propias. Sujetos múltiples, marcados por transformaciones en sus condiciones concretas de vida, que buscan un balance entre la familia y el trabajo en el contexto de un modelo de desarrollo que no solo es injusto y excluyente, sino concentrador. Las relaciones sociales mercantilizadas aumentan los riesgos y las vulnerabilidades. Las propuestas de recuperación de las relaciones entre lo personal y lo comunitario, la individualidad y el colectivo, aparecen como alternativas políticas en procura de soluciones (Kehl, 2005; Souza, 1994, 2003).²³ Para ello, corresponde investigar otros paradigmas interpretativos y, con esto, nuevas orientaciones de políticas sociales.

Bibliografía

- Alves, José Eustáquio (2005), “Gênero e linguagem na cultura brasileira: elementos para reflexão sobre a diferença”, *Bioética, reprodução e gênero na sociedade contemporânea*, Maria A. Loyola (org.), Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP)/Letras Livres.
- Araújo, Clara y Maria Celi Scalon (2004), “Percepções e atitudes de mulheres e homens sobre a conciliação entre família e trabalho pago no Brasil”, documento presentado en el Seminario “Gênero, família e trabalho”, Río de Janeiro, Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ).
- Ariza, Mariana y Orlandina de Oliveira (2004), “Familia, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centro América”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04. II.G.150.
- Arriagada, Irma (2005), “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo”, documento presentado en la Reunión de expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales” (Santiago de Chile, 28 y 29 de junio).

²³ Los comentarios de Souza (2003) sobre los textos de Betinho, y su propia perspectiva sobre las transformaciones sociales e interpretaciones alternativas, sirvieron de estímulo para reforzar la “utopía” en el cierre de este trabajo.

- Barros, Ricardo Paes de, Carlos Henrique Corseuil y Daniel Domingues dos Santos (2002), "Consequências de um novo padrão de inserção das mulheres no mercado de trabalho sobre o bem-estar na região metropolitana de São Paulo", *Emprego feminino no Brasil: mudanças institucionais e novas interseções no mercado de trabalho*, serie Políticas sociales, N° 60 (LC/L.1776-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barros, Ricardo Paes de, Mirella Carvalho e Samuel Franco (2004), "Pobreza, desigualdade e crescimento no Brasil: fatos, inter-relações e recomendações para uma política social mais efetiva no combate à pobreza", Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Berquó, E. y S. Cavenaghi (2005), "Increasing adolescent and youth fertility in Brazil: a new trend or a one-time event?", documento presentado en la Reunión anual de la Asociación Demográfica de los Estados Unidos.
- ____ (2004), "Reproductive rights of women and men in light of the new legislation on voluntary sterilization in Brazil", *Reproductive Health, Unmet Needs and Poverty*, Susana Lerner (org.), París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED).
- Camarano, Ana Amélia (2004), "Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?", Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Camarano, Ana Amélia y otros (2004), "Caminhos para a vida adulta: as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros", *texto para discussão*, N° 1038, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Castro, Mary Garcia y Miriam Abromovay (2004), "Juventudes no Brasil: vulnerabilidades negativas e positiva", documento presentado en el Primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (Caxambu, Minas Gerais).
- Cappellin, Paola (1999), "O mundo do trabalho e as ações afirmativas", *Igualdade de oportunidades: ações afirmativas, superando desigualdades*, São Paulo, Central Única de Trabalhadores (CUT).
- CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) (2003), "As mulheres na reforma da previdência: o desafio da inclusão social", *Propostas das mulheres para a reforma da previdência*, São Paulo.
- Correa, Sônia (2002), "Gênero e políticas públicas no Brasil: em que ano estamos?", Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- Debert, Guita Grin (1999), "A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento", São Paulo, University of São Paulo Press / Fundación para la Defensa de las Investigaciones del Estado de São Paulo (FAPESP).
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Económico) (2003), "Equidade de gênero nas negociações coletivas", *Cláusulas relativas ao trabalho da mulher 1996-2000*, São Paulo.
- Draibe, Sônia (2004), "Social policy reform", *Reforming Brazil*, Mauricio Font y Anthony P. Spanakos (eds.), Nueva York, Lexington Books.
- ____ (1993), "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano", *Lua Nova, Revista de cultura e política*, N° 31, São Paulo, Centro de Estudios de Cultura Contemporânea (CEDEC).
- England, Paula y Nancy Folbre (2004), "Who should pay for the kids?", *Public and Private Families. A Reader*, Andrew J. Cherlin, McGraw Hill-Humanities.

- Fachini, Regina (2004), "Movimento homosexual e construção de identidades coletivas e tempos de AIDS", *Construções da sexualidade: gênero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Ana P. Uziel, Luis F. Rios y Richard G. Parker (orgs.), Río de Janeiro, Editora Pallas.
- Fairclough, Norman (2001), *Discurso e mudança social*, Brasília, Editora UNB.
- Feijoo, Maria del Carmen (2004), "Programas y políticas para la familia. ¿Dónde estamos parados?", Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), inédito.
- Fundação Perseu Abramo (2001), "A mulher brasileira nos espaços público e privado: como vivem e o que pensam as brasileiras no início do século XXI", *Síntese de dados e resultados, Núcleo de opinião pública*, São Paulo.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2000), *Dados de Registro Civil*, Río de Janeiro.
- ____ (1999), "Pesquisa sobre padrões de vida 1996-1997", Río de Janeiro.
- Gilbert, Neil (2003), "Working families: heart to market. In all our families", *New Policies For a New Century*, Mary Ann Mason (ed.), Nueva York, Oxford University Press.
- Girard, Françoise (2004), "Las implicaciones globales de las políticas nacionales e internacionales de los Estados Unidos sobre sexualidad", *Working Paper*, N° 1, Nueva York, Grupo Internacional de Trabajo sobre Sexualidad y Política Social, junio.
- Goldani Ana Maria y Aída V. Lazo (2004), "Brasil: desafíos de las políticas para las familias", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Goldani, Ana Maria (2004), "Contratos intergeracionais e reconstrução do Estado de bem-estar. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?", *Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?*, A. Camarano (org.), Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- ____ (1994), "Retratos de família em tempos de crise", *Estudos feministas*, Río de Janeiro, Coordenação Interdisciplinar de Estudos Culturais (CIEC), Escuela de Comunicaciones de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).
- Goldenberg, Mirian (2005), *De perto ninguém é normal: estudos sobre corpo, sexualidade, gênero e desvio na cultura brasileira*, Río de Janeiro, Editora Record.
- Gornick, Janet C. y Marcia K. Meyers (2003), *Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Nueva York, Russel Sage Foundation.
- Graça, Eliana Magalhães, Mirelli Malaguti y Celia M.F. Vieira (2004), "Orçamento e gênero: a luta pela igualdade", Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).
- Heilborn, Maria L. (2004), "Gravidez na adolescência: interfaces entre gênero, sexualidade e reprodução", *Construções da sexualidade: gênero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Ana P. Uziel, Luis F. Rios y Richard G. Parker (orgs.), Río de Janeiro, Editora Pallas.
- Jelin, Elizabeth (2005), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Irma Arriagada (ed.),

- serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Kehl, Maria Rita (2005), *Ressentimento*, São Paulo, Casa do Psicólogo.
- Lavinas, Lena y Sulamis Dain (2005), "Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero", Río de Janeiro, inédito.
- Loyola, Maria Andréa (org.) (2005), "Bioética, reprodução e gênero na sociedade contemporânea: Introdução", Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP)/Letras Livres.
- Louro, Guacira L. (2004), "Sexualidades contemporâneas: políticas de identidade e de pós-identidade", *Construções da sexualidade: gênero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Ana P. Uziel, Luis F. Rios y Richard G. Parker (orgs.), Río de Janeiro, Editora Pallas.
- Machado, Lia Zanotta (2000), "Perspectivas em confronto: relações de gênero ou patriarcado contemporâneo?", *Série Antropológica*, N° 284, Brasília, Departamento de Antropologia, Universidad de Brasília.
- Montaño, Sonia (2004), "El sueño de las mujeres: democracia en la familia", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Oliveira, Maria Coleta F.A. (2005), "Apresentação", *Bioética, reprodução e gênero na sociedade contemporânea*, Maria A. Loyola (org.), Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP)/Letras Livres.
- Presser, Harriet (2003), *Working in a 24/7 Economy. Challenges for American Families*, Nueva York, Russel Sage Foundation.
- ____ (1999), "Toward a 24/7 economy", *Policy Forum Demographics*, Sciences, 11 de junio [en línea] <http://www.sciencemag.org>.
- Rodríguez, Almira (2001), *Direito da mulheres. O que pensam os parlamentares*, Brasília, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).
- ____ (2000), "Legislativo federal e os direitos das mulheres: não falta sensibilidade e sim vontade política", *Jornal da Rede Saúde*, São Paulo, Rede Saúde, septiembre.
- Saad, Paulo M. (2004), "Transferências de apoio intergeracional no Brasil e na América Latina", *Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?*, A. Camarano (org.), Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da Republica (2004a), "Propostas para políticas publicas para as mulheres", *Em questão*, N° 212, Brasília, julio [en línea] <http://www.brasil.gov.br/>
- ____ (2004b), "Propostas para políticas publicas para as mulheres", *Em questão*, N° 162, Brasília [en línea] <http://www.brasil.gov.br/>
- Sorj, Bila (2004), "Reconciling work and family: issues and policies in Brazil", *Conditions of Work and Employment Series*, N° 8, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Souza, Herbert José de (1994), "Opção pela sociedade", *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 18 de agosto.

- Souza, Luiz Alberto Gómez (2003), *A utopia. Surgindo no meio de nós*, Río de Janeiro, Mauad.
- Therborn, Goran (2004), *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*, Londres, Routledge.
- Uziel, Anna P. (2004), "Família e homoparentalidade", *Construções da sexualidade: gênero, identidades e comportamentos em tempo de AIDS*, Ana P. Uziel, Luis F. Rios y Richard G. Parker (orgs.), Río de Janeiro, Editora Pallas.
- Waite, Linda J. y Maggie Gallagher (2000), *The Case for Marriage. Why Married People Are Happier, Healthier, and Better Off Financially*, Nueva York, Broadway Books.

Capítulo XII

Familia y políticas públicas en México y Centroamérica

Marina Ariza y Orlandina de Oliveira¹

A. Legislación y políticas públicas orientadas a las familias

En la región, resulta difícil alcanzar cambios hacia formas más democráticas de convivencia familiar sin alterar su característico escenario de aguda desigualdad económica y exclusión social de amplios sectores de la población. Para el logro de un mayor bienestar familiar es necesario contrarrestar los mecanismos de reproducción de las inequidades entre géneros y generaciones, y de otras formas de desigualdad, procurando asimismo el reconocimiento de los derechos de los niños y los ancianos, y de los relativos a la salud reproductiva. En este artículo nos centramos primeramente en algunos de los cambios legislativos realizados en la región en favor de una mayor equidad de género, alcanzados gracias al esfuerzo conjunto de los organismos internacionales y la movilización de los sectores sociales comprometidos con el objetivo de un mayor bienestar, la democratización de la vida familiar y la defensa de los derechos ciudadanos. En segundo lugar, revisamos algunos de los obstáculos interpuestos a la implementación y el seguimiento de las medidas propuestas. Por último, retomamos algunas de las discusiones que suscitan las políticas hacia las familias, proponiendo algunos lineamientos centrales.

¹ Sociólogas, investigadoras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Colegio de México, respectivamente.

1. Logros tendientes a una legislación más igualitaria

Ante una realidad familiar diversa, cambiante y desigual, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos sociales ligados a la defensa de los derechos de los sectores más vulnerables han desempeñado un papel fundamental en el logro de mayor igualdad jurídica entre hombres y mujeres. En las recomendaciones de las cumbres y las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, así como de sus convenciones y declaraciones, se plantea el impulso a la democratización de las relaciones familiares como condición *sine qua non* para alcanzar una mejor calidad de vida (Mehrotra, 1998). La ratificación por los gobiernos de la región de las convenciones sobre los derechos de las mujeres y de los niños ha contribuido a impulsar cambios constitucionales, reformar los códigos civiles, aprobar leyes, generar propuestas legislativas en pro de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y del combate a la violencia contra las mujeres; y promover iniciativas que favorecen la protección de los derechos de los niños y la práctica de una paternidad responsable (véase el recuadro XIII.1). A su vez, la elaboración y aprobación de leyes contra la violencia doméstica o intrafamiliar han permitido avanzar en la clarificación de qué se entiende por violencia, y en la tipificación de los actos violentos en sí. En la mayoría de los países analizados, no se trata de cuerpos legales que solo facultan para solicitar y decretar medidas de protección, sino de leyes sancionadoras sobre la violencia física, psicológica, sexual y patrimonial, que la consideran un delito y permiten abrir un juicio o procedimiento que termina en una sanción. Por otra parte, mediante la ratificación de las convenciones se ha impulsado también la elaboración y aplicación de políticas públicas y programas sociales orientados al combate a la pobreza y al respeto de los derechos de los diferentes integrantes de las familias, posibilitando además la creación de órganos competentes en la elaboración, aplicación y supervisión de las políticas y programas propuestos (Chiarotti, 1998; Guerrero, 2002).

B. De cara al futuro: hacia una mayor igualdad de género y de clase

1. Acerca de los cambios y la implementación de las leyes propuestas

Indiscutiblemente, ha habido logros importantes en pos de una legislación en que se garanticen los derechos de hombres y mujeres, niños, jóvenes y ancianos. No obstante, se requiere todavía adecuar mejor la legislación a todas las demandas estipuladas por las

convenciones, implementar políticas integrales y adoptar medidas que eliminen la discriminación de facto y todas las formas de violencia contra las mujeres, niños/as y personas de la tercera edad (Mehrotra, 1998). En la implementación y el seguimiento de las políticas propuestas se enfrentan una serie de obstáculos de carácter ideológico, financiero y administrativo. La concepción del modelo ideal de familia nuclear —aún presente en muchas políticas públicas, aunque ha perdido importancia en nuestros países— dificulta la aceptación de la diversidad familiar y un pleno reconocimiento social de los arreglos alternativos (madres solas, mujeres sin pareja, parejas homosexuales, parejas sin hijos, unidades extensas o compuestas). Este hecho aumenta la vulnerabilidad de estos hogares e incrementa su exposición a situaciones de pobreza, exclusión y daño social. Muchas veces los actores involucrados en el diseño e implementación de políticas, programas y acciones concretas —debido a sus intereses contrapuestos— obstaculizan la aplicación de las iniciativas, disminuyendo su posible eficacia. Por otra parte, la continuidad de las políticas se ve seriamente amenazada por los reducidos presupuestos disponibles (Arriagada, 1997; 2001).

En un análisis de las leyes nacionales sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe, Chiarotti (1998) señala varios aspectos relevantes desde una perspectiva de género. Destaca que en la legislación actual se habla de violencia familiar, doméstica o intrafamiliar, sin hacer mención explícita a la violencia contra las mujeres y las niñas; que las leyes carecen de una perspectiva de género al asumir que todas las personas pueden ser víctimas por igual de la violencia; y que en algunos países no se hace mención explícita de la violencia sexual o patrimonial. Todavía se precisan planes integrales de prevención, sanción y erradicación de las distintas formas de violencia, y fondos para ejecutarlos. También es necesaria la capacitación del personal gubernamental para asegurar la aplicación de la justicia, sancionar a los responsables y promover formas de reparación de los daños. Las leyes contra la violencia familiar deben ser vistas como parte de un cuerpo jurídico que exige ser complementado con otras iniciativas legislativas, como por ejemplo, la Ley de Paternidad Responsable aprobada en Costa Rica y que se discute en otros países de la región. Es notable la ausencia de legislación sobre las obligaciones y responsabilidades de los diferentes miembros de los hogares en cuanto a la ejecución de los trabajos reproductivos (quehaceres de la casa y cuidado de los hijos).

2. Acerca de las políticas centradas en las familia

Varias son las cuestiones que merecen una mayor reflexión antes de proponer lineamientos de políticas hacia las familias (Aguirre, 2004; Goldani y Verdugo, 2004; Jelin, 2004); aquí enumeramos algunas de ellas:

El concepto de familia presente en las políticas públicas debería abarcar la diversidad de arreglos familiares existentes en la región. La utilización de una definición apegada al modelo normativo de familia biparental con hijos, más que redundar en beneficios, puede derivar en la exclusión de formas alternativas de organización familiar e incrementar su vulnerabilidad.

Las políticas hacia las familias por sí solas no tienen la capacidad de propiciar los cambios requeridos. Hace falta un conjunto coherente de políticas públicas encaminadas a la democratización y eliminación de diferentes formas de inequidad social, de las situaciones de discriminación y de la violencia doméstica. En América Latina, las políticas macroeconómicas de corte neoliberal han repercutido negativamente en los niveles de bienestar familiar, favoreciendo los patrones de desigualdad social e intrafamiliar. Las medidas de ajuste y reestructuración económica han incidido en la cantidad y calidad de los empleos disponibles, y derivado en la reducción del gasto y los servicios públicos. La regulación de la inflación se ha logrado mediante la disminución del consumo y el control salarial, influyendo en el deterioro de las condiciones de trabajo. Todos estos aspectos han menoscabado los niveles de vida de la gran mayoría de las familias en la región, sin aliviar la situación de pobreza de los hogares de por sí ya vulnerables. Sin mencionar que tales procesos dificultan el logro de formas más democráticas de convivencia y organización familiar (García y Oliveira, 2005).

Las políticas encauzadas a las familias deben considerar no solo la diversidad de los hogares existentes en la región, según su estructura, ciclo vital, jefatura y estratos de pobreza, sino también las necesidades diferenciales de sus miembros y las repercusiones que los cambios propuestos podrían tener en algunos de ellos. Habría que encontrar los mecanismos para que los recursos otorgados a las familias se distribuyan entre sus integrantes más vulnerables. Son criticables tanto las políticas fragmentadas, que se focalizan parcialmente en las mujeres, los niños o los ancianos, sin sopesar la influencia del contexto familiar (Arriagada, 1997; 2001), como aquellas en que se ignoran las inequidades internas entre géneros y generaciones y se ve a la unidad familiar como un todo indiferenciado.

A partir de estas consideraciones generales y con el propósito de lograr una mayor igualdad de género y de clase, aspecto crucial para el bienestar familiar, creemos que es importante formular políticas diferenciadas con objetivos específicos. Priorizamos entre ellas las siguientes:

a) Políticas igualitarias y universalistas

Que garanticen los derechos sociales básicos de los ciudadanos. Como por ejemplo: pensión de retiro para los trabajadores; servicios de salud gratuitos para los jubilados; pensiones para viudas y huérfanos e indemnizaciones por maternidad. Asimismo, se debe impulsar la implementación de mecanismos institucionales que garanticen la aprobación y aplicación de las leyes, la igualdad jurídica entre las uniones conyugales legales y las consensuales, la misma remuneración por el mismo trabajo para hombres y mujeres, y la provisión de la incapacidad por embarazo (Orloff, 1993).

b) Políticas focalizadas en hogares con distintos requerimientos

Según su ritmo de crecimiento, composición, etapa del ciclo vital o grado de pobreza. El diagnóstico elaborado sobre la base de las características sociodemográficas y socioeconómicas de los hogares en México y Centroamérica ha permitido identificar a las familias monoparentales extensas y nucleares con jefatura femenina como requirentes de una atención prioritaria, si lo que se pretende es alcanzar un acceso más equitativo a los recursos (ingresos, salud, educación) y su mejor distribución interna. En los programas de combate a la pobreza desarrollados en los países objeto de estudio, no se ha logrado que gran parte de los hogares atendidos salgan de la situación de pobreza; a lo mucho se han mantenido en condiciones mínimas de sobrevivencia.

c) Políticas que faciliten el papel de la mujer como proveedora

En un contexto de aumento de los hogares con jefatura femenina y declinación del modelo de jefe-proveedor exclusivo, se requieren medidas específicas para que las mujeres solas o las casadas obtengan los recursos necesarios para la manutención de sus familias:

- Programas de empleo de calidad para las mujeres, que les permitan el acceso a recursos económicos y a prestaciones sociales básicas vinculadas al salario.
- Pensión alimenticia que garantice, en caso de que exista, el cumplimiento de la ley que obliga al hombre a sostener a su familia.

En México, por ejemplo, cuando el jefe de familia vive en forma habitual en el hogar, se da por supuesto que sostiene económicamente a sus miembros. En estos casos, no es posible entablar juicio contra los que no se hacen cargo o no contribuyen al gasto familiar. La situación se dificulta aún más debido a la definición de “abandono de hogar”, que

en el caso de los hombres adquiere carácter legal solo después de seis meses consecutivos de ausencia (Brachet-Márquez, 1996). Otro aspecto que obstruye la aplicación de la ley en el caso de los padres ausentes, separados o divorciados, es la imposibilidad de descontar la pensión alimenticia directamente de la nómina de pago, debido a la gran proporción de trabajadores que carecen de contrato de trabajo, como también a las situaciones en que estos no declaran sus ingresos reales (Brachet-Márquez, y Oliveira, 2003).

- Programas de cuidado de niños y ancianos que garanticen el acceso de las familias a servicios de cuidados de niños y ancianos, permitiendo a hombres y mujeres cumplir en forma adecuada sus responsabilidades laborales y domésticas. Este aspecto es fundamental para alcanzar una reestructuración de las formas de organización de los trabajos reproductivos.
- Transferencias monetarias o no monetarias a las mujeres, como parte de programas de institucionalización de los servicios de cuidado de niños y ancianos en la familia o en la comunidad.
- Medidas de exención fiscal, como instrumento de redistribución de ingresos a las jefas de hogar. La implementación de prerrogativas fiscales permitiría aliviar la situación de los hogares con jefas, que se agrava sobre todo cuando –además de los hijos– hay que cuidar de los ancianos cuyas pensiones son inexistentes o insuficientes para su sustento (Orloff, 1993; Brachet-Márquez y Oliveira, 2003).

d) Políticas transformadoras dirigidas a:

- Combatir las causas estructurales de la pobreza (que alcanza niveles extremos en Honduras y Nicaragua, intermedios en El Salvador y Guatemala, y relativamente menores, pero no despreciables, en Costa Rica y México), y reducir la acentuada desigualdad de ingreso existente en casi todos los países analizados.
- Modificar la ideología en que se basa el modelo tradicional de familia (en descenso en la región), que indirectamente justifica la elevada violencia contra las mujeres y la división sexual de los trabajos reproductivos prevaleciente. Se requiere de políticas culturales orientadas a la transformación de las visiones tradicionales sobre las familias e implementadas en los medios de comunicación. Su propósito debiera ser lograr

la aceptación social de la diversidad de arreglos familiares existente en nuestras sociedades, la valoración positiva de formas más equitativas de convivencia familiar y la defensa de los derechos ciudadanos. La construcción de un nuevo discurso implica el cuestionamiento de las concepciones ideologizadas de la familia nuclear como modelo ideal, de la naturalización de la división sexual del trabajo y de la violencia familiar como una cuestión privada.

- Cambiar las pautas tradicionales de división sexual del trabajo doméstico y extradoméstico y fortalecer las formas más democráticas de convivencia familiar (Arriagada, 1997; 2001). En una situación de presiones cruzadas sobre las familias, en especial sobre las mujeres, derivadas parcialmente de las consecuencias de los procesos ya mencionados (reestructuración económica, deterioro de las condiciones de trabajo, elevados índices de pobreza, redefinición del papel del Estado, y otros), es necesario repensar las formas de organización del ámbito de la reproducción con el fin de hacerlas más acordes con la diversidad familiar y el contexto socioeconómico imperante.

C. Estrategias para modificar la división sexual de los trabajos reproductivos

En esta sección, examinaremos con más detalle algunas estrategias orientadas a introducir cambios en dicha división. La merma del papel del Estado en la provisión de servicios sociales, en un contexto de deterioro de los salarios y de las prestaciones laborales y de pérdida de la estabilidad del empleo, ha significado transferir a las familias responsabilidades antes a cargo del sector público y que entrañan tareas que ellas no pueden asumir cabalmente, por diversas razones. Primero, debido a que esta transferencia presupone la existencia de un modelo familiar donde la mujer es ama de casa y hay un jefe-varón proveedor exclusivo cuyo salario es suficiente para cubrir los gastos de manutención de la familia, aspecto que –como hemos documentado– ha perdido cierta vigencia en la región analizada. Segundo, porque genera una sobrecarga de trabajo para las mujeres cuya participación en la actividad económica se ha incrementado considerablemente, a objeto de compensar en parte los bajos salarios del jefe del hogar o para lograr por sí mismas la manutención de sus familias en un contexto de lentos cambios en la división sexual del trabajo.

Si se quiere avanzar hacia la reorganización del ámbito de la reproducción, es preciso reflexionar acerca de la aplicabilidad de

diferentes estrategias en los países de América Latina, que deben ser vistas como complementarias antes que excluyentes; mencionamos algunas de ellas ya elaboradas en los países desarrollados (Orloff, 1993; O'Connor, 1993):

- i) Repensar el modelo de prestación de servicios de cuidado, subyacente a las políticas neoliberales, e incorporar explícitamente a la familia como un ámbito de asignación de servicios de bienestar, valorado y reconocido institucionalmente al igual que el Estado y el mercado. Desde esta óptica, los servicios de cuidado se conceptúan como trabajo y prácticas alternativas de ciudadanía, que podrían aprovecharse para ampliar los derechos sociales de las mujeres. Se trata de la institucionalización, por parte del Estado, del papel de las familias en la prestación de servicios mediante diversas formas de transferencias (monetarias o no).
- ii) Lograr una creciente presencia de la comunidad en la prestación de los servicios requeridos para la manutención de la fuerza de trabajo y el cuidado de niños. Mediante una mayor participación comunitaria, se podría alcanzar la reestructuración de la esfera de la reproducción y una mayor autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al mercado y el Estado. Esta estrategia se basa en el apoyo mutuo y la solidaridad, y procura el empoderamiento de los más necesitados. Requiere que se institucionalice el trabajo comunitario como una práctica reconocida de producción y reproducción, y que se transfieran recursos por parte del Estado —monetarios y no monetarios— a las asociaciones locales y los sectores empresariales.
- iii) Propiciar marcados cambios en la división sexual del trabajo intrafamiliar de acuerdo con pautas más equitativas en la distribución de las tareas reproductivas. Se requieren políticas estatales y empresariales, así como cambios en la legislación, en la esfera productiva y en la organización laboral para posibilitar que hombres y mujeres cumplan con sus roles laborales y familiares (Arriagada, 1997). Para lograr modificaciones en la división sexual de los trabajos reproductivos en el seno de las familias, es necesario transformar una serie de prácticas e ideologías que le son comunes y que también están presentes en el nivel comunitario, en los mercados de trabajo y en la esfera estatal. Sería imperativo, por ejemplo, promover cambios en

aspectos tales como: las pautas de discriminación salarial y de segregación ocupacional, que restringen el acceso de las mujeres a los mercados laborales; los programas y políticas en que se presupone y atribuye a las mujeres los roles domésticos y maternos como algo natural, derivado de su propia condición biológica; los espacios de poder femenino dentro de los hogares, que acotan la variedad de roles que le son asignados socialmente.

En las diferentes estrategias propuestas, es crucial el papel del Estado por la vía de la implementación de políticas sociales. Es necesario crear mecanismos legales, institucionales y fiscales que conduzcan a los sectores empresariales (nacionales e internacionales) a asumir proporcionalmente la responsabilidad de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, provistos en parte por el trabajo gratuito en el nivel comunitario y familiar. En suma, se requiere la consolidación de nuevas formas de interlocución entre Estado y sociedad civil, que hagan más factible la participación de distintos actores sociales (gobierno, grupos empresariales, ONG, grupos comunitarios) en la elaboración e implementación de políticas sociales orientadas a las familias.

D. Conclusiones

Los cambios suscitados en la esfera de la vida familiar no encuentran correspondencia —en más de un sentido— en las estructuras institucionales y en la normativa legal de los distintos países. En primer lugar, porque no existe un sistema integrado y coherente de políticas públicas, que incluya a las políticas hacia las familias y sus integrantes y favorezca la democratización y eliminación de diferentes formas existentes de inequidad social, discriminación y violencia. Desde el punto de vista institucional, no existe una mirada unificadora que pueda abarcar “omnicomprensivamente” la complejidad de las dimensiones responsables del bienestar familiar. En segundo lugar, porque una suerte de institucionalidad agravante se manifiesta en la ceguera para aceptar la diversidad de los arreglos familiares y la pluralización de las formas de vida en familia. Los hogares no normativos (monoparentales de jefa mujer, unipersonales, biparentales sin hijos) no encuentran cabida en el discurso institucional por derecho propio, a no ser como anomalías que es necesario subsanar.

No obstante este punto de partida general, y como resultado de la presión ejercida por los organismos internacionales multilaterales y las organizaciones feministas locales, los gobiernos han terminado por suscribir las convenciones internacionales en favor de una mayor equidad en la vida familiar. Este primer paso en el plano internacional,

positivo sin duda, ha impulsado a su vez transformaciones paralelas de los códigos civiles y las leyes. Destacan en particular los esfuerzos encaminados a suprimir la violencia contra las mujeres.

Estas iniciativas, si bien encomiables, adolecen todavía de muchas carencias: i) la violencia doméstica no siempre es vista como un crimen o un delito; ii) el lenguaje utilizado es casi siempre masculino; iii) no se ha previsto la creación de fondos especiales o partidas presupuestarias; iv) las leyes carecen de perspectiva de género al asumir que todas las personas pueden ser víctimas por igual, entre otros aspectos (Chiarotti, 1998).

La necesidad de políticas sociales centradas en las familias es enorme de cara al escenario que nos plantea el conjunto de los hogares centroamericanos y mexicanos. Si en las tendencias del curso demográfico se anuncian desde ya ciertos rasgos ligados al envejecimiento, como son el crecimiento de los hogares unipersonales, los de jefatura femenina o la mayor importancia de las fases más tardías del ciclo familiar, es necesario prever con anticipación sus distintos requerimientos. Nuestro punto de partida es que para asegurar el bienestar de las familias es menester actuar tanto en el plano macroeconómico —mediante políticas tendientes a transformar las causas estructurales de la pobreza y la inequidad—, como en el plano microsocioal de la dinámica intrafamiliar, para modificar las ancestrales inequidades derivadas de la pertenencia de género, de clase y de generación.

Se proponen, así, tanto políticas universalistas que garanticen los derechos sociales básicos a todos los integrantes del ámbito familiar, como políticas focalizadas en la atención de las necesidades diferenciales de los hogares y de sus diversos integrantes, según su estructura o la fase del ciclo familiar en que se encuentren. Por supuesto, deben priorizarse en la región los hogares que acusan mayores carencias relativas: los monoparentales nucleares y los extensos de jefatura femenina. Dado que las unidades domésticas dependen crecientemente del ingreso de más de un perceptor, es imperativo promover políticas que faciliten el papel de la mujer como proveedora, logrando entre otras cosas una menor asimetría entre las esferas de la producción y la reproducción, y una distribución más equitativa del trabajo doméstico, los quehaceres de la casa y el cuidado de los hijos.

Recuadro XII.1
LEGISLACIÓN SOBRE MUJERES, NIÑOS Y DERECHOS DE LA FAMILIA

Costa Rica

Ley N° 5476 - Código de Familia (1974)

Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Ley N° 7.586 contra la Violencia Doméstica (1996)

Ley N° 7.739 - Código de la Niñez y la Adolescencia (1998)

Ley N° 8.184 - Adición de un nuevo artículo 9 a la Ley N° 7.769 de atención a las mujeres en condiciones de pobreza (2001)

Ley N° 8.101 de paternidad responsable (2001)

Ley N° 8.261 - Ley general de la persona joven (2002)

Ley N° 8.237 - Reforma del artículo 17 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7.739 (2002)

El Salvador

Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Decreto Legislativo N° 677, Código de Familia (1993)

Decreto Legislativo N° 133, Ley procesal de familia (1994)

Decreto Legislativo N° 136: Creación de los Tribunales de Familia (1994)

Decreto Legislativo N° 430: Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995)

Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Decreto Legislativo N° 902, Ley contra la violencia intrafamiliar (1996)

Decreto N° 892: Reformas en la ley contra la violencia intrafamiliar (2002)

Decreto Legislativo N° 1030 del Código Penal: se tipifica el delito de violencia intrafamiliar (1997)

Guatemala

Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Decreto N° 78, Código de los niños y la juventud (1996)

Decreto N° 97, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (1996)

Honduras

Decreto 76-84, Código de Familia (1984)

Acuerdo Ejecutivo N° 0079: Creación de Consejerías de Familia (1984)

Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Decreto N° 72-95, Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995)

(Continúa)

Recuadro XII.1 (conclusión)

Decreto N° 132-97, Ley contra la violencia doméstica (1997)
 Reformas Decretos 191-96 y Decreto N° 59-97, tipificación en
 el Código Penal del delito de violencia intrafamiliar (1997)

México

Ratificación de la Convención sobre la eliminación de
 todas las formas de discriminación contra la mujer
 Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño
 Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir,
 Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
 Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar (1996)
 Ley de asistencia y prevención de la violencia
 intrafamiliar del Distrito Federal (1996)
 Reglamento de la ley de asistencia y prevención de la
 violencia intrafamiliar del Distrito Federal (1997)
 Ley para la protección de los derechos de niñas,
 niños y adolescentes (29 de mayo de 2000)

Nicaragua

Ratificación de la Convención sobre la eliminación de
 todas las formas de discriminación contra la mujer
 Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño
 Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir,
 Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
 Ley N° 287, referida al Código de la Niñez y la Adolescencia
 Decreto 67/96 del Ministerio de Salud (MINSAL), que reconoce la
 violencia intrafamiliar como un problema de salud pública
 Decreto N° 1-95, creación del Fondo Nicaragüense
 de la Niñez y la Familia (1995)
 Ley N° 230 de reformas y adiciones al Código Penal para
 prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar (1996)

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), [en línea] [http:// www.acnur.org/motor/index.php](http://www.acnur.org/motor/index.php); e Irma Arriagada, "Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo", *serie Políticas sociales*, N° 21 (LC/L.1058-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 1997.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario (2004), "Familias urbanas en el Cono Sur: transformaciones recientes en Argentina, Chile, Uruguay", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Arriagada, Irma (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", *serie Políticas sociales*, N° 57 (LC/L.1652-

- P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.189.
- (1997), “Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo”, *serie Políticas sociales*, N° 21 (LC/L.1058-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brachet-Márquez, Viviane (1996), “Poder paterno, poder materno y bienestar infantil: el papel de la legislación familiar”, *El papel del trabajo materno en la salud infantil*, Claudio Stern (coord.), México, D.F., El Colegio de México/Consejo de Población.
- Brachet-Márquez, Viviane y Orlandina de Oliveira (2003), “Mujer y legislación social mexicana”, *Estudios sociológicos*, vol. 20, N° 60, El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos.
- Chiarotti, Susana (1998), “Violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe,
- Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Coordinadora Regional (CLADEM)” [en línea] <http://www.socwatch.org.uy/en/informesTematicos/57.html>.
- Declaración y Líneas de Acción en Favor de las Familias de América Latina y el Caribe (1993), Cartagena de Indias, agosto [en línea] <http://www.pnud.org.ve/cumbres/eventos02.html>.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2005), *Dinámica intrafamiliar en el México metropolitano*, México, D.F., Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales/Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
- (2001), “Cambios socioeconómicos y división del trabajo en las familias mexicanas”, *Investigación económica*, vol. 61, N° 236, México, D.F., abril-junio.
- Goldani, Ana María y Aída Verdugo Lazo (2004), “Brasil: desafíos de las políticas para las familias”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Guerrero, Elizabeth (2002), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000: balance de una década*, Santiago de Chile, ISIS Internacional/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Jelín, Elizabeth (2004), “Comentarios”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Mehrotra, A. (1998), “Gender and legislation in Latin America and the Caribbean” [en línea] <http://www.undp.org/rblac/gender/legislation/bookmap.htm>
- O'Connor, Julia (1993), “Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues”, *British Journal of Sociology*, vol. 44, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, septiembre.
- Orloff Shola, Ann (1993), “Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states”, *American Sociological Review*, vol. 58, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association.

Capítulo XIII

Políticas hacia las familias con personas mayores: el desafío del cuidado en la edad avanzada

Sandra Huenchuan¹ y José Miguel Guzmán²

Introducción

En este trabajo hacemos un acercamiento a la relación entre familia y envejecimiento, a las tendencias demográficas que caracterizan a esta relación y a los desafíos que se derivan para las políticas públicas, específicamente con respecto al ejercicio del cuidado en la edad avanzada.

La relación entre familia y envejecimiento se funda en que los cambios del concepto y de las formas reales de las familias se insertan en determinadas transformaciones globales de la sociedad, entre las que destacan las consecuencias de la dinámica poblacional en la estructura y composición por edades de las familias.

¹ Antropóloga, experta de CEPAL.

² Demógrafo, Jefe del Área Población y Desarrollo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de CEPAL.

A partir del incremento de la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad, se derivan algunas importantes consecuencias para la relación entre familia y envejecimiento. En primer lugar, el aumento de la esperanza de vida extiende la existencia de los individuos en su etapa adulta y avanzada, prolongando el tiempo dedicado a ciertos roles (hijos, abuelos, madre, padre, entre otros), así como a actividades personales, profesionales y de ocio, junto con un retraso de edad de inicio de la viudez. En segundo lugar, la disminución de la fecundidad tiene efectos significativos, al reducir el número de miembros de la familia, potenciales dadores de apoyos en la edad avanzada (Guzmán, Huenchuan y Montes de Oca, 2003). Además, genera una tendencia al decrecimiento de hogares jóvenes y al incremento de hogares con y de personas mayores (Jelin, 1994).

Esta situación plantea nuevos desafíos a las políticas de familia y a las nuevas políticas de vejez que se están implementando en la región. En una rápida revisión de estos retos, nos damos cuenta de la urgente necesidad de considerar el tema como un asunto relevante para el quehacer público y privado, sobre todo en relación con la capacidad de las familias de brindar apoyo y cuidado a las personas de edad avanzada y con la voluntad de los gobiernos de cumplir con las disposiciones internacionales existentes en la materia, de las que son signatarios buena parte de los países de la región.

A. Familia y envejecimiento: aspectos generales

1. Aproximación conceptual a la intersección entre familia y envejecimiento

Desde un punto de vista estrictamente analítico, la relación entre familia y envejecimiento se puede analizar desde distintas aproximaciones complementarias. En la primera, se estudia a la familia como una unidad de interacción. En la segunda, se la examina como unidad de alternación vital (véase el cuadro XIII.1).

La relación entre familia y envejecimiento, entendida como “unidad de interacción”, tiene dos componentes: i) la familia como unidad de interacción social, y ii) la familia como espacio de interacción entre los individuos que la componen.

La primera remite en un sentido tradicional a la idea de lo “privado”, al reducto de la intimidad y dentro de esta, hace visible el papel de las familias —en especial el rol de determinados miembros (Robles, 2003a)— en el alivio de situaciones de dependencia y vulnerabilidad, en un contexto de envejecimiento de la población y de sus miembros.

Cuadro XIII.1
PUNTOS DE VISTA ANALÍTICOS PARA ABORDAR LA RELACIÓN
ENTRE FAMILIA Y ENVEJECIMIENTO

Familia como unidad de interacción	Se centra en las relaciones intrafamiliares (de género y generacionales) y extrafamiliares	- Interacción social - Interacción familiar
Familia como unidad de alternación vital	Se centra en el individuo y en cómo la edad afecta a la relación/ percepción familiar en la vejez	- Curso de vida individual - Ciclo de vida familiar

Fuente: Elaboración de los autores.

Ahora, la familia como espacio de interacción entre los individuos que la componen opera como eje de procreación y socialización de nuevas generaciones. En este plano, es el agente transmisor de oportunidades y perspectivas de vida y, por ende, reproductor/modificador de las relaciones intergeneracionales, es decir, de relaciones de poder basadas en la edad.

En la relación entre familia y envejecimiento como unidad de alternancia vital, se identifican dos aproximaciones analíticas: el curso de vida y el ciclo de vida familiar (Montes de Oca, 1999). El enfoque de “curso de vida” alude al sentido otorgado a la edad en diversos grupos sociales y a la posición que las personas logran en diferentes etapas de la vida (Mc Mullin, 1995). En este sentido, la relación entre las personas mayores y el resto de los miembros de la familia es dinámica y cambiante. De acuerdo con Bazo (1994), la percepción de la familia que tienen los miembros de más edad es diferente de aquella que cultivan los miembros más jóvenes. Para los(as) viejos(as), la familia es la principal fuente de satisfacción. Las personas de edad conocen perfectamente el papel de cada uno de los miembros, según la estructura tradicional, y siguen actuando en consecuencia. En cambio, el resto de los miembros de la familia organizan su realidad social a partir de redes en que los grupos de edad revisten una importancia central (Fericgla, 1995).

El enfoque del “ciclo vital familiar” se refiere a las etapas por que atraviesa la familia, en cada una de las cuales cambia su composición y enfrenta distintas tareas bajo diversas modalidades (Grau, 1994). En la vejez, la familia adquiere tareas diferentes, debido a que en esta etapa la obtención de recursos para satisfacer las necesidades y afectos puede provenir de fuentes no siempre asimilables a aquellas de las etapas anteriores del ciclo de vida. Esto es así porque a medida que avanza la edad, las necesidades y aspiraciones de las personas cambian y con ello las posibilidades del entorno para satisfacerlas. Tal como afirman Wong y otros (2003), el apoyo familiar gana importancia relativa, sobre todo entre los grupos con bajos ingresos y que no cuentan con apoyo institucional.

En síntesis, la vinculación entre familia y envejecimiento es evidente y su estudio puede realizarse desde distintas perspectivas analíticas. El concepto de edad, como herramienta de análisis y conocimiento social y cultural de las diferencias cronológicas y fisiológicas que acarrea el paso de los años, permite la formulación de nuevas preguntas y discursos acerca de los miembros de edad más avanzada. En este artículo, abordaremos la relación entre familia y envejecimiento desde el punto de vista de los cambios que ocurren en su interior cuando uno o más de sus miembros envejecen, y los efectos de sus necesidades de apoyo y cuidado en los ámbitos de interacción social y familiar.

2. Cambios en las estructuras familiares y envejecimiento: a manera de ilustración

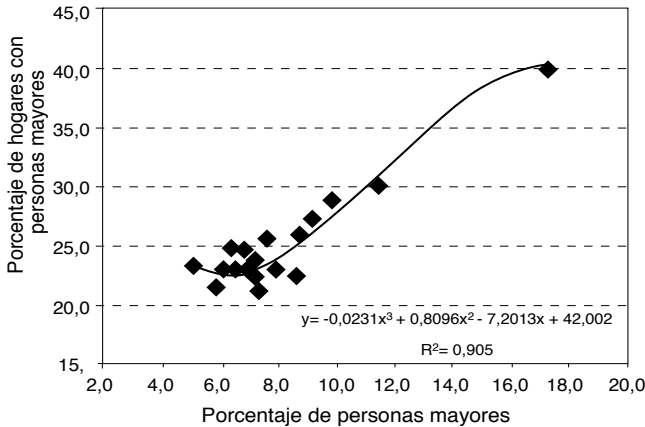
Si se analiza la proporción de personas mayores en la región, a pesar de los cambios que se avecinan, aún se observa que esta es inferior al 10% en la mayoría de los países. Esto daría la impresión de que, cuantitativamente, esta población es todavía minoritaria. Sin embargo, cuando se analiza la proporción de hogares en que hay uno o más adultos mayores, estas cifras se empujan sobre el 20% o incluso sobre el 30 %. Este resultado es importante para fines de políticas, pues deja ver que el impacto del aumento de las personas mayores a nivel de la sociedad es más importante. Más aún, en estas cifras no se consideran las relaciones familiares y otras relaciones sociales significativas que mantienen las personas de una sociedad con sus adultos mayores.

Al analizar este indicador más detalladamente, se observa una relación significativa del porcentaje de hogares con personas mayores con el porcentaje de personas mayores, que es un indicador clave del envejecimiento demográfico (véase el gráfico XIII.1)

a) Los hogares con personas mayores

El tipo de residencia tiene implicancias importantes para la calidad de vida de las personas mayores, en especial en un contexto de restricciones económicas y pobreza. La convivencia con parientes o no parientes, aun cuando en algunos casos puede no ser necesariamente una opción deseada, crea un espacio privilegiado en que operan las transferencias familiares de apoyo no solo económico, sino también instrumental y emocional. Hacia fines del decenio pasado en la región, uno de cada cuatro hogares tenía entre sus miembros a una persona de edad (CEPAL-CELADE, 2002) (véase el gráfico XIII.2).

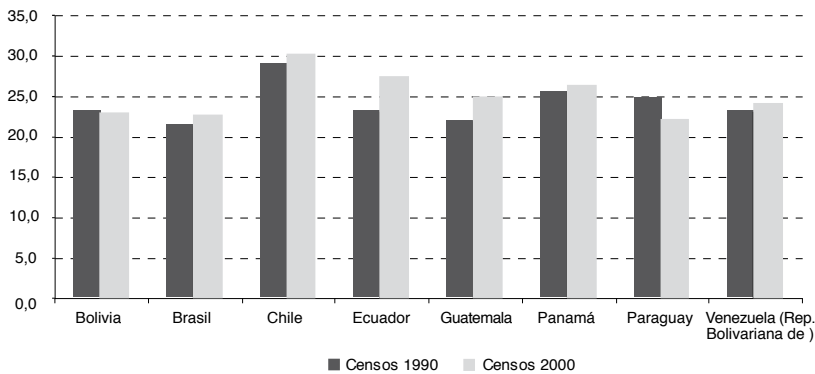
Gráfico XIII.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES Y EL PORCENTAJE DE HOGARES CON PERSONAS MAYORES, CENSOS DE 1990 Y 2000



Fuente: Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

Nota: Los países incluidos en la Ronda de Censos de 1990 son: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. En la Ronda de Censos de 2000, son: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Gráfico XIII.2
AMÉRICA LATINA: TOTAL DE HOGARES CON PERSONAS MAYORES, 1990 Y 2000



Fuente: Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

Asimismo, la mayoría de los adultos mayores —8 de cada 10, según los censos de 1990 y al menos 2 de cada 3, según encuestas de hogares urbanos de 1997— residían en hogares multigeneracionales.³

Según datos de las Encuestas sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), en las ciudades estudiadas, entre el 40% y el 65% de las personas mayores viven con hijos; este porcentaje es mayor en La Habana, México, D.F. y Santiago de Chile, y menor en Bridgetown, Buenos Aires y Montevideo.⁴ Las personas mayores que viven solas o únicamente con su pareja, en cambio, representan alrededor del 50% en estas últimas tres ciudades (véase el gráfico XIII.3).

b) Vivir solo/a en la vejez

Una de las características con que suele relacionarse la residencia en la vejez es el vivir solo, como resultado del ciclo de vida familiar. De acuerdo con los cambios demográficos, se esperaría una tendencia al incremento de este indicador, debido a que con la edad aumenta la viudez y con la extensión de la esperanza de vida existe mayor probabilidad de separaciones. Sin embargo, en la región, no se aprecia una tendencia generalizada a vivir solo a medida que avanza el proceso de envejecimiento.

Como ha sido señalado en un estudio anterior (CELADE, 2004), la residencia solitaria en la vejez es poco significativa en América Latina (véase el cuadro XIII.2). En las fechas más recientes disponibles (entre 1990 y 2000), este indicador oscila entre un 8% y un 20%, siendo —inesperadamente— Bolivia el país que presenta el valor más alto. Esto puede deberse a dos causas. Por una parte, en la edad avanzada se prefiere la residencia con compañía, especialmente familiar, debido a que en esa etapa vital disminuyen las capacidades para enfrentar de manera independiente las necesidades de la vida diaria; y por otra, las familias jóvenes tienen menos probabilidades de independizarse y constituyen su hogar junto a sus ascendientes.

³ Como cabría esperarse, en los países más envejecidos, como Uruguay, los hogares con adultos mayores representan casi la mitad del total de unidades domésticas, pero en ningún país de la región el porcentaje de hogares con al menos un adulto mayor es inferior al 20% (CEPAL, 2000).

⁴ Con excepción de México y Cuba, la proporción de los que viven con al menos un hijo casado es mucho menor que la de los que viven solamente con hijos no casados; en el caso de Cuba, posiblemente se relaciona con carencias habitacionales.

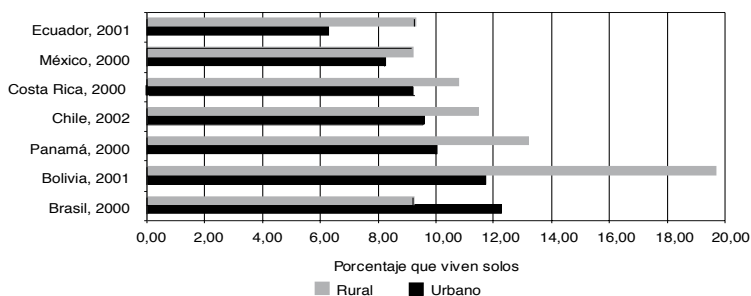
Cuadro XIII.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): HOGARES CON PERSONAS
MAYORES, 1990 Y 2000

País	Año	Hogares con personas mayores		Total hogares con personas mayores
		Unipersonales		
		Número	Porcentaje	
Bolivia	1992	55 800	17,1	327 212
	2001	89 346	19,9	449 605
Brasil	1991	951 560	11,9	8 002 754
	2000	1 340 812	15,1	8 905 217
Chile	1992	116 594	12,2	953 848
	2002	193 849	15,7	1 235 334
Ecuador	1990	55 085	11,9	464 565
	2000	94 430	12,0	785 934
Guatemala	1994	28 818	7,9	364 918
	2002	45 037	8,6	525 994
Panamá	1990	20 078	15,0	133 971
	2000	28 448	15,6	182 827
Paraguay	1992	22 570	10,7	210 411
	2000	20 160	8,5	236 810
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1990	78 456	9,1	860 032
	2000	123 794	9,8	1 259 247
Total	1990	1 306 391	11,8	11 107 300
	2000	1 915 716	14,4	13 344 158

Fuente: Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

Entre la población adulta mayor, las personas mayores que viven en áreas rurales son las que tienen más probabilidades de vivir solas (véase el gráfico XIII.3), con la excepción de Brasil cuyos programas de pensiones no contributivas rurales cambiaron el papel que los trabajadores rurales adultos mayores representan en sus respectivas familias y comunidades. En un reciente estudio se indica que “la migración rural-urbana es la principal responsable de esta ruptura de lazos de coresidencia y de proximidad y puede no necesariamente significar la ausencia de lazos afectivos o de transferencias monetarias (...) la distancia respecto de las zonas rurales de los descendientes que residen en zonas urbanas hace imposible el apoyo instrumental que podrían requerir los más viejos entre las personas mayores para desempeñar las actividades de la vida diaria” (Kaizô, Camarano y Leitão e Mello, 2004).

Gráfico XIII.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PORCENTAJE DE PERSONAS DE
60 AÑOS Y MÁS QUE VIVEN SOLAS, POR ÁREA URBANA Y RURAL, 2000



Fuente: Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2004.

B. Familia y sistemas de apoyo y cuidado en la vejez

Uno de los nudos centrales de la relación entre familia y envejecimiento es el apoyo y, como corolario, el funcionamiento de los sistemas de cuidados.

En este contexto, el paulatino incremento en la esperanza de vida y el crecimiento a ritmos acelerados de la población adulta mayor han suscitado inquietud por conocer el grado de bienestar que experimentan las personas mayores, poniendo más atención en los mecanismos de apoyo social informales, entre los que destaca el papel de los vínculos familiares.

El reciente énfasis en los apoyos sociales de las personas mayores obedece a que en la vejez se puede experimentar un deterioro económico y de la salud (física, mental o ambas), junto con una más alta probabilidad de debilitamiento de las redes sociales debido a la pérdida de la pareja, de los amigos, y de otros.

La preocupación por estudiar los apoyos sociales de las personas mayores debe ubicarse en dos contextos fundamentales. Por una parte, en los países desarrollados preocupa la incapacidad estatal para financiar políticas y programas dedicados al mantenimiento físico y material de esta población. La histórica organización que asiste a la población mayor y los recursos económicos para mantenerla se ven amenazados en el futuro cercano por los cambios en la estructura productiva de las sociedades (Mcnicoll, 1987). En estos países, el gasto público en las necesidades de

las personas mayores ha crecido rápidamente, produciendo inquietud sobre la sostenibilidad fiscal y exigiendo un planteamiento pluralista con relación a las prestaciones de servicios de cuidados (Lloy-Sherlock, 2003). De ahí que al analizar el bienestar de esta población, la familia y las redes sociales provistas en la comunidad sean áreas de investigación estratégicamente relevantes.

Por otra parte, en los países en desarrollo, donde el proceso de envejecimiento ha sido más rápido y reciente, las condiciones socioeconómicas históricas no han permitido instaurar medidas suficientes para cubrir las necesidades de esa población. En muchos de estos países, las personas mayores apenas reciben protección formal, salvo los jubilados y pensionados, que constituyen una minoría que ejerce sus derechos de manera relativamente eficaz. El resto de la población de edad avanzada —debido a los insuficientes servicios de salud, el escaso acceso a los planes de pensión y la exclusión del mercado laboral formal— no participan de los mecanismos institucionales para satisfacer sus necesidades y “aparentemente” dependen de su familia en la sobrevivencia cotidiana. Pero también recurren a otras expresiones de las redes sociales de apoyo, a fin de mantener vínculos afectivos, conservar información estratégica en la cotidianidad y, con todo ello, preservar cierta calidad de vida.

Durante años, la convivencia en hogares multigeneracionales fue asumida como indicador de apoyo, es decir, si se pertenecía a una familia, se estaba apoyado. La investigación gerontológica permitió desmentirlo, dando lugar a la preocupación por un análisis más detallado de la calidad, frecuencia, efectividad y disponibilidad de los apoyos familiares. De suma importancia resultó la constatación de que pertenecer a una familia no garantiza necesariamente que el apoyo sea constante, ya que puede variar en el tiempo y en el curso de vida de los individuos. Por eso, hoy en día, es fundamental conocer la continuidad de la ayuda en la etapa de vejez, en casos de enfermedad o en contextos de escasez económica.

1. Apoyo social y familia en la edad avanzada

En este trabajo, entenderemos como apoyo social “las transacciones interpersonales que implican ayuda, afecto y afirmación” (Khan y Antonucci, 1980). Este conjunto de transacciones interpersonales que operan en las redes y que también denominamos con el término genérico de “transferencias”, se presentan como un flujo de recursos, acciones e información que se intercambia y circula. Se consideran cuatro categorías

de transferencias o apoyos: materiales, instrumentales, emocionales y cognitivos (Guzmán, Huenchuan y Montes de Oca, 2003).

Una de las fuentes importantes de apoyo y cuidado en la vejez es la familia, en la medida en que es la sede de transferencias intergeneracionales de recursos —materiales, de cuidados, afectivos— de suma importancia en la vida cotidiana de las personas mayores.

En los datos de las Encuestas SABE se aprecia una alta proporción de personas mayores que reciben apoyo familiar. Esta proporción varía del 82% en la muestra de Barbados, hasta el 93% en la de La Habana y São Paulo. Entre los tipos de apoyo, los más importantes implican servicios, bienes y dinero. En casi todos los países, la proporción de personas mayores que reciben este apoyo superó el 60%. Otro aspecto destacable es que el apoyo más importante proviene de los miembros que conviven en el hogar, seguido por el de los hijos que viven fuera. El apoyo de los hermanos es menor, aunque no despreciable.

En los datos también se señala un flujo de apoyo de las personas mayores a las demás personas. La proporción de personas mayores que prestan algún tipo de apoyo varía del 70% en Bridgetown hasta el 88% en Santiago de Chile y São Paulo. Además de ilustrar la intensidad con que ocurren las transferencias de apoyo en que participan los adultos mayores en América Latina, en estas cifras se advierte que las transferencias de apoyo familiar operan en una doble vía.

Las posibilidades actuales de que disponen las personas mayores para buscar apoyo y protección económica en sus descendientes se derivan de las circunstancias demográficas predominantes tres o cuatro décadas atrás, que se han ido modificando sustancialmente. Por una parte, la fuerte disminución de la fecundidad reducirá el tamaño potencial de la red de apoyo familiar con que contarán las personas mayores. Particularmente difícil es la situación de las personas que serán mayores en los próximos años, quienes deberán prepararse para su propia vejez en condiciones poco propicias, al tiempo que tendrán que ayudar a sus antecesores a sabiendas de que no contarán necesariamente con el mismo apoyo familiar que ellos están brindando a sus mayores.

Por otra parte, la incorporación plena de la mujer al mundo del trabajo fuera del hogar implica una readecuación de las funciones de cuidado entre hombres y mujeres, pero independientemente de ello, disminuye la disponibilidad de un recurso de apoyo que por su condición de género ha tendido a estar sobrecargado con funciones de cuidado. Por último, la mayor longevidad y su efecto en la menor incidencia de la viudez, junto con los cambios en los patrones de formación y disolución

de uniones, modifican las estructuras familiares y crean alteraciones que pueden limitar la capacidad de las familias de ofrecer apoyo en el futuro.

Las familias, como fuentes de apoyo, varían de acuerdo con bases de diferenciación social de las personas mayores. En el caso particular de las poblaciones indígenas, los datos de los censos permiten 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, este varía mucho entre los países y no se aprecia una diferenciación clara entre indígenas y no indígenas. La divergencia más nítida se registra entre zonas urbanas y rurales, ya que en las últimas tiende a ser superior la incidencia de los hogares unipersonales en la población mayor de origen indígena. Es posible que este fenómeno se relacione con la falta de apoyo y cuidado, ya que la vida comunitaria activa puede reemplazar al apoyo familiar basado en la cohabitación.

Las redes de apoyo familiar de la población mayor también se expresan diferentemente en hombres y mujeres. Parte de estas variaciones tienen relación con características sociodemográficas, como el estado civil de unos y otros. Wenger (en Arber, Sara y Jay Ginn, 1996) ha mencionado que el matrimonio tiene un efecto diferente para hombres y mujeres. Asimismo, el número de hijos tiene una actuación diferencial con respecto al padre o la madre. La mortalidad, a través de los diferenciales en la esperanza de vida, también presenta 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. En las diferencias de género se observa que los varones solteros o viudos tienen una red social más reducida que las mujeres en cualquiera de esas categorías.

2. El efecto del envejecimiento en los sistemas de cuidado familiar

El envejecimiento de nuestras sociedades es un fenómeno social que resume los avances que los países de la región han logrado en materia de atención en salud y niveles de instrucción, principalmente. Según CELADE (2003b), una causa importante del incremento futuro en la proporción de personas mayores en la población se atribuye a los cambios en la mortalidad experimentados durante el período 1930-1990, a consecuencia de la disminución en la mortalidad vinculada a enfermedades infecciosas en los 10 primeros años de vida.

De acuerdo con Palloni, DeVos y Peláez (2002), las cohortes de personas mayores que alcanzaron 60 años después del año 2000 son las que se beneficiaron de la tecnología médica introducida durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus ganancias “de supervivencia” obedecen más a la reducción exitosa de la exposición a enfermedades infecciosas, los mejores tratamientos y las recuperaciones más rápidas que a mejoras en los niveles de vida. Esta consideración conduce a la siguiente conjetura: debido al estado de salud y las limitaciones funcionales existentes entre las personas mayores en América Latina —sobre todo entre las cohortes que alcanzarán la edad de 60 años en el período 2000-2020—, estas probablemente presentarán peores niveles de salud que aquellos observados entre las personas mayores de países desarrollados (CELADE, 2003a). Es decir, las causas que han influido en el envejecimiento poblacional en la región y las oportunidades que ofrecen las sociedades durante todo el ciclo de vida a la actual y futuras generaciones de personas mayores —acceso a alimentación, a condiciones laborales, a la salud, a la educación, entre otros— influyen positiva o negativamente en la probabilidad de pérdida de la autonomía funcional y, como corolario, en la demanda de cuidados.

Lo anterior resulta preocupante si se considera que en la región han confluído dos fenómenos importantes, que repercutirán en la capacidad de la sociedad para entregar cuidado a las personas mayores:

- i) el envejecimiento secundario (aumento de personas de más de 80 años) tendrá un incremento rápido y superior en los próximos 50 años, aunado al número cada vez mayor de los hogares unipersonales y, consecuentemente, al creciente número de personas que precisan de ayuda para realizar las actividades de la vida diaria;
- ii) la disminución de la fecundidad y la mayor participación femenina en el mercado laboral originan que el número potencial de cuidadores de personas mayores vaya en descenso y que quienes estaban a cargo de la entrega de cuidado en épocas anteriores no dispongan de todo el tiempo y la energía necesarios para cumplir esta tarea o bien se vean sobrecargadas por haber asumido labores de producción fuera del hogar junto con las funciones de reproducción doméstica (Robles, 2003b; Huenchuan, 2005).

En este contexto, la demanda de cuidados y servicios a las personas de edad avanzada va a ascender con rapidez y de manera sostenida tanto en cantidad como en calidad, siendo el reto actual conseguir que el ritmo de la oferta no se quede atrás (Pérez, 2000). Con esto, no estamos afirmando que el

aumento de la edad de la población sea un problema, sino simplemente advirtiéndolo que debemos ser realistas en el momento de evaluar las posibilidades futuras.

Sabemos que las necesidades de cuidado en las edades más avanzadas no son un asunto nuevo. En todas las sociedades, siempre ha habido personas mayores que han requerido de ayuda de otros para realizar las actividades cotidianas. Sin embargo, a mediados del siglo XX, el modo de dar respuesta a las necesidades de cuidados experimentó cambios notables en los países desarrollados. Hasta bien entrado el siglo XX, en todos estos países, los familiares de las personas mayores dependientes eran los principales responsables de brindar cuidados (Casado y López, 2001).

En América Latina, la situación no es muy diferente. De acuerdo con el estudio de Paulo Saad (2003), realizado sobre la base de las Encuestas SABE, en siete ciudades de la región “al considerar el universo de personas mayores que declaran tener dificultad en alguna actividad de la vida diaria, la proporción que recibe ayuda aumenta tanto con el número de hijos vivos como también, y principalmente, con el tamaño del hogar” (Saad, 2003). Lo que nos lleva a pensar que quienes prestan ayuda son los miembros de la familia.

3. El papel de los cuidadores familiares

La principal diferencia entre la situación de los países desarrollados y los nuestros es que en los primeros, la consideración de la necesidad de cuidados como un riesgo social empezó a cambiar a principios del siglo XX, con el advenimiento de los primeros programas de bienestar social que, con el paso de los años, acabarían configurando el Estado de bienestar (Casado y López, 2001). En cambio en América Latina, este proceso ha tenido una evolución diferente y a inicios del siglo XXI aún se discute si los cuidados deben ser entregados por la familia o por el Estado.

En la región, las investigaciones sobre cuidadores de personas de edad avanzada se han centrado en las características sociodemográficas del cuidador/a de personas dependientes (dementes, Alzheimer, y otros). En general, se aprecia una elevada participación femenina en el cuidado de las personas mayores, en especial hijas, muchas de las cuales no reciben ningún tipo de retribución económica por el cuidado de la persona a su cargo.

En un estudio realizado a cuidadores/as de personas mayores que sufren de Alzheimer en localidades rurales y urbanas de Chile (Vidal y otros, 1988), se encontró que el 82,9% de los cuidadores/as eran familiares, de estos el 64,3% eran hijos/as, un 15,7% esposos/as y un 2,9% hermanos/as. Solo un 17,1% corresponde a otros cuidadores, tales como personas remuneradas, amigos o vecinos. El 84,3% de los cuidadores son de sexo femenino y el promedio de tiempo de cuidado es de 7 años.

Al consultársele al cuidador/a qué significa el paciente para él/ella, el 58,6% consideraban que era “un ser que necesita ayuda”; mientras que el 21,4% respondieron que era “un enfermo y carga para ellos”. Las diferencias de opinión entre cuidadores del área rural y urbana también se hicieron evidentes: el cuidador rural destaca el significado afectivo que lo une al paciente y reconoce a la familia como un agente dador de cuidado; por su parte, los cuidadores urbanos sienten mayoritariamente al paciente como una obligación y que el cuidado limita su satisfacción de necesidades personales.

En general, en la investigación se detectó que el cuidado de una persona mayor con una enfermedad mental significa una alta carga emocional y que la mayoría de los cuidadores presentan una carencia absoluta de preparación como tales.

La situación de los cuidadores/as de personas con enfermedades mentales nos remite a la propuesta de Sánchez (1996) en su trabajo titulado “Sistemas de apoyo y familiares de pacientes de Alzheimer”, en que plantea que el apoyo social en estos casos puede ser entregado a la persona mayor indirectamente a través de grupos de apoyo que ayudan a los familiares a lidiar con la situación.

En este contexto, los cuidados domiciliarios cobran gran importancia. Esto es, la gama de servicios brindados a una persona en su propio hogar para que pueda continuar viviendo lo más activa e independiente posible.

Los servicios de atención en el hogar se dividen a grandes rasgos en dos categorías: atención social y atención de salud (véase el cuadro XIII.3). La atención social consiste en el apoyo emocional y práctico. La atención en salud suele ser proporcionada por personas capacitadas, bajo la supervisión de profesionales de la salud, y consiste en actividades muy especializadas (Help Age Internacional, 2002). Una de las ventajas de los programas de atención domiciliaria es que permiten a las personas seguir viviendo con dignidad, aliviar la carga emocional y económica de los cuidadores familiares y reducir los conflictos en la familia, entre otros.

Cuadro XIII.3
TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN DOMICILIARIA PARA PERSONAS MAYORES

Tipo de servicio	Descripción
Servicios de asistencia en el hogar basados en voluntarios/as:	Generalmente, forman parte de un programa de atención en el hogar con recursos financieros y profesionales limitados. Los voluntarios y voluntarias desempeñan un rol crucial en el mantenimiento de la calidad de vida de las personas mayores al brindarles atención social y amistad
Servicios de asistencia en el hogar remunerados	Incluyen el cuidado personal, quehaceres domésticos, lavado de ropa, administración del hogar, compras, preparación o reparto a domicilio de alimentos y acompañamiento
Servicios de enfermería en el hogar	Mediante ellos se proporciona atención de enfermería a corto plazo, a menudo con un propósito determinado, como el tratamiento de escaras
Servicios médicos basados en el hogar	Prestan atención médica a las personas mayores muy frágiles y de bajos ingresos. Sin embargo, se trata de servicios caros y la oferta de médicos para su atención en el hogar suele ser reducida
Servicios de manejo de casos	Incluyen un diagnóstico de las necesidades de la persona mayor y se coordina una red de servicios tanto formales como informales para ofrecerle un paquete básico de atención y apoyo

Fuente: Help Age Internacional, "La creciente necesidad de atención en el hogar", Revista *Horizontes* N° 58, Bolivia, 2002.

Sin embargo, en cualquiera de las posibles modalidades de atención a que pueden acceder las personas mayores, lo importante es recalcar que la institucionalización es la última alternativa y la menos deseada. Así lo demuestra la experiencia en Alemania, donde las personas mayores reciben directamente las transferencias en dinero para elegir con libertad la fuente de cuidado a que deseen acceder, y donde el 77% de los beneficiarios no institucionalizados han escogido recibir exclusivamente cuidados familiares (OMS, 2000). En este contexto, la potenciación de los servicios comunitarios que se está produciendo en los países desarrollados (ayudas a domicilio, estancias temporales, y otros) debe ser entendida como una forma de intentar hacer más viable y efectiva la ayuda que siguen proporcionando las familias a las personas mayores.

C. La garantía del cuidado en la edad avanzada en los países de América Latina

Siguiendo los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, entenderemos el derecho al cuidado en la vejez como la garantía de acceder a medios apropiados de atención familiar, comunitaria o institucional que faciliten un envejecimiento con seguridad y dignidad (Naciones Unidas, 1991).

1. Marco jurídico-constitucional

Las Constituciones son el pilar fundamental de las democracias. Tienen fuerza normativa en toda su integridad y son el fundamento del orden jurídico de un Estado, vértice obligatorio e imperativo de todo el ordenamiento jurídico y político (Morlachetti, 1999), por ello es importante analizar cómo se ha incluido el cuidado en este tipo de instrumento jurídico.

En 19 de los 21 países estudiados en el trabajo de Huenchuan y Morlachetti (2006), se establecen derechos específicos de las personas mayores y, en general, el foco se pone en el cuidado (13 países), que tiene diferentes expresiones en los países del estudio. En algunos se establecen como una garantía particular (Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela); en otros países, forman parte de la protección destinada a otros grupos vulnerables o frágiles, como son los niños o las mujeres, o bien se incluye el cuidado de las personas mayores en el contexto más amplio de la protección de la familia.

2. Leyes de protección de las personas mayores

En la región, algunos países han promulgado leyes de protección de las personas mayores; por ejemplo, Brasil (Ley 8.842 de 1994 y Ley 10.741 de 2003), Costa Rica (Ley 7.935 de 1999), Guatemala (Ley de protección para las personas de tercera edad), México (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002), Paraguay (Ley 1.885 de 2002), República Dominicana (Ley 352-98 Sobre Protección de la Persona Envejeciente, 1998) y El Salvador (Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, Decreto 717 de 2002). En Panamá, está en elaboración un proyecto de ley de similar naturaleza.

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.

En todos los países, se le otorga a la familia un papel fundamental en la provisión de cuidados y se garantiza “la permanencia” de la persona mayor en el seno familiar. Esta garantía es más enfática en algunos países en los que, por ejemplo, el derecho se hace efectivo cuando incluye “que la estadía de la persona mayor sea más placentera” (República Dominicana) o la necesidad de que el ambiente familiar “satisfaga plenamente las necesidades de las personas mayores y les proporcione tranquilidad” (El Salvador). De este modo, se reconoce que si bien la familia es una fuente enorme de satisfacciones y cuidados en la vejez, también puede constituirse en un agente obstaculizador del desarrollo personal de sus miembros de edad más avanzada.

En la mayoría de los países se estipula “que es obligación de la familia asistir y proteger a las personas de la tercera edad que sean parientes de la misma” (Paraguay), o bien que “la familia tiene la responsabilidad primaria de atención de las personas mayores” (El Salvador). No así en Costa Rica, donde se condiciona la garantía de contar con el apoyo familiar en la edad avanzada y se indica que “en la medida de lo posible, las personas mayores deben permanecer integradas a su núcleo familiar y comunidad”, reconociéndose implícitamente que si bien esta es una aspiración elemental de todo ser humano, puede verse condicionada por situaciones vinculadas al deterioro propio del paso del años.

En cuanto al papel de la comunidad, en la mayoría de los países se le otorga un papel fundamental a los servicios comunitarios. En el caso de El Salvador, se agrega la garantía de que las personas mayores deben ser “oídas, atendidas y consultadas en todos aquellos asuntos que fueren de su interés y asegurarles la participación y comunicación en las actividades de la comunidad”. También se indica en México que las personas mayores deben ser actores importantes en la planificación y aplicación de decisiones que afecten a su bienestar. De este modo, en estos y en otros países se otorga un rol relevante a las personas mayores en el interior de su comunidad y en la construcción de su entorno.

D. Comentarios finales

En este trabajo se han analizado los efectos del envejecimiento poblacional en los sistemas de cuidado. En primer lugar, indicamos que el envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe es un fenómeno sin precedentes, que se caracteriza por su rapidez en un

contexto de precariedad económica y ausencia de servicios sociales sólidos que aseguren calidad de vida a lo largo de todo el ciclo de vida y durante la vejez. Esta situación incide en las características de salud, económicas y educacionales de la actual generación de personas mayores y, de no mediar cambios sustantivos, influirá en las de las próximas generaciones que irán llegando a la edad avanzada. A esto se suma que se prevé un futuro incremento de la población mayor de 80 años, con las consiguientes consecuencias específicas en la capacidad de la sociedad para prestar ayuda a un segmento poblacional que, debido a razones de orden fisiológico y biológico, demandará una mayor inversión (de tiempo, emocional y económica) en cuidados.

Tres actores intervienen en la oferta de los cuidados que se les brindan a las personas mayores: la familia, el Estado y la comunidad. La familia es el actor por antonomasia que, en general, siempre ha brindado cuidado a sus miembros y donde son las mujeres por excelencia quienes han asumido esta tarea. En un principio, mujeres de edad mediana y, cada vez con mayor frecuencia, mujeres de edad más avanzada. Los cambios derivados del contexto inherente al ingreso de la mujer al mercado laboral fuera del hogar conducen a pensar que en el futuro tenderá a disminuir la capacidad de cuidado por parte de las familias o bien se producirá una situación compleja, en que las mujeres seguirán asumiendo las funciones de cuidado y desenvolviéndose a la vez económicamente en el mundo extradoméstico.

El papel del Estado es menos antiguo que el de la familia, pero no por ello deja de ser trascendental. En los países desarrollados, el Estado ha intervenido en la oferta de cuidados para las personas mayores desde el advenimiento del Estado de bienestar y el mercado gana fuerza en cuanto existe un segmento de la población adulta mayor que puede pagar por los servicios que se le prestan. En la región la situación es diferente. El papel que pueda cumplir el Estado en la oferta de cuidado en la vejez opera en paralelo con la inversión en otros grupos poblacionales y —al existir una oferta segmentada de servicios sociales— se considera que las necesidades de las personas mayores compiten por los recursos que deberían destinarse a los niños. La comunidad, por su parte, tiene en las personas mayores a un grupo social con grandes posibilidades en la medida en que requieren de servicios que pueden ser planificados u otorgados desde los gobiernos locales o el mercado, y por otra parte, estas personas constituyen una fuerza con tiempo de ocio —en el caso de aquellos privilegiados—, ya que pueden desarrollar acciones en beneficio de sí mismas y de su entorno.

Confiamos en que la tradición “familiarista” de muchos países de la región perdure y la práctica del cuidado siga siendo parte de las

relaciones de afecto que existen dentro de la familia. Pero es importante recordar que esta opción puede constituirse en una carga emocional y económica para aquellas familias de bajos ingresos que necesitan apoyo para continuar atendiendo a sus mayores.

El Estado no debe descansar solo en la familia. Los gobiernos han de considerar seriamente cómo actuar y prever intervenciones exitosas a futuro. La inversión en las personas mayores no constituye un fondo perdido y menos aún, una simple donación unilateral. Un primer avance en este sentido ya lo han realizado los países, al establecer el derecho al cuidado en las leyes especiales de protección de las personas mayores. Los énfasis de esta garantía cambian según el país, pero en todos se reconoce que las personas mayores demandan servicios y beneficios para mejorar su calidad de vida, y que existen tres actores intervinientes: Estado, familia y comunidad. La conjugación de estos actores, junto con una adecuada aplicación de las disposiciones —independientemente de su carácter—, son instrumentos clave para lograr un envejecimiento con calidad y dignidad, por lo menos de la actual generación de personas de edad avanzada.

Bibliografía

- Arber, Sara y Jay Ginn (1996), *Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico*, Madrid, Ed. Narcea.
- Bazo, María Teresa (1994), *La sociedad anciana*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Beltrão, Kaizô Iwakami, Ana Amelia Camarano y Juliana Leitão e Mello (2004), “Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da Seguridade Rural”, documento presentado en el Primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) (Caxambu, Brasil, 18 al 20 de septiembre).
- Casado, David y Guillén López (2001), “Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro”, *Colección estudios sociales*, N° 6, Barcelona, Fundación La Caixa.
- 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.
- División de Población (CELADE) (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL) (2004), *Censos nacionales de población y microdatos procesados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)*, Santiago de Chile.
- (2003a), “La situación de las personas mayores”, documento de referencia de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 2003).

- (2003b), “Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 30 (LC/L.1995-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.157.
- (2002), “Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: datos e indicadores”, *Boletín informativo*, edición especial, Santiago de Chile, marzo.
- Fericgla, Joseph (1995), *Envejecer. Una antropología de la ancianidad*, Madrid, Editorial Anthropos.
- Grau, Olga (1994), “Familia: un grito de fin de siglo”, *Familias siglo XXI*, Ediciones de las mujeres, N° 20, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Guzmán, José Miguel, Sandra Huenchuan y Verónica Montes de Oca (2003), “Redes de apoyo social de las personas mayores. Marco conceptual”, *Notas de población*, N° 77 (LC/G.2213-P), Santiago de Chile, División de Población (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.171.
- Help Age International (2002), “La creciente necesidad de atención en el hogar”, *Revista horizontes*, N° 58, La Paz.
- Huenchuan, Sandra (2005), “Tendencias del crecimiento de la población adulta mayor en América Latina y sus efectos en los sistemas de cuidado. Memorias del Encuentro Nacional de Instituciones de Bienestar Familiar”, San José, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), en prensa.
- Huenchuan, Sandra y Alejandro Morlachetti (2006), “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”, *Notas de población*, N° 81 (LC/G.2300-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jelin, Elizabeth (1994), “Las familias en América Latina”, *Familias siglo XXI*, Ediciones de las mujeres, No 20, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Khan, Robert y Toni Antonucci (1980), “Convoys over the life course: attachment, roles and social support”, *Life-Span Development and Behavior*, P.B. Baltes y O. Brim (eds.), vol. 3, Boston, Lexington.
- Lloyd-Sherlock, Meter (2003), *Envejecimiento, desarrollo y protección social*, East Anglia, Reino Unido, University of East Anglia [en línea] <http://www.unrisd.org>.
- Mc Mullin, Julie (1995), “Teorías de las relaciones de edad y género”, *Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico*, Madrid, Editorial Narcea.
- Mcnicoll, Geoffrey (1987), “Adaptación de los sistemas sociales a los cambios en los regímenes de mortalidad”, *Estudios de población*, N° 95, Nueva York, Naciones Unidas.
- Montes de Oca, Verónica (1999), “Relaciones familiares y redes sociales”, *Envejecimiento demográfico en México: retos y perspectivas*, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Morlachetti, A. (1999), *Situación actual: obligaciones de Latinoamérica y el Caribe ante el derecho internacional de adolescentes y jóvenes con revisión de los documentos actuales*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Naciones Unidas (1991), “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”, Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1991, Nueva York.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2000), “Health care systems in transition: Germany”, *European Observatory on Health Care Systems*, Copenhagen.

- Palloni, Alberto, Susan de Vos y Martha Pelaez (2002), "Aging in Latin America and the Caribbean", *Working Paper*, N° 99-02, Madison, Wisconsin, Center for Demography and Ecology, University of Wisconsin.
- Pérez, Julio (2000), "Envejecimiento poblacional y dependencia. Una perspectiva desde la necesidad de cuidados", documento presentado en la II Jornada Gerontológica "Calidad de vida y calidad de servicio en la atención a personas mayores" (Pamplona, 25 de octubre de 2002).
- Robles, Leticia (2003a), "¿Quiénes cuidan a los ancianos? Una cuestión de mujeres, no de familia", ponencia presentada en el 51 Congreso Internacional de Americanistas (Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003).
- (2003b), "Una vida cuidando a los demás. Una carrera de vida en ancianas cuidadoras", ponencia presentada en el 51 Congreso Internacional de Americanistas (Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003).
- Saad, Paulo (2003), "Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE", *Notas de población*, N° 77 (LC/G.2213-P), Santiago de Chile, División de Población (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.171.
- Sánchez, Carmen (1996), "Sistema de apoyo y familiares de pacientes de Alzheimer", documento presentado en la Conferencia de la Oficina del Gobernador para Asuntos de la Vejez, San Juan, Puerto Rico.
- Vidal, Daisy y otros (1988), "El significado del paciente con demencia para el cuidador en una comunidad urbana y rural", *Revista de servicio social*, vol. 1, N° 2, Concepción, Chile, diciembre de 1998-junio de 1999.
- Wong, Rebeca y otros (2003), "Ingreso y bienes de la población de edad media y avanzada en México", *Papeles de población*, N° 37, México, D.F.

Segunda sección

Financiamiento y gestión de las políticas

Capítulo XIV

El financiamiento de la política social

Andras Uthoff¹

Introducción

El presente artículo se basa en la premisa de que la desigualdad económica y la obtención de financiamiento son los mayores obstáculos para alcanzar los objetivos de los programas y proyectos de la política social.

En América Latina y el Caribe, la desigualdad ha limitado el acceso a las prestaciones, dada la orientación de los contratos con que se ha dispuesto el financiamiento de las políticas sociales. Al basar el acceso a las prestaciones en sistemas contributivos, la desigualdad en los ingresos se refleja en la capacidad de pago y se reproduce en la calidad de las prestaciones. Es así como, en ausencia de políticas universales, la ciudadanía accede en forma diferenciada a prestaciones destinadas a mejorar la cobertura en alimentación-nutrición, educación, salud, empleo y vivienda, factor que luego se traduce en un impedimento para aprovechar las oportunidades de beneficiarse de los frutos del desarrollo.

¹ Economista, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bajo la lógica de los contratos sociales con que tradicionalmente se ha implementado la política social, que los crecientes procesos de privatización del financiamiento y la provisión de prestaciones han agudizado, los malos diseños de financiamiento de las políticas sociales han operado como importantes mecanismos que refuerzan la transmisión intergeneracional de las desigualdades y la pobreza. Los contratos implícitos con que se implementan las políticas sociales deben revisarse exhaustivamente, a objeto de avanzar hacia sistemas universales. Ahora bien, al ejecutarse en sociedades muy desiguales, el financiamiento de estas políticas demandará considerables componentes de solidaridad.

A fin de proponer avances en esta línea, en el presente trabajo se revisa el papel que ha jugado la desigualdad en los contratos sociales convencionales que operan en América Latina. Luego se entregan antecedentes de la región, que permiten cuantificar la brecha del Estado de bienestar en la prestación de servicios de calidad a su población, para posteriormente revisar el rol que pueden jugar el Estado, el mercado y las familias en el cierre de esta brecha. En este sentido, se hace necesario un nuevo contrato social en que se considere la asociación público-privada y se tome en cuenta al Estado, las familias y el mercado. Se concluye presentando como ejemplo la propuesta de la Comisión Marcel de reforma al sistema previsional chileno.

A. Desigualdad y contrato social

Constituye un antecedente común del desarrollo mundial el que América Latina destaque por su inequidad en la distribución del ingreso. El índice de Gini en la región latinoamericana, que mide la diferencia del ingreso entre hogares según tramos de ingreso per cápita, supera con creces al de todas las otras regiones del mundo (CEPAL/SEGIB, 2006). El rasgo más característico de América Latina es que la diferencia se produce entre el decil de más altos ingresos y cualquiera de los otros deciles, observándose una elevada concentración en los sectores más pudientes.² De hecho, la relación del ingreso per cápita entre el quintil más alto y el más bajo varía entre 10 veces (en Uruguay) y más de 40 veces (en Brasil y Bolivia).

Esto repercute de dos maneras en la política social:

En primer lugar, sus sectores más vulnerables no siempre pueden beneficiarse del apoyo internacional, porque por una parte, la región

² El índice de Gini en América Latina es en promedio superior a 0,50, mientras que para las otras regiones el promedio es inferior a 0,45.

califica como de desarrollo medio, sobrepasando con largueza a otras regiones en desarrollo, aunque su nivel de ingreso representa un quinto del de las regiones desarrolladas. Pero por otra, quintuplica con creces el nivel de ingreso de las regiones menos desarrolladas del mundo, lo que dificulta su elección en términos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Sin embargo, amplios sectores de su población viven en condiciones de pobreza cuya incidencia alcanza al 40,5% de los hogares, aquellos donde los ingresos de sus miembros activos no superan las condiciones para alimentarse y educarse —dos veces el valor de la línea de pobreza. De modo que a pesar de no calificar para la AOD, la región se caracteriza por una elevada proporción de personas pobres y, a su vez, es muy vulnerable a las repercusiones de los ciclos económicos e impactos externos que afectan al nivel de actividad de sus economías.

En segundo lugar, sus sectores más vulnerables carecen de fuentes solidarias de financiamiento. En la región se han imitado sistemas de protección social de tipo segmentado, con un sector contributivo vinculado a la seguridad social y un amplio segmento no asegurado que queda en manos del Estado —que provee servicios públicos de salud, educación, vivienda social y otros— o en manos del mercado, donde el acceso opera mediante el pago directo del costo de las prestaciones.

Sin asistencia para el desarrollo y con programas de financiamiento de la política social no universales, sino contributivos, la pobreza y la inequidad han persistido con fuerza en la región. La estructura del financiamiento no solo se ha segmentado por sectores (seguridad social, sistema público y sector privado), sino que ha derivado en una estructura de prestaciones también segmentada, en que se observan enormes diferencias en la calidad de la cobertura. Así, los hogares más necesitados no solo acceden difícilmente a las prestaciones, sino que cuando lo hacen, reciben servicios de peor calidad.

En el caso de la protección social, la modalidad de organización por sectores proviene de un contrato social centrado en la sociedad del trabajo cuyas premisas fundamentales han fallado en América Latina. Este contrato se focaliza en hogares biparentales estables, donde el jefe de hogar actúa como proveedor principal y su aseguramiento cubre a los miembros del hogar mediante sus cotizaciones. Asimismo, se asume que todos los empleos a que acceden los jefes de hogar son formales y protegidos.

Pero la realidad latinoamericana dista de ambas presunciones. Por una parte, las crisis económicas han afectado a la situación familiar y hoy existe un cambio radical en su estructura, con un mayor número de mujeres jefas de hogar y perceptoras principales de ingreso que participan de la actividad económica en respuesta a sus necesidades. Por otra, la intensa demanda de puestos de trabajo no se corresponde con la oferta

de empleos que genera la fuerte reestructuración del aparato productivo en respuesta a los incentivos de la globalización, muchos de ellos en el segmento informal del mercado de trabajo o en condiciones precarias en el sector formal. De hecho, la tasa de desempleo y la participación del sector informal en el empleo urbano son elevadas y ha disminuido la cobertura de la protección social (CEPAL, 2006b).³

A su vez, con las reformas a la protección social, lejos de considerarse estos hechos, se fomentaron los incentivos a la cotización mediante contratos individuales en reemplazo de los sociales. De este modo, las cotizaciones se vincularon más estrechamente a las prestaciones y se promovió que los individuos fueran portadores de los derechos y obligaciones (portabilidad), privilegiando los incentivos por sobre la solidaridad y estrechando el acceso de la ciudadanía a las prestaciones mediante la reducción de un financiamiento más solidario y compartido. A la postre, se observa que la cobertura de la seguridad social continúa siendo baja, y en muchos países ha descendido aún más. Así, la mayoría de las personas deben recurrir a los servicios públicos de prestaciones, que disponen de escasos recursos en relación con la creciente demanda.

Es preciso reflexionar acerca de sistemas únicos de prestaciones universales, con derechos garantizados para toda la ciudadanía, de una calidad socialmente aceptada y para cuyo umbral existen apropiadas fuentes de financiamiento —tanto de naturaleza contributiva como no contributiva— que permiten adoptar subsidios cruzados (solidaridad) entre ciudadanos agrupados por riesgos y por ingresos. Esto implica un nuevo contrato social centrado en las funciones de la política social, como son su financiamiento, la provisión de sus prestaciones y la regulación de sus actores y mercados.

B. Antecedentes regionales

Tres dinámicas de las sociedades latinoamericanas han sido soslayadas en el análisis de las estrategias de desarrollo social. En primer lugar, la de su demografía, que ha resultado endógena a su modelo de desarrollo social, ya que la persistencia de altos niveles de fecundidad se relacionó con un menor avance en educación y empleo de calidad, sobre todo respecto de las mujeres. Esta situación favoreció el mantenimiento de patrones culturales de alta fecundidad, reforzados por un bajo costo de oportunidad del tiempo de la madre dedicado al hogar y estrategias de sobrevivencia que redundaban en familias numerosas. En paralelo

³ Aunque a partir de 2005, la tendencia empieza a revertirse a medida que —para el promedio de la región— disminuye el desempleo y aumenta el empleo formal.

al notable descenso de la mortalidad, se registró un aumento de los jóvenes, que tendió a concentrarse en términos relativos en los hogares más pobres, donde se carecía de ingresos para su buena alimentación-nutrición, educación e inserción en el mundo laboral. En las sociedades y estratos más pobres, el número de jóvenes por cada trabajador formal es mucho mayor, lo que se traduce en un financiamiento deficitario de la cobertura contra riesgos y necesidades de formación de capital humano para el mercado de trabajo, incrementándose así la probabilidad de que estos jóvenes permanezcan pobres.

En segundo lugar, no se ha considerado la dinámica de la estructura productiva y del mercado de trabajo, cuyas sucesivas transformaciones de adaptación a los cambiantes escenarios internacionales han generado ganadores y perdedores. Esto ha derivado en una escasez relativa de empleos asalariados formales, ante la presencia de cohortes de edades laborales cuya tasa de crecimiento aumenta debido a los altos niveles de fecundidad de décadas anteriores y a la creciente participación de las mujeres en la actividad económica. Hasta el año 2004, el desequilibrio en el flujo de oferta y demanda de empleos se ha reflejado no solo en una mayor tasa de desempleo, sino también en un incremento de la informalidad.

En tercer lugar, en América Latina las finanzas públicas se caracterizan por un bajo nivel de tributación —con algunas excepciones como Brasil— y una distribución sectorial del presupuesto que limita el gasto social, haciéndolo excesivamente dependiente de los gastos en seguridad social, y por un comportamiento pro cíclico y de escaso efecto distributivo. La baja carga tributaria limita la capacidad de financiamiento de prestaciones sociales universales y hace imposible la garantía de derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas públicas financiadas por el Estado.

Estas tres tendencias configuran una situación muy particular de la relación de dependencia económica en América Latina (Uthoff, 2006). En efecto, el rápido tránsito de una población joven a una envejecida, en que las cohortes de los períodos de alta fecundidad se trasladan desde las etapas de ciclo de vida preescolar, al escolar, universitario y luego al de envejecimiento, con una velocidad mayor que en otras sociedades, hace que en la práctica los latinoamericanos enfrentemos el desafío del desarrollo con enormes brechas en cada una de las etapas del ciclo de vida. Existen carencias nutricionales y de formación preescolar, en materia escolar y de inserción ocupacional, y se producen fuertes déficit de ahorro previsional. Estas carencias se manifiestan en considerables demandas propias de las diversas etapas del ciclo de vida, pero también se traducen en demandas de salud, vivienda y de programas de combate a la pobreza y la desigualdad.

En estimaciones realizadas en otros trabajos, se señala que en los países de altos ingresos las dinámicas antes descritas denotan que mientras las asignaciones presupuestarias del gobierno permitirían cubrir con prestaciones mínimas a dos dependientes (jóvenes menores de 15 años, inactivos, desempleados y trabajadores informales entre 15 y 65 años, y mayores de 65 años) por cada trabajador formal, la relación de dependencia por trabajador formal en América Latina fluctúa entre 10, para países de más bajos ingresos, y 3, para países de más altos ingresos, con el agravante de que en estos últimos los dependientes mayores de 65 años son adultos mayores con gastos más elevados en salud.

En consecuencia, con las actuales tendencias demográficas y las brechas del mercado de trabajo y de las finanzas públicas no es posible concebir una cobertura universal de prestaciones mediante la exclusiva prestación pública. Es decir, que con las actuales estructuras y dinámicas de la sociedad latinoamericana no se puede hacer descansar la política social en un Estado de bienestar.

C. El financiamiento mediante la tríada Estado, mercado y familia

En presencia de una sociedad altamente inequitativa, la ciudadanía no ha podido fortalecer la capacidad del Estado de promover mayor equidad, ya sea igualando las oportunidades para beneficiarse del desarrollo o brindando una cobertura para prestaciones mínimas. En tales condiciones y con miras a su protección y desarrollo social, la sociedad ha reaccionado mediante tres instituciones: Estado, mercado y familia, que coexisten en forma totalmente desintegrada y como resultado de la desigualdad más que como mecanismo para superarla. De hecho, la forma en que estas instituciones se han ido desarrollando ha servido más a los intereses particulares de diferentes grupos, que a una política de cohesión social.

1. Estado y financiamiento de la política social

En efecto, ha sido tradicional que el Estado se ocupe de proveer servicios públicos, pero basado en dos criterios: la oferta de bienes y servicios públicos y la administración de sistemas contributivos de protección social. Sin embargo, la consecución de ambos objetivos mediante dos lógicas diferentes, la oferta pública de prestaciones y la administración privada de cotizaciones de afiliados bajo la modalidad de seguros sociales contra riesgos, ha dado malos resultados. Las debilidades de la primera opción han provenido de la baja carga

tributaria de los países de la región, y de una estructura de gastos que no basta para proveer prestaciones de calidad para todos, y a menudo con una asignación insuficiente y regresiva que afecta negativamente a los sectores de menores ingresos. A la postre, ello ha derivado en coberturas de baja densidad poblacional y mala calidad.

Por su parte, los sistemas de protección social se han basado en cotizaciones del Estado, los empleadores y los asalariados, con un claro sesgo hacia los sectores asalariados formales de la economía y bajo la presunción de que en ellos se ocupaban los jefes de hogares y perceptores principales de familias biparentales y estables. Por ende, el cobro de primas adecuadas permitía coberturas también satisfactorias, incluidos cónyuges e hijos. Sin embargo, estas presunciones resultaron irreales y la propuesta de proveer bienestar y protección a la ciudadanía bajo esta modalidad resultó insuficiente. De hecho, la CEPAL acaba de elaborar un documento (CEPAL, 2006a) sobre la baja cobertura de estas opciones, lo que se manifiesta en una fuerte exclusión social y una protección segmentada según el estrato ocupacional de los afiliados, reproduciendo de facto las desigualdades originales del mercado de trabajo en lugar de compensarlas.

Los intentos de reforma de última generación de los años noventa no se orientaron en la dirección correcta y se basaron en una más estrecha relación entre el empleo y la protección mediante la formalización del mercado de trabajo, situación que —al contrario de lo esperado— no se produjo. Así, al avanzar hacia sistemas de contribuciones definidas, a objeto de mantener actuarialmente sanos los sistemas y enfatizar los contratos individuales, las reformas terminaron por privilegiar la eficiencia por sobre la solidaridad y agudizar aún más los problemas de cobertura de los antiguos sistemas de protección social.

En suma, con las reformas de los años noventa no se incrementó el financiamiento de los sistemas públicos no contributivos, a la vez que en muchos países aumentaron los factores de exclusión de los sistemas públicos contributivos. Con ello, en cierta medida y con respecto al financiamiento, se ha impulsado una suerte de reforma tributaria regresiva, en que el Estado sigue siendo el responsable de un amplio segmento de la población debido a su condición de pobreza e informalidad, y los recursos de la protección social se transfieren para beneficio directo de sus usuarios, ya favorecidos por su condición laboral (CEPAL, 1999).

2. Mercado y financiamiento de la política social

Ante la ausencia de un Estado de bienestar con cobertura universal, la ciudadanía se ha ido organizando —en forma autónoma o promovida por reformas— en compradores y proveedores de prestaciones sociales,

creando las bases para que el mercado opere en la satisfacción de sus necesidades. De este modo, las familias –en forma individual u organizada por medio de organizaciones privadas y del propio gobierno— pueden constituirse en compradores de servicios educacionales, de salud, de previsión, de vivienda y hasta de seguridad ciudadana. Por su parte, los proveedores individuales o agrupados en redes de prestadores públicos o privados pueden ofrecer las prestaciones. Independientemente de que el gobierno tenga mayor o menor injerencia en generar y regular estas empresas, lo importante es que los pagos de bolsillo pasan a constituir una segunda gran fuente de financiamiento de las políticas sociales. En la medida en que el Estado desee mantener el control sobre la gestión de la política social bajo la modalidad del mercado, deberá regular la calidad de las prestaciones, así como los cobros que por ellas se realizan.

Existen varias razones para intervenir en esta modalidad de financiamiento. Primero, porque es un mercado dominado por la incertidumbre y la miopía, ya sea porque involucra la protección contra riesgos inciertos como los de salud, o asignaciones intertemporales de ahorro, como la compra de vivienda y la previsión. Esto implica que el sistema debe basarse en un importante conjunto de riesgos y romper con esa visión de corto plazo. Como corolario, se concluye que la participación en estos mercados, hasta un determinado nivel que garantice su operación, debe tener un carácter obligatorio, desde la participación obligatoria en sistemas de protección social hasta la obligatoriedad de ahorro previo para la vivienda.

Pero también estos mercados pueden resultar ineficientes al estar sujetos a riesgo moral, selección adversa y “problemas de polizonte”, que pueden inducir a una expansión excesiva de los gastos, una protección solo de personas con bajos riesgos, o una tendencia a eludir pagos sin desvincularse del acceso a los beneficios.⁴ Es por ello que el gobierno debe intervenir, sobre la base de criterios de eficiencia, para corregir estas fallas de los participantes en el mercado que terminarían en una mala asignación de los recursos provenientes del bolsillo de los consumidores. Otras tres principales razones para regular esta modalidad de financiamiento radican en: i) la asimetría de información entre compradores y proveedores, que puede derivar en limitaciones a la soberanía del consumidor y por ello, a las ventajas de la operación libre del mercado; ii) la existencia de bienes públicos cuya oferta no es rentable para proveedores privados, que termina en una subproducción

⁴ Con la expresión “problemas de polizonte” (*free riders*) se alude a situaciones donde los beneficiarios usan el sistema, pero no cumplen cabalmente sus obligaciones con este.

de ellos, como por ejemplo, todo lo referente a prevención en salud; y iii) la inequidad con que opera el mercado al excluir de sus prestaciones a quienes no tienen condiciones de pago.

Por todas estas y otras razones, no cabe esperar que los gastos de bolsillo y la existencia de prestadores privados puedan resolver las brechas existentes de política social. Muy por el contrario, un mercado no regulado puede conducir a serios problemas de “descreme” de la población y acentuar la exclusión de enormes sectores de ella.⁵ Esto no impide que se promueva un espacio para la competencia en la provisión y financiamiento, pero dentro del diseño de una combinación de actores públicos y privados que permita la regulación del mercado de forma apropiada.

En América Latina, la reciente experiencia de privatizar la protección social en salud y pensiones ha derivado en dos claros ejemplos de falta de regulación. Por una parte, el aseguramiento privado en salud en Chile ha acarreado fuertes tendencias al “descreme” de la población frente a alternativas públicas de aseguramiento, lo que implica que sea cual sea la forma como se diseñe la combinación público-privada, resulta fundamental dar espacio a la competencia en el financiamiento y provisión de prestaciones de salud. Por otra parte, en todas las experiencias de provisión de prestaciones sociales de contribuciones definidas (educación, vivienda, previsión) se ha visto que —sin regulación apropiada— las personas con cotizaciones de baja densidad acceden a prestaciones de mala calidad.

3. Familia y financiamiento de la política social

En el contexto de sociedades altamente inequitativas como las latinoamericanas, las familias asumen comportamientos que responden a diferentes estrategias de subsistencia. Sus decisiones sobre fecundidad y tamaño familiar, migración, tamaño y estructura familiar, así como sobre participación en la actividad económica, entre otras decisiones, no responden exclusivamente a los incentivos del mercado, sino que corresponden en gran medida a un complejo conjunto de necesidades y limitaciones impuestas por el contexto en que se desenvuelven. De manera que para abordar la falta de acceso a prestaciones sociales, las familias se organizan para suplirlas, lo que genera una fuerte interacción entre la situación social particular de la familia y su organización para poder vivir bajo esas condiciones.

⁵ Se habla de “descreme” en referencia a situaciones en que las aseguradoras pueden discriminar por riesgos y asegurar a aquellos menos vulnerables, incumpliendo con los objetivos de su diseño.

En las últimas décadas, esto se ha manifestado en cinco tendencias fundamentales: i) un importante incremento de la participación femenina en el mercado laboral, pero, en el caso de las mujeres de hogares pobres, generalmente en trabajos precarios; ii) una notable reducción de la fecundidad y del tamaño familiar; iii) un aumento de los hogares con jefatura femenina y monoparentales; iv) un crecimiento de las familias con adultos mayores; y v) una persistencia del reparto tradicional del trabajo doméstico, con ausencia de economía del cuidado (Arriagada, 2005). Además, en muchos países la migración internacional ha surgido como una fuente insustituible de subsistencia para el grupo familiar, y las remesas se han convertido en parte importante de sus ingresos (CEPAL-SEGIB, 2006). En 2004, se estimaba que el monto de las remesas de los emigrantes a sus familias correspondía, en promedio, a un 2,3% del producto interno bruto (PIB), llegando en casos como el de Haití al 29,1% del PIB.

En la práctica, lo que se observa es que la estructura familiar, lejos de responder a una política explícita hacia las familias, ha reaccionado en ausencia de ella. La participación de la mujer en la actividad económica es actualmente la única forma de sobrevivir. Se observa una mayor presencia de familias monoparentales con mujeres que trabajan, lo que obedece tanto al fenómeno de las migraciones como a la ruptura familiar. El otro cambio relevante es el aumento de familias biparentales con hijos, donde la mujer trabaja.

En síntesis, la familia actúa como una instancia de redistribución y protección de sus miembros, pero en condiciones altamente precarias, debido a la inexistencia de una economía del cuidado y de políticas explícitas focalizadas en ella. Esto se manifiesta en que la necesidad de ingresos ha predominado sobre las restricciones propias de las tareas del hogar y sobre las precarias condiciones de trabajo, traduciéndose en mayores tasas de migración internacional y en un creciente número de familias con mujeres en el mercado laboral. La familia opera como una fuente de financiamiento para la vulnerabilidad social y, en ausencia de políticas explícitas de apoyo, han surgido recientemente programas de transferencias condicionadas (Villatoro, 2004) con los que se procura modificar aquellos comportamientos que van en desmedro del cuidado del hogar y la educación de los hijos.

Sin embargo, los programas actuales no permiten transferir recursos suficientes para abordar los riesgos sociales de estos grupos. Por el contrario, gran parte de las transferencias responden a sistemas contributivos no universales, de los que los grupos vulnerables no forman parte, quedando a merced de políticas de escasa magnitud con financiamiento no contributivo, y cuyas prestaciones no llegan en montos

suficientes. En suma, los cambios en la incidencia de la pobreza entre estos grupos se explican por las variaciones de las tasas de desempleo y de evolución de las remuneraciones reales, que responden sobre todo al ciclo económico (Uthoff y Ruedi, 2005).

D. Necesidad de un nuevo contrato social para el financiamiento

En el actual contexto de inequidad, los mecanismos de financiamiento de la política social no parecen ser apropiados para resolver los problemas sociales. El Estado dispone de recursos insuficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la administración de las prestaciones contributivas tiende a ser excluyente. Por su parte, el mercado ha carecido de un diseño adecuado y debidamente regulado para operar en esta área, y las familias más desprotegidas han debido reaccionar a su situación de vulnerabilidad, antes que responder a políticas proactivas de parte del gobierno.

En el corto y mediano plazo, no se percibe que los actuales desarrollos institucionales y mecanismos de financiamiento sean la forma exclusiva de hacer política social; por el contrario, se requiere de un diseño en que se consideren dos mecanismos de acceso: uno, por la capacidad de pago y otro, por su condición de vulnerabilidad frente a riesgos que la sociedad estima conveniente eliminar. De modo que en el diseño se deberán generar incentivos correctos para sus componentes contributivos y disponer de un mecanismo de solidaridad para implementar subsidios cruzados desde grupos de bajo riesgo a los de alto riesgo y desde grupos de altos ingresos a los de bajos ingresos.

Asimismo, en el sistema de financiamiento se deben abordar desafíos futuros de creciente importancia, y que actualmente se manifiestan en tendencias demográficas que denotan un rápido envejecimiento de la población, cambios epidemiológicos profundos y nuevas estructuras familiares que no se ajustan con la forma en que la política social se ha organizado para enfrentarlas. Por tanto, la sostenibilidad financiera del sistema requiere importantes ejercicios actuariales que garanticen la provisión de financiamiento para hacerse cargo de contingentes pasivos, orientados a grupos cuya vulnerabilidad varía a lo largo del tiempo con respecto a la dinámica del mercado de trabajo, la población, las familias y las finanzas públicas.

En consecuencia, el nuevo pacto social debe orientarse —sobre la base de reglas de responsabilidad fiscal— a fijar umbrales mínimos de prestaciones, comprometiéndose el Estado a garantizar el acceso universal

de la ciudadanía. Ello implica rescatar una agenda de derechos, pero con el debido cuidado de que el imaginario que plantean sus demandas permita distinguir entre derechos explícitos, garantizables y exigibles. Esto nos conduce a la tesis de la gradualidad, de modo que los umbrales sean realistas conforme evolucionan las condiciones para promover el acceso a las prestaciones en la cantidad y con la calidad comprometidas.

Por ende, en el nuevo contrato social hay que ocuparse de diseñar la provisión de prestaciones y su adecuado financiamiento, a fin de garantizar los montos según fuentes y su asignación según objetivos de la política, con sus debidos componentes de solidaridad. Malos diseños de combinación de componentes contributivos y no contributivos de la política social pueden acarrear serios problemas de cobertura y eficiencia, sin alcanzar los logros esperados. De modo que, para asegurar la implementación del grado de solidaridad que la sociedad se impone, el desarrollo institucional requiere de un diseño apropiado que asegure: i) que el Estado disponga de los recursos para sus prestaciones no contributivas; ii) que el mercado actúe en forma eficiente y equitativa bajo la debida autorregulación o regulación de parte del Estado, y iii) que las familias respondan del modo deseado.

En las actuales condiciones, se prevé la necesidad de aumentar el financiamiento no contributivo, incrementando la recaudación, y disminuyendo la evasión/elusión y la reasignación del gasto. Igualmente, donde corresponda, es posible fortalecer el componente solidario entre los sistemas contributivos, a fin de asegurar un umbral mínimo de prestaciones. El propósito es hacer frente a las notables inequidades en el acceso a servicios y prestaciones en las áreas de salud, educación, vivienda y protección social. Para ello, es preciso integrar sistemas contributivos y no contributivos a objeto de evitar que las fallas de mercado generen ineficiencias y aumenten las inequidades mediante la exclusión de beneficiarios de prestaciones con titularidad de derechos exigibles.

Ante la imposibilidad de igualar para todos el nivel y la calidad de las prestaciones, la política social debiera encargarse de umbrales mínimos que la ciudadanía considera pertinentes, y a los que se desea asignar algún grado de solidaridad para promover el acceso a ellos. En una primera instancia, estas prestaciones pueden ser básicas y focalizadas en los sectores más vulnerables, para luego expandirse en calidad y cobertura poblacional. En esta perspectiva, deberán dar cuenta de los desafíos vinculados a los cambios en los perfiles de su población objetivo, como son: la transición demográfica, epidemiológica y tecnológica, que afecta a los riesgos en salud; el envejecimiento y los cambios en las causas de mortalidad y morbilidad, que afectan a los riesgos previsionales; los cambios en las estructuras familiares y en el mercado de trabajo, que

afectan a la economía del cuidado del hogar y la protección social; y los determinantes de la demanda de educación de la población escolar y de viviendas de la población en edades adultas.

Las intervenciones dirigidas a las familias deben balancear dentro de ellas la carga de trabajo que implican las labores del hogar, el trabajo fuera del hogar y la condicionalidad de los programas cuando corresponda; asimismo, deben contribuir a crear capital social y apoyarse en el existente; impulsar un papel proactivo del Estado en la solución de problemas de equidad y eficiencia; asegurar la oferta de prestaciones en el momento, lugar y tiempo necesarios; asegurar mecanismos cuyos incentivos sean apropiados para pasar de prestaciones solidarias a prestaciones contributivas mediante normas de ingreso y salida de los programas solidarios; y adaptar los criterios de elegibilidad a la constante transformación del perfil de las familias vulnerables.

Para orientar el financiamiento de la política social, en el contrato social se reconocen tres dimensiones de los derechos: la ética, que entraña una voluntad política para definir los límites de tolerancia a las implicancias valóricas de una sociedad más equitativa; la procesal, que fija normas sobre la forma de lograr los objetivos; y la de contenidos, que los traduce en programas y proyectos concretos.

E. La reforma previsional chilena

Un ejemplo reciente de revisión de un contrato social es el de la reforma al sistema previsional chileno, impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet. Luego de 25 años de funcionamiento del sistema implantado en 1981 por el régimen militar y ampliamente ponderado por las instituciones internacionales de Bretton Woods y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la ciudadanía llegó al consenso de que el sistema no cumplía con sus objetivos fundamentales y apoyó el programa de gobierno de Bachelet, en que se planteaba reformarlo radicalmente.

En un moderno sistema de consulta ciudadana, el gobierno nominó a un Consejo Asesor, liderado por un experto de confianza de la presidencia, y convocó a 14 especialistas en diferentes áreas ligadas al sistema previsional, incluidos abogados, especialistas en temas de género, mercado de trabajo, mercado financiero y expertos previsionales. Este Consejo se abocó a un período de consultas a la ciudadanía mediante audiencias con sus representantes, para más tarde elaborar una propuesta de reforma que no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia, ni los pronunciamientos que al respecto pudiera adoptar el Congreso Nacional. Asimismo, la participación de representantes de la ciudadanía en las consultas no les impedía participar también en la

discusión de el o los proyectos de reforma previsional que presente el gobierno (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

La propuesta se basa en un nuevo contrato de la seguridad social, que en lo esencial reconstruye el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales, de manera que respondan más adecuadamente a las necesidades y limitaciones de la ciudadanía de cara a los riesgos del envejecimiento, la invalidez y la sobrevivencia, reconociendo nuevos estándares de bienestar a los que se puede acceder y la responsabilidad que es posible exigirle al Estado en su cumplimiento.

Es este contexto, se plantearon tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez; y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo, reproductivo y de cuidado, remunerado o no remunerado. Para ello, se refuerza el carácter contributivo del sistema sobre la base de la capacidad económica, pero también se responsabiliza a los administradores del sistema, a los empleadores y al Estado como garantes de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

Desde la perspectiva del financiamiento, se fortalece la estructura que sostiene los derechos y las obligaciones del sistema reformado, mediante la complementariedad de diversos mecanismos financieros, contributivos y no contributivos. Como parte integral del sistema, se propone un pilar solidario integrado, al que se accede por derecho ciudadano, y limitaciones económicas en la vejez; se fortalece el pilar contributivo, premiando cualquier esfuerzo adicional y sin establecer períodos mínimos de contribución; se desarrolla un pilar voluntario y se asegura la consistencia entre todos ellos.

En respuesta a estudios donde se señala que en el anterior sistema, basado en contribuciones definidas, se dejaba a un alto porcentaje de afiliados sin condiciones para ser elegibles a garantías mínimas, pero en situación de pobreza en la vejez y, por ende, a cargo del Estado, el Consejo estimó necesario reconocer el carácter mixto del financiamiento de la prestaciones en la vejez y proponer un sistema previsional capaz de equilibrar e integrar sus distintos componentes. Esto significa que en lugar de privilegiar un régimen de pensiones por sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, debe estructurarse un sistema sobre la base de tres pilares complementarios e integrados: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Este sistema debe ser capaz de universalizar las prestaciones bajo una estructura que defina derechos y obligaciones. En lo esencial, no obstante, la propuesta se centra en el diseño de los diferentes componentes de su financiamiento que aseguren solvencia, eficiencia y equidad.

Bibliografía

- Arriagada Irma (2005), "Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294/SES.31/3), Santiago de Chile.
- _____ (2006b), *Panorama social de América Latina*, 2005 (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- _____ (1999), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024), Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2006), *Espacios iberoamericanos* (LC/G.2328), Santiago de Chile.
- Chile, Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la previsión en Chile*, Santiago de Chile.
- Uthoff, Andras (2006), "Brechas del estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago de Chile.
- Uthoff, Andras y Nora Ruedi (2005), "Protección social en las familias: un análisis a partir de las encuestas de hogares", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Villatoro, Pablo (2004), "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", *serie Políticas sociales*, N° 87 (LC/G.2133-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.62.

Capítulo XV

La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile Solidario

Claudia Serrano¹

Introducción

En este artículo se abordan tres temas: primero, el marco conceptual de las políticas sociales. Luego, la discusión de los temas de familia desde la perspectiva de los desafíos actuales en materia de desarrollo social y el rol del Estado, con referencia a los conceptos de políticas de vida de Giddens y de políticas del ciclo de vida de Gosta Esping-Andersen. Finalmente, se comentan tópicos sobre familia en el caso del Programa Puente y se debaten desafíos para las políticas de superación de la pobreza.

Sobre la base de la experiencia de un equipo de consultores en distintas evaluaciones cualitativas del Programa Puente – Chile Solidario, se presenta una reflexión acerca de los alcances, bondades y dificultades de operar con la unidad familia en programas focalizados de superación de la pobreza. Para poder calibrar y poner en contexto esta reflexión, se toma como punto de partida la definición teórico-política de las políticas sociales.

¹ Socióloga, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior de Chile.

A. Definiciones conceptuales

La política social es la acción organizada del Estado en materia social. Comprende el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionados por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política (Herrera y Castón, 2003).

La política social cumple cuatro funciones distintas y complementarias: protección, bienestar, realización de los derechos de ciudadanía y cohesión social. Demás está señalar que es en el conjunto de las políticas donde se debe dar cuenta de la complementariedad de funciones. Los programas o iniciativas específicas bien pueden enfatizar algunas de las funciones y no otras. Sin embargo, la visión de conjunto es central para confiar en que se está contribuyendo a un propósito de política que trasciende a las intervenciones concretas. A la vez, esta visión es crucial porque debiera impedir que en las líneas específicas de trabajo –al cumplir con su particular cometido– se ignore, contravenga o distorsione alguna de las otras funciones de las políticas sociales.

1. Protección y bienestar social

El papel y la repercusión de la política social suelen categorizarse en orden a dos grandes áreas: su carácter asistencial o protector y su aspecto integrador, promocional y de ciudadanía, categorías que a menudo se presentan o se analizan en oposición, pues la experiencia indica que al poner el acento en un aspecto se va en desmedro del otro. Sin embargo, esta debiera ser una falsa dicotomía si se toman en cuenta las funciones complementarias y mutuamente condicionadas de la política social, en el entendido de que las funciones no son objetivos ni metas, sino ámbitos en los que la política social contribuye a la construcción de un perfil de sociedad. Estas funciones son las de asistencia y protección social; promoción del bienestar; y realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos campos de acción redundan en una cuarta función que se refiere a la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. A continuación se desarrollan estas ideas.

a) Asistencia y protección social

Las primeras acciones que cabe consignar como constitutivas de una labor sistemática del Estado en materia social se realizan en Europa y América en los primeros años del siglo XX y se orientan a otorgar protección social al mundo obrero en un contexto de acelerados procesos

de industrialización, urbanización y expansión del modo de vida urbano. La idea era instalar mecanismos que aseguraran contra situaciones de riesgo y períodos no productivos (vejez, accidentes del trabajo), y establecieran normas en la relación laboral: horas de faena, derechos laborales, períodos de descanso, y otras. La tarea era asumida como sociedad en su conjunto mediante mecanismos de recaudación solidaria de recursos y regímenes de reparto universal. Así, la protección social asume la forma de derechos laborales (Rosanvallon, 1995; Castel, 1997).

Con el tiempo, la protección social se torna más compleja y se relaciona con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen ciertos estándares mínimos de inserción social a la población de menores ingresos. Estas prestaciones suelen ser monetarias y pueden ser regulares, operando bajo la forma de bonos mensuales o esporádicos en respuesta a las necesidades y demandas de personas y familias. También se ofrece asistencia social en especies: medicamentos, paquetes de alimentación, materiales de construcción, entre otros.

En la literatura actualizada sobre estos temas, particularmente la emanada del Banco Mundial, se está proponiendo un nuevo concepto de protección social vinculado a la labor del Estado para apoyar a las personas que presentan vulnerabilidad y riesgo de quiebre de ingreso, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos, se establece que la protección está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas (distintas a las atenciones regulares de los servicios sociales básicos).

Para muchos autores, la protección social es el asunto primordial de la política social, pues responde a necesidades básicas de las que debe hacerse cargo, garantizando niveles dignos de vida entre la población más carenciada. Sin embargo, justamente por atender asuntos tan básicos, no debe ser entendida como “la” política social, sino como una de sus funciones principales, pues hasta aquí, la política social no asumiría sino un rol reparador de los desajustes que genera la acción del mercado, dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades.

b) La promoción del bienestar

El concepto de bienestar en la política social es de antigua data y llegó a tipificar un modelo de acción estatal: el Estado de bienestar, entendiendo por tal a un Estado europeo que se hacía cargo de la generación de oportunidades por la vía de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud, que se distribuían en forma universal. En Chile, aunque con muchas más limitaciones, se avanzó en similar sentido, poniendo énfasis además en asuntos de

equipamiento básico y habilitación urbana, pero postergando aspectos centrales vinculados a los derechos del trabajo (seguro de cesantía, por ejemplo). El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades mediante la educación, la capacitación, el empleo y la salud, los grandes temas de los años sesenta, y se relaciona sobre todo con la acción de la política sectorial en estos ámbitos.

La función de promoción del bienestar tuvo períodos de notable expansión en los años sesenta, para luego verse agudamente cuestionada por la llamada crisis del Estado de bienestar, que condujo a la instalación del modelo liberal en que se enfatizó la función de asistencia y protección de la política social, desechando las ideas de integración social y expansión de oportunidades.

Sin embargo, con el tiempo, el concepto de bienestar se ha ido renovando y planteando nuevos requerimientos en materia social, en el contexto de una sociedad global de creciente complejidad. Si en el pasado el bienestar se relacionaba con oportunidades, acceso y cobertura de los servicios sociales, actualmente surgen nuevos temas vinculados a: i) calidad de los servicios; ii) atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables; iii) cogestión y colaboración entre gestores sociales y beneficiarios mediante diversas formas de organización; y iv) incorporación creciente del concepto de derechos sociales de ciudadanía. De esta forma, las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales mediante servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualdad de oportunidades sociales.

Como se puede apreciar, dos elementos diferencian a las nociones de protección y bienestar. El primero se refiere al carácter reparador vinculado a la protección *versus* el carácter integrador ligado al término bienestar. El segundo, propio de la agenda social más contemporánea, concierne a la incorporación de los derechos de ciudadanía. En estricto rigor, las políticas de protección y asistencia no se han concebido históricamente como políticas centradas en la idea de derechos. Solo recientemente, el Banco Mundial y otros autores sugieren una relectura del concepto de derechos, vinculándolo a la idea de brechas, umbrales o ámbitos de vulnerabilidad social que requieren enfrentarse desde una perspectiva de derechos de inclusión. Sin embargo, la idea de derechos, encarnada en la ciudadanía, no se cumple cuando se definen líneas o brechas, sino cuando hay participación ciudadana y experiencia vital en torno de los conceptos de derechos y responsabilidades.

c) La realización de los derechos sociales de ciudadanía

La temática de los derechos no es nueva en la agenda social. Ya desde los años cincuenta, a partir de los escritos de Marshall, se viene planteando la idea de los derechos sociales como ámbito ineludible de la acción social de los gobiernos. En el análisis se argumentaba de forma lineal: si el siglo XVIII fue de los derechos civiles y el XIX de los derechos políticos, el siglo XX era el siglo de los derechos sociales, entendiéndose que los derechos civiles y políticos ya habían sido alcanzados. Sin embargo, en los años noventa –con una economía global plenamente instalada, que genera persistentes problemas de exclusión y teniendo en la memoria histórica los dilemas pasados en el contexto de severos períodos de ajuste económico que generaron crisis sociales y procesos de dictadura y represión– la temática de los derechos humanos surge nuevamente desde sus postulados más esenciales: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo y a condiciones mínimas de decoro y dignidad.²

Así, la política social contemporánea se relaciona con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía (Herrera y Castón, 2003), lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado, que son públicos y conocidos y, por lo tanto, objeto de control ciudadano. La delimitación de aquello que será enunciado como ámbito de derechos y el cómo la sociedad llega a establecer estas definiciones es un asunto importante, tanto en la forma como en el contenido. La forma alude a una relación de diálogo donde distintas fuerzas sociales interactúan para definir las materias del bienestar. Esta forma de operar no está instalada en la memoria de los agentes públicos. Más bien, el procedimiento conocido de la gestión pública es el de una lógica centralizada, vertical y jerárquica, con mucho Estado y poca sociedad. Incorporar la dimensión de la ciudadanía para tematizar socialmente qué materias son objeto de derecho y ampliar la gestión desde la esfera institucional a la social, es clave en una política social en que se acoge la dimensión del bienestar.

² La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se había firmado en 1948 al término de la segunda guerra mundial, comienza a ser una herramienta inspiradora de nuevos acuerdos internacionales sobre los derechos sociales de distintos segmentos de la población: mujeres, infancia, indígenas, y otros.

d) Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica³

La política social no es solo la respuesta estatal a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad social, sino también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración en una comunidad sociopolítica. Como escribe Bourdieu (2001), la política social está en la “cabeza de las personas” y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración, que apelan a valores compartidos y contruidos socialmente aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad. La lógica del mercado no contribuye a instalar este sentimiento. Tampoco el Estado, cuando al amparo de un enfoque liberal, rompe con la idea de promover el bienestar. En la sociedad global, los sujetos actúan en diferentes subsistemas funcionales que coexisten sin necesitarse y sin conformar un todo incluyente. La economía, la política y la sociedad dejan de actuar en un campo común y son los sujetos quienes experimentan los tirones y desgarros, sobre todo los más pobres y vulnerables y menos “competitivos”. La política social tiene, por tanto, una función político-cívica fundamental que se compone y se nutre de las funciones mencionadas de protección, bienestar y ciudadanía, y que construye cohesión social, vale decir, la idea y el sentimiento de integrar un colectivo que comparte derroteros como sociedad.

2. Políticas de familia

En la literatura se están aportando nuevos conceptos y nudos de discusión a la preocupación por la cohesión social, el rol público en materia social y el sentido de los términos desarrollo y bienestar. La familia aparece no solo como unidad de intervención en políticas sociales, sino como unidad de diseño y concepción de la agenda social de los países. Dos campos teóricos son clave en esta materia: la idea de políticas de vida de Giddens y la idea de la política del ciclo vital de Esping-Andersen.

a) Políticas de vida

Este es un concepto acuñado por Giddens (1994; 2003) a partir de las “políticas de la tercera vía”, que el autor propone a mediados de los años noventa. Estas políticas, señala, son las que deben ayudar

³ Concepto tomado de Lechner (2002).

a los ciudadanos a navegar en el contexto de la globalización y las transformaciones en la vida personal y social. Ellas apuntan a una nueva relación entre el individuo y la comunidad en la perspectiva de una redefinición de derechos y obligaciones.⁴

Giddens habla de la sociedad del riesgo, donde el individuo debe maniobrar en un equilibrio complejo entre individualidad y solidaridad para lograr desarrollar su vida. En medio de este dilema sitúa a la familia, unidad que debe ser capaz de generar mecanismos de confianza social sobre la base de deberes y obligaciones de las personas, y no solo de los Estados. Habla de la familia democrática, con equidad emocional y sexual, derechos y deberes recíprocos, co-paternidad, autoridad negociada frente a los hijos, y otros aspectos. Junto con estas ideas, desarrolla el término “políticas de vida”, en referencia a la forma y los estilos en que las personas quieren vivir, a los arreglos personales y familiares y a las necesidades de las personas y las familias para lograr una vida mejor.

Más adelante, recogiendo críticas a sus postulados originales, Giddens (2003) desarrolla la idea de un Estado garante (*ensuring state*), que debe empoderar a los ciudadanos para que desarrollen sus vidas, reconociendo que el Estado tiene obligaciones de cuidado y protección de las personas y que algunas de estas obligaciones deben proveerse en términos de garantías. En esta línea, profundiza en el concepto de políticas de vida —políticas que acojan a las familias y las personas a lo largo del ciclo vital— y plantea nuevas perspectivas de política en el área del bienestar.

Es importante tener en cuenta que en el pensamiento de Giddens siempre está presente la idea de un sujeto reflexivo, por lo que sus propuestas de política no implican un margen estrecho de política de familia que simplemente actúe en las brechas. Este autor se propone apoyar el curso de vida de las familias por medio del cuidado infantil, el empleo de la mujer, los empleos flexibles y las políticas de segunda oportunidad para los trabajadores. La idea es permitir y facilitar que las familias tengan acceso a mecanismos de protección, entendidos estos como garantías (derechos) y, a la vez, a mecanismos de apoyo y oportunidades para que puedan realizar sus estilos de vida que se expresan en arreglos valóricos, emocionales y domésticos.

⁴ El planteamiento de las políticas de la “tercera vía” recibió numerosas críticas, la mayoría provenientes de sectores que enjuician al liberalismo y que objetan las posturas de Giddens: autorresponsabilidad individual, colaboración de la sociedad civil organizada en una línea de cogestión con las tareas del Estado, un acomodo o ajuste frente a la receta liberal que reduce el ámbito público y potencia el rol del mercado en la asignación de los recursos.

b) Política de familia/política del ciclo de vida

Esping-Andersen (2003) critica la “tercera vía” de Giddens (2003) porque dicho autor, a su juicio, luego de situarse en un plano relativamente amistoso frente al liberalismo y el protagonismo del mercado y proponer atractivas ideas en torno del concepto de corresponsabilidad de las personas, no avanza en lo concreto con propuestas específicas de un nuevo modelo de bienestar que se adecúe a los tiempos de riesgo e incertidumbre que tan bien desarrolla en sus escritos.

El contexto en que Esping-Andersen escribe puede resumirse de la siguiente forma: cambios demográficos, caída en la fertilidad, aumento del número de ancianos, incorporación de la mujer al mercado laboral y otros fenómenos que afectan a la estructura de la seguridad social. La inseguridad y precarización del empleo incrementan los riesgos y la vulnerabilidad de las familias. Por ello, afirma, la materia de lo social se ha transformado, lo que obliga al Estado de bienestar a diseñar una nueva estructura para la provisión social, generando instituciones con mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

Esping-Andersen propone el concepto de políticas sociales de anticipación y del ciclo de vida. La idea es apoyar a las familias a lo largo de la vida, entendiendo que la sociedad actual presenta más amenazas que en el pasado. La política social debe apoyar a las personas dándoles más elementos para defenderse en el mercado y, a la vez, entregarles seguridad cuando el mercado no puede operar. Agrega que es tiempo de asumir los profundos cambios de la sociedad y proponer medidas y políticas “amistosas para las mujeres”, dando un salto desde un modelo de bienestar centrado en el trabajador hombre-jefe de hogar, que inspiró a la seguridad social del siglo pasado, a uno centrado en la familia.

¿Cuál es entonces el desafío? Entender la política social como una inversión, desarrollar políticas de familia y enfrentar el mayor riesgo y vulnerabilidad invirtiendo hoy para tener resultados mañana (de ahí lo de anticipación). La política social debe resolver las necesidades sociales de seguridad y protección y, al mismo tiempo, apuntar a fortalecer la autonomía y productividad de las personas y familias pensando especialmente en el futuro. También debe responder a las necesidades del ciclo vital, poniendo énfasis en la doble dimensión: protección, seguridad e inversión en el presente para un mejor desempeño en el mercado en el futuro. Todo esto en un contexto de incertidumbre y riesgo social, propio de nuestra época.

Las áreas a cubrir por las políticas de familia son: i) invertir en la infancia: expandir el derecho universal a una atención preescolar de calidad; distribuir subsidios para cuidado infantil; ii) promover el empleo de

las madres, facilitando los servicios de cuidado infantil; iii) compatibilizar el trabajo profesional y la formación de la familia, lo que lleva a considerar políticas de empleo y vivienda; y iv) entregar garantías de seguridad social en la vejez, actualizando un pacto de solidaridad intergeneracional.

Esping-Andersen otorga gran prioridad a la infancia. Señala que entregar capacidades tempranas habilita para mejores desempeños futuros y entiende que estas medidas ligan aspectos sociales y aspectos de productividad del futuro trabajador. También se detiene en el papel de la familia como instancia generadora de bienestar y en el rol de la mujer en estas materias (después haber recibido e incorporado severas críticas del mundo feminista a sus primeros escritos). Por ello, su propuesta hacia el futuro reconoce como un ámbito preponderante el eje mujer-trabajo-cuidado infantil.

B. Programa Puente – Chile Solidario

Chile Solidario se focaliza en familias en situación de indigencia, que corresponden al 6% de las familias chilenas según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (CASEN), del año 2000. El universo total es de 250.000 familias. Se propone sacar a las familias de su condición de indigencia y, a la vez, consolidar una red de protección social que permita mejorar las oportunidades de aseguramiento de las familias pobres expuestas a grados crecientes de vulnerabilidad.

Chile Solidario no se define como un programa, sino como un sistema de protección social. Su objetivo general es “mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (MIDEPLAN, 2002).

La propuesta del sistema es apoyar a la familia para satisfacer las condiciones mínimas requeridas, a fin de que a futuro sus integrantes tengan oportunidades reales de mejorar su nivel de vida. Para lograrlo, se procura mejorar la organización y coordinación de las prestaciones públicas de acuerdo con las necesidades específicas de cada familia y se realiza un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas.

Para Chile Solidario, la inserción social se juega en la satisfacción de siete pilares básicos que, a su vez, se “operacionalizan” en 53 mínimos a cumplir. Los pilares son: salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación (véase el recuadro XV.1).

Recuadro XV.1
DIMENSIONES DEL PROGRAMA PUENTE

Dimensión salud

Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud (disponen de credencial o certificado de inscripción).

Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar realizado el control que corresponde).

Que los(as) niños (as) de seis años o menos de edad tengan sus vacunas al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día la última vacuna que corresponda).

Que los(as) niños (as) de seis años o menos de edad tengan sus controles de salud al día, según normas del Ministerio de Salud (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que las mujeres de 35 años y más de edad tengan el Papanicolau al día.

Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica se encuentren bajo control médico en el centro que corresponda (al egreso debe estar al día el último control que corresponda).

Que los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos conocen las alternativas y se están incorporando).

Que los miembros de la familia estén informados en temas de la salud y el autocuidado.

Dimensión educación

Que los niños y niñas de edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos (si no hay vacantes disponibles, al menos estén inscritos y postulando).

Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños (as) menores de 6 años de edad se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos estén inscritos y postulando).

Que los niños de hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional (en el caso de deserción, que se encuentren en un proceso de reingreso al sistema escolar).

Que los niños (as) que asisten a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda.

Que los niños mayores de 12 años de edad sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura).

Que el o los niños (as) con discapacidad que estén en condición de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial (si no hay vacantes disponibles, al menos inscritos y postulando).

Que exista un adulto responsable de la educación del niño (a) acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela (al egreso haya asistido a la última reunión de apoderados correspondiente).

Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable con respecto a la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.

Continúa

Recuadro XV.1 (continuación)

Que los adultos sepan leer y escribir (al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas si tienen disposición a hacerlo)

Dimensión habitabilidad

Que la familia tenga una situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda en que habitan.

Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.

Que cuente con agua no contaminada.

Que cuente con un sistema de energía adecuado.

Que cuente con un sistema de eliminación de excretas adecuado.

Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.

Que la vivienda cuente con al menos dos piezas habitables.

Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas).

Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos sus miembros).

Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.

Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.

Que la familia acceda al subsidio de pago al consumo de agua potable, si corresponde.

Dimensión trabajo

Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.

Que ningún niño (a) menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.

Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

Dimensión ingresos

Que los miembros de las familias que tengan derechos SUF (subsidio único familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).

Que los miembros de la familia que tengan derecho a asignación familiar, la obtengan.

Que los miembros de las familias que tengan derecho a Pensión Asistencial (PASIS), la obtengan (al menos se encuentren postulando).

Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia.

Que la familia cuente con un presupuesto organizado en relación con sus recursos y necesidades prioritarias.

Dimensión dinámica familiar

Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horario y prácticas para la recreación.

Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.

Que existan normas claras de convivencia en el interior de la familia.

Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo con la edad de cada uno de ellos.

Continúa

 Recuadro XV.1 (continuación)

Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros de adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).

Que en caso de que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conozcan las alternativas y estén en proceso de integrarse).

Que la familia que tiene interno a un niño (a) en algún sistema de protección, lo visite regularmente.

Que la familia que tiene algún(a) joven privado(a) de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

Dimensión identificación

Que todos los miembros de la familia se encuentren inscritos en el registro civil.

Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.

Que la familia tenga ficha CAS vigente a la fecha de egreso, en la Municipalidad de su domicilio.

Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día.

Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.

Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad la tengan certificada por la COMPIN y estén en el Registro Nacional de la Discapacidad.

Fuente: Programa Puente (www.programapuerto.cl).

En el sistema se combinan componentes asistenciales y promocionales que se estructuran en cuatro componentes:

- **Componente de apoyo psicosocial:** acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico durante un período de 24 meses, a través de un plan de visitas periódicas en cada domicilio. Su gestión es coordinada por el Programa Puente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- **Bono de Protección a la Familia:** beneficio vinculado al cumplimiento de los términos del contrato familiar que se firma con cada familia; es entregado a la mujer jefa de familia o a la pareja del jefe de familia, en montos decrecientes durante los 24 meses de su participación.
- **Subsidios monetarios garantizados:** se otorga acceso a la red de subsidios monetarios y no monetarios, subsidio maternal, único familiar, de vejez o invalidez, y alimentación escolar.

- Acceso preferente a programas de promoción social, tales como capacitación laboral, nivelación de estudios, rehabilitación de drogas, prevención de violencia intrafamiliar, entre otros.

Mediante el sistema Chile Solidario se intenta pasar de un modelo de ventanilla que recibe demandas a uno en que el Estado identifica a las familias más necesitadas y las invita a participar. Se procura superar la dispersión y superposición de distintas lógicas de focalización y gestión con que operan tradicionalmente las políticas sociales, y pasar a un modelo de articulación entre prestaciones, que debe responder en forma sistémica e integrada para lograr un acceso garantizado en tanto derecho. También se procura romper la lógica pasiva de sujetos receptores de los beneficios, asegurando el compromiso de la familia de orientar sus conductas al mejoramiento de su situación, de modo que el sistema opera a través de una estructura de incentivos que promueve el esfuerzo de la familia.

Chile Solidario es un sistema centralizado cuyo diseño e implementación es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En lo que concierne al Programa Puente, cuenta con el apoyo del FOSIS y de otros ministerios y servicios públicos con los que acuerda convenios de colaboración que dan acceso preferente a sus programas y beneficios a familias de Chile Solidario. El programa define un convenio con cada municipalidad. En el interior de cada municipio se conforma la Unidad de Intervención Familiar (UIF), que acoge y organiza el trabajo de los apoyos familiares que trabajan en cada comuna con las familias asignadas.

1. Notas sobre familia en Chile Solidario

Considerando el marco conceptual desarrollado hasta aquí, se presentarán apuntes de interés sobre Chile Solidario, tratando de indagar la forma en que este sistema toma en cuenta y responde a las funciones de la política social y a las nuevas demandas de políticas de familia.

a) Desde la perspectiva de las funciones de la política social

Protección social

Chile Solidario se enmarca en el enfoque de protección social propuesto por el Banco Mundial.⁵ Su foco está puesto en el ámbito de la protección mediante estrategias cuya energía se centra en el

⁵ Sobre este enfoque, véanse Holzmann y Jorgensen (2000); Hicks y Wodon (2001).

componente asistencial relacionado con la solución de carencias urgentes; entre ellas, el bono que reciben las familias para incrementar ingresos y consumo. Este sistema se basa en la idea de insertar a la familia en una red de protección que recorre distintos campos de la política social, expresados en los siete pilares básicos ya mencionados.

Bienestar social

La función de bienestar social ligada al acceso a mayores oportunidades y a la generación de capacidades se encuentra desperfilada en el sistema. Este es un aspecto no solo de su diseño orientado a generar una red de protección, sino también una restricción que está presente en la realidad vital de las familias, marcada por severas carencias en diversos planos de la vida material y no material. Las familias participantes de Chile Solidario demandan soluciones específicas en torno de necesidades apremiantes. La lógica de la carencia se impone sobre la lógica de la promoción y el desarrollo social. Es así que el sistema no abre espacios de desarrollo comunitario o de “asociatividad” que tiendan a la generación de redes sociales horizontales.

Derechos sociales y ciudadanía

En el sistema se aborda el tratamiento de los derechos sociales de una manera particular: se instala el concepto de mínimos sociales, que se relacionan con la idea de derechos mínimos de la sobrevivencia. Respecto de este punto caben tres comentarios.

Primero: explicitar una definición de mínimos compromete a la sociedad y a la política social, ya que opera como un compromiso respecto de umbrales de satisfacción básicos para la superación de la extrema pobreza.

Segundo: en el abanico de mínimos que se define en Chile Solidario, se incluye al conjunto de los miembros de la familia, de modo que constituye una mirada sobre el ciclo de vida y las vulnerabilidades que los miembros de la familia sufren en distintos momentos de ese ciclo.

Tercero: la definición de mínimos presenta un aspecto claramente positivo y uno menos positivo. Desde el aspecto positivo, según se ha mencionado, los mínimos pueden entenderse como parte del léxico de los derechos de ciudadanía. Desde el aspecto menos positivo, ellos pueden operar como

simples mínimos de cobertura que sitúen la atención en pisos mínimos y no en los techos a los que corresponde aspirar.

El componente político cívico

En relación con la función de cohesión social y de aporte de la política social a la elaboración de un sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional, cabe hacer nuevamente tres comentarios:

Primero: Chile Solidario tiene un atributo particular, va en busca de familias “descolgadas” de las redes de protección. De esta forma, contribuye a instalar en ellas el sentimiento de formar parte de una comunidad que las reconoce y apoya, que se hace cargo de su condición de vida y puede impulsar iniciativas al respecto.

Segundo: el tratamiento aislado e individualizante de la propia gestión del sistema, que acoge a la familia sin considerar el entorno social en que está inserta, no contribuye, sin embargo, a problematizar los asuntos de interés colectivo, no vincula a las familias con su medio y no instala diálogos ni relaciones sociales de cooperación o compromiso cívico. Tratar a familias y personas desvinculadas de su entorno opera en contra de la elaboración ciudadana del interés y el compromiso cívico y tiende al asistencialismo y la dependencia.

Tercero: el sistema establece contraprestaciones, lo que alude a la corresponsabilidad de las familias y el Estado, pero no es del caso afirmar que el acceso a la escuela y el consultorio son una nueva puerta que se abre para ellas, pues en Chile es amplia y masiva la participación en los servicios sociales de educación y salud. Entonces, queda un saldo a favor al instalar la idea de corresponsabilidad, pero esta idea no puede entenderse como un mecanismo que permite construir una relación que antes no existía entre las familias y las ofertas públicas.

b) Desde la perspectiva de políticas de familia

El promotor(a) tiene delante al grupo familiar

El papel del apoyo familiar es clave para concebir que el programa acoja las necesidades sociales de toda la familia. El o la promotora tiene delante al grupo familiar y puede, junto con ellos, trazar el plan de trabajo a recorrer para configurar la estrategia de protección apropiada en cada caso.

La labor del apoyo familiar es uno de los componentes de Chile Solidario, aquel que construye el enlace con la familia. Está a cargo del FOSIS, que lo ejecuta a través del Programa Puente. Los apoyos familiares dan vida al componente “apoyo psicosocial”. En el Puente se seleccionan las familias de acuerdo con su puntaje CAS.⁶ Se invita al conjunto de la familia a participar en el programa y se trabaja con la meta de apoyarla en el cumplimiento de un conjunto de 53 mínimos y de establecer los enlaces que correspondan con la red pública para configurar la idea de una red de protección social. Mediante los mínimos se abordan necesidades sociales de las personas en los distintos momentos de sus ciclos vitales.

El concepto de familia se expresa en los mínimos

¿Cómo se da el trabajo con la familia? ¿De qué forma se acoge la dimensión familia en la labor del Programa Puente? En la práctica y salvo excepciones, la idea de familia se verifica en la plantilla de los mínimos, pues en ellos se recorren las necesidades de todo el grupo familiar en sus distintos momentos del ciclo vital. La familia no es la unidad operativa en el trabajo práctico del programa, pues en este no se logra actuar sobre la dinámica familiar —debido a problemas de tiempo, recursos, capacidades técnicas, y otros—, aun cuando este es uno de los siete pilares del sistema Chile Solidario. Su foco consiste entonces en verificar la situación vital de todos los miembros de la familia y poner en acción la red pública en lo que corresponda.

Familia es, en la práctica, la mujer

En la práctica, la idea de familia como enlace con el programa no es otra que la mujer, madre o jefa de hogar, que opera como interlocutora para todos sus efectos. Así lo entienden los apoyos familiares, la propia mujer y su grupo familiar. Incluso, tanto hombres como mujeres que participan en el programa consideran que el bono familiar es una especie de retribución a la mujer en su rol de captadora y administradora de los recursos que logra obtener del Estado y del municipio.

La familia en su entorno extenso

En el programa se define familia como familia nuclear y se “operacionaliza” como una pareja o matrimonio, o un adulto con

⁶ Este puntaje dice relación con un cuestionario de caracterización socioeconómica que aplican las municipalidades y que combina variables referidas al grupo familiar, como ingreso, vivienda y equipamiento.

hijos. Este núcleo es tratado como una familia, recibe bono y los distintos beneficios que ofrece el sistema.

Cuando, en un contexto de mucha proximidad (allegamiento, vivienda contigua), la familia se instala con lógica de familia extensa, el programa no tiene elementos para apoyar a ese grupo más numeroso, ni para tomar en cuenta las relaciones significativas que se desarrollan en su interior. Al focalizarse rígidamente en la familia nuclear, omite vínculos o interacciones que escapen al “núcleo familiar”; por ejemplo, relaciones con otras familias dentro de la misma casa, con vecinos u organizaciones tales como comités de allegados o juntas de vecinos. Al omitir estas relaciones, muchas veces se rompen lógicas colectivas de solidaridad y se instalan otras de competencia y rivalidad por recursos.

Familia = jefe de hogar

Cuando se afirma que los programas se focalizan en la familia, dependiendo del programa de que se trate, se tiene en mente a un sujeto, hombre o mujer, que actúa como titular de esa familia para los efectos del programa social en cuestión. En algunos casos, será la mujer jefa de hogar, cuando se trata de programas de corte social. En otros, será el jefe de hogar hombre, cuando se trata de programas sociales orientados a lo productivo. En estos casos, si bien con la unidad de trabajo “familia” se pretende dar cuenta de un enfoque integral, en la práctica existe el riesgo de que este postulado se vea reducido al criterio y opinión de un solo integrante del hogar.

El enfoque familiar corre el riesgo de ser asumido conservadoramente, es decir, obviando la raíz estructural de los problemas que aquejan a la familia, “invisibilizando” a todos sus miembros y reafirmando los estereotipos de género que tensionan las relaciones en la pareja. Esto último se refiere a recargar a las mujeres con más preocupaciones sociales, quitándoles a los hombres la posibilidad de asumir esos roles; y también a recargar a los hombres con más preocupaciones productivas, que reproducen su rol de proveedor, quitándoles a las mujeres la oportunidad de participar en este campo.

c) Pensando en políticas de familia

Las políticas de familia deben entenderse desde dos puntos de vista. Por una parte, hay que tener en mente el sentido y propósito global de la política. Por otra, deben considerarse los asuntos prácticos y concretos de la forma de operar de las políticas. Que existan o se fomenten políticas de familia no es sinónimo de la idea de trabajar con la unidad familiar de intervención en programas sociales. Una cosa es

imaginar las políticas al servicio de las familias, otra definir líneas de acción que operen con el núcleo familiar en su conjunto. Es necesario pensar en los desafíos vinculados a las dos instancias.

La familia como eje de orientación de la política social

Considerar las políticas de familia en el diseño de las políticas públicas implica reemplazar el antiguo enfoque —en el siglo pasado, este enfoque en torno del hombre trabajador jefe de hogar dio origen al modelo de bienestar—, dados los grandes cambios que se han producido en el nivel planetario. Siguiendo a Esping-Andersen, el nuevo enfoque debe hacerse cargo de:

- i) Conducir la política social hacia un enfoque de familia amistoso con las mujeres, que procure complementariedad entre lo doméstico y lo laboral.
- ii) Poner el acento en el ciclo vital, con una mirada anticipatoria: pensando en que la inversión de hoy —por ejemplo, en cuidado infantil— es una respuesta en el futuro a exigencias de autonomía, productividad y capacidad de desenvolverse en el mercado.
- iii) Prestar atención especial a las necesidades de las mujeres, pivotes de la reproducción social en la familia, y diseñar políticas tendientes a apoyar su inserción en el mercado laboral y a promover la complementariedad de roles domésticos y productivos mediante medidas y políticas de conciliación que incluyan a hombres y mujeres.

La familia como unidad de intervención de políticas sociales en el sistema Chile Solidario

En el plano concreto de la intervención de las políticas sociales, el desafío es llegar a la familia como grupo humano, no a uno de sus miembros, interviniendo en la dinámica familiar. Para ello es necesario reconocer la complejidad de los problemas de los grupos familiares, incorporar los aspectos psicosociales que están presentes y tener en cuenta la realidad social en la que están insertos. Ayudan a este proceso:

- i) Validar la idea y el trabajo que se ha desarrollado en torno del concepto de mínimos sociales que recorren todo el ciclo vital del grupo familiar.
- ii) Validar la figura del promotor o enlace, que permite establecer el puente entre la familia como núcleo y la red de protección social, fortaleciendo su cometido como agente de apoyo psicosocial de las familias.

- iii) Entender y trabajar con la familia inserta en su medio social.
- iv) Ligar enfoques de protección con enfoques vinculados a la idea de bienestar, generación de capacidades y fortalecimiento del capital social.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (2001), *Contrefeux II*, París, Liber-raisons d'agir.
- Castel, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Esping-Andersen, G. (2003), "Against social inheritance", *Progressive Futures, New Ideas for the Centre-Left*, A. Giddens y otros, Londres, Policy Network.
- Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- Giddens, A. y otros (2003), *Progressive Futures, New Ideas for the Centre-Left*, Londres, Policy Network.
- Herrera, M. y P. Castón (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- Hicks, N. y Q. Wodon (2001), "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (2000), "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2002), *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*, Santiago de Chile.
- Rosanvallon, P. (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado provincia*, Buenos Aires, Manantial.

Capítulo XVI

La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México

Cecilia Loría¹

Introducción

En el pensamiento sociológico han ocurrido infinidad de debates sobre el papel del Estado en relación con las familias. Las opiniones al respecto son diversas y hasta contradictorias. Para algunos, la familia ha sido reconocida conceptualmente como el espacio privado por excelencia. Manoni presenta a la familia como “una institución esencialmente replegada a sí misma” que “marginada del mundo por naturaleza, desconfía de todo aquello que no forma parte de ella, se encierra mezquinamente en sus pequeños problemas, desdichas e intereses” (Snyders, 198, p. 141). Una de las consideraciones que sostienen este pensamiento es el derecho a la “privacidad de la vida familiar” y con él, el nivel de autonomía de que debe gozar frente a los agentes públicos. No podemos negar que es en el espacio privado donde se constituyen y desarrollan las familias; sin embargo, tampoco podemos obviar

¹ Socióloga, Consultora de la CEPAL y ex Directora del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de México.

la interacción permanente que el Estado ha tenido con la institución familiar. Esta relación adopta diversas formas y variantes, según las características específicas del momento histórico y el tipo de sociedad de que se trate.

En la actualidad, la intervención estatal ha adquirido su propia singularidad, como resultado de las inercias de los procesos de liberalización y globalización. La institucionalidad pública ha contribuido a privatizar y restringir los arreglos que las familias construyen para la sobrevivencia. Las políticas públicas las inducen a individualizar y fragmentar sus dinámicas, separando la gestión del colectivo y dejando a sus miembros como sujetos únicos de interlocución.

Las transformaciones en la institucionalidad jurídica civil y penal tienden a un mayor tutelaje sobre la vida familiar y de protección a algunos de sus miembros. Los cambios de la legislación civil en los contratos que norman las responsabilidades de los integrantes en el interior de la familia y la intervención del Estado en los conflictos de violencia intrafamiliar son algunos ejemplos observables de esta forma dual de intervención del Estado; tutelar, por una parte, y favorecedora de la fragmentación e “individualización” del colectivo familiar, por otra. Este es un ejemplo de transición.

En la otra cara de la moneda, las condiciones económicas y sociales empujan a las familias o a sus integrantes a emigrar, a circular por el mundo y quedar expuestos a los juegos del mercado y de la globalización, la apertura económica y la contención política. El desdibujamiento de las fronteras y, con ello, las nuevas posibilidades de intercambio y tránsito para las familias tienen consecuencias en su estructura, sus relaciones, su situación socioeconómica y su identidad cultural. En México, los éxodos de sus integrantes son masivos, llegando el país a ocupar uno de los primeros lugares de migración en el mundo (Tuirán, 2006).

Por otra parte, el desarrollo del ciclo de vida de las familias genera momentos de crisis, ajustes, cambios, evoluciones y retrocesos en el sistema familiar. Las políticas públicas influyen en las dinámicas familiares. La forma en que lo público y lo privado global intervienen en las familias no es determinante, siempre existen arreglos en su interior y con respecto a su entorno.

En este artículo intentaremos abordar la forma en que las políticas, especialmente las sociales, se proponen incidir en las familias. Sobre todo nos interesa identificar algunos efectos provocados por la falta de reconocimiento de las familias como sistemas vivos y dinámicos, y lo que ocurre cuando no se atienden los procesos de cambio y ajuste familiares debido a la influencia del entorno o de las transiciones propias

de las familias. En la última parte, haremos una referencia concreta al Programa Oportunidades de México.

A. Las familias como sistemas dinámicos y la gestión de las políticas

Las crisis económicas, políticas o de ambos tipos influyen de diversas maneras en el ciclo de vida de las familias y pueden convertirse en catalizadores de cambios significativos en sus momentos clave. Los movimientos familiares que responden a la inestabilidad social pueden observarse en la búsqueda de ingresos de algunos integrantes de la familia, en su incorporación al mercado laboral o en la migración. Sabemos, por ejemplo, que los efectos de las crisis económicas en las condiciones de vida de las familias pobres son mucho más profundos y requieren largos períodos de recuperación. Por otra parte, en ocasiones los conflictos políticos significativos imponen desplazamientos de residencia y trasladan al ambiente familiar el clima externo de crispación y confrontación política (Casalet y Camboni, 1989). Podríamos decir que en las familias existe la tendencia a abrirse y permitir que agentes externos incidan cada vez más en su vida interna. Por ejemplo: la comunicación satelital y el desarrollo de las vías de comunicación han estrechado las distancias en el mundo y se han inmiscuido en la cotidianidad de las familias.

En todos los casos, las familias atraviesan por procesos de reajuste que modifican sus estructuras y alteran sus relaciones, y las reacciones derivadas de su rigidez o flexibilidad pueden llevarlas a:

- i) mantener las viejas prácticas en procura de seguridad y estabilidad, con el consecuente retorno a los patrones de conducta habituales en la esperanza de que se conviertan en dispositivos capaces de salvar o sortear la crisis volviendo a lo “viejo por conocido”, intentando mantener “cerradas” esas estructuras; o
- ii) establecer cambios y modificaciones adaptativas de diferente grado —en un proceso de asimilación (ensayo y error)—, que se traducen en nuevos valores, renovación de actitudes, redefinición de roles y relaciones entre sus miembros que pueden convertirse en transformaciones profundas.

Según Minuchin (Minuchin y otros, 2000), las familias pobres atraviesan por “crisis múltiples”, producto de sus condiciones precarias, pero también de las intervenciones institucionales.

La influencia del entorno y la intervención de la institucionalidad pública tienen efectos diversos en la vida de las familias, pudiendo contribuir a su progreso y bienestar, a mejorar sus condiciones materiales y a atender alguno de sus problemas o, por el contrario, generar efectos nocivos, seguramente no deseados, derivados de la problemática inherente a la estructura y funcionamiento de la administración pública. En muchos casos, los propósitos y objetivos explícitos de una política se contradicen con el diseño operativo y con la tecnología administrativa propia de las lógicas burocráticas. Sucede generalmente que las personas y las familias deben adaptarse al funcionamiento de los servicios públicos y no son, como cabría esperar, los pesados aparatos burocráticos los que se movilizan hacia las necesidades y especificidades de la problemática familiar. Como señala Minuchin, “los servicios destinados a las familias pobres, aunque asequibles y casi siempre bien intencionados, a menudo son también deficientes. Como por lo general están fragmentados y no actúan en forma coordinada, son menos eficaces de lo que podrían ser; y como las intervenciones están centradas en los individuos y en los problemas individuales, no aprovechan los recursos curativos que pueden aportar las familias a las comunidades” (Minuchin y otros, 2000, p.11).

Vale la pena formular algunas preguntas en relación con los efectos de la gestión pública en la vida de las familias, sobre todo los vinculados al tipo de políticas, a las concepciones que las sustentan, a los diagnósticos que las respaldan y a los componentes del diseño:

- ¿Cuáles son las hipótesis que sustentan las políticas de familias? ¿Cuáles son los problemas sociales en que se busca incidir? ¿Con qué criterios se priorizan los problemas?
- ¿Cómo se concibe a las familias, acaso como grupos estáticos y homogéneos? ¿Se reconocen sus relaciones, contradicciones, dinamismo y transiciones de diverso tipo?
- ¿Cuáles son los ámbitos y sujetos familiares en que se busca incidir? ¿Se asume al conjunto de los miembros familiares? ¿Se procura tan solo el desarrollo de algunos y se apoya en otros para instrumentalizar la política, es decir, las familias solo son vehículos para instrumentalizar las políticas ?
- ¿Por qué en muchas ocasiones, las políticas dirigidas a las familias no logran los efectos deseados ? ¿Tiene que ver con su diseño, su implementación, las formas de encadenamiento de sus diversos componentes y el establecimiento de prioridades?
- ¿Cuáles son las acciones que les corresponden a los operadores públicos y cuáles les toca hacer a las familias en una

perspectiva de participación y deliberación en las políticas?
¿Mediante las formas de coordinación entre los diversos
agentes involucrados y de estos con las familias en cuestión?

Muchas de estas preguntas requieren de estudios sistemáticos sobre las diversas políticas y programas dirigidos a las familias en América Latina. Sin embargo, de modo general, podemos decir que mientras las relaciones familiares se vuelven complejas y diversifican, las políticas y programas se tornan rígidos, obsoletos y tienden a instrumentalizarse. Esto puede deberse a que parten de concepciones estereotipadas, en muchos casos influidas por creencias religiosas o preferencias ideológicas (Jelin, 2005) que se reflejan, voluntaria o involuntariamente, en la gestión. Con frecuencia, el diseño y operación de las políticas están impregnados de estas visiones. Este es uno de los problemas de fondo, porque mientras no se trasformen las concepciones tradicionales y conservadoras en relación con las familias, los aspectos teóricos y técnicos estarán subordinados a ellas y se seguirán produciendo estrategias equivocadas, sea porque no se obtienen los efectos esperados al asignar funciones a las familias que se hallan en transformación, sea porque se reproducen las pautas de conducta tradicionales que repiten las relaciones de inequidad y discriminación en el interior de las familias.

Las políticas siempre van a la zaga de los cambios sociales y, en este caso, de las familias. El hecho de que muchas de ellas partan de visiones estacionarias y estáticas tiene efectos perjudiciales para los subsistemas familiares. La mayoría de las políticas se recargan en el subsistema madre-hijos y no se reconocen los diversos subsistemas y relaciones que se producen en el seno familiar; esto provoca desequilibrios en las responsabilidades entre sus miembros, ya que al beneficiar a unos, se sobrecarga a los otros. En este sentido, la corresponsabilidad que deben cumplir las familias en las políticas y programas se convierte en “condicionantes” para el ejercicio de los derechos y con ello se limita su capacidad para elegir las mejores formas de satisfacer necesidades básicas aprovechando la oferta institucional.

En la implementación de las políticas no existen mecanismos que permitan su integración. La coordinación intersectorial sigue siendo el principal “talón de Aquiles”. Como diría Luis Aguilar, “existe una separación entre el diseño y la ejecución, entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores” (Aguilar, 1993, p. 33). Estos últimos orientan la operación con las limitaciones de su misma función burocrática y, en muchos casos, traducen sus propios prejuicios en su relación de trabajo con las familias. Por otra parte, dados los intereses en juego de los actores de gobierno involucrados, no existen mecanismos vinculantes que obliguen a las diversas dependencias a encadenar sus procesos y servicios de forma congruente y articulada.

B. Las transiciones familiares y su inclusión en el diseño e implementación de las políticas

“La familia de hoy en día no es el recinto idílico de la reconciliación que serviría para huir de los antagonismos que desgarran a toda la sociedad; tampoco es una pequeña porción de esa sociedad en la que se dan los mismos antagonismos en miniatura, bajo una forma enmascarada: Es un lugar en el que, específicamente, puede darse y recibirse una agitada ternura; por eso decimos que es un ámbito irremplazable” (Synders, 1981 p. 218).

Las familias son sistemas vivos y dinámicos en permanente transformación. El ciclo de vida tiene que ver con su constitución y también con las diversas etapas por que atraviesa la familia desde su nacimiento hasta su muerte. Las etapas del ciclo de vida familiar están marcadas por la edad de sus miembros, pero también y sobre todo, por las etapas de desarrollo y consolidación del vínculo familiar. Cuando surgen nuevas necesidades de alguno o algunos, obligando a que los otros respondan para satisfacerlas o evitarlas, las piezas del sistema se mueven y se presentan cambios adaptativos. Los movimientos del sistema responden a las necesidades que plantean sus miembros a lo largo de su vida y a la forma en que estas interactúan en el seno de la familia: la necesidad de protección y cuidados de los hijos pequeños o de los adultos mayores, o las necesidades de privacidad y autonomía de los adolescentes y jóvenes y, por otra parte, las exigencias de mayor responsabilidad y madurez de los adultos hacia ellos, u otras provocadas por las condiciones socioeconómicas, como son la incorporación de otros miembros de las familias al mercado laboral, las migraciones o la dependencia de las personas mayores.

Los movimientos sistémicos a lo largo del ciclo de vida familiar generan cambios y ajustes en su estructura, en las relaciones entre sus miembros, en sus pautas de comportamiento y en su interacción con los agentes externos y, en general, con su entorno. Para Minuchin “todas las familias pasan por períodos de transición. Sus miembros crecen y cambian; también ocurren hechos que modifican la realidad familiar. Cada vez que cambian las circunstancias, la familia, como otros sistemas, se enfrenta con un período de desorganización. Las pautas familiares ya no son apropiadas, pero aún no se dispone de nuevos modos de ser.... el proceso, a menudo doloroso, se cumple a lo largo de un período caracterizado por la incertidumbre y la tensión” (Minuchin y otros, 2000, p. 33).

Debemos distinguir dos tipos de transiciones por las que atraviesan los sistemas familiares, aquellas que le son externas, de carácter sociodemográfico, y las propias de los ciclos de vida familiares, internos o inherentes al desarrollo de las familias.

Estos procesos exógenos y endógenos respecto del sistema familiar son tránsitos por momentos de cambio, conforme las familias atraviesan por las diferentes etapas del ciclo de vida: la constitución de la pareja, el nacimiento de los hijos, la incorporación de las madres al mundo laboral, la entrada de los hijos a la escuela, la adolescencia, el abandono de la casa paterna, y el reencuentro de la pareja en lo que se conoce como “el nido vacío”. Estas transiciones pueden ser el principio de evoluciones o la causa de involuciones. “Las familias pobres, que están afectadas por ‘crisis múltiples’, pasan por transiciones recurrentes y dramáticas, muchas de ellas creadas por la intervención de los poderosos sistemas sociales”(Minuchin y otros, 2000, p. 34); estas transiciones desencadenan encuentros y desencuentros, rupturas y reconciliaciones, ausencias y presencias, pérdidas y recuperaciones, abandonos e inclusiones, mudanzas, desastres, entre otros sucesos.

Entre los factores exógenos y los endógenos familiares existen interacciones e influencias, de manera que los procesos de crisis y transformación pueden ser producto de la forma en que la realidad social, las interacciones familiares y las políticas públicas obligan a las familias a enfrentar la inestabilidad evolutiva e involutivamente. Queremos detenernos en este aspecto para observar a las familias en sus transiciones y ver, desde ahí, la manera en que las instituciones estatales inciden en estos momentos de transición y de cambio familiares.

Las herramientas de diagnóstico con que contamos en la actualidad y los estudios prospectivos permiten prever los escenarios y fenómenos sociales que enfrentaremos en los próximos 20 años, del mismo modo en que se pueden anticipar las políticas y así encarar las transiciones de las familias. Como dice Luis Aguilar (1993, p.16): “de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público”. Si los programas y políticas carecen de diagnósticos sistemáticos sobre las nuevas relaciones y contradicciones dentro de las familias, si no se contemplan cambios en las estrategias adoptadas y en cómo se traducen en el diseño, difícilmente será posible alcanzar los objetivos de equidad, justicia y especialmente de mejoramiento de la calidad de vida de todos y cada uno de sus integrantes. Ya en el pasado inmediato se hizo caso omiso de la tendencia creciente e irreversible de incorporación de las mujeres al mercado laboral, fenómeno que ha tenido una honda repercusión en la vida económica y social, lo que provocó que siguieran manteniéndose las formas tradicionales de reproducción social asignadas a las familias y en particular a las mujeres como amas de casa.

Por otra parte, existen transiciones que llaman poderosamente la atención de los tomadores de decisiones, como es el caso del cambio demográfico debido al aumento progresivo de personas mayores de 60 años, fenómeno que enfrentaremos durante los próximos 20 años y que obliga a generar un paquete de políticas que respondan a dicha problemática. Sin embargo, sorprende y es motivo de preocupación que no convoque la atención de igual manera la transición relacionada con las profundas transformaciones en la vida de los y las jóvenes, sus necesidades de autonomía y la falta de oportunidades económicas y culturales, que deberían obligar a un replanteamiento de política que se traduzca en recursos y acciones acordes con la magnitud de los problemas que actualmente enfrenta la juventud.

C. La transición de la incorporación de las mujeres al mercado laboral

La actual incorporación de las mujeres al trabajo asalariado ha sido una de las transiciones más significativas para las dinámicas familiares, por los movimientos sistémicos que acarrea en la definición de roles dentro de las familias, en la distribución del poder y la toma de decisiones, y en la distribución del tiempo y las cargas de trabajo. Pero sobre todo, porque ha modificado las responsabilidades entre las familias y sus hijos, aunque en la pareja son las mujeres quienes continúan haciéndose cargo de gran parte de la responsabilidad doméstica.

A fines de la década de 1970 y principios de los años ochenta, confluyeron varios eventos importantes como la crisis del modelo económico que, después de un largo período de crecimiento —en México, hacia 1982—, hizo que el modelo sustitutivo perdiera uno de los soportes fundamentales que le daban daba legitimidad social: el incremento salarial vinculado a la consolidación de las instituciones creadas por las políticas sociales (Alba y Valencia, 2003, p. 257). Coincidentemente, la incorporación de la mujer a la actividad económica creció de manera sostenida durante los últimos 25 años. La tasa de participación femenina de mujeres de 12 años y más de edad aumentó de 17,6% en 1970 a casi 40% en 2005; así, el surgimiento de una importante incorporación de fuerza de trabajo femenina al mercado laboral obedeció en gran medida a la búsqueda de ingresos adicionales de otros miembros de las familias para conservar los niveles de consumo y bienestar que habían perdido con la crisis de principios de los años ochenta.

A mediados de los años ochenta, se replantearon las políticas de población, estableciéndose programas de planeación familiar que permitieron a las mujeres regular su vida reproductiva. Ya a mediados

de los años setenta, a propósito del Año Internacional de la Mujer, el Congreso mexicano había aprobado una serie de reformas a la legislación civil sobre las familias, en que se establecía la corresponsabilidad del padre y de la madre en la educación y cuidado de los hijos.

A todos los cambios estructurales en la situación económica y política se fueron sumando los movimientos reivindicativos de las mujeres, que le pusieron nombre y demandas al cuestionamiento de la responsabilidad doméstica sobre sus hombros. Estos cambios, tan importantes en la vida de las mujeres y de las familias, no fueron sin embargo seguidos de transformaciones igualmente significativas en las políticas públicas, que realmente respondieran a las nuevas necesidades surgidas ante los nuevos escenarios de la vida familiar y laboral. Un dato significativo es que hace 5 años en México, todas las instituciones responsables de la seguridad social, en su conjunto, no atendían ni el 10% de la demanda de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras. No se respondió a los cambios con una inversión del gasto social destinada al cuidado de los hijos y adultos mayores. Podemos afirmar que la rigidez y falta de flexibilidad cultural y social para aceptar los cambios de roles dentro de las familias, necesariamente han influido en el diseño y operación de las políticas, con consecuencias adversas no solo en la vida de las mujeres, sino también en los asuntos generacionales.

D. Las transiciones por conflictos intergeneracionales

En las familias con estructuras autoritarias masculinas, el poder del padre y la responsabilidad doméstica de la madre constituyen un subsistema casi ineluctable en el sistema familiar. El rol de proveedor se relaciona con la protección, pero sobre todo con la autoridad. Algunas familias han iniciado cambios que se traducen en una relativa autonomía de los niños y jóvenes frente a sus padres.

El desarrollo y crecimiento de los hijos e hijas tiene efectos considerables en las relaciones de dependencia y autonomía de los integrantes de las familias y de estas con el Estado. Podemos visualizar que existe una mayor autonomía en las decisiones de los jóvenes con respecto a los adultos, evidenciando un marcado carácter reivindicativo al decidir asuntos como la continuación (o no) de los estudios, el inicio de la vida laboral, las preferencias culturales y los ámbitos de diversión y de relaciones entre jóvenes. No se puede decir lo mismo de la situación económica y laboral de los jóvenes, que es cada vez más precaria y cuyos ingresos son insuficientes, lo que los empuja a buscar otro tipo de arreglos familiares que les permitan subsistir, incrementando su dependencia.

En los programas sociales se les siguen asignando responsabilidades a los adultos, como si los hijos no estuvieran realizando una serie de tareas en la casa y en la comunidad que muestran su capacidad para hacerse responsables. Llama la atención lo que sucede con los jóvenes beneficiarios de programas como Oportunidades. Varios analistas sociales se han preguntado qué pasa con los jóvenes graduados de Oportunidades y existen algunos testimonios en el sentido de que cuando estos emigran a los Estados Unidos tienen mejores expectativas laborales. ¿Cuáles son los incentivos que reciben estos jóvenes y por qué aun cuando son muchos los que acumulan puntajes que les dan derecho a la inversión de un ahorro, aproximadamente el 20% de ellos no los utilizan? ¿No será que esto tiene que ver con las decisiones de migración y otros procesos de desapego de la vida familiar? Nuevamente vemos aquí una transición que no se entiende.

E. El Programa Oportunidades: logros, retos y asignaturas pendientes

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (antes PROGRESA) es una iniciativa del gobierno federal cuyo objetivo es contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza salgan de esta condición. Para ello, sus acciones se han dirigido a impulsar y fortalecer el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población beneficiada, y asimismo, a favorecer su vinculación con nuevos programas de desarrollo que propicien la mejoría de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.

El programa forma parte de la estrategia gubernamental “Contigo”, que integra las políticas sociales del gobierno federal y se relaciona con dos de sus cuatro vertientes: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias. Se estructura a partir de las iniciativas intersectoriales, en los Programas Sectoriales de Salud, Educación y Desarrollo Social, y sus acciones se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Las familias beneficiarias, además de percibir las transferencias monetarias condicionadas, reciben complementos alimenticios (antes denominados suplementos) para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en período de lactancia; un paquete de servicios de salud preventiva; sesiones educativas (talleres) en materia de salud, nutrición e higiene; becas educativas desde tercero de primaria hasta educación media superior; una cuenta de ahorro como incentivo adicional para que los becarios concluyan la educación media superior; y un apoyo monetario para los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias.

Además, recientemente el programa ofrece un mecanismo de ahorro para el retiro a sus beneficiarios entre 30 y 69 años de edad y el gobierno aporta un peso por cada peso que esta población vaya ahorrando.

Estos alicientes se conjugan con las corresponsabilidades que deben cumplir los beneficiarios (asistencia a la escuela, a consultas preventivas y a las sesiones educativas de salud) para generar una mejor nutrición, mayor cuidado personal, utilización de servicios de salud preventiva y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes (informe de evaluación).

A partir de 2002, se amplió la visión del programa, incorporando nuevas acciones: acceso al sistema de protección social en salud; incremento de la escolaridad y reducción del analfabetismo mediante la educación de adultos para la vida y el trabajo entre la población; acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular y las entidades normadas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular; acceso prioritario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); fortalecimiento del tejido comunitario y el capital social en las comunidades atendidas por el programa mediante el establecimiento de comités de promoción comunitaria, que trabajan con miras a ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local; garantía de “apartidismo” y transparencia de todas las acciones; disposición de mecanismos efectivos para la corrección de los problemas operativos; mejoría continua de los procesos (modernización gerencial); y —a partir de 2006— el apoyo a los adultos mayores ya mencionado.

De esta forma, se procuró desarrollar nuevas capacidades humanas que rompieran la transmisión intergeneracional de la pobreza. En México, Oportunidades constituye el instrumento más importante para la superación de la pobreza con un presupuesto para 2006 de algo más de 35 mil millones de pesos, operando en 86.091 localidades (de un total de 250.000), en todos los municipios o delegaciones políticas de las entidades federativas del país, y beneficiando a 5 millones de familias, lo que representa aproximadamente 25 millones de mexicanos, una cuarta parte de la población total.

A continuación presentamos algunos de los resultados más relevantes del Programa Oportunidades.

Cuadro XVI.1
MÉXICO: PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

	Zona rural	Zona urbana
Educación	64% más de niños y jóvenes que completaron al menos cinco grados escolares	30% de aumento en la proporción de niños y jóvenes con un grado más de escolaridad
Salud	20% menos días de enfermedad al año para menores de 6 años y adultos entre 16 y 49 años	24% menos días de enfermedad al año para los niños de 6 a 15 años
Alimentación	Los niños de 24 a 71 meses en el programa crecen 0,67 centímetros más	50% de los niños de 6 a 23 meses consumen complemento alimenticio por lo menos una vez a la semana

Fuente: G. R. De la Torre, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Reporte final*, México, D.F., INSP, 2006.

Entre otros logros importantes del Programa Oportunidades, se puede mencionar que se redujo hasta un 35% la probabilidad de que en zonas rurales los jóvenes trabajen, mientras que en las urbanas esta disminuyó hasta un 48,6%. En zonas rurales, Oportunidades aumentó un 35% el uso de servicios de salud públicos y en las urbanas la asistencia regular a los servicios de salud en general se ha incrementado un 17%. En cuanto a la salud reproductiva, el programa genera una mayor realización del examen de detección de cáncer cérvico uterino de 61%, incrementa hasta en 5,9% el conocimiento de métodos de planificación familiar, aumenta en 17,2% el uso de dichos métodos y en 6,7% la atención prenatal en la población beneficiaria.

El programa dispone de un andamiaje institucional y de diseño:

- Cuenta con una metodología muy cuidadosa para seleccionar a las familias beneficiarias (focalización geográfica), dando prioridad a la selección y atención de aquellas localidades con mayor concentración de hogares en pobreza extrema.
- Las familias se identifican mediante una metodología sistematizada y con técnicas de puntajes, aplicando una encuesta de características socioeconómicas (focalización de hogares).
- Mantiene un padrón sistematizado de beneficiarios con instrumentos de verificación.
- Su sistema de coordinación interinstitucional integra un paquete de servicios en salud, educación y nutrición.

- Un sistema de operación, regulación, evaluación y auditoría permite la rendición de cuentas y el seguimiento operativo para mejorar su intervención.
- Establece los derechos y obligaciones de las familias participantes y define las acciones de corresponsabilidad en los dos sentidos: institucional y de los beneficiarios.
- Habilita una alineación organizativa de los procedimientos para la entrega de las transferencias monetarias, bimestralmente y a través de instituciones liquidadoras.
- Impulsa la capacitación y atención a titulares y diversos niveles de operadores del programa a nivel local, estatal y nacional.
- Evalúa rigurosamente mediante indicadores en sus dos vertientes: desempeño e impacto, así como seguimiento e informes programáticos y presupuestales.

Es innegable el efecto del Programa Oportunidades en el desarrollo de capacidades de los niños y niñas beneficiarios. Como ya señalamos, la escolaridad en el nivel básico y en la educación media superior aumentó un 14%, 84% en el área rural y 10% en el área urbana; también son significativas las cifras en relación con el incremento en peso y talla, que no representan logros menores porque se ubican en la aspiración de generación de capacidades.

Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible obtener cambios significativos en la reducción de la pobreza. La hipótesis en que se fundamentó el programa en términos del desarrollo de capacidades como vía para la reducción de la pobreza no ha cumplido su ciclo y, por lo visto, tiene un ritmo más lento: pero, además, con el paso del tiempo se ha apreciado que es insuficiente como único instrumento para lograrlo. Y aunque se le han agregado nuevos componentes al diseño —como los planes de ahorro para los jóvenes, las transferencias monetarias para adultos mayores, y el sistema de ahorro para el retiro— en la estrategia a futuro está en dudas seguir agregando componentes al programa o retomar su diseño original.

F. La conceptualización del rol de las mujeres en el Programa Oportunidades

En el discurso del lanzamiento del Programa Progresá, en 1997, el entonces Presidente Zedillo se refirió a las mujeres de la siguiente manera: “ las becas educativas serán para las niñas, porque estamos decididos a inculcar y arraigar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres, y

la única manera como lo podemos hacer es apoyando al principio más a las niñas, porque —hoy en día debemos decirlo y reconocerlo—, existen condiciones muy graves de desigualdad contra las mujeres en nuestro país, particularmente las mujeres de las comunidades más pobres; por eso es que por lo menos al principio vamos a apoyar más a las niñas y la operación del programa habrá de descansar en las madres de familia”. En este discurso se revela la orientación ambigua —respecto de la equidad de género— que el programa tuvo desde su origen, al impulsar la igualdad de oportunidades para niños y niñas, pero estableciendo una discriminación positiva con un mayor porcentaje de becas para las niñas. Además, se determinó que la transferencia monetaria se entregara a las madres y con ello se permitió administrar el recurso con mayor autonomía, pero apoyándose claramente en las madres de familia.

Guadalupe Espinoza (2006) señala que el grado de dificultad que enfrentan las mujeres en la superposición de responsabilidades depende en gran medida de una serie de factores como la edad, estado civil, nivel de escolaridad, número de hijos, pertenencia a una comunidad indígena, y otros, y especialmente el ciclo de vida de su familia. Así, además de responsabilizarse de la reproducción en el ámbito doméstico, muchas de ellas son proveedoras únicas de sus hogares, por lo que su participación en el mercado laboral o en dos o más programas, donde tienen que asumir compromisos y compartir responsabilidades, las sitúa en una posición muy complicada y con serios riesgos cuando los intereses de uno y otro ámbito se superponen y compiten por el tiempo de que ellas disponen.

Entonces cabe preguntarse —continúa diciendo esta autora— bajo qué circunstancias ellas deciden participar en diversas ofertas institucionales, a pesar de las responsabilidades adquiridas, para que con una visión de género se promuevan mecanismos que les permitan conciliar estos intereses, distribuyendo equitativamente las responsabilidades, de modo que los beneficios ofrecidos sean realmente un instrumento que potencie sus capacidades y desencadene su propio desarrollo y el de sus familias.

Cuando la operación de un programa se apoya solo en un componente o subsistema de la familia —en este caso, la madre con los hijos—, se generan sobrecargas de trabajo y se alteran los otros subsistemas familiares. Los programas deberían contar con dispositivos que permitan a las familias hacer los ajustes y adaptaciones que compensen las sobrecargas de otros de sus integrantes.

Desde hace poco, existe una especial preocupación por atender a las familias incidiendo en cada etapa de sus ciclos de vida, por lo que los servicios se organizan atendiendo a los riesgos de las etapas durante la línea de vida de sus integrantes. Esto representa un avance

en comparación con estrategias anteriores (en que se establecían servicios homogéneos o universales), permitiendo que a los talleres educativos asistan los miembros de la familia —hombres o mujeres y no exclusivamente las mujeres.

Es importante señalar que las etapas del ciclo vital de los individuos integrantes de las familias, a las que se refiere el sector salud en su estrategia de “Línea de Vida”, no siempre coinciden con las etapas del ciclo de vida familiar. No obstante el reconocimiento de que dicha alineación es un avance, el desafío sigue siendo atender a las necesidades del ciclo familiar, por ejemplo, programando servicios adicionales de cuidado para niños y adultos, tales como guarderías o atención domiciliaria de adultos mayores.

No dudamos de que asumir las políticas hacia las familias reconociendo sus características socioeconómicas, su tipo y estructura, y también sus procesos dinámicos y sus transiciones, obligaría a introducir un profundo cambio estructural en el andamiaje institucional, ya que —como dijimos anteriormente— toda la lógica de su estructura y funcionamiento se orienta a la atención individual, apoyándose en las familias solo para instrumentalizar las políticas. Un ejemplo que resalta ocurre cuando la propuesta de las políticas consiste en incidir en el ciclo de vida familiar y a lo sumo los programas se llegan a diseñar para que sus integrantes sean atendidos individualmente, según el momento de la respectiva etapa de su ciclo vital, sin considerar muchas de las características estructurales que una familia puede presentar; como por ejemplo, ser nuclear o monoparental, tener hijos de diversas edades, tener a los abuelos viviendo con ella, e incluso que solo los abuelos se encarguen del cuidado de los hijos pequeños. Todo esto da cuenta de la composición y tipo de familia, pero no del momento de su ciclo.

G. El buen gobierno y la modernización gerencial

Después de un largo período en que la política social estuvo marcada por procesos administrativos y operacionales largos, burocráticos y muy pesados, donde la ciudadanía beneficiaria de los programas padeció la ineficiencia y la ineficacia de las acciones gubernamentales, surgió en el mundo la exigencia de reestructurar la institucionalidad pública como parte de los procesos de democratización.

En algunos países de América Latina —y México no fue la excepción— se produjo recientemente una “ola” de modernización gerencial, que se tradujo en la construcción de procesos de calidad de los servicios, capacitación del personal, simplificación de los trámites, reestructuración de la operación, mecanismos de auditoria y rendición de cuentas.

Es digno de reconocer que en el Programa Oportunidades se ha hecho un esfuerzo muy importante por diseñar una ruta de viaje que logre empatía y sintonice con diversos procesos. A objeto de hacer más eficiente la estructura administrativa y organizacional del programa, se introdujo una modernización gerencial que alineó todos los procesos de entrega de transferencias y agilizó la programación, estableciendo con claridad y premura los flujos entre las coordinaciones estatales, los centros de atención y registro y las mesas de atención ubicadas en las microzonas. Sin embargo, esta modernización de la gestión no repercutió en la calidad de otros servicios, como los de salud y educación, dado que no obstante su alineamiento, no se ha logrado que los servicios ofrecidos en los centros locales tengan niveles de calidad adecuados para garantizar en todos ellos una formación educativa y una atención en salud consistentes.

H. Corresponsabilidad y condicionalidad de los servicios

En las reglas de operación del Programa Oportunidades, la corresponsabilidad se define así:

“Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias sobre el beneficio que traen consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Al fomentar la corresponsabilidad, los apoyos del Programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias, buscando ampliar opciones y oportunidades en un marco de estímulo a la elección informada” (Programa Oportunidades, 2006).

Sin embargo, en el mismo manual de operación existe una serie de condicionantes que limitan y anulan las posibilidades de que las familias puedan aprovechar la oferta institucional. Las formas de condicionamiento en la corresponsabilidad se refieren a determinados centros y opciones en que ellas no tienen posibilidades de decidir y evaluar las mejores alternativas para cumplir con los objetivos de educación, nutrición y salud, ya que en los centros permanece la prerrogativa de certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias. Y si bien los centros de salud y las escuelas están obligados a cumplir con los servicios y las formas de certificación, no existe ninguna instancia de contraloría y seguimiento por parte de las familias del programa. En este sentido, la corresponsabilidad se refiere a los condicionamientos para las familias y a sus responsabilidades en cuanto al beneficio que deberían recibir con calidad y transparencia.

I. Participación ciudadana, resistencias, movilización y apropiación, y resignificación de las prácticas

A lo largo de la historia, siempre ha existido la tentación de incidir en las familias para cambiar sus conductas y alinearlas con ciertos intereses de grupos específicos. Los filántropos de mediados del siglo IX planteaban que: “Los pobres que viven en el desorden y que con frecuencia carecen de casa y abrigo tienen el defecto propio de todos los pobres: no ahorran nada. Además, habitualmente no se ocupan de sus hijos y, por último, solo guardan rencor contra la sociedad civil, las leyes, la propiedad” (Snyders, 1981).

Las políticas sociales se encuentran con frecuencia influenciadas por un pensamiento tecnocrático que no cree en la gente, o por corrientes asistencialistas que no reconocen el carácter activo y ciudadano de los beneficiarios de los programas y se debaten entre responder a los enfoques asistenciales u orientar sus acciones en un sentido de construcción de ciudadanía deliberativa. Fernando Calderón (2002) señala que en las sociedades modernas periféricas y complejas, buena parte de los ciudadanos considerados como pobres son persistentemente excluidos del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de las políticas institucionalizadas.

La propuesta del Programa Oportunidades es lograr el cambio de conductas de las familias, a partir de la oferta de una serie de incentivos que condicionan la recepción de las transferencias monetarias al cumplimiento de una corresponsabilidad, solicitando a los integrantes de las familias que contraigan obligaciones en educación, salud y alimentación.

Es difícil conceptualizar la idea de cambio de conductas en las familias y especialmente pensar en la metodología para lograrlo. Las familias no son cajas negras a las que se les puede introducir una serie de insumos (*inputs*) que provoquen cambios en un proceso de ensayo y error. De lo que se debería hablar es de procesos pedagógicos, donde el disfrute de derechos vaya acompañado de prácticas deliberativas y de desarrollo de competencias ciudadanas. Por ejemplo, la posibilidad de que las familias tomen cierto tipo de decisiones sobre cómo aprovechar la oferta institucional de su entorno cercano.

No están claros los mecanismos ciudadanos para la contraloría social y la rendición de cuentas; si bien las familias disponen de sistemas de denuncia y quejas que les permiten hacer contrapeso a las acciones institucionales, pudiendo incluso proponer cambios y modificaciones, su conocimiento es escaso y carecen de la información suficiente y el entrenamiento para usar estos mecanismos, aparte de la falta de estructuras administrativas que respalden su acción. En la investigación

que desarrolla sobre los procesos de transparencia y rendición de cuentas del programa Oportunidades, Felipe Hevia señala que los Comités de Promoción Comunitaria entienden su función más como correas de transmisión de las acciones operativas que como instancias que recogen las voces y propuestas de las beneficiarias. Un asunto especialmente importante en el carácter pedagógico de la acción institucional es la intencionalidad de sus propósitos y acciones; cuando estos son claros y se comunican con sencillez a la población beneficiaria, esta puede darles seguimiento e inscribirse en procesos participativos y deliberativos.

Un ejemplo digno de ser reconocido es el trabajo que se hizo en el Programa Oportunidades para capacitar a las titulares contra la compra y coacción del voto. En México, esto tiene un significado muy relevante, porque por muchos años el régimen político se mantuvo sobre la base de condicionar los bienes y servicios a su continuidad en el poder. Llama la atención que en las elecciones pasadas fue patente la forma independiente y autónoma con que las mujeres en situación de pobreza ejercieron libremente su voto. Sería fundamental replicar este hecho en otros aspectos de la construcción de ciudadanía en las mujeres, como por ejemplo, en el conocimiento de sus derechos y la posibilidad de exigir un trato igualitario y justo en todos los planos de su vida.

J. A manera de conclusiones

Se observa una tendencia en la que lo público-externo repercute o incursiona de manera creciente en el espacio privado-interno de las familias, coincidiendo o no, armonizando o no con la dinámica y las necesidades derivadas de la etapa del ciclo de vida familiar.

En el diseño de las políticas están contenidas decisiones trascendentales, que siempre implican definición de prioridades y elección de alternativas. Son muchos y variados los actores que intervienen y en cada uno hay una cuota de poder y control sobre las políticas, pero también sobre sus efectos en los y las beneficiarias. Algunas de estas decisiones pueden parecer inocuas en su diseño, pero en la operación esconden efectos que pueden ser nocivos para la vida de las familias o las personas.

A menudo se ignora que para satisfacer las necesidades fundamentales de los niños, también hay que satisfacer las de los adultos, porque si la dignidad de estos no se respeta, tampoco se está respetando la de los niños. No es posible plantear que se debe sacrificar a una parte del sistema familiar para que la otra esté bien. Los derechos de unos no pueden garantizarse sobre la negación de los derechos de los otros.

En muchos programas sociales, se concibe a las familias como hogares y no como sistemas vivos, ignorando que existe una gran diferencia entre las personas que viven en una misma casa (co-residencia) y el parentesco y las relaciones afectivas entre esas personas (estructuras), que atraviesan la vida de cada una de ellas y también la de todos como grupo social. En muchos casos se identifica a las familias como ámbitos estáticos y no como sistemas dinámicos en permanente movimiento y cambio.

Existe una tendencia en las políticas sociales, sobre todo en las asistenciales, a referirse reiteradamente a la familia como institución fundamental de la sociedad y a declararla destinataria prioritaria de los programas, lo que se acerca a nociones y concepciones tradicionales que nada tienen que ver con la diversidad y cambios de las familias.

Una de las falencias más frecuentes en los programas sociales es su desconocimiento de los recursos con que cuentan las familias: afectivos, emocionales, de solidaridad comunitaria y de potenciales sinergias y articulaciones con otros subsistemas y entre sus miembros y con la comunidad, así como de construcción de capital social entre las familias y las comunidades para resolver problemas. Como resultado de la estructura y compartimentación sectorial de la administración pública, los programas suelen incurrir en la fragmentación de los servicios destinados a atender las necesidades de las familias. Vale decir, la vida de las personas y de las familias están integradas y los servicios, segmentados.

En muchos programas para las familias, las acciones se orientan exclusivamente a alguno de sus integrantes y, a menudo, a contrapelo de las necesidades familiares o de la dinámica propia de la etapa del ciclo de vida en que se hallan las familias.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luís F. (1993), "La implementación de las políticas. Estudio introductorio", *Antología de política pública*, N° 4, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- Alba Vega, C. y Enrique Valencia Lomeli (2003), "Agotamiento de un modelo de desarrollo", *México al inicio del siglo XXI*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Porrúa.
- Calderón, Fernando (2002), "Política, equidad y pobreza", *La reforma de la política: deliberación y desarrollo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Casalet, Ravena M. y Sonia Conboni (coord.) (1989), *Consecuencias psicosociales de las migraciones y el exilio*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- De la Torre, G.R. (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Reporte final*, México, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

- Espinoza, Guadalupe (2006), *La participación en la actividad económica de las mujeres de Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales*, México, D.F., Colegio de México, septiembre.
- Jelin, Elizabeth (2005), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.
- Minuchin, P., J. Colapinto y S. Minuchin (2000), *Pobreza, institución, familia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Programa Oportunidades (2006), *Reglas de operación*, México, D.F.
- Snyders, Georges (1981), *No es fácil amar a los hijos*, Barcelona, Gedisa.
- Tuirán, Rodolfo (2006), entrevista radiofónica, octubre.

Capítulo XVII

Familias y política social en México. El caso del Programa Oportunidades

Mercedes González de la Rocha¹

Introducción

En este artículo se documenta el efecto del Programa Oportunidades en la organización social de las familias beneficiarias y en su bienestar. Para ello, se presentan los resultados del análisis de impacto en el consumo y el gasto de los grupos domésticos y en su capacidad para edificar y mejorar sus viviendas.

Puesto que Oportunidades es un programa que ha evolucionado a través de la operación de nuevos componentes, un segundo propósito es presentar los resultados de un ejercicio analítico realizado con un conjunto reducido de familias anteriormente incorporadas al programa y que han sido dadas de baja, por una parte, y de familias transferidas al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), por otra. El objetivo de este análisis es comparar estos hogares, que alguna vez fueron beneficiarios y después desincorporados del programa, con los que están en proceso de “graduación”, y con otros aún beneficiarios bajo el esquema completo.

¹ Antropóloga, Investigadora titular en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS Occidente), Guadalajara, México.

Uno de los planteamientos centrales de este artículo es que el éxito de Oportunidades —en cuanto a logros en sus objetivos: aumento de la escolaridad de los niños y jóvenes, crecimiento y mejora del consumo alimentario e incremento en el acceso de los beneficiarios a servicios de salud— se ha basado, entre otros factores, en la participación de millones de mujeres sobrecargadas de trabajo. Oportunidades es un programa social que opera con una noción tradicional de familia, donde la mujer es vista solo como proveedora de servicios domésticos y reproductivos y que, por lo tanto, puede dedicar su tiempo y su esfuerzo a las corresponsabilidades que este programa exige como condición.

La base empírica que sustenta la discusión desarrollada proviene de una investigación realizada en 2004. Se trata de la evaluación de impacto de mediano plazo en zonas rurales, en la que recolectamos información tanto de familias beneficiarias como de otras nunca incorporadas.² Entre las primeras, se hallan familias que han sido transferidas a los nuevos esquemas de operación del programa o dadas de baja.³ La mayor parte de los puntos discutidos surgieron del análisis de esos 48 estudios de caso; sin embargo, cuando sea necesario, se hará referencia a hallazgos de evaluaciones del programa realizadas entre 1999 y 2003.

A. Familia y política social en México

A pesar de la existencia de instituciones gubernamentales encargadas del bienestar de la familia, como es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en la política social mexicana no siempre se han privilegiado las acciones destinadas a las familias. En el pasado, en los programas diseñados e instrumentados desde el gobierno por medio de los organismos encargados del fomento del bienestar y el desarrollo social se dio prioridad a la comunidad o a los individuos como receptores de los beneficios de la acción gubernamental en materia social (Székely, 2003). Incluso el propio DIF, creado en 1977 como un organismo público con la misión de promover la asistencia social

² Esta investigación fue dirigida y coordinada por Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha. El uso del plural, por lo tanto, corresponde a las ideas que de manera conjunta desarrollamos a lo largo de dicho proyecto.

Las localidades fueron las siguientes: Costa Azul (Angostura, Sinaloa), Cuechod (San Antonio, San Luis Potosí),

³ Las localidades fueron las siguientes: Costa Azul (Angostura, Sinaloa), Cuechod (San Antonio, San Luis Potosí), Emiliano Zapata (Tenabo, Campeche), El Capricho (Ometepec, Guerrero), La Coruña (Francisco I. Madero, Coahuila) y Xonocuatla (Tlatlauquitepec, Puebla). Ellas fueron seleccionadas por sus diferencias en cuanto a sus características de marginación, étnicas y de base económica.

y conducir las políticas públicas con “perspectiva familiar y comunitaria”, en la práctica opera un conjunto de proyectos dirigidos a la provisión de asistencia social a distintos grupos de individuos con características diferentes. Así, en lugar de abordar problemáticas familiares y actuar para reducir las desigualdades de género y de generación, que los especialistas en familia y pobreza consideran prioritario en las políticas sociales de familias —entre otras, aquellas en que se concilian la vida laboral y familiar de las mujeres, a fin de equilibrar el trabajo doméstico y el trabajo remunerado realizado por ambos sexos (Arriagada, 2004; Ariza y de Oliveira; 2004)—, el DIF ejecuta acciones asistencialistas hacia individuos vulnerables y desposeídos y no con y hacia las familias. La actual Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no interviene en las acciones y programas del DIF, ni este en los de aquella. Tampoco existen canales de coordinación que aumenten la eficacia y eficiencia tanto en sus políticas y programas, como en el uso de los recursos, aunque ambos organismos comparten metas generales y coinciden —al menos en parte— en cuanto a la población objetivo.

1. Programa Progres a – Programa Oportunidades

Los años de recuperación económica del segundo quinquenio de los noventa permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales (Székely, 2002). El surgimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado durante el sexenio del Presidente Zedillo y antecesor del actual Oportunidades, consolida el principio de selección de poblaciones objetivo por medio de criterios técnicos resumidos en indicadores de pobreza, y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios. El Progres a se orientó a la construcción de capital humano como único objetivo, a través de su efecto en las tres dimensiones de su operación (educación, salud y alimentación). Entre los elementos de la nueva política social, destacan la corresponsabilidad de los beneficiarios del programa y la transferencia de dinero en efectivo, que los beneficiarios pueden usar más libremente en el mercado.

Desde su fundación, este programa toma a la familia como unidad de operación y a las mujeres (madres, esposas) como sus titulares, a las que llegan los apoyos y quienes deben cumplir con las corresponsabilidades. Muchas fueron las críticas que el Progres a recibió, entre ellas que solo operó en contextos rurales, a pesar de la evidente y creciente pobreza urbana. Igualmente, muchos de sus críticos señalaron los efectos no deseados de un programa que producía divisiones dentro de las comunidades y conflictos intrafamiliares (particularmente entre los cónyuges) por el control de las transferencias. A pesar de esas críticas,

y considerando las evidencias aportadas por evaluaciones externas sobre los logros del programa en materias de educación y salud, el Congreso de la Unión recomendó su continuación.

Oportunidades fue el nombre que adoptó el Progreso al inicio de la administración del Presidente Fox. Es un programa de desarrollo humano que, como su antecesor, tiene la misión de coordinar acciones interinstitucionales que contribuyan a la superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas, a través de acciones articuladas de educación, salud y nutrición.⁴ Con una cobertura actual de cinco millones de familias (más de 20 millones de habitantes) que viven en las comunidades rurales y en los barrios urbanos más pobres del país, Oportunidades ha logrado trascender los vaivenes sexenales; incrementar el número de familias beneficiarias; continuar y aumentar su operación en comunidades rurales de alta marginalidad; iniciar y acrecentar su presencia en localidades semiurbanas, urbanas y metropolitanas; extender el número de becas escolares a niveles de educación media superior e implementar nuevos componentes. Su evolución ha sido paulatina. En el año 2001 se agregaron las becas escolares del nivel medio superior, con montos crecientes por grado educativo y un diferencial de género favorable a las mujeres. Ese mismo año se incorporaron áreas determinadas de ciudades medias con una metodología específica.⁵ A partir del año 2002, los directivos del programa han enfatizado la necesidad de fomentar la capacidad de tramitar cambios pertinentes y plantear quejas por parte de las familias incorporadas. Además, se sustituyó la figura de la “promotora” (una mujer titular del programa elegida por el grupo de beneficiarias de la

⁴ La operación del Programa Oportunidades se divide en tres grandes rubros: i) Educación: ofrece becas educativas y apoyo para útiles escolares. Las becas son en efectivo y se asignan a los hijos que cursan entre el tercer grado de primaria y el tercer año del nivel medio superior. A partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres con el fin de estimular su paso de la primaria a la secundaria y la permanencia de las jóvenes en la escuela. ii) Salud: procura brindar atención primaria y educación para la salud a través de un paquete gratuito de servicios, y capacitación (en forma de pláticas mensuales) en materia de salud, nutrición e higiene, a fin de incentivar el autocuidado de la salud. iii) Alimentación: transfiere apoyos monetarios a todas las familias seleccionadas, además de suplementos nutricionales para todos los niños menores de 2 años, las mujeres embarazadas y los niños de 2 a 5 años que presentan desnutrición.

⁵ La selección de las familias ha seguido una metodología en etapas: la primera etapa, de focalización, corresponde a la selección de las localidades; la segunda se basa en un censo de todos los hogares dentro de las localidades seleccionadas, con el fin de llegar a los hogares más necesitados de las regiones más pobres del país; y la tercera etapa consiste en la depuración de la lista de hogares seleccionados en asambleas comunitarias.

localidad) por Comités de Promoción Comunitaria (conformados por tres vocales: una vocal de educación, una de salud y otra de “control”). En el año 2003 se puso en práctica el componente llamado Jóvenes en Plataforma de Oportunidades (JPO) y también el Esquema de Apoyos Diferenciados (EDA).^{6 7}

Oportunidades es un programa centrado en la familia. Los beneficiarios se escogen por medio de la selección de familias que viven por debajo de la línea de pobreza de capacidades.⁸ En teoría, de acuerdo con los lineamientos del programa, las familias son las que deben cumplir las corresponsabilidades, aunque en la práctica son las mujeres titulares quienes se hacen cargo de todas las tareas, formales e informales, relacionadas con Oportunidades.⁹ Y aunque el programa procura la equidad, incluida la de género, se verá que —con la excepción de las becas escolares más elevadas para las niñas, tendientes a disminuir la brecha de género en la educación formal— la forma en que opera y las

⁶ El Esquema Diferenciado de Apoyos se aplica a familias que han participado seis o siete años en el programa y que, durante la encuesta de recertificación, aplicada en el curso del tercer año, mostraron no ser elegibles para permanecer en el programa porque habían rebasado tanto la línea misma de elegibilidad, como el intervalo de confianza. El EDA suprime el monto llamado “apoyo alimentario”, \$ 165 mensuales por familia beneficiaria para el semestre julio-diciembre de 2004, y las becas de primaria. Las familias transferidas a este nuevo esquema, sin embargo, reciben los mismos apoyos nutricionales, de educación en becas de secundaria y educación media superior y de salud, y deben cumplir con todas las corresponsabilidades señaladas para los beneficiarios. Aunque sus hijos en primaria ya no reciban becas, deben mantener sus niveles de cumplimiento. También se mantienen todas las corresponsabilidades en salud. En este caso, las autoridades del programa determinan qué familias son transferidas a este esquema, sobre la base de las encuestas antes mencionadas.

⁷ La Plataforma Jóvenes con Oportunidades (PJO) puede concebirse como una extensión de los beneficios del Programa Oportunidades a los egresados de educación media superior. Por medio de un sistema de puntos, proporcional al tiempo como becario y que asciende a un monto máximo de 3.000 puntos cuyo valor en pesos se actualiza cada año (durante el año académico 2003-2004, cada punto equivalía a \$1, 035), los egresados de preparatoria (educación media superior) acceden a un apoyo monetario que se paga gradualmente. Este puede usarse para su inscripción y otras cuotas universitarias, la apertura o consolidación de un pequeño negocio, la adquisición de vivienda, o para el pago del Seguro Popular de Salud.

⁸ La línea de capacidades es una línea intermedia (entre la línea de pobreza alimentaria y la de pobreza patrimonial) que refiere a quienes tienen ingresos inferiores al necesario para realizar inversiones mínimas en salud, educación, vivienda y transporte (\$ 18,9 diarios por persona en las áreas rurales y \$ 24 diarios por persona en las ciudades).

⁹ “Las familias pueden recibir los apoyos siempre y cuando cumplan con las acciones de corresponsabilidad” (Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx). Las actividades que forman parte de las corresponsabilidades son las siguientes: i) registro en las unidades de salud y cumplimiento de las citas médicas; ii) asistencia mensual a las pláticas educativas de salud; y iii) certificación de que los niños y jóvenes están inscritos en planteles educativos y acuden regularmente a la escuela.

nociones que guían al programa no corresponden a acciones dirigidas a las familias que promuevan relaciones de género más equitativas y se propongan conciliar los ámbitos productivos y reproductivos de los hombres y las mujeres.

Las mujeres-madres son las titulares del programa y quienes reciben los apoyos. Tanto el dinero de las becas educativas, como el correspondiente al apoyo alimentario es enviado bimensualmente a las mujeres titulares a través de transferencias electrónicas y su recepción está condicionada al cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias (las mujeres titulares).

2. El efecto del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias

Aunque hay varias dimensiones posibles para el análisis del efecto del programa en el nivel de vida de los hogares, se han privilegiado dos áreas: la repercusión que se puede observar en el consumo y el gasto de los hogares, y en la vivienda –aunque el tratamiento de estas dos áreas conduce necesariamente a considerar la escolaridad y la capacidad doméstica de generar ingresos, entre otros factores. Posteriormente, se plantean algunos factores de cambio –en un distinto nivel de reflexión– en la vulnerabilidad y la pobreza de los grupos domésticos.

a) Cambios en el consumo y el gasto de los hogares

El consumo es una práctica moldeada por patrones culturales, por las condiciones económicas del grupo doméstico familiar y, sobre todo, por los ingresos monetarios de que se dispone. A pesar que los resultados de este estudio coinciden con Hernández y Pérez (2003), cuando afirman que el gasto de los hogares urbanos y rurales en México es eminentemente monetario, las familias entrevistadas han logrado mantener cierto nivel de “autoaprovechamiento”, especialmente por medio de maíz cultivado para el consumo familiar y de frutas de huertos familiares o verduras recolectadas en el campo. Sin embargo, el maíz alcanza para muy pocos meses y casi siempre se debe completar con maíz adquirido en el mercado. En muchas ocasiones, los hombres que antes se dedicaban a dicho cultivo decidieron dejar el campo para emplearse como asalariados en otros sectores, ante la creciente caída en la productividad agrícola y el aumento en el costo de los fertilizantes y herbicidas. Además, las frutas y verduras cultivadas en las huertas o patios familiares o recolectadas en el campo son estacionales y su disponibilidad depende de condiciones climáticas favorables. Asimismo, se observa que una parte relevante de los artículos electrodomésticos y de vestir de nuestros informantes y

sus familias provienen de sistemas informales de intercambio (regalos). No obstante lo anterior, la mayor parte del consumo de las familias estudiadas depende de ingresos monetarios.

Dadas las condiciones de escasez (ingresos monetarios muy reducidos) que caracterizan a la mayoría de las familias de las comunidades estudiadas, el consumo es una práctica restringida. En casi todos los casos, las mujeres entrevistadas declararon contar con aproximadamente la mitad de los ingresos necesarios para cubrir los gastos “deseados” de alimentación. Como sabemos, los patrones de consumo son histórica y culturalmente moldeados, de manera que los cálculos de estas mujeres corresponden a un ideal de consumo que ellas consideran adecuado para las necesidades, costumbres y gustos familiares. En casi todos los casos, las entrevistadas refirieron cantidades ideales que a lo menos duplican lo que efectivamente disponen para la compra de alimentos, lo que muestra una realidad marcada por las restricciones en el campo del consumo.

La alimentación es el rubro de consumo privilegiado por excelencia.¹⁰ A pesar de la prioridad de que goza el alimento en los patrones de gasto de los hogares, en el análisis del material etnográfico recopilado como parte de la evaluación rural de mediano plazo se sugiere que el consumo alimentario experimenta cambios importantes según las condiciones económicas del grupo doméstico. El consumo de alimentos es maleable y está sujeto a sustituciones y restricciones que son instrumentadas para liberar recursos destinados a otros gastos que no pueden modificar ni postergar. Tal es el caso del gasto en servicios, como la electricidad o el agua potable, o los gastos de la escolaridad de los hijos. Aunque muchas de las mujeres entrevistadas declararon que los apoyos del programa Oportunidades “dan para comprar más frijoles, más harina”, o “rápido se acaba, pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero”, el efecto de dichos apoyos es mitigado por el alto costo de los servicios ligados a la vivienda y a la asistencia de los hijos a la escuela. El aumento de los costos de la escolaridad,

¹⁰ Según un análisis reciente (Hernández y Pérez, 2003), los hogares del país en su conjunto destinan la mayor parte de sus ingresos a alimentación, educación y esparcimiento. Los grupos domésticos rurales, por su parte, dedican un tercio de su gasto corriente a alimentación, mientras los urbanos destinan poco más de un cuarto de ese gasto a dicho fin. La parte del gasto dedicada a los alimentos y bebidas es inversamente proporcional al decil de ingresos: conforme aumentan los recursos de las familias, disminuye la proporción del gasto destinado a cubrir necesidades alimentarias. De acuerdo con dicho estudio, los hogares rurales del primer decil —los más pobres— dedican el 52,2 % de sus ingresos a los gastos de alimentación, mientras los hogares del decil más rico destinan solo el 15,8 %.

especialmente cuando los hijos estudian la preparatoria, ha ocasionado que algunas madres mermen el presupuesto dedicado a los alimentos con tal de pagar el transporte a la escuela (normalmente a otra localidad), el uso de computadoras, el costo de las fotocopias, y otros.

A pesar de estas restricciones, existen evidencias de que el dinero que regularmente ha llegado a lo largo de varios años a los presupuestos domésticos ha permitido a las familias ampliar su poder de compra, mejorar su alimentación y su equipamiento doméstico.

Si bien algunas de las mujeres entrevistadas no presentan cambios significativos en los tipos y cantidades de alimentos que conforman su dieta cotidiana, generalmente se reconoce que los apoyos de Oportunidades han significado, para ellas y sus grupos domésticos, un positivo aliciente para sus economías domésticas a través de dos vías fundamentales. Por una parte, el apoyo del programa ha permitido “liberar” parte del presupuesto doméstico para otros gastos, como son las compras a crédito de algún mueble o electrodoméstico, o el pago de los servicios (agua, electricidad y gas). Y por otra, ha ampliado el margen de las capacidades de endeudamiento, especialmente mediante el sistema de fiado. Tanto las mujeres amas de casa como los tenderos (comerciantes) tienen la certeza de que las transferencias del programa llegan regularmente y, por lo menos en esos momentos, las mujeres beneficiarias disponen de dinero en efectivo para liquidar las cuentas o abonar, con cierta regularidad, a la deuda adquirida. Así, tanto el consumo de productos alimenticios como de algunas escasas prendas de ropa y calzado ha sido facilitado por la certidumbre de contar con ingresos regulares, lo que ha convertido a las mujeres titulares en sujetos de crédito. Por lo tanto, la ampliación y la regularidad de los ingresos —apoyo de Oportunidades— son factores que han incrementado el consumo (tanto en términos de rubros como en cantidades dentro de un mismo rubro) de los beneficiarios mediante la redinamización de la economía de deuda a través del crédito y el sistema de fiado.

La gravitación de los apoyos de Oportunidades en la alimentación-nutrición de la población beneficiaria puede aquilatarse en sus patrones de consumo tanto a lo largo del tiempo, como a través de las prácticas de consumo de los casos que han salido del programa —los dados de baja. Se cuenta con evidencias tanto del incremento como del deterioro del consumo según el apoyo de Oportunidades fluye o deja de fluir. Ello nos habla de un problema de política social íntimamente relacionado con un aspecto conceptual que urge resolver: la matriz o el núcleo de la vulnerabilidad, sus causas, sus efectos y las formas —si es que existen— de lograr que un hogar alguna vez vulnerable sea capaz de prescindir

de los apoyos de los programas sociales, sin por ello volver a caer en la incertidumbre y los riesgos de la pobreza.

Relacionado con el consumo y el gasto, pero también directamente con la educación de los hijos, el apoyo de Oportunidades ha repercutido en la escolaridad de los jóvenes y niños e, igualmente, en las condiciones en que realizan sus estudios. Estos asisten más regularmente a la escuela, van a clases mejor equipados, con materiales educativos más completos, mejor vestidos y mejor alimentados. Más aún, con el programa se ha logrado postergar la entrada definitiva de muchos jóvenes al trabajo productivo y prolongar su período de exposición a la escuela. Sin embargo, los gastos relacionados con la asistencia a la escuela compiten con otras áreas del consumo, como la alimentación o el cuidado de la salud. En algunos casos, se llega al punto en que estos servicios y el consumo alimenticio tienen que ser severamente restringidos. Los conocidos conflictos (*trade-offs*) de los pobres no desaparecen, sino que se invierten o se trasladan a otros niveles, con tal de cumplir con el compromiso o corresponsabilidad con el programa y con el sueño tantas veces postergado de brindar escolaridad a los hijos. Muchos son los testimonios que indican que los apoyos en forma de becas educativas tienen un efecto menor en el nivel de primaria que en secundaria y preparatoria, cuando las familias tienen que desembolsar cantidades importantes en el transporte de los hijos a la escuela. Así, numerosas mujeres titulares del programa opinan que el nivel primario es fácilmente alcanzable, aun sin las becas, pero que sin los apoyos de Oportunidades los jóvenes difícilmente accederían a niveles educativos más elevados. Sin embargo, como se demuestra en los estudios de caso de El Capricho y otras localidades estudiadas, existen escenarios domésticos tan precarios en los que, a pesar de contar con becas educativas, muchos jóvenes han salido de la escuela antes de terminar la secundaria para dedicarse al trabajo asalariado.

b) Cambios en la vivienda

En contraste con los resultados de investigaciones pasadas, donde se mostraba una tendencia generalizada de inversiones en la vivienda a raíz de la incorporación al Programa Oportunidades, en esta ocasión encontramos comunidades y casos donde se registran notables mejoras de la vivienda y otros en que sus condiciones siguen siendo las mismas desde hace casi siete años, cuando estas familias se incorporaron al programa. Además, en ocasiones las inversiones en la vivienda se relacionan con otros factores, o se combinan con una serie de factores, entre los que el apoyo del programa es solo uno de ellos. En Costa Azul, por ejemplo, las inversiones que las familias titulares han realizado en sus viviendas obedecen, más bien, al arduo trabajo femenino en las tareas del “descabece” del camarón. Así, familias que en los años previos

a su incorporación vivían en un solo cuarto, cuentan ahora con dos habitaciones. En otros casos, las inversiones en la vivienda provienen de estrategias femeninas y domésticas que nada tienen que ver con el programa –como el de una mujer de Costa Azul, que declara que ha hecho mejoras en su casa con el dinero que le quitaba a su marido antes de que este se lo gastara en alcohol).¹¹

En la información recopilada en otras comunidades, se aprecia que los apoyos monetarios de Oportunidades han permitido la inversión en el mejoramiento de la vivienda (como aquellas familias que ahora viven en casa propia, o que han construido habitaciones adicionales, o han cambiado los materiales de construcción, reemplazado techos inservibles por nuevos, y otras).

Los procesos de inversión en la vivienda se relacionan con las transferencias del Programa Oportunidades, pero también se vinculan a los siguientes factores:

- i) Empleos masculinos seguros: En uno de los casos más evidentes de inversión en la vivienda en Campeche, el jefe de hogar dejó los jornales agrícolas —irregulares, poco confiables y mal remunerados— por el empleo asalariado en una granja de pollos. Es necesario señalar que es muy reducido el número de casos en que los jefes cuentan con empleos seguros.
- ii) Acceso a patrimonio familiar: En muchos casos, la vivienda se edifica en lotes y terrenos que alguna vez pertenecieron a los padres o suegros, o a un tío o una abuela. Para algunas familias, contar con el acceso a ese patrimonio ha sido una ayuda muy importante en la autoconstrucción de una vivienda.
- iii) Acceso a fondos de agencias de desarrollo para la vivienda: Este es el caso de los habitantes de El Capricho, quienes obtuvieron ayuda de Visión Mundial para la reconstrucción de sus casas poco después del desastre ocasionado por

¹¹ Es necesario tomar en cuenta que se trata de familias que han aprendido un discurso y una postura ante cualquier persona que pretenda indagar sobre los niveles de vida y el uso de las transferencias. En ese discurso, hay una clara intención de plantear que el dinero proveniente del programa se usa exclusivamente (o casi) en la educación de los hijos. Así, la frase que usó una de nuestras informantes: “solo en educación, las casas cada vez más feas... no alcanza para hacerle arreglitos a la casa” habla de las normas que guían “el buen uso del dinero Oportunidades” y no únicamente de los patrones de consumo (sobre todo si se considera que en Costa Azul corre el rumor de que si el dinero de Oportunidades se usa en otras cosas de la casa, en cualquier cosa que no sea la escuela de los hijos, les van a “quitar el dinero de los plebes”).

el huracán Paulina. Dicho organismo proporcionaba los materiales de construcción a las familias que contaran con un lote para la edificación de sus viviendas. Así, quienes resultaron beneficiarios fueron aquellos que lograban combinar varios de los factores aquí señalados: acceso al patrimonio familiar (heredar un lote) y contar con mano de obra y conocimientos en la construcción.

- iv) Los hombres constructores de la vivienda: Este es uno de los factores más claramente relacionados con las capacidades domésticas de acceder a una vivienda. En casi todas las comunidades estudiadas pudimos constatar el importante papel de los hombres adultos en los procesos de construcción de la casa.
- v) Remesas de los hijos que trabajan en ciudades mexicanas o en los Estados Unidos: En muchos casos se observa el importante papel que tienen las contribuciones de los hijos en forma de remesas para la construcción, ampliación y mantenimiento de la vivienda.
- vi) Difícil acceso a la vivienda en los casos de hogares de jefatura femenina: Las mujeres que durante el período de exposición al Programa Oportunidades han transitado a la jefatura femenina de hogar (como resultado de la separación de sus maridos), han tenido que enfrentar cambios importantes, incluido el del acceso a la vivienda.
- vii) La precariedad de los servicios de la vivienda: Nos referimos concretamente a la falta de agua potable en las viviendas de muchos de los hogares estudiados. En estos casos, son las mujeres quienes acarrear el agua en distintos momentos del día, y ocasionalmente reciben la ayuda de maridos e hijos. Este trabajo no solo es agotador, sino que consume una parte considerable del tiempo de las mujeres.
- viii) La precariedad y fragilidad de los materiales de la vivienda: En el material empleado en los casos estudiados se advierten las condiciones de riesgo y precariedad de las viviendas en que viven muchas familias (Escobar y otros, 2004). Si bien la hoja de palma es un material “adecuado” para techar las viviendas en climas cálidos, por ser mucho más fresca que otros materiales, es sumamente frágil y tiene que cambiarse con cierta regularidad. Además, puesto que frecuentemente se cocina con leña dentro de las viviendas, estas se incendian con facilidad. En general, las

casas tienen piso de tierra y no cuentan con drenaje, lo que dificulta la limpieza y la higiene.

- ix) Los regalos de los hijos: En casi todos los casos, buena parte de los muebles y los aparatos del hogar (refrigerador, estufa, radios, modulares, televisión) provienen de regalos que los hijos casados o solteros que trabajan hacen a sus padres. Sin embargo, las transferencias del Oportunidades han ampliado el margen del endeudamiento y posibilitado los pagos a créditos. El programa ha convertido a las familias beneficiarias en sujetos de crédito, por cuyo intermedio del cual se han adquirido algunos aparatos y muebles.
- x) Vivienda y etapas del ciclo doméstico:¹² En teoría, los grupos domésticos deberían haber logrado mejores condiciones que las que prevalecen en sus viviendas, puesto que al menos la etapa de consolidación o equilibrio del ciclo doméstico-familiar es conducente a una relativa mayor bonanza y menores tensiones económicas. Sin embargo, y debido a que los materiales de construcción de las casas son tan perecederos, sus condiciones actuales no denotan un proceso ascendente y las pequeñas inversiones que se realizan pierden rápidamente vigencia y se deterioran. Pero hay otros cambios en la vivienda que sí son de más larga duración, como el acceso a la electricidad (aunque muy costosa), la construcción de letrinas o el acceso al agua a través de una noria dentro del terreno. La relativa mayor bonanza de la etapa de equilibrio o consolidación suele también reflejarse en el estado de la vivienda (casa propia, materiales firmes, equipo doméstico, y otros).

Como se ha señalado, es claro que existen factores —no directamente vinculados a Oportunidades— que han integrado los procesos analizados en la investigación. Por una parte, el ciclo doméstico y su influencia en las condiciones doméstico-familiares que inhiben o facilitan el bienestar. Es extremadamente importante resaltar el tránsito hacia la etapa de

¹² El ciclo doméstico es una herramienta analítica para el estudio diacrónico y procesual de los grupos domésticos. Dicha herramienta posibilita el análisis de la naturaleza cambiante de los grupos domésticos y las implicancias que los cambios tienen en el bienestar. Bajo la influencia de Fortes (1962) y de Chayanov (1974), en mis estudios se plantea la necesidad de tomar en cuenta al menos tres distintas etapas del ciclo: expansión, equilibrio y dispersión. Las etapas, lejos de ser fases de un modelo unilineal normativo (en la realidad no aparecen perfecta y claramente separadas unas de otras), son construcciones complejas que permiten el análisis de distintas formas de organización y funcionamiento de los grupos domésticos (González de la Rocha, 1994).

consolidación del ciclo doméstico —caracterizada por menores presiones económicas y el aumento del número de miembros capaces de generar ingresos—, experimentado en los últimos años por muchos de los hogares incorporados al programa en 1997. Por otra parte, es menester tomar en cuenta el paso a la jefatura femenina, de jure o de facto, que se observa en algunos hogares como un evento reciente, sucedido durante los últimos siete años, a causa de separaciones y divorcios.

c) El Programa Oportunidades y el ciclo doméstico

Las formas en que el Programa Oportunidades está operando —apoyo a familias con hijos pequeños en edad escolar y paso a las “puertas de salida”: Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) y Jóvenes en Plataforma de Oportunidades (PJO) unos años después— parecen responder apropiadamente a por lo menos una de las más críticas etapas del ciclo (con más presiones económicas que otras). Como se ha discutido en otros textos, el ciclo doméstico es una herramienta analítica relevante para el estudio procesal de las familias y los hogares, donde se privilegian los cambios a lo largo del tiempo en la organización social y la composición de dichas unidades sociales. Se ha planteado que las etapas del ciclo son construcciones analíticas del tiempo familiar correspondientes a situaciones temporales observables en la realidad, cualitativamente distintas entre sí.

Estas construcciones analíticas poseen un alto valor heurístico en tanto permiten captar variaciones en la organización social y económica a lo largo del tiempo familiar, antes que secuencias normativas (González de la Rocha, 1994; Ariza, González de la Rocha y Oliveira, 2004). Así, es posible observar distintos arreglos domésticos y etapas del ciclo que tienen importantes consecuencias para el bienestar de los miembros. Según estas ideas, hay dos etapas críticas o caracterizadas por la mayor vulnerabilidad y pobreza de los miembros del hogar: la de expansión, cuando la descendencia aumenta y la relación de dependencia es muy alta, y la de dispersión avanzada, cuando los hijos se han ido y los viejos (o alguno de los dos progenitores) quedan solos con muy mermadas capacidades para la generación de ingresos. En medio de estos dos extremos se ubica la etapa de consolidación o equilibrio, en la que los miembros del grupo doméstico pueden gozar de mayor holgura y bienestar, dadas las mayores posibilidades de generar ingresos con la participación de los hijos en el mercado de trabajo (González de la Rocha, 1994).

La información recopilada en campo nos indica que el ciclo doméstico es un factor determinante de la mayor o menor capacidad de los hogares para generar ingresos, y que la etapa de consolidación o equilibrio es aún un factor determinante de mayor bienestar. En este

sentido, podría plantearse que el apoyo del Programa Oportunidades es más importante —más necesario— durante la difícil etapa de expansión, cuando el grupo doméstico debe afrontar más gastos y presiones económicas. Sin embargo, sabemos que el ciclo doméstico no implica el paso mecánico ni automático de una etapa a la otra y que hay arreglos domésticos que nos impiden hablar con nitidez de dichas etapas. En los resultados de esta investigación resalta un fenómeno que ya se había observado en pesquisas previas, realizadas por el mismo equipo de trabajo, pero que se muestra con mayor claridad en la presente: los grupos domésticos de tres generaciones (padres, hijos y nietos) o de dos generaciones (abuelos y nietos) en los que las abuelas juegan un papel crucial en el cuidado y socialización de una nueva generación de niños, los hijos de emigrantes nacionales e internacionales. De esta manera, no podemos estimar la edad de las mujeres viejas como un indicador real del fin de sus tareas en el campo de la reproducción social. Por otra parte, la presencia de nietos coincide, en muchas ocasiones, con el inicio o la agudización de las dificultades de la etapa de dispersión, relacionada también con mayor vulnerabilidad, por lo que los apoyos de Oportunidades resultan muy necesarios. Es decir, la presencia de niños que no generan ingresos pero sí son causa de gastos es un factor vinculado a mayor vulnerabilidad, lo que aunado a la presencia de viejos, hace que la situación de estos hogares sea especialmente propicia para la acumulación de desventajas.

d) El Programa Oportunidades y la jefatura femenina de hogar

Un hogar, a lo largo de siete años, puede experimentar transformaciones muy importantes. La estructura y la composición del grupo doméstico cambian a causa de nuevos nacimientos, muertes, salidas de algunos miembros, incorporación de otros, y el paso de una etapa a otra del ciclo doméstico. Uno de los cambios importantes es la transición de la jefatura masculina a la jefatura femenina. Algunos hogares, que en el momento de incorporarse al Programa Oportunidades eran de jefatura masculina, han transitado hacia arreglos domésticos en que las mujeres operan como jefas, sin la presencia del marido y padre de sus hijos. No nos referimos aquí a los casos en que los hombres jefes han decidido emigrar (a otras partes del país o a los Estados Unidos) en busca de mejores empleos que los ofrecidos por las comunidades. En esos casos, los emigrados siguen formando parte del grupo doméstico y, aunque su ausencia genera dinámicas distintas, sus ingresos siguen alimentando la economía del hogar y su pertenencia al hogar no es cuestionada por nadie.

Más bien, se señalan los cambios en la jefatura del hogar, de masculina a femenina, como resultado de separaciones y rupturas de las uniones, que en la mayoría de los casos no se relacionan con el Programa

Oportunidades, aunque algunas mujeres pueden decidir abandonar a un marido golpeador cuando tienen la certeza de un ingreso seguro. El cambio de jefatura masculina a femenina no es en sí mismo positivo o negativo y tampoco es en sí mismo un factor que aumente el efecto del programa o lo inhiba. En todo caso, el paso a la jefatura femenina como un factor positivo o uno que inhibe los efectos del programa depende del tipo de relaciones sociales dentro del hogar y del grado hasta el cual los hombres juegan, o no, el papel de proveedores económicos (tanto antes como después de la ruptura).

Existen escenarios domésticos donde el paso a la jefatura femenina es visto como un “progreso” y otros en que, por el contrario, se sufre como “deterioro”, procesos que en ambas situaciones se han dado a lo largo del tiempo de exposición al programa. Se trata de casos de familias beneficiarias durante seis años y medio que, en el transcurso de este tiempo, han transitado de la jefatura masculina a la femenina y, al mismo tiempo, experimentado procesos de “deterioro” o “aumento de bienestar”, que dependen más de las relaciones sociales, económicas y afectivas de la separación conyugal que de los apoyos de Oportunidades, aunque la transferencia del programa puede ayudar a las mujeres a decidir la separación.

Sobresalen los casos de mujeres que por su propia decisión abandonaron a sus maridos golpeadores (que además de ser violentos, no eran proveedores responsables y pretendían controlar los magros ingresos familiares). En esas circunstancias, el progreso experimentado a lo largo de los últimos seis o siete años no es solo producto de la incorporación de la familia al programa, sino también del hecho de que estas mujeres controlan sus ingresos desde que dejaron al marido y, en consecuencia, pueden privilegiar ciertas áreas del consumo (como la alimentación y la educación de los hijos) y viven, en general, en ambientes domésticos más relajados y relativamente armoniosos. Cuando en las entrevistas se les pedía que nos dieran indicios de su bienestar pasado y actual (a partir de su inserción en el programa) referían cambios muy positivos, siempre vinculados a su nueva situación de mujeres solas con sus hijos (o nietos). Estas mujeres perciben cambios importantes en sus vidas: mejores dietas, presupuestos más holgados y, en general, mayor bienestar ligado al hecho de que —como un logro personal— tomaron la correcta decisión de dejar al marido.

El paso a la jefatura femenina no siempre es un factor de cambio positivo. Uno de los hogares estudiados en Costa Azul constituye precisamente un caso en que el abandono masculino llevó a la mujer y a los hijos a una situación económica de mayor escasez y más agudas restricciones en el consumo. En este caso, aunque no se vea reflejado en las percepciones de la mujer titular, los apoyos de Oportunidades, que

empezaron a fluir poco tiempo después de que el hombre jefe abandonó el hogar, hicieron menos difícil el paso a la jefatura femenina y la consecuente pérdida de un miembro proveedor de ingresos y bienes de consumo. El hombre, en este caso, era un buen proveedor económico; él “arimaba” todo un conjunto de productos para el consumo de la familia. Quizás por ello su esposa abandonada no ha visto cambios drásticos en la dieta familiar, pues el dinero de Oportunidades —en la práctica— sustituyó algunos de los aportes perdidos.

No obstante, aún en los escenarios domésticos en que el paso de la jefatura masculina a la femenina se ha vivido como un aspecto positivo en el bienestar de las mujeres y sus hijos —porque experimentan menor violencia y mayor participación en la toma de decisiones y en el control de los ingresos domésticos—, es un hecho que las separaciones (sean por decisión femenina o por abandono masculino) se relacionan con la pérdida de un generador de ingresos. En tal sentido, la separación puede interpretarse como un factor de crisis familiar, en que súbitamente se carece de una proporción de los ingresos (aunque las contribuciones masculinas sean muchas veces erráticas, magras y “costosas” para las mujeres). Por ello, y no porque consideremos que los escenarios domésticos de jefatura femenina sean casos patológicos y desviados de un ideal tradicional (véase Chant y Craske, 2003; González de la Rocha, 1999), el paso a la jefatura femenina es un evento a tomarse en cuenta en esta reflexión en el siguiente sentido:

Cuando el paso a la jefatura femenina es decisión de la mujer (y el marido era, de hecho, un mal proveedor económico) e implica mayor control femenino de los ingresos y menor nivel de estrés y de violencia intradoméstica, podemos pensar en un proceso sumamente benéfico que puede incrementar el efecto positivo del Programa Oportunidades.

Cuando el paso a la jefatura femenina es producto del abandono masculino (y el marido actuaba de hecho como proveedor económico o coproveedor indispensable), la repercusión del programa —aunque extremadamente importante para brindar certidumbre y sustituir ingresos perdidos— se aminora.

En ambos casos, sin embargo, los apoyos del Programa Oportunidades son muy gravitantes para poder salir de esa crisis doméstica.

3. Vulnerabilidad y pobreza de las familias beneficiarias

Se considera que la matriz de vulnerabilidad sugerida por Moser (1996) y ampliamente utilizada en nuestras evaluaciones anteriores sigue siendo una herramienta conceptual útil para guiar el análisis. La matriz

de la vulnerabilidad está conformada por los cambios que se gestan en el “portafolio” de recursos de los hogares (Kaztman, 1999). Los recursos más importantes que hemos incluido en dicha matriz son los siguientes: i) fuerza de trabajo; ii) vivienda; iii) relaciones domésticas; y iv) relaciones sociales hacia fuera de los grupos domésticos. En este artículo abordamos únicamente los dos primeros recursos (fuerza de trabajo y vivienda), dejando los otros dos para análisis posteriores.

a) Factores relacionados con el aumento de la vulnerabilidad

Respecto del recurso fuerza de trabajo (capacidad de los individuos y los grupos domésticos de generar ingresos monetarios y no monetarios), hemos detectado los siguientes factores que aumentan las condiciones de precariedad y de riesgo:

- i) La escasez de empleos locales y la precariedad de los existentes: En contextos laborales empobrecidos y deteriorados existen muy pocas alternativas para que los individuos generen los ingresos monetarios que requieren para nutrir sus economías (consumo, actividades por cuenta propia, intercambio social).
- ii) La enfermedad: Aunque evidentemente la enfermedad no es una característica masculina de la que las mujeres se escapan, llama nuestra atención la enorme cantidad de hombres que están —o dicen estar— incapacitados para el trabajo por enfermedad. Aquí se incluyen algunos viejos cuya salud se encuentra en franco proceso de deterioro, pero también hay muchos hombres relativamente jóvenes que no cumplen con el papel de proveedores económicos por carecer de buena salud. En estos escenarios domésticos, el apoyo de Oportunidades no se suma al ingreso masculino (y otros), sino que, en muchos casos, el inicio del flujo de apoyos del programa coincide con que los hombres enfermos dejan de trabajar y de aportar.
- iii) Economías domésticas feminizadas y el trabajo de las mujeres: Como resultado de los dos factores anteriores, hemos encontrado un número creciente de hogares que sobreviven gracias a los ingresos de las mujeres. De los 48 grupos domésticos estudiados, la esposa/madre es solo ama de casa (no realiza actividades a cambio de ingresos monetarios) en únicamente 12 de ellos. Los ingresos de las mujeres en la gran mayoría de los estudios de caso realizados son imprescindibles para la economía familiar. Ello no sería necesariamente un factor de vulnerabilidad

si los ingresos femeninos fueran más altos, regulares y se sumaran a ingresos generados por otros miembros. Sin embargo, el ingreso de las mujeres es muy bajo e irregular y constituye un factor que debilita las capacidades de los grupos domésticos para satisfacer las necesidades colectivas y afrontar los riesgos.

Como hemos documentado en otras evaluaciones, los efectos del Programa Oportunidades han implicado una mayor dedicación del tiempo de las mujeres. En esta investigación se observan casos de mujeres que no pueden acudir a sus empleos remunerados debido a la necesidad de asistir a las juntas del programa, con lo que dejan de percibir salarios sumamente importantes para el precario balance de sus economías. Vale decir que las mujeres titulares del programa tienen que realizar todo un conjunto de actividades que son incompatibles entre sí.

Por una parte, su papel como proveedoras económicas (o coproveedoras imprescindibles) es cada vez más central para las economías domésticas, lo que no las ha librado de ser las responsables principales y, en muchos casos las únicas, de las tareas domésticas ligadas a la reproducción. Por otra, tienen que cumplir con las corresponsabilidades a que están obligadas como titulares de Oportunidades. Además, dependiendo del contexto social en que están insertas, deben responder a las obligaciones que la comunidad les exige (faenas, asistencia a asambleas) y son ellas quienes con frecuencia tienen que salir de la comunidad para buscar los ingresos que no encuentran en su lugar de origen, dejando a sus hijos al cuidado de los maridos (cuando esto es posible) o con sus propias madres.

Lo interesante es que las mujeres, al mismo tiempo, están dispuestas a continuar con esa situación en aras del sueño de que sus hijos tengan mejores oportunidades en el futuro. Hay una clara relación, más evidente en algunos casos que en otros, entre la escolaridad y la calidad de los empleos. Entonces, con su trabajo en el cumplimiento de las corresponsabilidades, las madres abonan en las carreras educativas de sus hijos e hijas para que ellos logren insertarse en mejores empleos que los que ellas y sus maridos han tenido. Por eso afirmamos que el éxito alcanzado por el Programa Oportunidades respecto del alargamiento de las trayectorias educativas y la mayor asistencia escolar de los

niños y jóvenes becarios, se ha basado en la participación de las mujeres madres. Ellas cubren el costo de los conflictos que el cumplimiento de las corresponsabilidades ha acarreado en sus papeles de mujeres que trabajan por un ingreso y, al mismo tiempo, deben realizar las tareas domésticas del ámbito de la reproducción.

- iv) Viviendas precarias: Como se ha visto en estudios anteriores, la vivienda puede ser un recurso importante para la generación de ingresos monetarios y no monetarios (Chant, 1996; Moser, 1996; González de la Rocha y otros, 2002). Efectivamente, en los hogares en que se ha logrado una vivienda funcional y relativamente equipada hay más espacio y mejores condiciones para la realización de actividades productivas. Además, es en el espacio de la vivienda donde se cultivan árboles frutales y hierbas que la gente usa para aderezar sus alimentos y diversificar sus dietas a bajo costo. Los niños y jóvenes hacen sus tareas escolares dentro de los hogares, por lo que contar con electricidad y mínimas condiciones de “confort” es, sin duda, necesario. Sin embargo, las condiciones de la gran mayoría de las viviendas están lejos de alcanzar niveles mínimos para el bienestar. La carencia de agua hace difícil la limpieza de la casa y obstaculiza la higiene personal. Los pisos de tierra, los materiales precarios y frágiles y el hacinamiento son elementos de la vivienda que no favorecen el bienestar.

b) Factores relacionados con la disminución de la vulnerabilidad¹³

En los hogares donde existen diversas fuentes de ingresos gracias a la participación de sus miembros en las estructuras locales de empleo (incluso como emigrantes a los Estados Unidos), existe mucho más capacidad para afrontar riesgos. Ello, como hemos visto, depende de las condiciones locales y regionales del mercado de trabajo y del desarrollo del ciclo doméstico. El trabajo femenino, cuando coexiste con la participación masculina en los procesos de generación de ingresos, es un factor de bienestar familiar por medio de la inversión de los ingresos femeninos en artículos de consumo que las mujeres privilegian o consideran de primera necesidad (alimentos, medicinas, artículos escolares). Las viviendas sólidas, seguras y con servicios básicos son también un factor que aumenta las capacidades familiares merced a mejores condiciones para el estudio,

¹³ El análisis de los hogares en EDA y de los datos de baja fue realizado por Alice Wilson (Trinity College, Universidad de Cambridge), bajo la supervisión de la autora.

el trabajo, el reposo y la generación de ingresos mediante actividades productivas realizadas en casa. Los efectos positivos del Programa Oportunidades ya señalados impulsan a las familias y los individuos a superar las condiciones de pobreza en que han vivido por generaciones, pero no han sido suficientes para sacarlos de la pobreza, debido sobre todo a que el programa no opera sobre las estructuras de empleo y estas son escasas y sumamente precarias. Por otra parte, aún no se sabe si el programa puede “graduar” familias con la certeza de que lograrán mantener un nivel de bienestar a mediano y largo plazo.

4. Las familias transferidas al esquema diferenciado de apoyos

En el Programa Oportunidades se ha diseñado un Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) para los hogares que han superado su condición de elegibilidad (es decir, de pobreza). La existencia de cierto número de estos hogares puede indicar que se ha tenido éxito en lograr que algunos beneficiarios superen su precaria condición inicial.

Si el programa es la causa de esta mejoría y esta es sostenible, entonces dejarían de requerir apoyos, que pueden ser canalizados a hogares más pobres.

La discusión es crucial para el futuro del programa, ya que si logra tener esta repercusión, aunque sea con una fracción de los beneficiarios, se podrá decidir si debe concebirse como un programa de apoyo temporal a los hogares. Como se mencionó, cuando un hogar es transferido al EDA deja de percibir las becas de primaria y el apoyo alimenticio, pero sigue recibiendo las becas de secundaria y preparatoria (o escuela media superior). Las corresponsabilidades del hogar no se alteran, es decir, este sigue obligado a la asistencia en todos los niveles escolares, y a los calendarios de revisiones y pláticas de salud. Esto significa que, si en el hogar transferido al EDA hay niños entre el tercero y el sexto año de primaria, la familia pierde 165 pesos al mes por concepto de apoyo alimenticio y las becas del nivel primaria, pero sigue obligada a enviar a todos los niños a la escuela. Recuérdese que las becas de secundaria y EMS superan con creces a las de primaria. En esta sección hacemos un sondeo preliminar de: i) las características de los hogares transferidos al EDA, en comparación con los no transferidos, y ii) su respuesta a este cambio. El estudio de este tema es muy preliminar, pues fue realizado como una adición puntual al tema principal de esta evaluación. La mayor parte de los hogares transferidos al EDA que fueron estudiados en esta ocasión se localizan en las comunidades menos pobres incorporadas por el programa en 1997.

Con respecto al primer punto: los hogares transferidos al EDA tienen un nivel de ingresos superior al de la generalidad de los hogares beneficiarios. Los dos factores principales vinculados a los ingresos más elevados de los hogares en el EDA son la reducción de intensidad de la relación de dependencia (número de generadores de ingresos/número de miembros del hogar), y el aumento de ingresos del hogar. Los dos fenómenos pueden coincidir o no. La reducción de la relación de dependencia se da en función de los cambios que los hogares experimentan en su estructura familiar y en el ciclo doméstico (participación de miembros en las actividades generadoras de ingresos que en el pasado no operaban como tales; salida del hogar de miembros no generadores de ingresos). Nuestro análisis ha develado la enorme importancia para el bienestar de las familias tanto de la estructura familiar, como del ciclo doméstico. Ello tiene consecuencias para la conceptualización y los esfuerzos por influir en la vulnerabilidad y sostenibilidad del bienestar económico del grupo doméstico familiar.

En cuanto al segundo fenómeno —el del incremento del ingreso doméstico—, encontramos que aparte de los factores arriba señalados (estructura y ciclo doméstico), este aumento depende de factores relacionados con cambios a empleos mejor remunerados, que dependen del entorno laboral-económico de la comunidad/región y, por lo tanto, de factores fuera del alcance del medio en que opera Oportunidades. Sin embargo, contamos con algunos indicios de que las becas educativas pueden hacer que los jóvenes de una familia beneficiaria tengan acceso, a mediano o más largo plazo, a un empleo con mejor salario que el de sus padres (aunque ello, en muchos casos, implica la emigración a regiones o ciudades más prósperas y dinámicas).¹⁴

¹⁴ De hecho, contamos con algunas evidencias de jóvenes que terminaron la preparatoria y se han incorporado recientemente a empleos del sector terciario, como los relacionados con el uso de computadoras en almacenes de comercio y otros servicios (ciber cafés). Sin embargo, existen casos muy desalentadores, como el de un licenciado en agronomía en la localidad campechana, que con todo y su título académico se desempeña como jornalero agrícola y gana 500 pesos semanales, un sueldo inferior al de su suegro que apenas sabe leer y escribir. La estructura de oportunidades ocupacionales en estas localidades es muy débil y los jóvenes egresados del bachillerato con becas del programa apenas comienzan sus trayectorias laborales (algunos buscaban empleo cuando hicimos la evaluación). La superioridad o no de sus logros se manifestará más claramente cuando hayan avanzado en sus trayectorias laborales, y más aún cuando los jóvenes que recibieron los beneficios del programa desde el tercer año de primaria se gradúen de bachillerato. Además de luchar contra la dificultad inherente a la escasa creación de empleos no manuales en México, debe pasar un tiempo para que los egresados “pioneros” ayuden a construir redes sociales que permitan a otros incorporarse a este tipo de empleos, que seguramente estarán en localidades urbanas.

El análisis realizado tuvo el propósito de sacar a luz las características específicas de los hogares en el EDA, a fin de formular hipótesis sobre los factores relevantes en cuanto a vulnerabilidad y los componentes del desarrollo sostenible de los hogares que han estado recibiendo los apoyos de Oportunidades. Por lo tanto, una pregunta crucial, a raíz de este ejercicio, y a la que por ahora solamente se puede responder de manera hipotética, es:

¿Cuáles deben ser los criterios para “graduar” a los hogares del Programa Oportunidades? Sabemos que estos criterios serán distintos según la región, comunidad, hogar e individuo. Sin embargo, plantharemos aquí los posibles aspectos comunes de la candidatura para la “graduación” del programa.

El universo compuesto por los hogares en el EDA comprende cinco casos (de los 48 que formaron parte de la investigación), de ahí que, para empezar, partamos de un universo muy restringido. La riqueza del material etnográfico se vuelve también su limitación ya que, en algunas ocasiones, encontramos que ciertos datos surgidos en un caso de la entrevista no se reproducen a través de todos los casos, limitación que restringe el análisis comparativo. Sin embargo, en todos estos casos, entre el momento de la incorporación al programa y el momento actual (tiempo etnográfico que corresponde a la evaluación de 2004), se observa que se ha reducido el número de dependientes por generador de ingresos, o que han aumentado los ingresos del hogar, o ambas situaciones.

Respecto del primer punto —la reducción de dependientes por generadores de ingresos—, a partir de los casos analizados podemos señalar que este fenómeno está siempre ligado al ciclo doméstico y a los cambios de la estructura del hogar.

a) Factores relacionados con el aumento de ingresos de los hogares transferidos al EDA

- i) Salir de o aliviar las presiones de la etapa de expansión. En estos hogares se constata que las madres se sienten más holgadas y tranquilas por el hecho de que sus hijos son ahora mayores y sus necesidades han disminuido. En el período de exposición al programa, muchas mujeres han decidido invertir su tiempo en actividades remuneradas, aunque la escasez de los ingresos obtenidos las induce, en ocasiones, a abandonar estos empleos. Así, se observan casos en que el hogar ha vuelto a depender del sueldo de una sola persona. A pesar de la baja participación laboral, algunos de estos hogares salen del paso porque ya no existen las presiones económicas del pasado.

- ii) Ingreso de nuevos miembros al mercado laboral (anteriormente demasiado jóvenes). Otro efecto de los cambios del ciclo doméstico, de estructura o de ambos puede ser el aumento de trabajadores activos en el hogar cuando los hijos/nietos se integran al mercado laboral una vez que han alcanzado edades propicias para ello.
- iii) Efecto de la estructura familiar extensa. En algunos otros casos observamos también los efectos de la estructura familiar extensa, que frecuentemente consiste en la co-residencia de dos o tres generaciones, con generadores de ingresos en por lo menos dos de ellas. Su efecto es la disminución de la relación de dependencia.
- iv) Efecto de la etapa de dispersión. La salida de miembros no productivos, que actuaban solo como consumidores, ocasiona ventajas (contar con menos consumidores que antes hacían presión sobre los ingresos de la economía familiar). Sin embargo, el bienestar económico de estos hogares es incierto. Se trata de grupos domésticos que, con el paso del tiempo, pueden nuevamente volverse muy vulnerables ante el avance de la edad de los miembros (y el deterioro en su capacidad de generar ingresos).
- v) Aumento de los ingresos del hogar. Este incremento puede producirse por la simple razón de que alguno de los miembros consiga un empleo mejor remunerado, aunque no haya cambios en la relación de dependencia. En otras ocasiones, obedece a que crece el número de personas que de hecho contribuyen al hogar. Los cambios a empleos mejor remunerados dependen no solo del capital humano del trabajador, sino también del entorno laboral-económico de la comunidad/región.

b) Consecuencias de los factores relacionados con el EDA

En el análisis realizado se hace evidente la importancia del ciclo doméstico y de la estructura familiar para la vulnerabilidad y sostenibilidad del bienestar económico de los grupos domésticos. Sin embargo, es necesario enfrentar algunas consecuencias que surgen de dicho hallazgo. El ciclo doméstico produce fluctuaciones entre momentos de mayor y menor seguridad económica. Eso quiere decir que nada impide que, con el paso del tiempo, los hogares en el EDA, que en algún momento de su exposición al Programa Oportunidades gozaron de mayor seguridad, vuelvan a caer en la pobreza cuando nuevos cambios en la estructura familiar y el ciclo doméstico inviertan la dirección de

su evolución económica. De igual manera, como resultado del ciclo doméstico no solo pueden entrar nuevos trabajadores al mercado laboral, sino que también pueden salir.

Es necesario que en la evaluación de la vulnerabilidad del hogar efectuada en la recertificación del programa, se aborde el problema de la temporalidad más allá del corto plazo. Por otra parte, los cambios en la estructura familiar y el ciclo doméstico son difíciles de reproducir artificialmente. Las posibilidades que el Programa Oportunidades tiene de transformar las condiciones de pobreza parecen adquirir un papel secundario ante los factores dominantes del ciclo doméstico y la estructura familiar.

El otro gran factor vinculado al mejoramiento de las condiciones económicas de los hogares, es decir, a la posibilidad de conseguir mayores ingresos mediante la participación laboral, queda fuera del alcance de las posibilidades de incidencia del programa. Sin empleos adecuados en la región o comunidad, el aumento del capital humano de los jóvenes —por medio de apoyos como los de Oportunidades, que estimulan el paso y la permanencia en niveles de secundaria y de la preparatoria— no puede traducirse en grandes mejoras de ingresos. El marco local, regional y hasta nacional del mercado de trabajo está fuera del ámbito de incidencia del programa.

Sin embargo, existen evidencias de que el efecto de las becas educativas puede hacer que los jóvenes de una familia beneficiaria, a la larga, accedan a un empleo con mejor salario que los de sus padres. En esta selección de hogares, solo en uno de ellos, gracias a la beca, los hijos siguen estudiando en vez de trabajar.

c) Otros tipos de cambios

Los cambios en los hogares en el EDA no se limitan a los del ciclo doméstico, estructura familiar y nivel de ingresos, pero no encontramos patrones homogéneos respecto de otros factores que inciden en los cambios.

d) Reflexiones sobre los hogares que se hallan en el EDA

En todos estos casos, se observaron cambios económicos relativos a las necesidades de las familias que pueden explicar su paso al EDA. Realmente ha mejorado su situación económica y no debido a un error de medición o de encuesta. Pero queda por averiguarse en qué difieren de los hogares que siguen en calidad de beneficiarios después de la recertificación. Cuando se comparan a los hogares en el EDA con los hogares beneficiarios, encontramos características semejantes, por

ejemplo, la transición a la etapa de dispersión. Esto requiere que los datos se analicen con más detalle para identificar los elementos que podrían justificar su continuación en el programa, en comparación con los hogares presentados aquí.

No obstante, en los datos preliminares analizados, se sugiere que el efecto que Oportunidades puede tener en los factores relacionados con los cambios significativos en el bienestar económico de los hogares que han sido trasladados al EDA es menor que el de las vicisitudes del ciclo doméstico, la estructura familiar y el mercado laboral.

5. Hogares dados de baja

Las actuales condiciones de los hogares dados de baja son heterogéneas y, por lo tanto, es difícil esbozar las características típicas de estos hogares, ni proponer a grandes rasgos el efecto de la pérdida de Oportunidades. Esta heterogeneidad se debe en gran parte a la diversidad de razones por las que los hogares resultaron dados de baja, que no siempre derivan de un error de inclusión. Lo cierto es que no todos los hogares dados de baja han superado la pobreza.

De la muestra disponible de hogares de esta categoría (seis casos), en tres se desconocen o se pretende desconocer las razones por las que fueron dados de baja. En un caso, la baja provino del incumplimiento de las corresponsabilidades; en otro, porque la esposa se ausentó de la comunidad por razones laborales durante los últimos trámites de la inscripción; y en otro, por la existencia de un conflicto personal con una enfermera del centro de salud, quien (según la beneficiaria) registró faltas injustamente (la baja, entonces, procedió por incumplimiento de las corresponsabilidades). Así, en por lo menos dos de estos casos, sabemos que los hogares no se dieron de baja por no estar en condiciones de pobreza. Otro de los casos es poco claro, pues la razón de la baja, que aparece en los documentos de la ahora ex titular, es “sin causa”. En dos casos de la comunidad de Costa Azul, Sinaloa, se les avisó a las titulares mediante un talón de pago que pasarían al EDA, y repentinamente fueron dadas de baja. En uno de esos dos casos, se trata de una baja por error de inclusión, pero ni la ex beneficiaria ni el resto de los miembros de su hogar lo saben. El otro caso es similar, pero no hubo avisos ni aclaraciones de por medio. Las dos mujeres se preguntan las razones por las que no merecieron una explicación.

La heterogeneidad de las razones que condujeron a estos hogares a la baja está acompañada de una evidente heterogeneidad en las actuales condiciones socioeconómicas de los hogares.

Al igual que en los casos antes expuestos (EDA y muchos de los hogares beneficiarios en el esquema completo), los otros casos de hogares dados de baja han transformado sus estructuras domésticas con la incorporación de miembros de tres generaciones o más. Así, uno de los hogares ha crecido y se ha vuelto más complejo desde que fue incorporado al programa.

a) Conflicto entre el Programa Oportunidades y el trabajo asalariado de las mujeres

Uno de los hogares dados de baja en Cuechod, San Luis Potosí, se caracteriza por condiciones de pobreza aguda desde los años tempranos de la unión de la pareja y por la intensa participación de la mujer-esposa en el trabajo remunerado. Precisamente, la necesidad que esta mujer ha tenido de trabajar fue la que actuó en contra de su incorporación al Programa Oportunidades. En 2002, cuando ella estaba a punto de concluir los trámites para percibir el apoyo de Oportunidades para su familia —que incluye a dos hijos de entonces 2 y 3 años— debido a la incapacitación laboral de su esposo por motivos de enfermedad (úlceras gástricas), se marchó a Monterrey a trabajar en una maquila. Tuvieron que vender sus vacas para afrontar los costos de cuidado del marido, y en parte para el viaje de la mujer, esposa y madre. Durante la ausencia de ella, el marido no pudo recibir el apoyo de Oportunidades (a pesar de que lo intentó), de modo que lo perdieron. Los intentos de rectificación no han fructificado hasta ahora. El desarrollo futuro de esta familia está en grave peligro de sucumbir bajo el peso de la pobreza relacionada con la enfermedad del esposo; mientras tanto, la esposa saca a la familia adelante.

b) Conflicto entre el Programa Oportunidades y el trabajo doméstico de las mujeres

En el análisis se nos ha mostrado que hay escenarios en que la incompatibilidad entre las corresponsabilidades del programa y las cargas femeninas de trabajo reproductivo conducen al incumplimiento de las primeras. Ello, como sabemos, es uno de los motivos por los que un hogar es dado de baja. Uno de los hogares estudiados en Xonocuahtla, Puebla, estaba formado —cuando fue incorporado al programa— por la pareja y tres hijos. Actualmente, la pareja tiene un hijo más, ahora de 3 años. La familia, por lo tanto, se encuentra en la difícil etapa de expansión del ciclo doméstico. La mujer jefa (madre), con el trabajo extra de tener al cuarto hijo, no pudo cumplir con las corresponsabilidades del programa y fue dada de baja poco después de que nació el menor.

c) Baja sin causa

Una pareja de Xonocuautila, Puebla, vive con dos hijas, que son las únicas que continúan en co-residencia con los papás de los 7 hijos que sobrevivieron de un total de 8. Estas dos hijas planean seguir con los estudios a nivel secundario, aunque el padre duda de que los hermanos mayores que han completado este grado de estudios hayan sacado de ello mucha ventaja en el mercado laboral del D.F., a donde han emigrado. La madre, que habla con dificultad el castellano, se queja de que las corresponsabilidades eran muy pesadas cuando recibía el apoyo de Oportunidades. Incluso en la lista del programa se les califica de dados de baja “sin causa”. Sin embargo, el pueblo cuenta que los dos son alcohólicos, aunque ellos lo niegan. El padre trabaja de jornalero en el campo y gana 60 pesos al día. Trabaja los 7 días de la semana y su esposa también labora en el campo. La familia carece de letrina, sus condiciones materiales son muy precarias y sus consumos muy modestos.

d) Conflicto personal con la administración de servicios de salud

La ex titular de uno de los hogares dados de baja se queja de que debido a un conflicto personal entre ella y la enfermera del centro de salud de La Coruña, Coahuila, esta última hizo que el programa la diera de baja, y hasta ahora sus reclamos no han podido cambiar la situación.

e) Reflexiones sobre las bajas

Es necesario aclarar la diferencia entre los criterios para pasar al EDA y para ser dados de baja. Varios de los hogares dados de baja presentan características típicas de los hogares en el EDA —menos presión en la relación ingresos/miembros, salida de la etapa de expansión, entrada a la etapa de consolidación. La similitud existente entre los hogares en el EDA y los que han sido dados de baja causa confusiones no solo a quienes realizan las evaluaciones del efecto del programa, sino también a los beneficiarios, quienes no entienden las razones por las que fueron transferidos al EDA o dados de baja. Por ello, creemos urgente que el proceso de pasar a uno de los dos estados sea plenamente claro y transparente.

Una reflexión obligada es la que concierne al conflicto entre el cumplimiento de las corresponsabilidades y el trabajo que realizan las mujeres para la obtención de ingresos, por una parte, y entre estas dos exigencias y el trabajo que las mujeres deben desempeñar dentro de los hogares en las tareas reproductivas cotidianas, por otra. Este conflicto —basado en la escasa o nula compatibilidad de horarios y la inflexibilidad de las jornadas laborales y las ligadas al programa

Oportunidades— dio lugar, en muchos de los casos estudiados, a la baja del programa.¹⁵

6. Reflexiones finales

Como se plantea en la bibliografía especializada en el tema de familia, los cambios económicos y sociodemográficos han tenido una enorme influencia en América Latina, tanto en la estructura de la familia y de los hogares como en su organización social. Los grupos domésticos se han vuelto más pequeños y han incrementado su presencia relativa los hogares monoparentales, los unipersonales y los que dan albergue a adultos mayores. El número de años que las mujeres destinan al cuidado de los hijos ha disminuido a consecuencia de su menor número, pero ha aumentado el tiempo que deben dedicar al cuidado de los viejos, frecuentemente enfermos. En este contexto de cambio demográfico, las mujeres parecen seguir atadas a la esfera de la provisión de cuidados (a los niños, a los enfermos, a los viejos), a pesar de su mayor presencia en los mercados laborales como generadoras de ingresos cruciales para el sostén de sus familias (Ariza y de Oliveira, 2004; Arriagada, 2004; CEPAL, 2004; González de la Rocha y Wilson, 2005; Schkolnik, 2004).

En los actuales programas de política social se ha empezado a tomar en cuenta a la familia en su diseño y para su operación. Ello ha respondido a una estrategia instrumental, en términos de la mayor eficacia que puede imprimirse a los programas si estos usan a las familias como pilar de sus operaciones. Sin tomar en cuenta los cambios sociales, económicos y demográficos que las familias han experimentado, los diseñadores de la política social parecen aferrados al modelo tradicional de familia y, nutridos por nociones arcaicas, construyen sus programas sobre un patrón de división del trabajo que ha mostrado no ser ya vigente en la realidad. Como documenta Schkolnik (2004), en toda América Latina se observa la reducción del porcentaje de mujeres urbanas que se dedican principalmente a actividades domésticas, y en los resultados aquí presentados se aprecia que la realidad de las mujeres rurales mexicanas de este estudio no es muy distinta. La misma autora plantea que las mujeres que soportan la mayor carga de trabajo remunerado y doméstico son precisamente las cónyuges que, en el caso de las mujeres beneficiarias del Programa Oportunidades, deben sumar la carga del cumplimiento de las responsabilidades que los programas sociales les exigen. El resultado

¹⁵ Sin contar el hecho de que muchas mujeres se encontraban desempeñando su papel de trabajadoras fuera del hogar en el momento de la encuesta que el programa realizó para la selección de las familias beneficiarias, y por no estar en casa quedaron excluidas de la posibilidad de que sus hogares fueran elegidos.

de las incompatibilidades entre las distintas responsabilidades femeninas es el incumplimiento en alguna de ellas. Algunas mujeres tienen que dejar de asistir al trabajo con que generan ingresos cruciales para el bienestar de sus familias para cumplir con las corresponsabilidades del programa, lo que implica la reducción de sus salarios. Otras tienen que dejar solos a los niños o dejar de realizar actividades domésticas (situaciones que, según hemos observado en campo, son también penalizadas o, por lo menos, criticadas por los agentes del programa). Algunas más optan por no cumplir con las corresponsabilidades impuestas por Oportunidades, o se ven forzadas a hacerlo a costa de ver mermadas sus transferencias (apoyos) y, eventualmente, ser dadas de baja.

La ausencia de los hombres merece una mención especial. No solo han dejado de cumplir con su rol de proveedores principales, sino que muchos de ellos, durante el período de exposición al programa como parte de familias beneficiarias, han mostrado incapacidades para cumplir con, incluso, el rol de coproveedores. Pero los hombres tampoco ocupan un lugar central en las tareas domésticas ni en el cuidado de los niños, actividades que siguen formando parte del ámbito y la responsabilidad de las mujeres.¹⁶ Sobre todo, los hombres están ausentes del cumplimiento de las corresponsabilidades, de las que dependen los apoyos monetarios que, si bien llegan a manos femeninas, son para el bienestar de la familia en su conjunto (y de los hijos, especialmente).

Los resultados de esta investigación abonan la discusión de problemáticas y aspectos decisivos para profundizar en el conocimiento de la vulnerabilidad de las familias que viven en contextos de pobreza y de los efectos de programas de política social que incluyen a las familias para potenciar su eficacia. Antes de hacer una síntesis de las reflexiones sugeridas por el análisis, es necesario plantear lo siguiente:

- i) A pesar de que se dice que el Programa Oportunidades se centra en la familia, no es un programa social que opere con y hacia las familias, al menos no de la forma en que los especialistas en la materia han sugerido. Sin embargo, hay elementos del efecto del programa que sí operan a nivel familiar, como las inversiones en la vivienda y el aumento del consumo.
- ii) No obstante de que se dice que el Programa Oportunidades opera con una perspectiva de género, el único elemento de dicha perspectiva puesto en operación es el de las becas

¹⁶ En muy contados casos, los hombres relevan a la esposa en algunas de estas actividades cuando estas tienen que cumplir con las citas médicas de los niños.

favorables a las niñas y a las jovencitas, becas que han sido eficaces instrumentos para estimular la asistencia femenina a la escuela y disminuir la brecha de género en materia de escolaridad. El hecho de que las madres reciban dinero que es gastado en la alimentación, uniformes escolares y calzado de los hijos no puede interpretarse como una práctica que promueva la igualdad de género, sino al contrario. Es obviamente muy bueno para los hijos que el dinero llegue a manos de las madres, pues eso ha garantizado que efectivamente se use para lo que ha sido asignado, no sin conflictos en muchos casos. Pero el papel tradicional femenino —reforzado por programas de esta naturaleza— de proveedora de servicios y cuidados (incluida la compra de alimentos y ropa) está en el centro de las nociones en que se basa la política social.

- iii) Oportunidades es, más bien, un programa social que ha apostado a las nuevas generaciones (niños y jóvenes), a quienes llega a través de la familia (lo que no quiere decir que sea una política de y para las familias) y mediante el trabajo de las madres, quienes se ven envueltas en situaciones laborales y de trabajo doméstico que entran en conflicto con las corresponsabilidades.

No obstante, es un hecho que Oportunidades ha tenido una notable repercusión en la economía y la organización social de las familias mientras estas permanecen en calidad de beneficiarias. Según esta investigación, el consumo aumenta y se redinamiza la economía de deuda de las localidades pobres porque, básicamente, las mujeres titulares del programa se convierten en sujetos de crédito. Asimismo, el programa se vincula a procesos de mejora de la vivienda, pero ello también depende de factores que nada tienen que ver con el programa: los casos (pocos) en que hay varones con empleos seguros, quienes tienen acceso a lotes (patrimonio familiar) y a agencias de desarrollo que proporcionan materiales; los que cuentan con varones, remesas y regalos de los hijos; y los hogares que se encuentran transitando por la etapa de equilibrio del ciclo doméstico son los grupos familiares que han mostrado capacidades para mejorar o ampliar sus viviendas. Las mujeres que encabezan hogares monoparentales se encuentran en condiciones muy difíciles para construir su vivienda.

Durante el período de exposición al programa (los últimos siete años), se han observado casos de transición desde estructuras nucleares tradicionales y jefatura masculina a jefaturas femeninas de hogar, donde las mujeres se quedan solas con sus hijos o con sus nietos. Muchos de

estos casos son de mujeres que decidieron abandonar a los maridos, frecuentemente violentos y malos proveedores. Se ha sugerido que la certeza de un ingreso seguro (las transferencias de Oportunidades) puede alentar a las mujeres a tomar esta decisión. Pero también existen casos de abandono masculino (aunque son menos que los que resultan de decisiones femeninas) en que los maridos sí actuaban como proveedores. En estos casos, el dinero de Oportunidades sustituye a las aportaciones perdidas (las del hombre jefe que abandonó el hogar).

Todo indica que el ciclo doméstico es aún un factor determinante en la mayor o menor capacidad de los hogares para generar ingresos, con la etapa de consolidación o equilibrio como momento en que la familia y sus miembros logran mayor bienestar, más altos ingresos y mejores viviendas. Por ello, hemos sugerido que existen al menos dos etapas sumamente críticas para el bienestar de las familias pobres y en las que el Programa Oportunidades puede convertirse en una ayuda muy importante: la etapa de expansión, especialmente en los casos en que hay varios niños y jóvenes dependientes y que asisten a la escuela (recordemos que los gastos aumentan cuando los jóvenes pasan a secundaria, y de secundaria a preparatoria); y la de dispersión, especialmente cuando esta etapa del ciclo se presenta vinculada a estructuras domésticas de tres generaciones (abuelos, hijos y nietos) o de dos generaciones (abuelos y nietos), en las que los viejos están a cargo de una nueva generación de niños (los nietos) debido a la emigración laboral de la generación intermedia. Estos hogares son, creemos, propicios para la acumulación de desventajas.

Los factores relacionados con la vulnerabilidad y su incremento son, en primer lugar, la escasez de empleos y la precariedad de opciones laborales en los mercados de trabajo locales. Por otra parte, la enfermedad de algún miembro de la familia es también un factor de vulnerabilidad, así como la feminización de las economías domésticas en el contexto de la coexistencia de responsabilidades múltiples (del programa, domésticas y laborales). Es decir, el trabajo femenino no es en sí mismo un factor de vulnerabilidad, pero sí lo es cuando sus ingresos NO se suman a otros en el hogar (dado que los ingresos de las mujeres son irregulares y muy bajos) y cuando las mujeres, además de tener que ganar el pan de cada día, tienen que cumplir con responsabilidades en distintos flancos.

Los hogares que han sido trasladados al Esquema Diferenciado de Apoyo son efectivamente menos pobres que la gran mayoría de los grupos domésticos beneficiarios en el esquema completo. El análisis realizado es extremadamente sugerente en términos de los factores ligados a los más altos ingresos de los hogares en el EDA. En primer lugar, en los resultados se advierte que los ingresos más elevados de estos hogares no

son producto de Oportunidades ni de actividades o factores estimulados por el programa. Más bien, los ingresos que caracterizan a estos hogares son el resultado de:

- i) La disminución del número de miembros en su relación con el número de generadores de ingresos (o menor presión de los que trabajan a cambio de un salario, aligerando la relación de dependencia). Ello es producto, sobre todo, del ciclo doméstico (el paso de la etapa de expansión a la de consolidación o equilibrio) y de cambios en la estructura familiar que conducen a un mayor número de trabajadores.
- ii) El aumento de los ingresos del hogar se debe a los factores siguientes: cambios a empleos mejor remunerados (por parte, sobre todo, del padre/esposo); incremento de generadores de ingresos, cambios de estructura familiar (especialmente, algunos casos de familias extensas), efecto del ciclo doméstico.

En conclusión, nada impide que estos grupos domésticos, por efecto del ciclo doméstico, vuelvan a caer en la pobreza debido a una reducción de sus ingresos. Ello es muy relevante para el conocimiento de las “puertas de salida” o mecanismos de “graduación” que se empiezan a implementar en programas sociales como Oportunidades. Es necesario considerar los cambios en el bienestar a lo largo del tiempo y la temporalidad y el dinamismo de las familias, en plazos más largos que lo que una encuesta (sincrónica) puede esclarecer.

Lo que se ha mostrado en el análisis de los hogares trasladados al EDA es que las posibilidades que el programa Oportunidades tiene de transformar la pobreza adquieren un papel secundario ante los factores dominantes: el ciclo doméstico, la estructura familiar y el mercado laboral.

Bibliografía

- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2004), “Familias, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Ariza, Marina, Mercedes González de la Rocha y Orlandina de Oliveira (2004), “Características, estrategias y dinámicas familiares en México, América Latina y el Caribe”, documento preparado para la Population and Quality of Life Independent Commission, inédito.

- Arriagada, Irma (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Panorama social de América Latina 2004* (LC/L.2220-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- Chant, Sylvia (1996), *Gender, Urban Development and Housing*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Chant, Sylvia y Nikkie Craske (2003), *Gender in Latin America*, Londres, Latin American Bureau.
- Chayanov, Alexander (1974), *La organización de la unidad económica campesina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Escobar Latapí, Agustín y otros (2004), *Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades, etapa rural 2004*, Documento final de hogares, Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).
- Fortes, Meyer (1962), "Introduction", *The Developmental Cycle in Domestic Groups*, Jack Goody (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- González de la Rocha, Mercedes (2000), *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ____ (1999), "Hogares de jefatura en México: patrones y formas de vida," *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, Mercedes González de la Rocha (comp.), México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Plaza y Valdés Editores.
- ____ (1994), *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Oxford, Basil Blackwell.
- González de la Rocha, Mercedes y otros (2002), *Documento final de hogares. Evaluación cualitativa de impacto. Seguimiento diacrónico 2001-2002*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/OPORTUNIDADES.
- González de la Rocha, Mercedes y Alice Wilson (2005), "Trabajo femenino y corresponsabilidades en el Programa Oportunidades", ponencia presentada en la reunión de expertos "Vulnerabilidad y política social", auspiciada por la Universidad de Cambridge y el CIESAS Occidente (Cambridge, Reino Unido, 22 y 23 de marzo).
- Hernández, Daniel y María de Jesús Pérez García (2003), "En el año 2000: gasto de los hogares y pobreza en México", México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Kaztman, Ruben (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Moser, Caroline (1996), "Confronting crises. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities", *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series*, N° 8, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schkolnik, Mariana (2004), "Tensión entre familia y trabajo", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Irma Arriagada y Verónica Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.150.
- Székely, Miguel (2003), "Lo que dicen los pobres", *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 13, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Fuentes electrónicas

<http://www.oportunidades.gob.mx>

<http://www.dif.gob.mx>.

Capítulo XVIII

Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia: una revisión crítica

*Ana Rico de Alonso*¹

Introducción

La familia es una de las más complejas formas de organización social, un grupo social heterogéneo y cambiante en cuyo espacio se reúnen géneros, generaciones, funciones diferentes y comunes, responsabilidades, autonomías y dependencias.² Su composición, así como las necesidades y responsabilidades de sus integrantes varían a lo largo de la vida, sin que se pueda establecer una escala de complejidad en que se privilegie a una u otra forma de organización. Y aunque la familia se organiza en un espacio habitacional concreto, sus lazos, obligaciones y formas de control y de apoyo trascienden el espacio y la supervivencia diaria.

¹ Socióloga y demógrafa. Directora de la Línea *Población y Bienestar*, Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia. Docente Escuela de Género, Universidad Nacional.

² La familia no se limita a la llamada “familia de residencia” u “hogar”, sino que configura redes extraespaciales de identidad y solidaridad, aunque la organización de la supervivencia en el espacio tiene una significación primordial en el cuidado de las personas.

La heterogeneidad de sus integrantes en distintas etapas del ciclo vital genera requerimientos de bienestar diferentes, para cuya satisfacción se requiere articular las funciones que se cumplen dentro de la familia con las de otros sectores de la sociedad, como la educación, la salud y el mercado laboral. Por ello, la familia no constituye de manera alguna una estructura aislada y autosuficiente, sino que es parte orgánica de la sociedad dentro de una dinámica de interrelaciones con el contexto socioeconómico y político. Los problemas que la sociedad colombiana enfrenta en la actualidad, como el incremento de la pobreza, el cierre progresivo de oportunidades educativas y laborales, y la violencia en sus diversas formas, adquieren realidad cotidiana dentro de los grupos familiares.

Las políticas de bienestar de las familias, que deberían garantizar los derechos ciudadanos y condiciones óptimas de bienestar a cada individuo, son un campo marginal en la gestión pública, lo que relega al ámbito privado de las familias la solución de los principales problemas y necesidades que afectan a las y los ciudadanos. Sobre la base de estas consideraciones, se plantea la siguiente interrogante: ¿en qué medida la orientación de las políticas sociales en general, y de las políticas de familia en particular, responde a la magnitud de las necesidades de las familias colombianas?

Para responder a esta pregunta, en la primera sección se incluye una sucinta caracterización de la familia a partir de sus formas de organización y ciclo vital, seguida de un conjunto de indicadores socioeconómicos en que se muestran niveles de necesidades de los grupos familiares, su acceso a bienes y a servicios sociales. En la segunda sección se revisan los contenidos de las políticas de familia y de otras relacionadas con su bienestar, señalando sus falencias con respecto a las necesidades y requerimientos familiares. Se concluye con algunas recomendaciones para la formulación de políticas de familia.

A. Síntesis de las transformaciones de las familias

Los mayores cambios en las familias son el aumento de personas que viven solas, la disminución de las familias biparentales nucleares, y el incremento de las extendidas y monoparentales con jefatura femenina. No obstante, no son los cambios en el tipo de familia lo que debería ser objeto de política social, sino los bajísimos niveles de calidad de vida en la mayoría de las familias, muy especialmente en aquellas con menores a cargo.

No es el tipo de familia lo que determina el bienestar, sino que la disponibilidad o la carencia de recursos, junto con el ciclo vital, favorecen formas específicas de organizar la supervivencia dentro de un espacio habitacional. La unidad independiente de parejas e hijos se

concentra en los quintiles más altos, mientras que la familia extendida sigue cumpliendo funciones de protección social frente al desempleo, la pobreza y la enfermedad, que deberían ser objeto de política pública.

La mayor concentración de la pobreza se encuentra en distintos tipos de familia con hijos menores presentes, así como en aquellas con personas mayores dependientes. La proporción de menores de 15 años en pobreza es del 75%.

Para Flaquer (2000, p. 33), “El trabajo remunerado continúa representando la fuente esencial de la seguridad financiera de las familias”. Por ello, los problemas más graves que enfrentan las familias y las personas son el desempleo abierto, el subempleo y la flexibilización laboral; esta situación afecta a los y las jóvenes, a las mujeres en todas las edades —en especial, a las jefas de familia— y a las personas mayores de 55 años. Sus efectos perversos en la calidad de vida actual y futura no han sido suficientemente dimensionados.

El desempleo ha repercutido en el consumo, con las mayores reducciones en los rubros de alimentos, asistencia escolar, afiliación a salud y seguridad social. A su vez, el desempleo adulto incide en el trabajo infantil y juvenil, que es de un 5% en menores de 9 años y del 30% en los/as jóvenes de 15 a 17 años.

Las familias con hijos en todas las etapas del ciclo vital constituyen el 85,7% del total, y tienen un promedio de 3,6 a 5 personas, con elevadas cargas de reproducción. En las primeras etapas, el promedio de aportantes es menor, porque la edad de los hijos requiere figuras de cuidado.

La familia cumple con una cuota sustancial del cuidado en edad preescolar, ya que atiende directamente al 64% de los niños menores de 5 años; el 11% de estas familias pagan con sus recursos a una persona, y solo el 25% reciben este servicio del Estado. En esta combinación de hechos se evidencian tanto las funciones de bienestar que cumplen la mujer y la familia, como el recargo de responsabilidades sobre el tejido familiar y la ausencia en la sociedad de infraestructuras universales de cuidado.

La población sin aseguramiento en salud llega al 40%. El acceso al sistema está condicionado por la cotización monetaria o la calidad de beneficiario por pobreza. Asimismo, la población desplazada por la violencia recibe atención coyuntural y de baja calidad, a diferencia del trato que reciben los reinsertados, responsables de dicha violencia.

La pauperización de las familias colombianas se ha agudizado debido a las altísimas tasas de desempleo y subempleo, la ausencia de políticas efectivas de generación de empleo, y la reducción y liquidación de entidades estatales y empresas privadas. La disminución de los ingresos, junto con los crecientes costos de salud, educación, cuidado infantil, alimentos, servicios domiciliarios, pago de vivienda en propiedad y en

arriendo, constituyen las principales barreras para un desarrollo integral y competitivo de los recursos humanos del país.

B. Políticas y programas dirigidos a las familias

A continuación, se presenta una breve reseña de las políticas y programas dirigidos a las familias en Colombia.

1. Bienestar familiar

La institución responsable a nivel nacional del diseño y ejecución de la política familiar es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), creado en 1968 como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Salud, con aportes del presupuesto nacional derivados en especial de la contribución del 3% de las nóminas de todas las entidades.³

Las funciones del ICBF se han orientado al cuidado de los menores en edad preescolar, mediante la modalidad de jardines infantiles en los primeros períodos de gestión del Instituto, y de hogares comunitarios a cargo de mujeres residentes en el sector, desde finales de los años ochenta. La protección de menores en riesgo ha sido la otra gran área de acción, incluidas problemáticas como maltrato, abandono, adopción, filiación, desnutrición, delincuencia y orfandad.

En la actualidad, la política de familia se enmarca en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” cuyos objetivos son, en primer lugar, la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, la construcción de equidad social y la renovación de la administración pública (Ministerio de la Protección Social/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2003).⁴

En el diagnóstico de situación que enmarca la formulación de política de familia en el mismo documento, se señala el deterioro de los indicadores sociales, el incremento de la pobreza, la deserción escolar, el bajo aseguramiento en salud y la disminución en la cobertura de programas de protección al menor. Los objetivos de la política social del Gobierno Nacional son:

- Aumentar la eficiencia del gasto social
- Mejorar la focalización del gasto
- Consolidar un sistema de protección y asistencia social

³ Actual Ministerio de la Protección Social, en el que se fusionaron el Ministerio de Salud y el de Trabajo y Seguridad Social.

⁴ El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 fue creado por la Ley 812 del 27 de junio de 2003.

La política de familia de la presente administración, denominada “Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia”, procura centrarse en mejorar las condiciones de vida de los niños sobre la base del reconocimiento de sus derechos. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de los campos de acción de la política o “ejes misionales”, como se los denomina, así como algunas de sus estrategias y metas (Ministerio de la Protección Social/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2003).

Cuadro XVIII.1
COLOMBIA: EJES, ESTRATEGIAS Y METAS DE LA POLÍTICA DE FAMILIA,
2003-2006

Eje misional	Estrategia	Meta
Nutriendo	Promoción y fomento de la maternidad y la lactancia materna en los diferentes servicios del ICBF	Gestantes de servicios: 100% de hogares infantiles, comunitarios, múltiples
	Focalización de atención alimentaria en menores de 5 años en riesgo socioeconómico y nutricional	100% de niños/as usuarios de nuevos servicios
	Complementos nutricionales a distintos grupos: escolares, indígenas, desplazados	Atender, y/o cofinanciar programas Cambiar presentación de “bienestarina” ^a Convenios internacionales
	Educación en promoción de la salud y prevención de enfermedades	Implementación de la estrategia de información, educación y comunicación
Creciendo y aprendiendo	Mejorar la competencia de las familias en la aplicación de pautas de crianza	Documento de Pautas de Crianza validado a diciembre de 2004
	Desarrollar y evaluar modalidad de Hogares Múltiples	4.000 nuevos cupos en esta modalidad a diciembre de 2006
	Capacitación en: - pautas de crianza - cooperativismo	Agentes educativos y comunitarios capacitados Madres comunitarias
Restableciendo vínculos	Proponer la adecuación de la legislación vigente sobre menores de edad, sobre la base de tratados internacionales y la Constitución Nacional	Ley general de niñez y adolescencia radicada en el Congreso de la República en 2003
	Liderar diseño y puesta en marcha del “Plan País”: Un mundo más justo para niños y niñas.	“Plan País” elaborado y en ejecución en un 30% en 2006
	Promover la permanencia de los niños en su familia	Aumento de cupos en el medio familiar del 29% al 40%

Fuente: Ministerio de la Protección Social/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), “Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia”, Plan Indicativo Institucional 2003-2006, Bogotá, Colombia.

^a Producto de alto valor nutricional que contiene una mezcla vegetal en forma de harina, con leche en polvo descremada, enriquecida con vitaminas y minerales. Aporta proteínas con un balance adecuado de aminoácidos esenciales. Se utiliza como complemento de la alimentación para los bebés a partir de los 6 meses de edad; también la pueden consumir las mujeres embarazadas, las mamás que están lactando, los adultos mayores y las personas desnutridas.

2. Otras políticas que inciden en el bienestar de las familias

A fin de ilustrar de qué modo se formulan y ejecutan otras políticas y programas que inciden directa o indirectamente en las familias, se han seleccionado tres políticas recientes en que se han abordado problemáticas centrales en la vida de las y los colombianos, y que han sido el eje de las plataformas presidenciales de los respectivos períodos, a saber: las políticas contra la violencia familiar, las de protección a la población desplazada por la violencia política, y la última reforma laboral.

Cuadro XVIII.2
COLOMBIA: POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE INCIDEN EN LAS FAMILIAS

Política/ Programa	Ley	Características	Instituciones responsables
Haz Paz: "La paz empieza por casa"	Leyes N° 294 de 1976 y N° 575 de 2000	Combatir la violencia doméstica y fomentar la convivencia dentro de la familia	Defensoría, Procuraduría, ICBF, ^a Ministerios del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores, de la Protección Social, Vicepresidencia, Red de Solidaridad, Comisarías de Familia, Consejerías Presidenciales de Programas Especiales y de Equidad de la Mujer, Fiscalía, Instituto de Medicina Legal, Policía Nacional
Desplazamiento forzado	Ley N° 387 de 1997	Brindar atención a población desplazada, en especial a mujeres, niños, viudas, huérfanos Afiliación a salud Subsidios monetarios Reinserción de responsables de desplazamiento	Consejería Presidencial en gobierno de E. Samper (1994-1998), que se cierra en el período de A. Pastrana (1998-2002) En la actualidad: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario La responsabilidad se reparte entre el ICBF, a/ la Red de Solidaridad Social, el Ministerio del Interior y de Justicia, entidades locales y, sobre todo, organizaciones no gubernamentales (ONG)
Reforma Laboral	Ley N° 789 de 2002	Procurar mecanismos que faciliten el crecimiento económico por medio de generación de ambiente de seguridad, flexibilización del mercado laboral, programas para desempleados: subsidios, capacitación, microcréditos	Ministerio de la Protección Social, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de fuentes oficiales.

^a Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

C. Falencias de las políticas de familia⁵

- i) No se encuentra una concepción integral de la familia como grupo social básico, ni de los requerimientos de bienestar de la unidad y de sus integrantes. Por ello, la acción de la entidad nacional y de las agencias locales (secretarías de bienestar, comisarías de familia) se centra en el desarrollo de programas asistencialistas, de emergencia, desarticulados y de bajo impacto social.
- ii) Pese al creciente reconocimiento del papel de la política familiar como parte integral o concepción transversal de las políticas sociales, en la práctica la llamada política familiar constituye un conjunto de acciones que operan más bien como “remedios” dirigidos a grupos con diferentes tipos de exclusiones. La atención a los requerimientos de la familia se halla fragmentada en acciones orientadas a grupos poblacionales considerados como categorías de individuos: mujer, infancia, juventud, ancianos, discapacitados, o bien a sectores igualmente segmentados (vivienda, empleo, salud) carentes de la concepción integradora de la familia como sujeto colectivo. Esta parcelación, necesaria para su implementación al carecer de una concepción fundada en las realidades y necesidades de los grupos familiares, plantea acciones contradictorias, opuestas y atomizadas. La existencia de instituciones especializadas, como el ICBF, no garantiza la coordinación entre las entidades ejecutoras de la política y los programas sociales, ni la integración de sus acciones.
- iii) En los programas del ICBF se enfatiza poco en el grupo familiar y se sigue apelando a la mujer como agente responsable del bienestar familiar. Aunque en los planes de desarrollo de la década pasada se reconoce la importancia de las familias, sus propósitos se orientan a mejorar la asignación del gasto y no a la consolidación de un sistema de protección social. En las evaluaciones de uno de los programas de mayor cobertura,

⁵ Esta sección se basa en análisis de la autora, en la evaluación de la Política Social que hace la Contraloría General (2004), y en otros documentos citados a través del texto, en especial el estudio de Estrategias familiares frente al riesgo (DNP, PNUD, BID, MS, 2002), y de Fedesarrollo (2004).

Hogares Comunitarios de Bienestar, se han encontrado serias deficiencias de funcionamiento, así como en el desarrollo integral de la niñez.⁶

- iv) Los objetivos de focalización y protección de la familia, la infancia, la juventud, los ancianos, los indigentes y los discapacitados que se fijan en el Plan de Desarrollo actual, contienen tantos agentes y componentes que se produce la atomización de los recursos y se duplican las acciones.
- v) Aunque el ICBF ha sido la institución de protección de los grupos más vulnerables, “las limitaciones que enfrenta se relacionan con la falta de voluntad política de los gobiernos para estructurar políticas de largo plazo y los recursos asignados” (Contraloría General de la República, 2004, p. 209).
- vi) Hay problemas en la focalización de la atención debido a la ausencia de un mecanismo de monitoreo para identificar a los beneficiarios. Las bajas coberturas de la entidad obedecen a un conflicto de competencias con las entidades territoriales, educativas y de justicia, así como a la evasión de los empleadores, estimada por el ICBF en 200 mil millones de pesos anuales (Fedesarrollo, 2004).
- vii) El Sistema Nacional de Bienestar Familiar lleva 20 años en proceso de estructuración e implementación, sin que haya podido comenzar a funcionar de manera eficiente.
- viii) Pese al énfasis en el enfoque de derechos de los niños, en los ejes misionales establecidos en la política de familia no se advierte correspondencia con este enfoque; tampoco se responde a las necesidades y requerimientos de las familias. Se aprecia un conjunto de acciones dispersas en su contenido; con respecto a la población destinataria, sus metas resultan irrelevantes (validar un documento de pautas de crianza, cambiar la presentación de la “bienestarina”), y las iniciativas que se definen no pueden ser objeto ni responsabilidad de la

⁶ En esta modalidad de cuidado, que se ha extendido en todo el país, se selecciona a mujeres de las comunidades a quienes se paga una bonificación inferior al salario mínimo, con la responsabilidad de cuidar a 15 niños menores de 6 años durante el día. Aunque en la formulación inicial del programa se pretendía procurar el desarrollo integral de los niños, en la práctica es una solución de muy bajo costo, nulo aprestamiento preescolar, con cargas muy altas para las madres comunitarias que, para cumplir con las funciones de cuidado diurno, están solas a cargo de los niños o se apoyan en los miembros de su hogar de manera gratuita.

política pública, como la “promoción de la maternidad y la lactancia materna en todos los servicios del ICBF”.

- ix) La capacitación no puede sustituir al servicio, y este rubro se convierte en una de las estrategias de la crianza, la educación, la buena salud y el cooperativismo. En razón de la población que atiende el ICBF, esta capacitación se estaría dirigiendo a las familias y mujeres más pobres, haciéndolas responsables de la prevención de las enfermedades, la buena nutrición y la atención en salud, entre muchas otras funciones, con lo que prosigue la transferencia de responsabilidades sociales a las familias, sobre todo a las más pobres.

D. Contribuciones y falencias de otras políticas

- i) La magnitud de los problemas sociales que se absorben y reproducen en el tejido familiar, coloca una exigencia mayúscula sobre el Estado, atomizando tanto los recursos disponibles como las acciones posibles. Si bien esta situación deriva de una deficiente administración secular de esta sociedad, en los gobiernos se identifican acciones tendientes a mitigar coyunturalmente algunos de estos efectos que se constituyen en barreras para el logro de niveles aceptables de desarrollo humano y social.
- ii) La imposición y aceptación de modelos de desarrollo y medidas macroeconómicas en que se subrayan la eficiencia y la eficacia de la gestión de recursos económicos, conducen a priorizar los objetivos económicos por sobre los sociales. Por ello, las políticas macroeconómicas, fiscales y financieras predominan sobre las políticas sociales. Como consecuencia, en la última década en las políticas sociales se han focalizado los recursos en los más pobres, con programas de muy baja calidad que no solo estigmatizan y discriminan a los beneficiarios, sino que incluso perpetúan la pobreza (Contraloría General de la República, 2004).
- iii) La estrecha relación entre la plataforma electoral y los “programas bandera” de cada administración conduce a un diseño improvisado de políticas y a una ejecución de programas coyunturales con un número muy reducido de población beneficiaria. A manera de ejemplo, con la reforma de flexibilización laboral, en la actual política de empleo se fijó la meta de crear dos y medio millones de nuevos puestos;

sin embargo, en el balance que presentara recientemente el Ministro de la Protección Social se señala la creación de un millón y medio de nuevas colocaciones, en tanto que los críticos sitúan los logros entre 15.000 y 400.000 nuevos puestos de trabajo. En los años 2003 y 2004, se otorgaron 35.000 subsidios al desempleo, para una población de desempleados de dos y medio millones. De igual manera, en las ejecuciones de la política de mujer, se mencionan el apoyo a 9.000 jefas de hogar y un total de 2.980 proyectos aprobados en todo el país (República de Colombia, 2004).

- iv) En las políticas sectoriales se proponen múltiples acciones, atomizadas y con poca o nula interrelación, en tanto que su ejecución corresponde a un número excesivo de instituciones, algunas de las cuales se crean en una administración y se terminan en la siguiente.
- v) El problema central de la perpetuación de la pobreza en las familias y las personas en el país se explica por las prioridades asignadas en la agenda política y en la destinación de recursos. Tal es el caso de la actual política de seguridad democrática, a la que se han asignado ingentes recursos en detrimento de la atención a las necesidades de la mayoría de la población.⁷

E. Recomendaciones para una política integral hacia las familias

Para formular una política integral hacia las familias se debe ante todo conocer su realidad en términos de características y necesidades. Igualmente es importante incluir en dicha política un principio de redistribución horizontal, es decir, a lo largo del ciclo de vida; de redistribución vertical —entre grupos y clases sociales—; y frente a riesgos como la enfermedad, la pobreza y la violencia (Contraloría, 2004, p. 206).

El reconocimiento de la familia como agencia de bienestar implica la garantía de una serie de derechos que permitan el ejercicio cualificado de sus funciones, y la complementación de aquellas que no corresponden

⁷ Según cifras de la Contraloría (*El Tiempo*, 2005), una familia afectada por la violencia ha recibido en promedio la suma de 5 millones y medio de pesos (2.500 dólares), mientras la familia de un reinsertado ha recibido 19 y medio millones de pesos (8.864 dólares).

a la familia. Aunque no existe una declaración universal de los derechos de las familias, la identificación de sus requerimientos fundamentales de bienestar, el conocimiento de sus formas de organización y composición, y las necesidades de desarrollo de sus miembros sirven de fundamento al siguiente conjunto de derechos que, a su vez, deben ser la base para la formulación de políticas. Estos derechos son:

- Derecho a la libre conformación de las familias
- Derecho a una calidad de vida digna y a la supervivencia material
- Derecho a un espacio habitacional funcional, estético, propio
- Derecho a la salud y a la seguridad social
- Derecho a la protección integral en caso de agresiones del medio social y familiar, y de riesgos del medio natural

Finalmente, se ha elaborado un esquema de cómo la familia podría constituirse en eje de las políticas de desarrollo, armonizando, por una parte, los derechos de los individuos y de las familias, y creando, por otra, las condiciones para que las responsabilidades de producción y reproducción se puedan compatibilizar, cualificar y universalizar.

Cuadro XVIII.3
COLOMBIA: DERECHOS INDIVIDUALES Y REQUERIMIENTOS FAMILIARES
COMO BASE DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA ^a

Derechos	Requerimientos como base de políticas	Políticas	Unidad de beneficio	Sujetos de acción
Supervivencia, desarrollo humano y armonización entre familia y trabajo	Ingresos económicos Bienes materiales	Generación de empleo de calidad Redistribución de la riqueza	Grupo familiar	Adultos en edad de trabajar
	Vivienda y equipamiento doméstico	Oferta de vivienda con estándares básicos de calidad y modalidades de financiamiento de bajo costo	Grupo familiar	Grupo familiar
	Salud y seguridad social	Aseguramiento en salud, sobre la base de ciudadanía y no de capacidad económica, estado conyugal, sexo o edad	Grupo familiar con atención especializada por edad y sexo.	Todas las personas

Continúa

Gráfico XVIII.3 (conclusión)

	Cuidado y desarrollo de niños	Oferta universal de servicios de atención a niños preescolares	Progenitores y otros familiares Niños	Niños menores de 7 años
Desarrollo de potencialidades	Educación y formación	Coberturas universales de educación media Ampliación de cupos en educación superior con fortalecimiento de instituciones públicas y control de costos en las privadas	Sociedad Familia Individuos	Población en edad escolar Población mayor de 18 años
	Capacitación y actualización	Programas de capacitación laboral en coordinación con empresas	Trabajadores Grupo familiar Sociedad	Trabajadores
Construcción de ciudadanía	Protección de derechos fundamentales	Política social como eje del desarrollo Política económica como medio para el desarrollo	Ciudadanía Familia Individuos	Totalidad de habitantes
	Protección a la vida y a la integridad	Erradicación de causas de violencia Protección efectiva y oportuna a víctimas de violencia en los espacios privados y públicos	Individuos Familia Sociedad	Totalidad de habitantes

Fuente: Elaboración de la autora.

^a Agradezco el aporte de María Paz López del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) - México, en la diferenciación de derechos de los individuos que encuentran concreción en el ámbito de la vida familiar.

Ante la preocupación que pueda generar esta propuesta en términos de recursos para su financiamiento, señalaría —al menos para el caso de Colombia— el ejemplo de otras políticas, como la actual de seguridad democrática, para la que se han desarrollado múltiples estrategias de consecución y destinación de recursos. Dicha política no constituye de ninguna manera un caso aislado en el marco de las prioridades políticas y de la destinación de recursos públicos.

En la formulación y ejecución de políticas hacia las familias se deben considerar los siguientes aspectos centrales:

- Conocimiento de las formas de familia vigentes en la sociedad, así como de sus necesidades, con el fin de contar

con una concepción de familia que alimente de manera transversal las políticas sociales

- Incorporación priorizada de necesidades en las diferentes políticas sectoriales
- Redefinición de la composición sectorial del presupuesto, reduciendo rubros como la guerra e incrementando aquellas acciones que protegen la vida y la sociedad

Bibliografía

- Contraloría General de la República (2004), *Evaluación de la política social 2003*, Bogotá, D.C., Imprenta Nacional.
- DNP/PNUD/BID/Misión Social (Departamento Nacional de Planeación/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo/Misión Social) (2002), *Familias colombianas: Estrategias frente al riesgo*, Bogotá, D.C., Alfaomega.
- El tiempo (2005), "Informe: a reinsertados les dan 4 veces más recursos", Bogotá, D.C., 3 de febrero.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (2004), "Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003", *Coyuntura social*, N° 30, edición especial 30 años, Bogotá, D.C., La Imprenta Editores Ltda.
- Flaquer, Luis (2000), "Las políticas familiares en una perspectiva comparada", *Colección estudios sociales*, N° 3, Barcelona, Fundación "La Caixa".
- Ministerio de la Protección Social/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2003), *Una gestión eficiente para beneficio de la niñez y la familia. Plan Indicativo Institucional 2003-2006*, Bogotá, D.C., julio.
- República de Colombia (2004), *Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*, Bogotá, D.C.

Capítulo XIX

Argentina: aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Laura Golbert¹

En este artículo se analiza el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), implementado a comienzos del año 2000 y el de Familias por la Inclusión Social, iniciado cuatro años después. Ambos programas están destinados a familias de bajos recursos a las que se les transfiere un ingreso condicionado a la realización de determinadas contraprestaciones. Pero más allá de estas similitudes, el haber surgido en un particular momento político y económico determinó diferencias en su diseño y gestión. Por lo tanto, examinaremos en primer lugar las circunstancias que pusieron en marcha el primero de estos programas.

A. Contexto político y sociolaboral

En diciembre de 2001, Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever.² De hecho, Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de Presidente de la Nación ante la ausencia de apoyo de la

¹ Socióloga, Investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina.

² Para un análisis más detallado de este punto, véase Golbert (2006).

clase política y la fuerte presión popular. De acuerdo con la información oficial, el 32% de las personas vivían bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4%, situación que tendía a agravarse a consecuencia de una economía prácticamente paralizada.³ Los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria, mientras crecía la movilización callejera en la que, al grito de “que se vayan todos”, los reclamos de los desocupados se sumaban a la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios inmovilizados por un decreto del gobierno.⁴

En este escenario, ya declarada la cesación de pagos (*default*) con los organismos internacionales y desencadenado el tan temido proceso inflacionario, bajo un clima de alta conflictividad e inestabilidad social y política, en menos de 15 días se suceden dos presidentes elegidos por la Asamblea Legislativa. En estas circunstancias, el último de los presidentes elegidos, Eduardo Duhalde, representante del Partido Justicialista y gobernador en ese momento de la provincia de Buenos Aires, decide poner en marcha un programa social cuya magnitud –en términos de cobertura– llegó a superar, en pocos meses, los estándares anteriores. El programa estaba dirigido a los jefes de hogar desocupados y se diferenció de otros programas no solo por su alcance y el monto de recursos asignados, sino también porque presentaba otras novedades tanto en su diseño como en su modalidad de gestión.

El impacto de la crisis de 2001-2002 potenció los problemas laborales y sociales de Argentina. El desempleo abierto pasó del 18,4% al 21,5 % en el primer trimestre de 2002. Este aumento del desempleo afectó especialmente a los jefes y jefas de hogar: mientras entre 2001 y 2002, el desempleo abierto creció un 17%, y entre los jefes y jefas de hogar se incrementó un 37%, siendo los jefes varones los más perjudicados.

El fin de la convertibilidad, una de las primeras medidas tomadas luego de la caída del Presidente de la Rúa, provocó un alza de la canasta básica de alimentos. Mientras se mantuvieron los salarios nominales, la canasta básica de alimentos para una familia tipo aumentó casi un 34 %. En octubre de 2002, más de la mitad de la población (54,3%) eran considerados pobres. La indigencia también creció, pasando del 3% en octubre de 1991, al 13,6% en octubre de 2001 y llegando al 24,7% en mayo de 2002.

³ Datos del mes de octubre de 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

⁴ En el grito “que se vayan todos” se alude al conjunto de los políticos.

B. Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)

El plan se presentó como un programa de “derecho familiar de inclusión social”, en respuesta a la dramática emergencia social que enfrentaba el país.

De acuerdo con la normativa establecida, las personas recibirían un beneficio de 150 pesos mensuales siempre y cuando cumplieran con los siguientes requisitos:⁵

- Acreditar su condición de jefe/a de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada.
- Cumplir al menos con alguna de las siguientes condiciones (con excepción de los mayores de 60 años): tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria.
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios y de vacunación correspondientes.
- Los mayores de 60 años, acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

Asimismo, los beneficiarios estaban obligados a efectuar una contraprestación, que podía comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa mediante un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no podía ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

En un primer momento, la fecha de cierre del programa fue a fines de 2002. Cumplido este tiempo y al no registrarse mejoras significativas en el mercado laboral, se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

En mayo de 2002, el programa ya contaba con más de 500 mil beneficiarios. Si bien este número resultaba insuficiente para cubrir al conjunto de los desocupados, era una cifra que contrastaba por su magnitud con los beneficios otorgados por otros programas de empleo gestionados durante la década de 1990. Incluso superaba la suma de todos ellos: en

⁵ Equivalentes a 50 dólares.

1997, que es el año en que se distribuía el mayor número de beneficios, en el conjunto de los distintos programas de empleo no se alcanzaba a los 140.000 beneficios mensuales (Golbert y Giacometti, 1998, p.88).

La celeridad de la implementación del programa era un factor decisivo, no solo para asistir a una población crecientemente empobrecida, sino por razones inherentes a la gobernabilidad del país. Si el programa tenía éxito en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar. Y esto fue lo que sucedió. A los dos meses de iniciado el programa, se duplicó su cobertura, pasando de 574.000 a 1.180.000 beneficiarios. El punto máximo se alcanzó en mayo de 2003 con 1.991.000 beneficiarios, casi el cuádruple de un año antes.

En el momento inicial, el subsidio otorgado equivalía al 75% del salario mínimo. Con el correr del tiempo, la relación entre el subsidio y el salario mínimo se fue deteriorando, y en julio de 2005 solo representaba el 23,8% del salario mínimo (véase el cuadro XIX.1).

Cuadro XIX.1
ARGENTINA: PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS, RELACIÓN ENTRE EL VALOR DE LA PRESTACIÓN Y EL SALARIO MÍNIMO, VITAL Y MÓVIL, 2003-2005

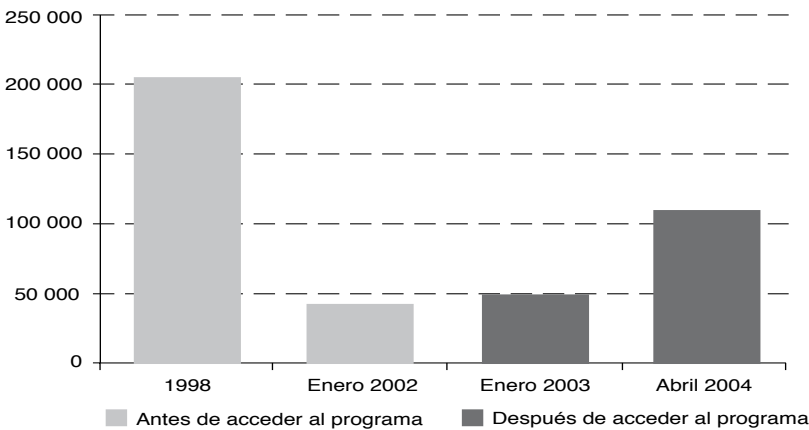
Valor prestación		Salario mínimo, vital y móvil	
Pesos	Porcentaje del salario mínimo	Pesos	Fecha
150	75,0	200	1 de junio de 2002
150	60,0	250	1 de julio de 2003
150	42,9	350	1 de enero de 2004
150	33,3	450	1 de septiembre de 2004
150	29,4	510	1 de mayo de 2005
150	26,3	570	1 de junio de 2005
150	23,8	630	1 de julio de 2005

Fuente: Elaboración de la autora.

Un dato que resulta de interés para analizar los alcances del programa es el que se refiere a la historia ocupacional de los beneficiarios. Solo el 10% de estos, 204.064 beneficiarios, habían tenido previamente un empleo formal. Cuando comienza el programa solo se rechaza (al cruzar los datos del registro de beneficiarios con los de la Administración Nacional de Seguridad Social) a 43.276 postulantes porque tenían un empleo registrado. Es decir, que la mayor parte de los beneficiarios del programa eran trabajadores no registrados. Dos años más tarde de la puesta en marcha

del programa, en una evaluación hecha por el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se consigna que solo lograron empleo registrado 109.134 de los beneficiarios (véase el gráfico XIX.1).

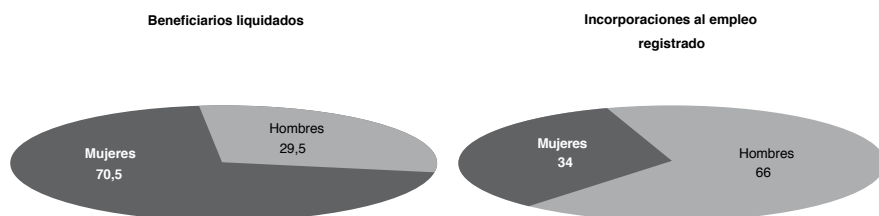
Gráfico XIX.1
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LOS BENEFICIARIOS
ANTES Y DESPUÉS DE ACCEDER AL PROGRAMA DE JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS, 1995-2004



Fuente: "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios", Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004, Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Al analizar la trayectoria por sexo, se observa que en 2005 el 70,5% de los beneficiarios son mujeres. Sin embargo, solo el 34% de las mujeres participantes en el programa lograron incorporarse a un empleo registrado. Por el contrario, si bien los beneficiarios masculinos son una minoría, si se considera su inserción laboral pasan a ser mayoritarios (véase el gráfico XIX.2).

Gráfico XIX.2
 ARGENTINA: PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS,
 BENEFICIARIOS TOTALES E INCORPORADOS AL MERCADO
 FORMAL, POR SEXO, 2005
(En porcentajes)



Fuente: Sistema de información y monitoreo y evaluación de programas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005.

Unos años más tarde, en 2006, se pone en marcha el Programa Familias por la Inclusión Social, en un contexto económico, social y político muy diferente. A partir de mediados de 2003, la economía argentina comienza a salir de una larga recesión iniciada en 1998; el producto interno bruto (PIB) crece a una tasa alta y sostenida y el desempleo comienza a bajar. En el primer trimestre de 2006 el desempleo era de 11,4%, mientras que la subocupación alcanzaba al 11% de la población económicamente activa. La población bajo la línea de pobreza también había descendido; el total de hogares pobres en el segundo semestre de 2005 llegaba al 31,4% y los indigentes al 8,4%. Pero el PJJHD contaba todavía con 1.400.000 beneficiarios.⁶

El escenario político también se había tranquilizado. En mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió como Presidente de la Nación. Si bien fue elegido con el 22% de los votos, el país caminaba hacia la estabilidad institucional y el Presidente consiguió rápidamente mejorar su imagen política y alcanzar un amplio consenso para su gestión. La conflictividad social disminuyó notablemente a consecuencia de las mejoras económicas y el aumento del empleo.

⁶ Datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, efectuada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

Con la economía en franco crecimiento y la reducción del desempleo, el gobierno decidió desactivar el PJJHD. Su propósito era ubicar en distintos programas sociales a aquellas personas que aún estuvieran desocupadas y se encontraran en una situación de alta vulnerabilidad. Estas últimas serían beneficiarias del Ministerio de Desarrollo Social. En tanto, aquellos considerados como “empleables” deberían ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.⁷

En este marco, en el Ministerio de Desarrollo Social se decidió gestionar tres grandes programas: Familias por la Inclusión Social, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (“El hambre más urgente”) y Plan de Desarrollo Local y Economía Social (“Manos a la obra”). En este artículo solo se analizará el Programa Familias por la Inclusión Social.

C. Programa Familias por la Inclusión Social

Su objetivo principal es promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad, riesgo social o en ambos casos, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades.

El programa consta de tres módulos o pilares: el ingreso no remunerativo, la promoción familiar y comunitaria local y el fortalecimiento institucional.

1. Ingreso no remunerativo

Se basa en la entrega de un ingreso no remunerativo mensual por medio de tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación.

Los montos pagados por el programa a partir de marzo de 2006 varían de acuerdo con el número de hijos. Por tener un menor de edad a cargo, la familia percibe 150 pesos. Cada menor a cargo aumenta el beneficio en 25 pesos. Pero la suma percibida no puede superar los 275 pesos. Las familias con siete hijos o más pueden acceder a una pensión no contributiva del Ministerio de Desarrollo Social.

⁷ Con el Decreto 1506/04 se establece la necesidad de clasificar a los beneficiarios según sus “condiciones de empleabilidad”.

Para permanecer en el Programa Familias por la Inclusión Social, las “condicionalidades” se verifican cuatrimestralmente y son las siguientes:

- Salud: cumplimiento del Calendario Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme con las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación, y controles bimestrales para las mujeres embarazadas.
- Educación: matriculación inicial y continuidad de condiciones de alumnos/as regulares, para cada niño/a a cargo del titular, desde los 5 años hasta los 19 años de edad, o la culminación del nivel secundario o polimodal.

El incumplimiento de las condicionalidades del programa genera la suspensión total o parcial del beneficio, en forma provisoria hasta su resolución.

2. Componente de promoción familiar y comunitaria local

Las líneas de actividades en que se atenderá exclusivamente a familias beneficiarias del programa, serán:

- Apoyo escolar. Se propone trabajar sobre dos aspectos: la mejora del proceso de enseñanza y aprendizaje (actuando sobre algunas de las causas y efectos del fracaso escolar de niñas/os y adolescentes que están dentro del sistema educativo, como el rendimiento o la repitencia) y el fortalecimiento del vínculo entre la familia y la escuela.
- Desarrollo familiar y comunitario. Talleres dirigidos a los jóvenes y adultos de los núcleos familiares en que se promueve el desarrollo de destrezas y el mejoramiento de su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social y limitan el pleno acceso a los servicios sociales y el goce de sus derechos de ciudadanía. Entre otros, se contemplan talleres de: desarrollo infantil y juvenil; género, salud sexual y reproductiva; derechos y construcción de ciudadanía; prevención de la violencia doméstica; prevención de riesgos sociales para jóvenes como constructores de ciudadanía.
- Remoción de barreras: consiste en una beca de 50 pesos mensuales para facilitar el término educativo y de la formación profesional, laboral o de ambas, ofrecida por instituciones oficialmente reconocidas. Este beneficio puede ser recibido por las titulares, los cónyuges y los hijos mayores de 19 años que figuren en el padrón. Pueden recibir la beca hasta tres personas por familia, por no más de 1.500 pesos anuales.

3. Fortalecimiento institucional

Para mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos que componen el programa, se deberá:

- Difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación
- Mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios
- Cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera
- Incluir progresivamente la figura del “facilitador” en el equipo técnico de cada localidad, quien desempeñará un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias para establecer un puente entre los agentes de salud y educación y la detección de alertas tempranas.

D. Las novedades del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

La gestión de un programa como el PJJHD, que se puso en marcha en un momento de profunda crisis económica e institucional, alcanzando una amplia cobertura en muy poco tiempo, dejó varias lecciones. Lecciones que no fueron aprovechadas por el programa Familias por la Inclusión Social, así como tampoco se tuvieron en cuenta las innovaciones que aportó en el diseño y gestión, ni se intentaron resolver los problemas que se fueron presentando durante la gestión del Programa Jefes y Jefas.

1. Innovaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

a) Universalismo

El carácter universal del PJJHD fue, sin duda, un factor decisivo para su rápida puesta en marcha. En el decreto No 565, que da origen al programa, se lo denomina Derecho Familiar de Inclusión Social y se establece que debe gestionarse con carácter urgente y como derecho universal. De esta manera, se evitaron las demoras que entraña la utilización de una metodología de focalización, que no solo habría atrasado el comienzo del programa, sino que —ante el crecimiento desmesurado de la pobreza y la desocupación— podría haber acrecentado el malestar y la conflictividad social al elegir a quienes podían o no recibirlo.

b) Consenso y participación

Si bien una primera versión fue diseñada y aplicada desde el Poder Ejecutivo, la propuesta de universalización del PJJHD surgió de un diálogo multisectorial en que participaron la iglesia católica, las Naciones Unidas, partidos políticos, organizaciones sociales y grupos piqueteros.⁸ Las organizaciones que concurrieron a la mesa de diálogo contaban con distinto grado de representatividad. Una de las razones que explican esta alta participación fue la percepción —compartida por los distintos invitados— de amenaza al orden social, dada la magnitud de la crisis que enfrentaban los argentinos. La aprobación de las distintas entidades le confirió al programa una gran legitimidad. Desde sus inicios, el PJJHD tuvo una amplia difusión, publicándose mensualmente los datos de los beneficiarios.

c) Diseño y gestión del programa

Accesibilidad. Además de ser un programa universal, su facilidad de acceso permitió que alcanzara en poco tiempo una amplia cobertura. La condición de desocupado se comprobaba con una simple declaración jurada. La comprobación de los hijos a cargo se hacía exclusivamente mediante la partida de nacimiento de los menores. Para el resto de los requisitos, se precisaba una acreditación del organismo correspondiente (escuela, centro de salud).

Capacidades institucionales. El PJJHD fue gestionado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, uno de los más antiguos de Argentina, que en los años noventa había puesto en marcha distintos programas de empleo y que cubre todo el país a partir de las agencias que existen en las diferentes provincias. Es decir, es un Ministerio con capacidades y recursos como para administrar el programa.

⁸ Para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados, el gobierno modificó la normativa 165/02 que había dado lugar al primer Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El 3 de abril de 2002, instituyó el Decreto N° 565 que establece el Derecho Familiar de Inclusión Social. De acuerdo con este, todos los jefes/as desocupados tienen el derecho de acceder a un ingreso mínimo a través del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados. La principal diferencia con el programa del mismo nombre ya instalado por el gobierno era su cobertura universal.

d) Población beneficiaria

La decisión de quién era el beneficiario del programa la tomaba la propia familia, teniendo así la posibilidad de optimizar los ingresos del hogar y permitiendo la incorporación de los beneficiarios en el mercado laboral, al menos en su calidad de población económicamente activa.

2. Grados de libertad o autonomía del gobierno nacional

Como Argentina se había declarado en cesación de pagos, el país estaba inhabilitado para asumir nuevos compromisos con los organismos de crédito internacional. Por lo tanto, el gobierno se vio obligado a utilizar recursos propios para el financiamiento de los programas. Si bien esta circunstancia pudo haber sido un problema más, lo cierto es que el hecho de valerse de recursos nacionales permitió al gobierno disponer de mayor autonomía para diseñar sus propios proyectos. Otra “ventaja” de contar con fondos nacionales fue la celeridad con que el programa pudo implementarse: no tuvo que pasar por la aprobación de los organismos de crédito cuyas burocracias no siempre adoptan resoluciones con la celeridad necesaria. Por otra parte, cabe destacar la actitud favorable del Ministerio de Economía dada la magnitud de los recursos otorgados, comportamiento que se diferencia de otros momentos de la historia reciente del país.

Los recursos utilizados en el año 2002 provinieron, fundamentalmente, de dos fuentes: de créditos presupuestarios y de la retención a las exportaciones. La ejecución presupuestaria —de acuerdo con la información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social— fue muy alta y en el segundo semestre de 2002 alcanzó a 1.532 millones de pesos. El total de recursos empleados en 2003 fue de 3.709 millones de pesos, que representaban el 1% del PIB y que fueron financiados por el Tesoro Nacional y un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por 600 millones de dólares. Gracias a esta asignación presupuestaria, el PJJHD es el programa de asistencia a los sectores de menores ingresos que ha contado con mayores recursos en la historia argentina.

3. Fortalecimiento local

Si bien los consejos consultivos no pueden considerarse como una innovación del programa, puesto que se habían incluido en el diseño de otros, vale la pena resaltar su importancia en el PJJHD como espacio para el diálogo entre los distintos actores. En el programa se establecía la participación de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y

municipal, garantizando su descentralización operativa. En la normativa se estableció que los Consejos Consultivos, que funcionaban en el ámbito municipal, controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa.⁹ Estos eran conformados por actores representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que al menos dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales). La rápida conformación de Consejos Consultivos en casi todos los municipios del país fue otro de los factores que permitió la rápida aplicación del programa.

E. Diseño del Programa Familias por la Inclusión Social

En el diseño del Programa Familias por la Inclusión Social, como señalamos a continuación, no se tuvieron en cuenta estas novedades.

1. Focalización *versus* universalismo

El Programa Familias por la Inclusión Social no tiene carácter universal. Solo se incorporan antiguos beneficiarios de un programa de transferencia de ingresos vigente desde la década de 1990 y del programa PJJHD.¹⁰ A los integrantes del segundo grupo (los provenientes del PJJHD), se les ha exigido cumplir con ciertos criterios de elegibilidad para poder pasar al Programa Familias: residir en los 403 municipios identificados como prioritarios y sus municipios asociados elegibles; tener 2 o más menores de 19 años a cargo o discapacitados de cualquier edad; que la titular del subsidio esté embarazada; que la titular sea la madre (o varones solo en el caso en que el jefe de familias monoparentales sea hombre); y que la titular no haya completado la educación secundaria. Para ser elegibles para el traspaso, los actuales titulares varones del PJJHD cuyas familias cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas, deberán hacer efectivo el cambio de titularidad del subsidio a la cónyuge o madre de los niños/as. En las metas totales (Ingreso para el Desarrollo

⁹ En el decreto reglamentario 112/02 se lee que los Consejos Consultivos Municipales deben: i) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción; ii) solicitar junto con el intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar que se hagan efectivas; iii) recibir e investigar denuncias de irregularidades en su jurisdicción; iv) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de estas en su jurisdicción.

¹⁰ Programa de Grupos Vulnerables-Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). En este caso, el criterio de elegibilidad utilizado para incorporar a los beneficiarios fue el de un índice de calidad de vida (ICV), compuesto por 22 indicadores para estimar el ingreso del hogar y su consecuente definición como hogar pobre o indigente.

Humano (IDH) + PJJHD)) se consideran 403 municipios distribuidos en todo el país, donde se concentran 700.000 beneficiarios en la primera fase de aplicación del programa.

2. Consenso y participación

A diferencia de lo ocurrido con el PJJHD, la decisión de implementar el Programa Familias por la Inclusión Social fue del Poder Ejecutivo, sin que se abriera un espacio para que los especialistas u otros actores sociales discutieran acerca de su viabilidad y de la oportunidad de dividir la población de menores recursos entre empleables y vulnerables.

3. Accesibilidad

Al ser el PJJHD un programa de carácter universal, no hubo que enfrentar las trabas administrativas típicas de los procesos de focalización. Por el contrario, uno de los problemas que hoy se presenta con el Programa Familias son las dificultades derivadas del “traspaso” de los beneficiarios del PJJHD al Programa Familias por la Inclusión Social.

En el programa se prevé la creación, por parte del municipio, de centros de atención local (CAL). De todas maneras, en los municipios de atención masiva de beneficiarios no se encuentran locales apropiados ni funcionarios especializados, recurriéndose a estudiantes (pasantes) que no tienen entrenamiento suficiente. Dado que las beneficiarias deben presentar papeles de concurrencia al colegio y certificados de salud cada cuatro meses, los requisitos burocráticos obstaculizan seriamente el acceso de los beneficiarios al programa.

4. Criterios de selección

Mientras que en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados las familias decidían quién iba a optar por el beneficio, en el Programa Familias la beneficiaria es la mujer en su calidad de madre. Atribuyéndoles esa condición y habiéndolas ya calificado como vulnerables —en una clara separación respecto de las empleables—, el programa parecería desalentar la incorporación de estas mujeres al mercado de trabajo.

5. Autonomía en el diseño y la evaluación

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) coloca 700 millones de dólares por año y la contraparte del Estado nacional es de 300 millones de dólares. EL BID no solo condicionó el diseño, sino también la evaluación

del programa. Familias por la Inclusión Social forma parte, como lo afirma el propio BID, de un grupo de programas de “transferencias monetarias condicionadas para mejorar la nutrición, la escolaridad y el uso de los servicios preventivos de salud entre los pobres y las personas que viven en la extrema pobreza. Entre los efectos de las intervenciones previstos a largo plazo se encuentran la disminución de la pobreza y la malnutrición y la mejora de la salud y las tasas de finalización de los estudios”. Doce países de la región han iniciado programas de este tipo, en la mayoría de los casos con apoyo del Banco: Argentina (Programa Familias), Brasil (Bolsa Familia), Colombia (Familias en Acción), Costa Rica (Superémonos), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (PRAF), Jamaica (PATH), México (Progresar/Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), Perú (Juntos) y República Dominicana (Solidaridad).¹¹

F. Las lecciones no aprovechadas

Si bien el PPIJH fue un programa exitoso en apaciguar el conflicto social en la crisis de comienzos del año 2000 y tuvo un carácter innovador para las prácticas de las políticas sociales en Argentina, su diseño así como su gestión estuvieron marcados por el particular momento por que atravesaba la sociedad argentina. De ahí que a medida que se avanzaba en su implementación se fueron presentando una serie de problemas. Y pese a que estos problemas tocaban temas clave para las “nuevas cuestiones sociales” que hoy enfrenta la sociedad argentina, no fueron tenidos en cuenta a la hora de diseñar el programa Familias.¹²

1. Inequidad de género

De acuerdo con la Encuesta a beneficiarios del PPIJH, realizada en 2004, solo el 1,3% de los hogares tienen acceso a guarderías para sus hijos, lo que constituye uno de los problemas más serios que enfrentan las mujeres de hogares pobres para incorporarse al mercado de trabajo.¹³ En las estadísticas resalta que solo el 14,2% de los niños de tres años van a guarderías, comparado con el 63% de los más ricos; entre los niños de cuatro años de familias pobres solo asisten el 42,4% en comparación con el 92,6% del mismo grupo etario de las familias más ricas (véase el gráfico XIX.3). Al problema cultural —prejuicios de mandar a sus hijos

¹¹ www.iadb.org/ar/pov_sp.

¹² Nos referimos específicamente al diseño, ya que la gestión comenzó hace unos pocos meses.

¹³ Encuesta a beneficiarios del PPIJH, 2004.

a guarderías, persistencia de un mito “machista” que supone que es responsabilidad de las madres cuidar de sus hijos, mito más extendido en los sectores de menores ingresos— para el que tampoco se prevén herramientas en el programa, se suma la escasa oferta de guarderías gratuitas en los barrios más pobres que afecta sobre todo a las mujeres, que son las que se hacen cargo de la crianza de los hijos.

Como se señaló en páginas anteriores, la posibilidad de incorporación al mercado laboral de las mujeres beneficiarias del programa es muy inferior a la de los hombres. Por lo tanto, si se pretende incorporar a las mujeres en el mercado de trabajo formal es necesario diseñar programas especialmente orientados en esa dirección, que no es el caso del Familias.

2. Inequidad de acceso al programa

En el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, pese a su carácter universal, solo participó un reducido grupo de la población elegible. En el Familias se profundiza este problema al seleccionar entre sus potenciales beneficiarios solo a aquellos provenientes de dos programas anteriores. El programa no se abrió a nuevos beneficiarios y, peor aún, no se preocupó de incorporar instrumentos que permitieran ingresar al programa a familias que, por distintos motivos, no mandan a sus hijos al colegio ni acceden al hospital público. El acceso de esta población a programas sociales es una cuestión clave si el objetivo es atender la inclusión social.

3. Ausencia de un enfoque integral

El Programa Jefes y Jefas fue diseñado en un momento crítico para atender la emergencia social. Una vez puesto en marcha se pudo observar que uno de los problemas más serios era la falta de coordinación entre el programa y los sistemas de educación y de salud. En los pocos meses de gestión del Familias, en un contexto económico y político distinto y con un discurso que enfatiza la atención de la educación y salud de los niños y adultos, aún no se acordó una estrategia de largo plazo en coordinación con los distintos ministerios involucrados para que su propuesta pueda ser llevada a la práctica. Por razones de diseño del programa, su coordinación con los sistemas educativos y de salud es ineludible. Sin embargo, en su gestión todavía se asume un comportamiento autista con respecto a los otros efectores. Comportamiento que probablemente persista, porque la apuesta más fuerte en el campo de las políticas sociales estriba en subvencionar a la demanda más que en fortalecer los recursos y capacidades de la oferta.

Bibliografía

- Golbert, Laura (2006), “¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes/as de hogares desocupados”, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), México, D.F., junio, Miño y Dávila.
- Golbert, Laura y C. Giacometti (1998), “Programas de empleo e ingresos en Argentina”, *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Lima, Banco Interamericano de Desarrollo/Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

