



Protección Social y Género



Protección Social y Género



Índice



04	Prólogo	72	La dimensión de género en la política social: El caso del sistema de pensiones
08	Presentación	80	La dimensión de género en la política social: El caso del Sistema de Pensiones
18	Avanzando en Igualdad: la perspectiva estratégica de pensar la protección social desde el género	86	Envejecimiento, sistemas de cuidados, y protección social
26	La protección social al trabajo y la reforma pre- visional: un análisis desde la igualdad de oportu- nidades.	112	Avances en Protección Social a los Adultos Mayores
34	La Política Gubernamental de Protección Social y sus Aportes para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	116	Trabajadores con responsabilidades familiares: Conciliación entre vida laboral y familiar
40	Género y Vulnerabilidad en el Ingreso: Desafíos para la Formulación de Políticas de Protección Social	120	La agenda de género en la Protección Social Protección Social desde una perspectiva de derechos
52	Protección Social y Perspectiva de Género: He- rramientas para avanzar en la igualdad de oportu- nidades		
62	La protección integral a la primera infancia en el Chile Crece Contigo: una mirada desde el género		
68	Protección a la primera infancia y salud		



Prólogo

Paula Quintana Meléndez
Ministra de Planificación



Por mucho tiempo, el tema del crecimiento con equidad y la igualdad de oportunidades han estado en el centro del debate asociado a las políticas públicas. Pero hoy, podemos decir que constituyen el eje central de las decisiones que han permitido tener una política de protección social.

Las estrategias de desarrollo de los países pueden ser muy distintas unas de otras, dependiendo del lugar que en ellas ocupen los derechos de las personas. Ya en el umbral del bicentenario de su vida republicana, Chile enfrenta con gran madurez el enorme desafío que significa generar condiciones para hacer de éste un país cada vez más democrático e inclusivo. Buena parte de ese esfuerzo tiene que ver justamente con generar instrumentos, mecanismos y estrategias que vayan en apoyo de los ciudadanos y ciudadanas más vulnerables.

Durante este período, se ha avanzado sustantivamente en el mejoramiento y ampliación de políticas y programas, dirigidos a cubrir aspectos importantes de la vida, desde la gestación hasta la vejez. A la buena noticia sobre la incorporación de nuevas patologías a la cobertura del AUGE y la implementación de las subvenciones escolares para sectores vulnerables, se ha sumado la Reforma Previsional con todo su paquete de beneficios vinculados a la protección social al trabajo y protección social a la vejez. También en

este marco, una de las novedades que hemos celebrado con mayor entusiasmo, ha sido la promulgación y entrada en vigencia de la Ley del Sistema Intersectorial de Protección Social que institucionaliza el Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo. Esto, sin olvidar la consolidación y expansión del Sistema de Protección Social a la Vulnerabilidad, Chile Solidario, que se apresta a cumplir 8 años de vida.

Todas estas señales van marcando importantes avances en la asimilación de la perspectiva de derechos como la forma de hacer política pública. Pero estos pilares fundamentales de modernización de las políticas sociales, aún deben enfrentar la tarea de mejorar la calidad de los mecanismos que hacen posible que la población se encuentre, efectivamente, protegida. Y, en ese marco, se vuelve cada vez más urgente avanzar en la generación de respuestas más acertadas para aportar a la reducción de brechas de igualdad. La especialización de mecanismos y la generación de modelos intersectoriales de atención de la población, apuntan precisamente en este sentido. Pero hay que avanzar en el mejoramiento de aquellas respuestas institucionales que van en la línea de corregir desigualdades y generar marcos más inclusivos que permitan que la participación de las personas sea sustantiva.



La construcción de una sociedad más democrática y con mejor oportunidades, no puede eludir la tarea aún pendiente de generar igualdad de oportunidades para la participación en plenitud de hombres y mujeres. Hoy, podemos decir con gran satisfacción que hemos superado el tiempo en que incorporar enfoque de género equivalía a generar estadísticas diferenciadas por sexo. Por el contrario, hay realizaciones concretas y sustantivas que permiten afirmar que ellas tienen mejores perspectivas que antes de aportar a la vida económica y social y de recibir una justa retribución por esa participación. El reconocimiento del rol productivo de las mujeres como constructoras activas y protagónicas del país, permite cada día, avanzar aún más en el mejoramiento de los umbrales de oportunidad. Pero aún hay espacios donde hay que avanzar para corregir las desigualdades que afectan, principalmente, a las mujeres.

Uno de los enfoques claves del sistema de protección social es la comprensión de que las personas son sujetos de derechos y que tienen distintas necesidades y potencialidades, en diferentes contextos situacionales que explican su mayor o menor vulnerabilidad. Al considerar esta dimensión, se reconoce que las familias están insertas en un medio social, cultural y económico que influye notoriamente en las posibilidades de desarrollo y realización de las personas,

siendo muchas veces necesario intervenir a favor del mejoramiento de sus condiciones de vida, sobre todo cuando enfrentan riesgos que no pueden manejar de manera autónoma. Es el caso de muchas mujeres, jefas de hogar, campesinas, indígenas, emprendedoras, adultas mayores, cuidadoras, trabajadoras temporeras o estudiantes, que cada día deben superar adversidades que muchas veces tienen que ver con barreras de discriminación o con contextos que no reconocen la multiplicidad de facetas implícita en su rol productivo y reproductivo.

Bajo esta perspectiva, la protección social y la equidad de género son principios que coinciden en apuntar a la igualdad de oportunidades como estrategia para la inclusión social. Conocer los sistemas de relaciones que se construyen en las sociedades, las posibilidades de inclusión que se ofrecen para mujeres y hombres y, cómo las reglas de participación, afectan diferenciadamente sus oportunidades de integración social, es un análisis obligado de cualquier herramienta de política pública, que se proponga como objetivo aportar a la reducción de brechas de oportunidades.

La expansión del Sistema de Protección Social, ha incorporado diversos instrumentos y desarrollado diferentes estrategias que intervienen sobre la con-



dición de las comunidades y familias, reconociendo aspectos específicos de su vulnerabilidad, entre ellas, el hecho de que las mujeres enfrentan una serie de desventajas vinculadas al mercado laboral, al acceso y control de recursos y a la carga de trabajo en los hogares. Todas estas dimensiones hacen que la política de protección social contribuya a disminuir las brechas sociales, económicas y de género.

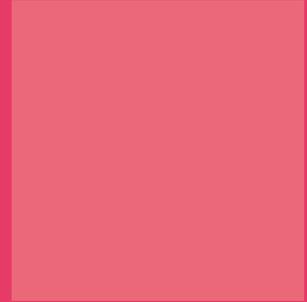
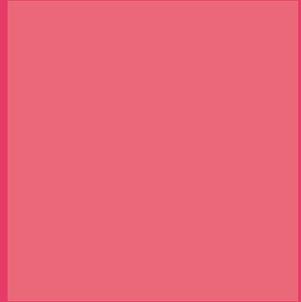
Junto con celebrar las muchas y muy buenas novedades que la política de protección social ha generado para la vida de Chile y de sus habitantes, hay que seguir a paso firme en la identificación de los aspectos donde aún queda un trecho importante que recorrer. Por eso, el encuentro, el diálogo social y el debate multisectorial, son herramientas privilegiadas que nos permiten poner en común preocupaciones y estrategias de solución. El Seminario denominado “PROTECCIÓN SOCIAL Y PERSPECTIVA DE GÉNERO: HERRAMIENTAS PARA AVANZAR EN LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES” organizado por el Ministerio de Planificación, con el patrocinio del Servicio Nacional de la Mujer y realizado en Santiago de Chile en Octubre de 2008, es una iniciativa que apunta en esa dirección.

La compilación que ponemos a disposición en esta publicación, pretende socializar los importantes

aprendizajes generados en ese encuentro, muchos de los cuales han servido este año para mejorar diversas iniciativas en curso. Esperamos sinceramente que este debate constituya un efectivo aporte para mejorar nuestro quehacer en materia de igualdad de oportunidades, para hombres y mujeres.

Presentación

Fundamentos y Objetivos del Seminario





1. El Sistema de Protección Social

La política que el Estado ha asumido en materia de protección social, es identificar situaciones de vulnerabilidad de territorios, familias y personas, que precisamente por su mayor exposición a riesgos y a la forma en que éstos amenazan su condición de bienestar, requieren apoyos específicos que favorezcan su integración social, a partir de la restitución de capacidades, el desenvolvimiento autónomo y, en definitiva, el aseguramiento de condiciones mínimas de bienestar, a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas.

La misión de un sistema de protección social es otorgar respuestas efectivas a la población que se encuentra en riesgo de sufrir algún deterioro en su situación de bienestar presente, ya sea porque no cuenta con las condiciones necesarias para cumplir con las tareas propias del ciclo de desarrollo en que se encuentra, o porque enfrenta contingencias que impactan negativamente en su situación. Es decir, debe proveer protección social cuando la capacidad de respuesta de las propias personas no alcanza para prevenir o revertir esos impactos negativos.

En la idea clásica de vulnerabilidad, las imágenes de los posibles riesgos que las personas pueden enfrentar, se asocian a eventos externos que sobrepasan su capacidad de control, como desastres naturales, si-



niestros, accidentes, cambios bruscos en la dinámica económica de los mercados locales, entre otros. Sin duda, este tipo de episodios son los que afectan más visiblemente la seguridad de las personas, ya que su capacidad de control es reducida y las alternativas disponibles son muy acotadas.

Todos estos fenómenos, afectan sensiblemente la situación personal, familiar y del entorno de las personas y, pueden ser clasificadas bajo la figura de contingencias, es decir, eventos no prevenibles o de reducida capacidad de anticipación, de efectos observables de magnitud significativa y, de consecuencias que merman un estado de bienestar determinado, por la baja capacidad de respuesta de quienes se ven afectados por ese shock.

Pero los riesgos tienen expresiones mucho más amplias, tanto en las causas que los originan, como en las consecuencias que ellos generan. Diversos estudios han demostrado con enorme elocuencia, que la vejez, la enfermedad y el desempleo, son las tres principales fuentes que explican la vulnerabilidad que afecta a las personas. Si bien es cierto, cada uno de estos fenómenos tiene sus propios alcances y afecta diferencialmente a las personas, según la naturaleza del episodio y los contextos en que los sujetos se desenvuelven, lo cierto es que la inseguridad que generan puede ser mayor o menor, dependiendo del

repertorio de recursos, instrumentos y prácticas de las personas para manejar esas situaciones.

Por otra parte, el riesgo debe ser analizado como la probabilidad que tiene una persona de no desempeñar las funciones que le son propias, en particular las futuras, a raíz del deterioro sufrido en sus capacidades funcionales presentes. Dicho de otro modo, si no se protegen las funciones esenciales a nivel de capital humano, las personas tienen menos posibilidades de desempeñarse posteriormente con autonomía y acceder a las oportunidades disponibles a nivel de la estructura.

Es por esta razón, que la protección de las personas desde la primera infancia y durante toda la minoría de edad, se vuelve fundamental en la lógica de asegurar que logren las condiciones que favorecen su desarrollo más óptimo. La visión longitudinal del riesgo, tiene que ver justamente con conectar momentos presentes del bienestar de las personas – incluidos sus mecanismos de aseguramiento, habilidades, destrezas y prácticas para un buen manejo de esos riesgos -, con los requerimientos de etapas posteriores, donde la capacidad funcional y de autonomía, depende en buena medida de la inversión realizada en etapas anteriores de la vida. Por eso la importancia estratégica que ha asumido Chile Crece Contigo, como nuevo pilar de la política de protección social,



asegurando condiciones igualitarias a todos los niños y niñas, desde el momento de su gestación y al menos hasta su ingreso al sistema escolar.

Este clásico ejemplo, que ilustra con mucha fuerza esta aseveración, es lo que ocurre con la capitalización individual durante la vida activa, como mecanismo de ahorro para la vejez. Quienes no han contado con la debida protección previsional en el trabajo, tienen menos probabilidades de alcanzar estándares mínimos de bienestar durante la vejez, que aquellos que por la naturaleza de su contrato de trabajo o por ahorro previsional voluntario, sí disponen de un fondo de recursos para pensionarse al momento de su retiro de la vida activa.

Pero también hay otras situaciones que deben ser analizadas desde la óptica de la vulnerabilidad y el riesgo, aunque el reconocimiento de los factores que amenazan con afectar la seguridad presente y futura de las personas, es algo distinta porque involucra situaciones donde los riesgos ya se han expresado y, por tanto, existen necesidades especiales de asistencia y protección, a fin de morigerar los daños manifiestos y detener la progresividad de su deterioro. Esto no implica en modo alguno que no se puedan lograr niveles satisfactorios de calidad de vida, al aprovechar al máximo el potencial disponible, pero sí implica, en cambio, que hay que intencionar procesos específicos tendientes a restituir la capacidad

funcional de los sujetos respecto de su vinculación con los recursos del entorno.

Haciéndose cargo de estas realidades, las políticas sociales han asumido como objetivo no sólo superar la pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas, como son la pérdida del empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación, que amenazan especialmente a niños, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad. El Sistema de Protección Social es el mecanismo que permite generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso.

Esto implica articular un sistema integrado de prestaciones sociales, construido sobre la base de derechos sociales capaces de garantizar igualdad de oportunidades y cobertura de los principales riesgos que amenazan a las familias vulnerables a lo largo de todo su ciclo vital. Y, además, implica continuar con el proceso de institucionalización de Chile Solidario, convirtiéndolo en una pieza central del Sistema de Protección Social, dada su atención dedicada a fa-



milias y personas en situación de pobreza extrema o especial vulnerabilidad. En consecuencia, el Sistema de Protección Social es un conjunto de políticas y acciones que se disponen para acompañar el ciclo vital de las personas, atendiendo o controlando las vulnerabilidades que pueden afectar su bienestar presente y futuro.

Hoy más que nunca, la mirada que la política de protección social está adoptando, obliga a reemplazar el concepto tradicional de “necesidades básicas insatisfechas” por una forma distinta de aproximación a las necesidades de un hogar y sus integrantes, partiendo por asumir diferencias a partir de las edades de las personas y el ciclo de vida en que se encuentra un grupo familiar. La política social hoy día ya no privilegia el acceso de las personas a su red de beneficios en función del patrimonio que se ha logrado acumular o del monto de los ingresos que las familias reciben mensualmente. Hoy, importa determinar qué tan vulnerable es una persona o una familia, en función de otras características, como el tamaño, la composición familiar, el sexo de las personas, su ocupación, su trayectoria laboral y su autonomía funcional.

Este es un paso muy importante en la forma en que los instrumentos de la gerencia pública para la protección social se plantean a sí mismos como instrumentos al servicio del mejoramiento de las condicio-

nes de vida de las personas. Es del todo evidente que las necesidades de los niños son distintas a las de sus padres y todos ellos, a su vez, tienen necesidades distintas a las de los adultos mayores, por citar los ejemplos más típicos de por qué resulta tan importante hacer esta diferenciación. Probablemente una de las distinciones más transversales a éste y otro tipo de políticas, siga siendo la de género. Hombres y mujeres enfrentan distintos obstáculos para participar de la vida en sociedad y, para lograr una justa y equitativa retribución por su trabajo social y productivo. Por eso el análisis de género es una herramienta cada vez más utilizada por las políticas y sistemas de protección social, de la misma forma en que la protección social es una perspectiva cada vez más asumida por el enfoque de género.

2. La Perspectiva de Género en el Sistema de Protección Social

El abordar la vulnerabilidad a la que están expuestas familias y personas que viven en condiciones de pobreza y riesgo social, supone comprender que hay una diversidad de actores en el proceso productivo y reproductivo de las familias, entre las cuales hay hombres y mujeres que desarrollan actividades diferentes tanto en el mercado laboral, como a nivel familiar y comunitario.

Mujeres y hombres tienen roles asignados cultural e



históricamente, que los sitúan en diversos espacios, niveles decisionales y en los esquemas de división del trabajo doméstico, productivo y reproductivo. Conocer los sistemas relacionales que se construyen en las sociedades, las posibilidades de inclusión que se ofrecen para ellos y ellas y, cómo las reglas de participación económicas, sociales y culturales afectan diferenciadamente sus oportunidades de integración social, es un análisis obligado de cualquier herramienta de política pública, nacional o territorial, que se proponga como objetivo aportar a la reducción de brechas de oportunidades.

Los hombres en sectores de pobreza y extrema pobreza que encabezan hogares, juegan un rol preponderante, por ser aún el principal generador de ingresos económicos de muchas de las familias del país, lo que tiene importantes implicancias en la toma de decisiones y de división del trabajo al interior de las familias. De esta forma, las políticas afirmativas pro superación de la pobreza, que tienen por misión aportar al mejoramiento de condiciones de competitividad y empleabilidad de los hogares más pobres, deben tener en cuenta el importante número de hogares que aún depende de un hombre como principal aportante de ingresos familiares.

Por otra parte, los hogares monoparentales encabezados por mujeres en el primer quintil de ingresos, han

aumentado de un 21,9% el año 1990 a un 34,3% el año 2006. No obstante las mujeres, de una u otra forma van adquiriendo mayor autonomía e independencia, aunque esto tiene otras implicancias negativas a nivel familiar en la conciliación de tiempos y en la recarga de trabajo reproductivo y productivo. Esto, no sólo al tener que ingresar al mercado laboral para enfrentar la generación de ingresos a nivel familiar y a su vez seguir a cargo del cuidado y crianza de los hijos, cuidado de personas dependientes al interior del hogar y, en definitiva, de la organización y funcionamiento de la vida doméstica, sino también por la menor retribución económica que suelen recibir por estas funciones.

Si se revisan las características de las familias usuarias de Chile Solidario, por ejemplo, éstas tienen mayor cantidad de hijos y parientes dependientes, mayor movilidad espacial, más rapidez en los cambios de las relaciones familiares que familias de otros estratos (separaciones, nuevas parejas, hijos con distintas parejas, aparte de la combinación de actividades productivas y reproductivas). Todos estos aspectos hacen que exista mayor vulnerabilidad para las mujeres, frente a las estrategias de subsistencia, la vida cotidiana y las relaciones familiares.

Como antecedente adicional vale la pena señalar que, de un total de 2.438.496 familias registradas en



la Ficha de Protección Social, según datos registrados a mayo de este año, alrededor de la cuarta parte, es decir, un 24,43% (595.841 familias) corresponde a la categoría de familia monoparental. Del total de éstas, un 90.58% (539.719 familias) tiene jefatura femenina y sólo un 9.41% (56.122 familias), tiene jefatura masculina. Por su parte, no es menor señalar que, en total, las familias monoparentales con jefatura femenina respecto del total de familias, representa el 22,13%.

Por su parte, si se analiza la situación de jefes y jefas de familia según sus edades, se constata que los jefes se concentran en un 22.08% entre los 35 y 44 años, seguido de un 21,53% que se ubican en el rango de 65 años y más y, un 19,89% en el rango de 45 a 54 años.

Sin embargo, el caso de las jefaturas femeninas es distinto, ya que se concentran en mayor proporción en el rango de 65 o más años (25,94%), luego en el rango de 35 a 44 años (19,0%) y al final en el rango de 45 a 54 años (17,67%). De hecho, es un dato estratégico el que entre los 65 o más años, se concentra al 16.6% de las familias monoparentales con jefatura femenina (89.574 jefas de familia), pues probablemente se trata del grupo de jefas de hogar que enfrenta peores condiciones de vulnerabilidad. Considerando otro dato duro relativo a la situación de

hombres y mujeres y sus familias, hay que considerar que considerando el total de las familias, un 58,78 % de ellas tiene ingresos que le permiten ubicarse sobre la línea de la pobreza. Si bien para el caso de las familias con jefatura femenina, la concentración en la categoría de no pobre alcanza a 56,49 % del total, las jefaturas femeninas en situación de indigencia registran un valor superior al porcentaje registrado en la categoría de jefatura masculina.

Consideraciones como las anteriores son relevantes porque el foco de las políticas de protección social están puestos hoy día en mirar las capacidades de personas y familias, para determinar qué rasgos dan cuenta de una capacidad generadora de ingresos suficiente para cubrir autónomamente necesidades y, cuál es la situación entre perceptores de ingreso y personas dependientes, como niños, adultos mayores y personas con enfermedades crónicas o con discapacidades.

Las iniciativas que el Sistema de Protección Social está impulsando, a través de sus programas de apoyo psicosocial, buscan precisamente acercar a las personas a las oportunidades disponibles, y trabajar directamente sobre el control de factores como situación de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral, entre otras, que requieren de asistencia especial.



Lo anterior implica que es necesario avanzar en una política de protección social que enfrente esta diferenciación de género, donde las intervenciones consideren la pertinencia y la transversalización bajo esta perspectiva. Del punto de vista metodológico es fundamental hacer esta diferencia, partiendo de la base que las políticas públicas impactan de manera distinta en el género femenino y masculino y de que lo que se busca fundamentalmente es generar mayor equidad entre los géneros y acceso igualitario a la red de protección social.

3. La Importancia de Pensar el Género en la Protección Social

La protección social se orienta, por definición, a apoyar a las personas para que puedan enfrentar eficazmente el riesgo de deterioro o pérdida de bienestar que por algún motivo les afecta. En particular, asistiendo a las personas que cuentan con menos posibilidades de enfrentar con autonomía esos riesgos y, que se encuentran en situación de mayor desventaja. Las iniciativas de protección social buscan mejorar las condiciones que afectan negativamente el bienestar presente y futuro de las personas.

Desde la perspectiva de género, la condición de las mujeres tiene que ver con el contexto material y sociocultural que define su situación, como división del

trabajo, acceso y control a recursos y beneficios y, capacidad para tomar decisiones. En general, programas e iniciativas que incorporan perspectiva de género, intervienen para mejorar la condición de las mujeres, como lo hace gran parte de las iniciativas relacionadas con Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

Por lo tanto, en virtud de la estrecha relación que existe entre ambas perspectivas, protección social y género, se han hecho arreglos institucionales e implementado diversas estrategias de fortalecimiento y formación de capacidad institucional, que han ido incorporado progresivamente la perspectiva del género. Sin embargo, esto no se reduce solamente a generar accesos preferentes o exclusivos de las mujeres a programas y prestaciones sociales, sino por el contrario, es necesario analizar nuevas necesidades y mecanismos que permitan realmente aportar a la igualdad de oportunidades.

Entre otras cosas, para que esto sea posible es necesario que directivos y técnicos vinculados a la red de protección social, en los distintos niveles en que ésta opera, cuenten con insumos y herramientas que les permitan desarrollar la competencia de efectuar análisis de género, para que puedan identificar situaciones de rezago de las mujeres y posibles estrategias para revertirlas, mediante iniciativas de protección



social que incorporen componentes participativos y de gestión con la comunidad.

Así, conscientes de que una de las obligaciones éticas de las políticas de protección social, es aportar sustantivamente a la generación de marcos igualitarios de oportunidades y reducir brechas de equidad, en el marco de las actividades relevantes que se han agendado en MIDEPLAN para este período, se encuentra la realización del primer Seminario sobre Protección Social y Género. Se trata justamente de una oportunidad concreta de contar con analistas, especialistas, académicos y representantes de las instituciones públicas, para que compartan perspectivas, preguntas y propuestas en torno a cómo lograr articulaciones realmente virtuosas entre los instrumentos de la protección social y la perspectiva de género.

El objetivo de este encuentro es debatir sobre desafíos y propósitos que propone la perspectiva de género, hacia las acciones afirmativas y de inclusión social que se promueven desde el Sistema de Protección Social y sus distintos componentes.

Para dar mayor realce al debate y proponer temas que permitan analizar desde una perspectiva crítica y propositiva, los hitos más relevantes del sistema de protección social desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se ha



invitado a participar a especialistas del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la UNICEF. Los expertos y expertas abordarán temas como el valor del trabajo no remunerado, la reforma previsional y la situación de las mujeres, la conciliación de trabajo doméstico y la vida laboral y, los desafíos para el desarrollo de políticas inclusivas para las mujeres en situación de vulnerabilidad y, la importancia de avanzar en la generación de un marco de responsabilidad social en torno al cuidado integral de niños y niñas desde la primera infancia. Esto permitirá:

- Reflexionar en conjunto con los operadores del sistema y organismos especializados, sobre la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en las estrategias de intervención del Sistema de Protección Social.
- Considerar la situación de las mujeres y hombres tanto desde el punto de vista de su demanda de protección al sistema como de las respuestas institucionales que se dan para lograrlo.
- Identificar nudos críticos o desafíos de los cuales deba hacerse cargo la gestión del Sistema y sus instituciones asociadas, a fin de entregar servicios y prestaciones de protección social que incorporen la perspectiva de género.
- Generar como producto del seminario una publicación que sintetice los aspectos más importantes de la discusión realizada y enfatice aquellos aspectos que representan oportunidades de mejoramiento para el Sistema, con el propósito de avanzar hacia una oferta más consolidada de protección social con enfoque de género.



Avanzando en Igualdad: la perspectiva estratégica de pensar la protección social desde el género

Laura Albornoz

Ministra del Servicio Nacional de la Mujer



Resumen

El Sistema de Protección Social representa uno de los cambios fundamentales desde el retorno a la democracia al reconocer a los ciudadanos como portadores de derechos.

Este importante proceso ha traído consigo un cambio en la mirada sobre la pobreza y ha hecho evidente la incorporación de la perspectiva de género como un elemento crucial, por las diversas desigualdades de las que son objeto las mujeres y por el rol que éstas cumplen en la sociedad.

Actualmente el Sistema de Protección Social se ve enfrentado a tres importantes desafíos desde la perspectiva de género: ampliar el alcance de los destinatarios y destinatarias, abordar temáticas tradicionalmente invisibilizadas y, finalmente, adecuar la institucionalidad del conjunto del Estado.

1. La equidad de Género: Oportunidades de un sistema de protección social

El Sistema de Protección Social consigna como uno de los avances más fundamentales en términos de lógica de política pública desde el retorno a la democracia. Como parte de un proceso de democratización, el Sistema de Protección Social significa “el paso de una política restringida a la satisfacción de necesidades básicas, hacia una política social fundada en el criterio de derechos ciudadanos”¹.

Se ha transitado desde las políticas asistenciales hacia la construcción de las bases de una red de protección social fundada en derechos garantizados. Un Sistema de Protección Social no tiene sólo como objetivo superar la pobreza, sino que también busca superar las desigualdades que están en la base de los riesgos sociales que afectan a las familias y a las personas, como por ejemplo la pérdida del empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación, entre otros.

En este marco, ampliar los criterios para los destinatarios de la política social significa dar cuenta de los cambios sociales, lo que por un lado implica consi-

1. “Hacia un sistema de Protección Social fundado en derechos”, Apuntes de protección social Julio 2006



derar y reconocer las vulnerabilidades asociadas a nuevos riesgos y, por otro lado, permite visibilizar a grupos anteriormente excluidos de la política pública. Por esto, las políticas de protección social apuntan a la generación de intervenciones que deben ayudar a los individuos, familias y comunidades a manejar los riesgos sociales y apoyar a los más vulnerables.

Se habla, de este modo, de una “pobreza moderna” o también de una ampliación en la comprensión de los grupos desprotegidos. En este marco, aparecen como vulnerables diversos grupos para los que no existen respuestas adecuadas y que trascienden la condición de pobreza. Entre estos tenemos a la población infantil, los diversos tipos de familia, las personas con discapacidad, los adultos mayores, las madres adolescentes, las mujeres jefas de hogar, las comunidades y personas indígenas y también los inmigrantes².

La institucionalidad chilena ha debido realizar ajustes. Como fue la modificación de la FICHA CAS para pasar a una Ficha de Protección Social, que permite visualizar grupos vulnerables y reflejar de mejor manera la realidad de la actual pobreza e identificar factores de riesgo. De esta manera mejoran los “criterios

de elegibilidad”, que permiten a las personas ser beneficiarias de las prestaciones públicas.

Uno de los hallazgos de este cambio fue visualizar la situación desmedrada de las mujeres, así como por ejemplo la vulnerabilidad de indígenas, ancianas solas, y muy especialmente, las mujeres jefas de hogar. Según la encuesta CASEN 2006³, los hogares en situación de indigencia son en un 44,8% liderados por mujeres, aumentando en 12 puntos desde el 2003. Esto a pesar de la tendencia general a la reducción de la pobreza en Chile.

¿Estamos generando acciones adecuadas ante los riesgos que harían a éste ser grupo vulnerable a situación de pobreza y extrema pobreza? ¿Estamos considerando las variables sociales y culturales que pueden generar o incluso determinar una situación de vulnerabilidad?

La ampliación de la categoría “pobres” que trae consigo un Sistema de Protección Social, permite profundizar el concepto de equidad y de desarrollo y de esa manera presenta una oportunidad para mejorar las políticas públicas.

2. Op cit

3. <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=25&catid=124>



2.- ¿Es un sistema de protección Social una oportunidad para la equidad de Género?

La instalación de un Sistema de Protección Social es un acuerdo político al que concurre toda la sociedad y que debe establecer cómo se garantizan y viabilizan los derechos universales. También representa un gran desafío para el Estado, pues implica ampliar las concepciones acerca de las políticas sociales y económicas incorporando el “Enfoque de desarrollo basado en los derechos”⁴.

En ese sentido, el Sistema de Protección Social es una oportunidad para la equidad de género, pues este tema no sólo responde a un problema social en que el Estado tiene el deber de generar estrategias de reducción de inequidades y, por cierto no reproducir las existentes, sino que también implica una oportunidad para el Estado chileno de mejorar la calidad de sus políticas sociales y profundizar los debates sobre equidad y desarrollo social.

No sólo es deseable que el enfoque de género sea incluido en el diseño y ajustes del Sistema de Protección Social, sino que es condición necesaria para que

este sistema aborde integralmente las dimensiones y estrategias relacionadas con el despliegue de derechos sociales y la reducción de todo tipo de inequidades en la sociedad chilena.

Esta nueva perspectiva de un desarrollo basado en derechos, “trata a las personas como ciudadanos/as con derechos y obligaciones y no como consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas, aunque ambos conceptos no sean necesariamente antagónicos” (Solimano, 2005). Así entonces, se entiende a la ciudadanía como compuesta por personas con derechos y deberes que participan en los proyectos de desarrollo y programas sociales que le afectan.

Un enfoque de la política pública basada en derechos, exige superar los cumplimientos formales en torno a indicadores sociales mínimos, para ampliar la perspectiva de desarrollo social con contenidos que tengan un marco ético y una meta más ambiciosa de transformación social y construcción de una sociedad más justa.

En términos de equidad de género esto es aún una gran tarea, y es el desafío que el Estado chileno está asumiendo con responsabilidad. Las condiciones de inequidad de género que aún persisten implican no sólo superar necesidades básicas de las mujeres, sino

4. Solimano, Andrés: “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: Crecimiento, Clases medias y derechos sociales”. Revista de la Cepal, Diciembre 2005



que también considerar como meta la reducción de inequidades sociales de género que permitan avanzar en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esto es un gran desafío del Sistema de Protección Social.

El actual Sistema de Protección Social sí genera esta oportunidad y por lo tanto existe el deber de profundizarla. Las diversas estrategias hoy vigentes, junto con todas las que confluyen y se construyen para la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, deben considerar por lo menos dos niveles: uno que atienda las urgencias del desarrollo y resuelva las necesidades prácticas, pero también otro que atienda necesidades e intereses estratégicos que apunten a un nuevo trato en la posición de los géneros.

Esto implica necesariamente hablar de la redistribución del poder y recursos en las esferas públicas y privadas, así como el cuestionamiento de los roles tradicionales de género que, lejos de ser inocuos para el desarrollo social y la profundización de la democracia, han implicado retrocesos económicos y sociales, lo que ha derivado en que las mujeres tengan hoy mayores posibilidades de transformarse en sujetos de riesgo social.

Un Sistema de Protección Social enmarcado en un enfoque de derechos, necesita políticas de integra-

ción social que apunten a una mayor igualdad de oportunidades entre los distintos ciudadanos y ciudadanas del país y que supere el mero logro de estándares mínimos en relación a indicadores sociales básicos.

Como conclusión se puede plantear que el Sistema de Protección Social no sólo es una oportunidad para la temática de género, ya que para garantizar un Sistema de Protección Social de calidad es fundamental la mirada sobre equidad de género, enmarcada en los enfoques de derechos y equidad social, por lo que de este modo pasa es una condición necesaria.

3.-Desafíos del Sistema en términos de equidad de Género

Respecto a las ideas planteadas en torno al fundamento mismo de un Sistema de Protección Social y entendiendo a las personas como ciudadanas y con capacidad de poder, es necesario plantearse desafíos en relación a la profundización del Sistema y en relación a los avances en equidad de género.

Son tres los desafíos claves:

1 Ampliar el alcance de destinatarios/as: ¿Cómo incorporamos efectivamente a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia?



Es necesario pensar cómo se conciben políticas de educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social etc. que consideren las demandas ya características de los sectores medios o destinatarios no necesariamente pobres pero sí sujetos legítimos de las políticas sociales. En términos de género, es necesario repensar en cada una de las políticas mencionadas, cuáles son aquellas brechas que generan mayor vulnerabilidad por razones de género, y por lo tanto cómo a través de dichas políticas se amplían las destinatarias posibles. Un buen ejemplo de ello es el reconocimiento de las trayectorias laborales más intermitentes en las mujeres, lo que implicó que en la reforma al sistema de previsión social se considerara esta brecha entre hombres y mujeres.

Otro ejemplo es la jefatura de hogar femenina. Los hogares en situación de indigencia según la CASEN 2006 son en un 44,8% liderados por mujeres, aumentando 12 puntos desde el 2003. Y los hogares en situación de pobreza tienen en un 34,7 % una mujer como jefa de hogar, aumentando 8 puntos desde el 2003. Esto demuestra que es absolutamente coherente que la tendencia al aumento de la jefatura de hogar femenina sea simultánea con el empobrecimiento de estos mismos hogares, en la medida en que no pueden entrar a competir en el mercado

del trabajo y en las responsabilidades familiares y domésticas en condiciones equitativas con sus pares masculinos.

¿No sería éste un dato relevante en términos de plantear que las Jefas de Hogar en Chile están en una permanente situación de riesgo de caer a un escenario social peor? ¿No sería necesario que el Sistema de Protección Social abordara las distintas causales que influyen en este problema social y que a todas luces tiene que ver con inequidades de género? Si hablamos de un sistema que realice acciones para disminuir los riesgos sociales, es necesario incluir a estos nuevos/as destinatarios/as antes de que ya estén en una situación objetivamente desmedrada y más difícil de revertir.

2 Abordar temáticas tradicionalmente invisibilizadas: Un sistema de protección social debería dar la oportunidad de abordar otros temas tradicionalmente invisibilizados, como por ejemplo el uso del tiempo y el trabajo no remunerado. Hace bastante tiempo que se trabaja a nivel mundial en la valorización económica del trabajo doméstico de las mujeres. Incluso ya en el año 1995 el Informe Mundial del PNUD concluye que: “si se reconocieran las aportaciones no remuneradas de hombres y mujeres, se suscitarían vastas repercusiones en lo relativo a las políticas so-

ciales y económicas y a las normas de las instituciones sociales”⁵.

Chile no es la excepción a la subestimación de la contribución de la mujer al trabajo y la economía, y por lo tanto no se recompensa y no se reconoce la carga de trabajo que absorben las mujeres. La preocupación a nivel de Estado y las políticas públicas es bastante reciente y presenta un gran desafío. El año 2007 se realizaron los dos primeros estudios oficiales relacionados con la valorización del trabajo doméstico no remunerado, realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (nivel nacional) y el Servicio Nacional de la Mujer (a nivel del Gran Santiago).

Ahora bien, sería necesario que los resultados entregados repercutieran en modificaciones y ajustes en la política pública, y sobre todo en el marco de una política pública como el Sistema de Protección Social, que se instala dentro de un enfoque de derechos.

Si hablamos de derechos y ciudadanía, estamos hablando de calidad de vida y cuando se visualiza esta situación desigual en la sociedad, también estamos frente a un problema que debe considerar la política pública. No es casual que la Encuesta Nacional de

Calidad de Vida (2006) del Ministerio de Salud planteó que existen diferencias de género que derivan en que: “la mayor sobrecarga de tareas en las mujeres, provoca aumento de niveles de estrés y menor satisfacción con distintos aspectos de la vida, que los hombres. Esto es así en los siguientes aspectos: cantidad de dinero, condición física, bienestar mental o emocional, cantidad de diversión, vida sexual y salud en general”.

La consideración del uso del tiempo en el trabajo remunerado y no remunerado, es entonces un desafío urgente de abordar en la medida que también responde a un cambio social que por un lado visibiliza una situación existente desde siempre, pero también es la respuesta al aumento de mujeres que ingresan al mercado laboral y que, por lo tanto han visto disminuida la libre disposición del tiempo no laboral que les permitía atender el conjunto de tareas reproductivas y de cuidado.

Esta alteración significativa de la vida cotidiana genera un desequilibrio en la forma de articulación entre el trabajo remunerado y la vida personal y familiar⁶. La respuesta a esto es que se debe superar la visión que ubica a las mujeres como las responsables de

5. Informe PNUD 2005: “La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos”. Pag. 109.

6. Apuntes para Seminario de Protección Social y Género: “Un nuevo Contrato Social”

compatibilizar la relación producción-reproducción. Nuevamente, esto implica avanzar un paso más en la Política Pública y abarcar los distintos niveles de la incorporación del enfoque de género: no sólo solucionar necesidades prácticas atendiendo mínimos sociales, sino que también contribuir al despliegue de derechos y la reducción de inequidades sociales, sello distintivo de las políticas de protección social.

3 Adecuar la Institucionalidad del Conjunto del Estado: El ejercicio de los derechos presume la presencia de recursos e instituciones que brinden las respuestas vinculadas a dichos derechos, pues éstos no solo tienen una dimensión de recursos económicos sino que también política e institucional (Solimano, 2005).

Asumiendo que es prioritario ampliar y profundizar el Sistema de Protección Social, se plantea la necesidad de renovar nuestra institucionalidad, la que bajo las premisas de la protección social y los derechos, necesariamente implica que la incorporación del enfoque de género sea transversal a las instituciones y programas estatales. Algo hemos avanzado en Chile en esta materia, contribuyendo a renovar la lógica burocrática para retomar la idea de una política social que se instala bajo un marco ético basado en metas de mayor equidad social y profundización de la democracia. Esto ha implicado descentralizar la

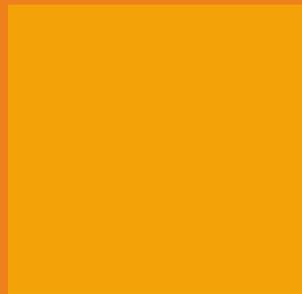
meta de equidad de género de instituciones ligadas directamente al tema de la mujer, para involucrar al conjunto del aparato público en esta tarea.

En ese sentido, la incorporación de la equidad de género en el Estado se insertaría dentro de la lógica de un Estado democrático que debe contrarrestar los mecanismos generadores de desigualdad de género presentes en la sociedad. Esto es absolutamente complementario a la instalación de un amplio y compartido Sistema de Protección Social.



La protección social al trabajo y la reforma previsional: un análisis desde la igualdad de oportunidades.

Oswaldo Andrade Lara
Ministro del Trabajo y Previsión Social





Resumen

Cuando se analicen, en perspectiva histórica, los esfuerzos desde la política pública para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en materia de protección social, sin duda que la Reforma Previsional constituirá un avance fundamental.

Desde la mirada institucional del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el foco se concentra en dos aspectos especialmente relevantes: en primer lugar, el modo como la Reforma se hace cargo del mercado laboral en Chile, con sus efectos no deseados sobre la situación de la mujer. En segundo lugar, el carácter sistémico de la Reforma actúa sobre distintos planos que apuntan a una efectiva igualdad de oportunidades desde el punto de vista de género, haciéndose cargo, de paso, de algunos aspectos demográficos que, al no ser tratados adecuadamente tendían a profundizar las inequidades.

El análisis de la Reforma Previsional resulta muy pertinente en cuanto grafica nítidamente que la igualdad de oportunidades requiere, inevitablemente, la intervención inteligente e intencionada del Estado, mediante instituciones y políticas públicas que alteren la distribución primaria de las oportunidades, especialmente en aquellos casos en que éstas se ven perjudicadas por condiciones estructurales a las que el individuo no puede sobreponerse con el simple despliegue de sus talentos.

La desigualdad de género desde la perspectiva del mercado laboral y el sistema previsional antiguo

Los datos históricos disponibles indican que las mujeres que trabajan remuneradamente, casi siempre acceden a una pensión que, en promedio, es 30% inferior a la de los hombres.

Ello tiene su raíz en dos grandes causas. Por un lado, las características de nuestro mercado del trabajo. Por otro lado, la estructura del sistema de pensiones y su relación con ciertas variables demográficas.

Con respecto a las características del mercado del trabajo.

En Chile, no obstante los avances que se han alcanzado en poco más de una década, tenemos aún una muy baja tasa de participación laboral de la mujer, que se mueve en los últimos trimestres en torno al 41%.

A este respecto, según el Informe de Competitividad Global, que clasifica a 134 países sobre una serie de variables para determinar su competitividad de conjunto, Chile se encuentra en la posición 17 en cuanto a eficiencia del mercado laboral. Con respecto al índice específico de flexibilidad, construido sobre la



base de seis variables, Chile se encuentra en el lugar N° 20. Ahora bien, el mismo Informe pone al descubierto una de nuestras principales falencias: la participación de la mujer en el mercado del trabajo, donde el mercado chileno se encuentra en la posición 111. Este es uno de los nudos críticos sobre los cuales se debe actuar con prioridad en la política de empleo.

Análisis internos del Ministerio del Trabajo revelan también que, junto con dicha baja tasa de participación en relación a los hombres, aquellas mujeres que participan del mercado del trabajo registran mayores tasas de desocupación. Asimismo, si se analiza la situación promedio de las ocupadas, ellas obtienen, agregadamente, remuneraciones un 33% más bajas que los hombres por un trabajo similar o mayor.

Junto a todo lo anterior debe considerarse un aspecto cultural que, si bien se ha ido modificando progresivamente, sigue teniendo efectos de inequidad sobre la realidad previsional de las mujeres. Esta situación se refiere a la generalizada división del trabajo que asigna a los hombres el grueso del trabajo productivo y a las mujeres el grueso del trabajo doméstico. En términos de historial de cotizaciones, ello redundará en que las lagunas previsionales de las mujeres suelen ser mayores, situación que afecta negativamente sus pensiones futuras.

Según un estudio de la Subsecretaría de Previsión Social que analizó el conjunto del historial previsional de los chilenos que cotizaron en el sistema privado en el período 1980–2004, los patrones de cotización de hombres y mujeres tienen diferencias significativas. Los hombres, sistemáticamente, registran un mayor número de afiliados, con densidades de cotización que fluctúan entre 0.5 y 0.8, es decir: han cotizado entre el 50 y el 80% de su historia laboral. Las mujeres, por su parte, registran, en promedio, un porcentaje de afiliación mucho más bajo que los hombres y sus densidades de cotización son de apenas un 30% sobre el conjunto de su historia laboral.

Lo anterior era potenciado por las reglas vigentes hasta la Reforma Previsional, que determinaban la no obligatoriedad de cotización para los independientes, lo que se complementaba con la modalidad de contratación a horarios que se ha ido expandiendo a lo largo de los años, y son muchas las mujeres que se emplean bajo esta figura, de modo que esta característica del mercado del trabajo ha venido a agravar el problema.

Con respecto a la estructura del sistema de pensiones y su relación con variables demográficas, cabe destacar en primer lugar una situación paradójica: la expectativa de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres en aproximadamente seis años. No



obstante, existe una edad de jubilación diferenciada que, si bien ofrece a las mujeres la posibilidad de pensionarse a los 60 años (en contraste con los 65 años que se exige a los hombres), se traduce en que aquellas deben financiarse con sus fondos un período mayor de sobrevivencia sin ingresos del trabajo, lo que tiene por resultado que el monto de su pensión tenderá a ser más bajo.

Por otro lado, bajo las reglas que imperaban antes de la Reforma Previsional, se cobraba a la mujer una prima del Seguro de Invalidez y Supervivencia igual a la del hombre, pese al hecho que la siniestralidad de estas últimas es menor. Así también, existía el requisito que, para acceder a la Pensión Mínima garantizada por el Estado, debía cumplirse con veinte años de cotizaciones previsionales, lo que para una enorme proporción de mujeres con historias laborales remuneradas, pero intermitentes, era prácticamente imposible de cumplir.

Los cambios de la Reforma Previsional desde la perspectiva de género

La Reforma Previsional estableció una serie de medidas orientadas a asegurar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en materia previsional. La primera que cabe destacar es la creación de condiciones para el acceso de las mujeres al Sistema de Pensiones Solidarias, para lo cual fue clave eliminar el

requisito de 240 meses de cotizaciones para acceder a los beneficios estatales. Esta medida se hace cargo de la alternancia entre inserción y salida del mercado del trabajo que es característica de muchas mujeres, de sus frecuentes lagunas en materia de cotizaciones y, también, de aquellas mujeres que, en razón de haberse dedicado al cuidado del hogar o a la atención de enfermos o ancianos, no cuentan con una historia de aportes al sistema privado de pensiones.

En el mes de septiembre del año 2007, alrededor de 39.000 nuevos pensionados recibieron retroactivamente la pensión básica solidaria de vejez, por los meses de julio, agosto y septiembre. Cabe destacar que el 89% de quienes solicitaron la PBS de Vejez se hicieron acreedores al beneficio, sobre la base de datos absolutamente objetivos para evaluar su elegibilidad. Y además, de las nuevas pensiones otorgadas, las mujeres beneficiarias representaron cerca del 80%.

La proyección es que en régimen el 60% de los beneficiarios de PBS serán mujeres. A ello debe agregarse que entre las personas que, habiendo tenido la capacidad de generar una pensión con recursos propios, pero de montos muy reducidos, una importante proporción corresponderá a mujeres, por lo que se espera también que se beneficien del Aporte Previsional Solidario de Vejez.



Por otro lado, y siempre en la línea de medidas que mejoren la igualdad de oportunidades, la Reforma entrega a las mujeres un Bono por hijo nacido vivo y/o adoptado. Se trata de una bonificación monetaria, de cargo fiscal, que se entregará a toda mujer de 65 años de edad que no se encuentre jubilada, a partir de julio de 2009, con el fin de incrementar sus pensiones. Corresponde a un monto por cada hijo, equivalente a 18 cotizaciones previsionales de un salario mínimo vigente en el mes de nacimiento, el cual obtendrá un interés igual a la rentabilidad del fondo C del sistema de AFP hasta que la mujer cumpla los 65 años.

Es un bono universal del cual se beneficiarán todas las mujeres, sin distinción en términos socioeconómicos, y será ejecutable tanto para los hijos nacidos vivos y adoptados, antes y después del 1 de julio de 2009.

Si se consideran los dos beneficios reseñados, esto es, el acceso al Pilar Solidario y el Bono por hijo nacido vivo o adoptado, puede verse que se trata de dos manifestaciones institucionalizadas que representan el reconocimiento social a la importancia de la maternidad y, también, un esfuerzo de compensación de los efectos de la división histórica entre trabajo remunerado y trabajo doméstico.

La Reforma Previsional contempla también algunas

modificaciones importantes en relación al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. El primer elemento a destacar es la licitación de este seguro para hombres y mujeres por separado. Dado que los riesgos asociados a la mujer son menores, ellas pagaban más de lo debido por su Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Al licitarse por separado, ahora el diferencial se les devolverá, depositándolo en sus cuentas individuales en forma de cotización para incrementar el monto de sus pensiones futuras.

Así también, otra medida pro equidad de género es que se iguala en 65 años, para hombres y mujeres, la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Se incluyen nuevos beneficiarios de pensión de sobrevivencia de la mujer: el cónyuge no inválido y el padre de los hijos de filiación no matrimonial que viva a expensas de la mujer. Con esto se revierte una asimetría que operaba en contra de los hombres, por razones que sólo pueden atribuirse a criterios tradicionalistas.

Por último, la Reforma establece una Compensación Económica en caso de nulidad o divorcio, para causas que se hayan iniciado a partir del 1° de octubre de 2008. A este respecto, cabe señalar que la ley de divorcio, atendiendo a la experiencia, estipula que el juez puede determinar que hubo menoscabo si, como consecuencia de haberse dedicado al cuidado



de los hijos o a las labores propias del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería. Ello le da derecho a compensaciones, lo que ahora incluye parte de los fondos previsionales del cónyuge. La compensación puede involucrar hasta el 50% de los fondos acumulados durante el matrimonio. Evidentemente, esta medida podría favorecer tanto a un hombre como a una mujer, pero en general se entiende que será un beneficio que se hará extensivo fundamentalmente a las mujeres.

Un complemento a todos los beneficios directos es el cambio de la situación de los independientes, que serán obligados a cotizar a través de un proceso gradual de diez años. Está previsto que los trabajadores independientes accedan a los beneficios del sistema previsional en igualdad de condiciones que los trabajadores dependientes. Ello supone equilibrar derechos con responsabilidades y podrán acceder a aquellos que otorga el Sistema de Pensiones Solidarias. También les será extensivo el derecho a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación, siempre que se encuentren al día en el pago de sus cotizaciones previsionales.

Ahora bien, para que la obligación de cotizar no sea un proceso traumático, se contempla una gradualidad. Entre el 1° y el 3° año se desarrollará un activo

proceso de educación previsional. Entre el 4° y el 6° año se impondrá la obligación de cotizar sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible, respectivamente. Entre el 7° y el 9° año se cotizará sobre el total de la renta imponible. Y el 10° año se incorpora la cotización obligatoria del 7% para salud.

Como ya se explicó, dado que la forma de inserción de las mujeres en el empleo pasa muchas veces por contratos a honorarios, el nuevo estatuto para los independientes les asegurará mejores trayectorias de cotizaciones y fortalecerá su protección social.

La Reforma Previsional y la igualdad de oportunidades

El conjunto del análisis realizado hasta ahora nos permite ver con claridad que la Reforma Previsional se hace cargo del mercado laboral que tenemos en Chile, procurando revertir, a partir de un conjunto de acciones sistémicas, las inequidades de género en materia de previsión social, constituyéndose así en una herramienta central para asegurar la igualdad de oportunidades en ese ámbito.

No obstante, cabe también desarrollar algunos aspectos complementarios sobre la protección social al trabajo desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades.



En Chile no sólo existe insuficiente incorporación de las mujeres a empleos remunerados, sino que, también, aquellas que logran insertarse, lo hacen en condiciones más precarias que los hombres. En efecto, las mujeres se concentran en unas pocas ramas de actividad económica, obtienen bajos ingresos, soportan una significativa brecha salarial por trabajos de igual valor en relación a los hombres, tienen menores tasas de sindicalización, participan menos de los procesos de negociación colectiva y enfrentan mayores niveles de subempleo.

Con tal de revertir dicha situación, se ha desarrollado un conjunto de programas de fomento al empleo, programas de capacitación y certificación de competencias laborales e instancias de intermediación laboral con un acento específico en mujeres. Asimismo, disponemos de políticas activas de mercado de trabajo, junto con políticas pasivas como el seguro de cesantía, políticas de fomento al emprendimiento y también programas específicos para la empleabilidad de las mujeres, impulsados por el SENCE, el SERNAM y PRODEMU.

Los desafíos pendientes

En estricto rigor, para contar con una política integral, cuyo objetivo final sea la incorporación de las mujeres a empleos decentes, en condiciones que garanti-

cen una trayectoria continua, que no reproduzcan la segregación ocupacional y con estándares de calidad, se requiere de una institucionalidad más potente que tenga por finalidad diseñar y conducir respuestas coordinadas de política pública para aquellas mujeres que quieran ingresar al mundo laboral en cualquier etapa de su vida, de modo que encuentren las prestaciones, el acompañamiento y la entrega de herramientas para conseguirlo. Se requiere incrementar la escala de las intervenciones, porque se ha demostrado que existen programas exitosos cuyo impacto podría ser mucho mayor si se contara con mayores recursos para incorporar a más beneficiarias.

Así por ejemplo, debemos avanzar hacia una universalización de los servicios de cuidado infantil, asegurando su calidad y distribución equitativa a lo largo de todo el territorio, tanto vía provisión pública como a nivel de empresa. También se debe avanzar significativamente en lo que los especialistas llaman Economía del Cuidado, lo que implica el fortalecimiento de los servicios de cuidado y rehabilitación a personas con discapacidad, el fortalecimiento de los servicios de cuidado a ancianos y los programas de salud para el adulto mayor.

Por otro lado, se debe seguir desarrollando la legislación que permita conciliar cuidado infantil y vida laboral, aspecto en los que se ha avanzado durante



el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así como legislar y hacer conciencia en la sociedad sobre la necesidad de suprimir la brecha de género en materia salarial.

En otro ámbito, junto con el conjunto de acciones requeridas en los planos educativo y cultural para evitar la segregación ocupacional, se debe avanzar en materias de certificación laboral, poniendo especial énfasis en procesos que mejoren las condiciones de empleabilidad de mujeres ocupadas que se encuentren insertas en empleos precarios debido a su baja calificación.

Por último, y dado el complejo contexto económico actual, el Subsidio Integral al Trabajo y las Transferencias por Hijo para mujeres trabajadoras propuestas por el Consejo de Trabajo y Equidad, los cuales van dirigidos principalmente a jóvenes y madres pertenecientes a los hogares del primer quintil de ingresos. Se espera que estimulen el empleo formal y la participación laboral y que beneficien aproximadamente a 500 mil personas en total.

Conclusión

Nunca se debe perder de vista la lección histórica del desarrollo de los derechos, y esta es que ellos no tienen vigencia efectiva mientras no se traduzcan en instituciones que efectivamente los aseguren y garanticen. Sólo profundizando esta línea de acción, hombres y mujeres podremos reconocernos como iguales en materia laboral y previsional como resultado de competir en una cancha pareja.

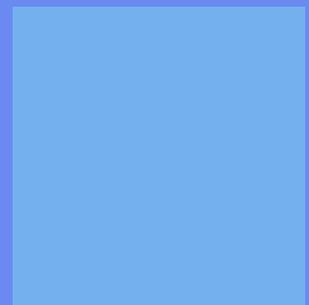
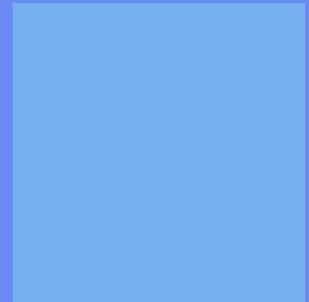
Ningún gobierno había puesto hasta ahora estos desafíos en el corazón de su programa de gobierno. Tenemos la convicción que el balance hasta ahora es positivo, pero la magnitud de lo que queda por avanzar requerirá redoblar los esfuerzos, en una línea de continuidad con lo que los gobiernos de la Concertación hemos realizado hasta ahora.

A ese respecto, me parece pertinente llamar también a la sociedad civil a redoblar su lucha por la defensa y profundización de estos derechos que son parte consustancial de una agenda progresista.

La Política Gubernamental de Protección Social y sus Aportes para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres

Paula Quintana Meléndez

Ministra de Planificación





Cohesión Social y género

La cohesión social es un atributo de las sociedades y, para construirla, es necesaria la existencia de la igualdad de oportunidades para toda la población, para que en las diferentes etapas de su ciclo vital, mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad.

No obstante, históricamente la construcción social de los géneros ha derivado en desigualdades entre mujeres y hombres para acceder a las oportunidades y para ejercer los derechos fundamentales, así como en el acceso y el control de los recursos necesarios para asegurar su bienestar. En todas las sociedades coexisten las desigualdades entre hombres y mujeres, principalmente por el hecho de desatender los distintos puntos de vista y experiencias que pertenecen al universo de las mujeres, que no son considerados diferentes sino asimilables a la pauta masculina predominante.

A su vez, la cohesión social implica aumentar y redistribuir el gasto público. Sin embargo, a la hora analizar dicho gasto, existe un elemento clave que no es valorizado. Este punto se refiere a que el cuidado de las personas, asumido generalmente por las mujeres desde el trabajo reproductivo, es una necesidad y un



derecho, base del bienestar y del desarrollo personal. Dicha labor no se considera en términos de aporte de las mujeres a las políticas de cohesión social, en circunstancias que este importante trabajo ocupa el tiempo de las mujeres y no recibe valoración económica.

En este contexto, se puede afirmar que se produce “la paradoja entre género y cohesión social”, donde siendo las mujeres las principales proveedoras de cohesión social en términos de cuidados de las personas para su bienestar y formas de relación familiar, comunitaria y social, son a su vez las principales excluidas de la cohesión social en términos de igualdad de oportunidades, ciudadanía y participación.

La clásica división entre “lo público” y “lo privado” sitúa a las mujeres, de acuerdo a sus roles de género, en una posición de conflicto para el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación política y social. Las necesidades de conciliación del trabajo productivo y reproductivo, también tienen importantes repercusiones en las oportunidades para acceder a los derechos y el bienestar, así como para salir de la pobreza y la exclusión. Esto significa que el aporte de las mujeres a la cohesión social se fundamenta en su propia exclusión, dando como resultado un desequilibrio entre el aporte de las mujeres a la cohesión social y las oportunidades para hacer valer sus derechos ciudadanos.

Difícilmente podrá la acción estatal cumplir con su objetivo de cohesión social, garantizando que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos fundamentales, si no se abordan las cuestiones de desigualdad de género que se manifiestan en la feminización de la pobreza, la violencia de género, la menor participación política de las mujeres, la desigualdad laboral y salarial, entre otros problemas que claramente afectan a las mujeres de nuestro país.

En estas circunstancias, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres constituye un desafío de primer orden para superar la “paradoja de género de la cohesión social” y alcanzar mayores niveles de cohesión social en la sociedad.

Garantizar que el conjunto de la ciudadanía pueda ejercer sus derechos es una de las obligaciones de un Estado democrático. Ello implica la necesidad de que se promuevan políticas orientadas a garantizar derechos, e impulsar la ciudadanía activa de las mujeres.

El Sistema de Protección Social como respuesta

El gobierno de la Presidenta Bachelet ha asumido como política la Protección Social, identificando situaciones de vulnerabilidad de las personas, las familias y los territorios, que requieran apoyos específicos para favorecer la integración social, a partir de la



restitución de capacidades, favorecer el desenvolvimiento autónomo y, en definitiva, el asegurar condiciones mínimas de bienestar, a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Ello se expresa en la construcción progresiva de un Sistema de Protección Social que coordina el Ministerio de Planificación.

La tarea de un Sistema de Protección Social es otorgar respuestas efectivas a la población, ya sea porque no cuenta con las condiciones necesarias para cumplir con las tareas propias del ciclo de desarrollo en que se encuentra, o porque enfrenta contingencias que impactan negativamente su bienestar. En ese sentido, el Sistema de Protección Social es el mecanismo que permite generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos, y generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso.

MIDEPLAN debe articular un sistema integrado de prestaciones sociales, construido sobre la base de derechos sociales capaces de garantizar igualdad de oportunidades y con cobertura a las familias vulnerables a lo largo de todo su ciclo vital, atendiendo o controlando las vulnerabilidades que pueden afectar su bienestar presente y futuro.

Este es un paso muy importante en la forma en que los instrumentos de la gerencia pública para la protección social se plantean a sí mismos como instru-

mentos al servicio del mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y, por lo tanto, deben considerar las características específicas, especialmente sexo, edad y territorio en que habitan.

Mujeres y hombres enfrentan distintos obstáculos para participar de la vida en sociedad y, para lograr una justa y equitativa retribución entre el trabajo reproductivo y productivo. Por esto, efectuar Análisis de Género se convierte en una herramienta cada vez más utilizada por las Políticas y Sistemas de Protección Social, de la misma forma en que la protección social es una perspectiva cada vez más asumida por el enfoque de género.

Conocer los sistemas relacionales que se construyen en las sociedades, las posibilidades de inclusión que se ofrecen para ellos y ellas y, cómo las reglas de participación económicas, sociales y culturales afectan diferenciadamente sus oportunidades de integración social, es un análisis obligado de cualquier herramienta de política pública, nacional o territorial, que se proponga como objetivo aportar a la reducción de brechas de oportunidades.

Las iniciativas que el Sistema de Protección Social está impulsando a través de sus programas de apoyo psicosocial, buscan acercar a las personas las oportunidades disponibles, y trabajar directamente sobre el control de factores como situación de salud, de-



pendencia, discapacidad y precariedad laboral, entre otras, que requieren de asistencia especial.

La protección social se orienta a apoyar a las personas para que puedan enfrentar deterioro o pérdida de bienestar. En particular, asistiendo a las personas que cuentan con menos posibilidades de enfrentar con autonomía la situación desventaja que las afecta, el objetivo de las iniciativas de protección social es mejorar las condiciones que afectan negativamente el bienestar presente y futuro de las personas.

La condición de las mujeres tiene que ver con el contexto material y sociocultural que define su situación, como división del trabajo, acceso y control a recursos y beneficios y, capacidad para tomar decisiones. En general, programas e iniciativas que incorporan perspectiva de género, intervienen para mejorar la condición de las mujeres, como lo hace gran parte de las iniciativas relacionadas con Chile Solidario, Chile Crece Contigo, la Reforma al Sistema Previsional y la reforma a la salud.

Por lo tanto, en virtud de la estrecha relación que existe entre ambas perspectivas género y protección social, se han hecho ajustes institucionales e implementado diversas estrategias de fortalecimiento y formación de capacidad institucional, que han ido incorporado progresivamente la perspectiva de gé-

nero. Sin embargo, esto no se reduce solamente a generar accesos preferentes exclusivos de las mujeres a programas y prestaciones sociales, sino intentan analizar y desarrollar mecanismos que permitan realmente aportar a la igualdad de oportunidades.

La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos y generaciones. Tal solidaridad supone un reparto de roles, tareas, espacios y valoraciones, más equitativo para mujeres y para hombres.

La igualdad entre mujeres y hombres significa la misma valoración de su experiencia, conocimientos y valores, así como iguales oportunidades para participar en el desarrollo político, económico, social y cultural y beneficiarse de sus resultados, en igualdad de condiciones. Promover la igualdad entre mujeres y hombres no significa hacer de ellos algo idéntico, sino más bien, equivalente, es decir, significa otorgarles igual valoración. En definitiva, la igualdad de género implica, por tanto, acabar con las discriminaciones basadas en el sexo, otorgando el mismo valor, los mismos derechos y las mismas oportunidades a mujeres y hombres en una sociedad determinada.

Sin embargo, no hay plena ciudadanía, ni por ende cohesión social, sobre la base de la exclusión. No hay plena ciudadanía si no hay plena ciudadanía de



las mujeres y ello implica necesariamente una participación cualificada desde sus intereses y necesidades de género y una transformación de las políticas públicas para orientarlas hacia la igualdad de género.

Pero el proceso ha de ser también inverso: el concepto de ciudadanía debe incluir también una redistribución de la responsabilidad de los cuidados a la infancia, las personas mayores y las dependientes, tanto por parte de las mujeres como de los hombres, favoreciendo y fomentando la relación de los hombres con el espacio privado/familiar y su corresponsabilidad en los roles y funciones dentro de este espacio.

Una de las obligaciones éticas de las políticas de protección social, es aportar sustantivamente a la generación de marcos igualitarios de oportunidades y reducir brechas de equidad, por esto MIDEPLAN busca abordar temas como el valor del trabajo no remunerado, la reforma previsional y la situación de las mujeres, la conciliación de trabajo doméstico y la vida laboral y, los desafíos para el desarrollo de políticas inclusivas para las mujeres en situación de vulnerabilidad y, la importancia de avanzar en la generación de un marco de responsabilidad social en torno al cuidado integral de niños y niñas desde la primera infancia.

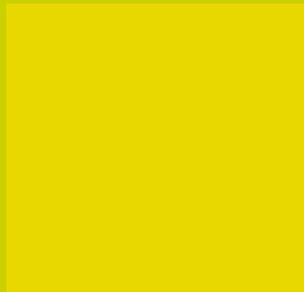
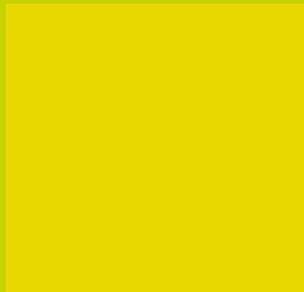
Todo esto, teniendo claro que la equidad de género no es sólo con relación a la participación de las mujeres en condiciones de mayor igualdad en el ámbito de lo público o lo productivo, sino también con relación a las tareas reproductivas y de cuidado que se llevan a cabo en el ámbito privado, como parte de un nuevo contrato social de igualdad de género.



Género y Vulnerabilidad en el Ingreso: Desafíos para la Formulación de Políticas de Protección Social

María Beatriz Orlando

Ph.D. en Economía Universidad de Tulane, New Orleans, Luisiana, EEUU.
Economista Senior Banco Mundial, coordinadora de género para la región
de Latinoamérica y el Caribe





Resumen

El presente trabajo analiza los desafíos para formulación de políticas públicas de Protección Social en el marco del análisis de género, específicamente con respecto a la vulnerabilidad en el ingreso.

Chile ha realizado importantes avances en los desafíos de primera generación, como los denomina el Banco Mundial, que se refieren a la igualdad en los derechos, la igualdad en acceso a la educación, y de manera creciente, a la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. La tarea pendiente se concentra en los llamados desafíos de segunda generación, los cuales se acercan a los que hoy enfrentan los países desarrollados, y se refieren a la vulnerabilidad de los ingresos.

El análisis se concentra en los temas que son relevantes para los hogares pobres, ya que pese a que la política pública de Protección Social no se restringe sólo a las personas en situación de pobreza, evidentemente a la hora de focalizar recursos estos hogares son los que requieren mayor prioridad.

Ingresos y bienestar en los hogares pobres

Los hogares en situación de pobreza perciben ingresos de múltiples fuentes. Primero, en una menor proporción, desde el mercado de los activos y productos. En segundo lugar, del mercado laboral, donde radica la principal fuente de ingreso. Luego, los hogares perciben ingresos provenientes de las transferencias del gobierno y de organizaciones no gubernamentales. Finalmente, en cuarto lugar, también existen transferencias de otros hogares y remesas desde el exterior.

Una vez que el hogar cuenta con dichos ingresos existe un proceso de asignación de recursos que determina el bienestar. Esta esfera privada de asignación de recursos hacia dentro del hogar afecta los resultados y el bienestar de cada uno de los individuos, y en buena medida determina los desafíos en cuanto a la temática de género. De este modo el bienestar no queda sólo circunscrito a los ingresos percibidos, la acción del Estado o los mecanismos de Protección Social disponibles, sino que se explica por los roles al interior del hogar y las dinámicas que estos poseen.

Mercado laboral y género

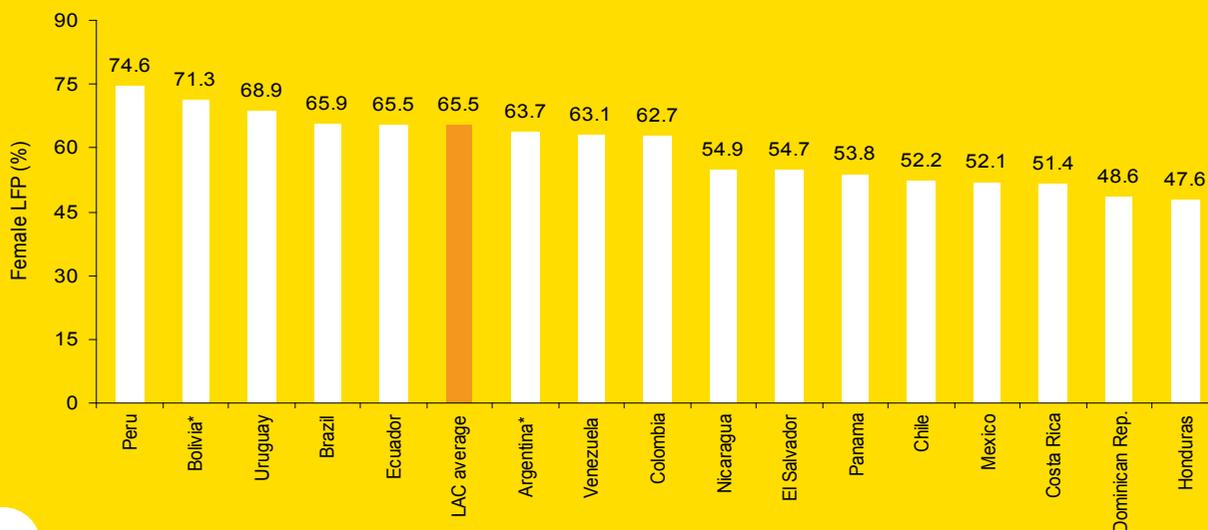
1. Participación laboral

El tema fundamental en Chile en cuanto a la vulnerabilidad de ingresos y género es la baja participación laboral femenina, la que si bien ha crecido rápidamente, aún es menor en comparación a otros países de América Latina.

La participación laboral en sectores urbanos es levemente más alta que las cifras de participación laboral promedio; sin embargo, estadísticamente permite hacer una comparación más adecuada.

El promedio de América Latina de participación femenina en áreas urbanas (Cuadro 1) es 65.5%, mientras que Chile es alrededor del 52.2%, por lo que se encuentra en los niveles más bajos de la región, cercano a México y Costa Rica. Esta situación es una gran paradoja que se explica no sólo por factores negativos, como la falta de oportunidades laborales, ya que una de sus principales causas es que Chile cuenta con los mayores ingresos de la región, lo que influencia la toma de decisiones laborales al interior del hogar, y se puede transformar en un desincentivo al ingreso de las mujeres al mercado laboral.

CUADRO 1
Participación laboral femenina en América Latina,
circa 2005, áreas urbanas
Fuente: SEDLAC, Banco Mundial

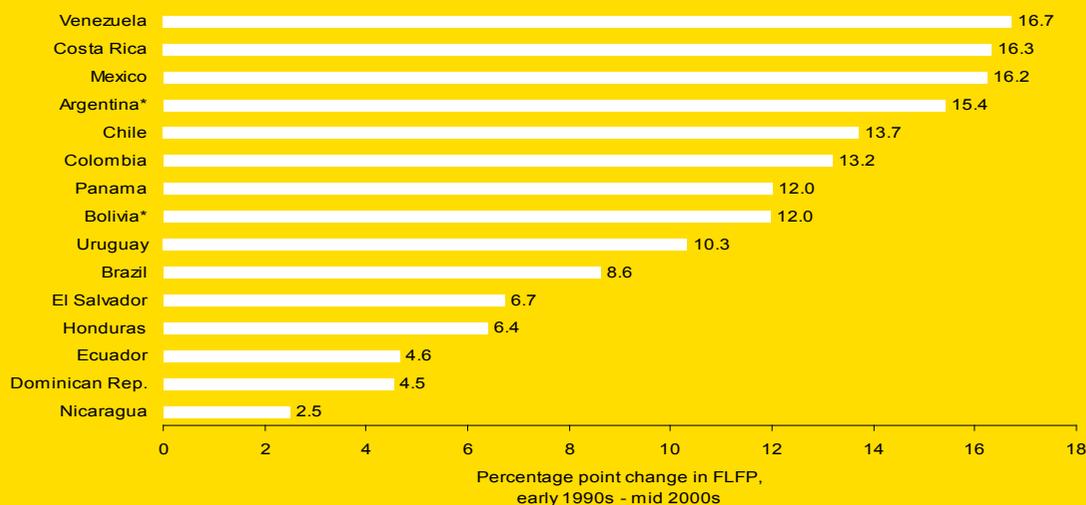


Con respecto al cambio en la participación femenina en la región (Cuadro 2), ésta ha avanzado rápidamente y Chile se encuentra entre los países que ha cambiando su patrón de participación laboral femenina con mayor velocidad, lo que se explica gracias a una tendencia demográfica y a los cambios en el mercado laboral y las políticas públicas en este ámbito.

En Chile lo preocupante, en cuanto a los patrones del mercado laboral, es que la inactividad económica de las mujeres y la desocupación son más elevadas en los hogares pobres (Cuadro 3).

En el primer quintil, observamos que la tasa de inactividad y la tasa de desocupación entre las mujeres son extremadamente altas, lo que no se explica necesariamente por un proceso de toma de decisiones laborales al interior del hogar, como en el caso de los quintiles más altos, sino que responde a otros factores, ya que los hogares más pobres tienen posibilidades de aumentar su bienestar gracias a una mayor participación laboral femenina.

Un segundo tema relevante, con respecto al género y la vulnerabilidad de los ingresos provenientes de la participación en el mercado laboral, es el desempleo



CUADRO 2
Cambio en Participación laboral femenina en América Latina, 90s-05, áreas urbanas
Fuente: SEDLAC, Banco Mundial

juvenil, el cual afecta en mayor medida a las mujeres. Actualmente, el programa Chile Joven está afinando los mecanismos para que su intervención tenga un mayor impacto en las mujeres, y las evaluaciones disponibles muestran que una vez que las mujeres jóvenes ingresan al programa tienden a tener una alta empleabilidad.

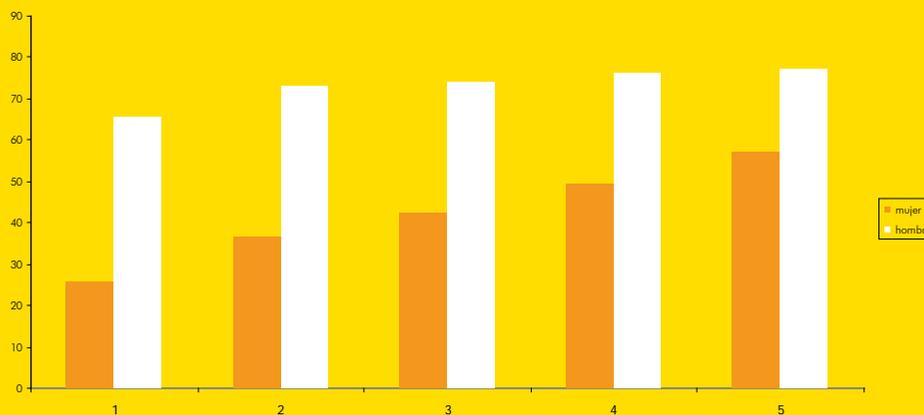
2. Segmentación ocupacional por género

La segmentación ocupacional por género es un tema complejo de abordar, ya que los roles están profundamente enraizados en la sociedad y tienen un im-

portante impacto en el tipo de trabajo y ocupaciones que se consideran óptimas o buenas para hombres y para mujeres.

Al existir esta segmentación, se observan ocupaciones dominadas por mujeres o por hombres, lo que retroalimenta los roles de género en la sociedad y posee fuertes impactos a nivel de salarios, en el valor percibido de dichas ocupaciones, en el acceso a las tecnologías y al financiamiento. Este es un resultado ineficiente desde el punto de vista del mercado laboral y se transforma en uno de los principales desafíos

CUADRO 3
Tasa de Participación Femenina
Quintil de Ingreso Hogar-Chile
Fuente: CASEN 2003

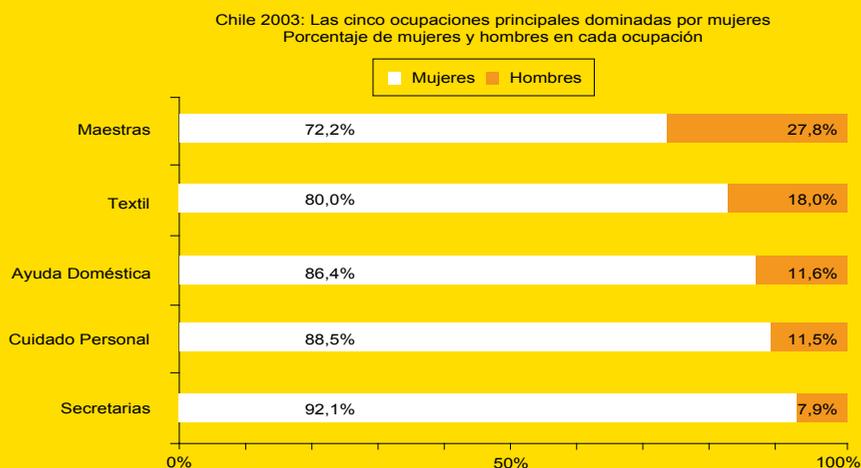


en los que los países desarrollados concentran sus esfuerzos para reducir la segmentación ocupacional por género.

En el caso de Chile la segmentación es importante. Según cálculos del Banco Mundial, el índice de disimilaridad indica que alrededor de un 60% de los trabajadores deberían cambiar su ocupación para lograr una paridad de género en las ocupaciones principales. No se busca la paridad de género en todas las ocupaciones, pero se indica que puede existir una mayor incorporación masculina a ciertos puestos

de trabajo para incrementar el bienestar de toda la población.

En el cuadro 4 se observa que en Chile las cinco ocupaciones dominadas por mujeres suelen ser de baja remuneración, lo que se relaciona con la brecha de ingresos, ya que en contraposición, las cinco ocupaciones dominadas por hombres muestran un perfil igualmente de alta segregación ocupacional y son aquellas de mayor remuneración.





3. Brecha Salarial

Con respecto a la brecha salarial por género ésta es desfavorable hacia las mujeres. En un trabajo desarrollado por el Banco Mundial, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y el SERNAN, (Cuadro 5) se observa que una de las principales determinantes de la brecha salarial por género no es la discriminación, sino que la experiencia laboral intermitente, la que incide en una menor acumulación de capital humano por parte de las mujeres. Este análisis no quiere decir que no exista discriminación, sino que a nivel agregado el tema de la participación

femenina intermitente es más importante en términos estadísticos.

Por su parte, desde el punto de vista de la brecha salarial, las políticas públicas en Chile están en la dirección correcta, ya que tiene como primera prioridad el tema de participación laboral femenina y la reducción de la intermitencia de la participación laboral de las mujeres.

Con respecto al ingreso promedio horario para hombres y mujeres (Cuadro 5), se observa una brecha por

CUADRO 5
Brechas de Ingresos por Género: Rol de la Experiencia
Fuente: Diagnóstico Género Chile - BM, SERNAM, IDB



género en la mayoría de los deciles de ingresos. En la estructura laboral en Chile observamos que en los deciles más bajos de ingresos las mujeres no participan, y una vez que participan, la brecha salarial que enfrenta no es tan alta. Sin embargo, en los deciles más altos de ingresos, se observa que las mujeres teniendo una alta participación en el mercado laboral, al mismo tiempo la brecha salarial les desfavorece. Al realizar un ejercicio no paramétrico, en donde se crean individuos idénticos estadísticamente para comparar sus ingresos, controlados por el número de años y trabajo principal, la brecha de género se re-

duce (Cuadro 6). Se puede observar que la distancia entre las barras se reduce en forma importante, lo que muestra que la intermitencia en la experiencia laboral de las mujeres es importante desde el punto de vista de los salarios.



CUADRO 6
Brechas de Ingresos por Género
Fuente: Diagnóstico Género Chile. BM,
SERINAM, IDB

Mercado laboral, protección social y género: Sus principales desafíos

Chile se encuentra en la dirección correcta en cuanto a los objetivos de políticas prioritarios, al atacar la vulnerabilidad de ingresos con una perspectiva de género enfocado en el mercado laboral. Sin embargo, aún existen importantes desafíos.

En primer lugar, es necesario promover la participación laboral femenina en los hogares de bajos ingresos, donde además se debe evaluar el impacto de las transferencias gubernamentales, condicionadas y no condicionadas, sobre las decisiones de participación laboral.

La mayoría de las transferencias condicionadas están en manos de las mujeres, ya que administradas por ellas poseen un mayor impacto en la educación y en la salud de los hijos, y contribuyen a la reducción de los vínculos intergeneracionales de la pobreza. Ahora bien, una vez que estas transferencias llegan a manos de la madre, esposa o jefa de familia, se produce un proceso de asignación de recursos y tiempo hacia dentro del hogar. Los impactos de las transferencias en esta asignación de dichos recursos no son del todo conocidos y deben evaluarse para seguir ajustando los programas.

A su vez, se debe investigar el impacto de las transferencias sobre la participación laboral femenina y masculina, y cuáles son los roles de género que están predominando. Sobre todo en el impacto respecto al capital humano y social diferenciado por género. Respondiendo a qué nuevas redes se tiene acceso, cómo cambia su capital social, y su acceso tanto a la información, como a los programas del Estado y el Sistema de Protección Social.

En segundo lugar, se debe mejorar la capacitación y reducir la intermitencia laboral en las mujeres, incentivando el empleo de calidad y el emprendimiento femenino, facilitando la movilidad laboral intersectorial e interocupacional, y la movilidad en trabajos no tradicionales para hombres y mujeres, de modo que no se pierdan oportunidades de empleo y de generación de ingresos, sobre todo en los hogares pobres.

En cuanto a incentivar una participación laboral femenina más continua, es importante adaptar los servicios de cuidado infantil a las necesidades de la mujer trabajadora, donde el programa Chile Crece Contigo es un importante avance por su impacto sobre el acceso de la mujer al mercado laboral. En este punto hay ejemplos interesantes en Irlanda y Austria, en donde los servicios de cuidados infantiles están vinculados a programas de capacitación y empleo, con resultados bastante exitoso.



El tercer desafío, son los incentivos a la colocación paritaria de hombres y mujeres egresados de los programas de capacitación. Un tema complejo en este punto es el adiestramiento en ocupaciones no tradicionales para mujeres y hombres, que posea una vinculación con el sector privado.

A modo de ejemplo, en Estados Unidos existe un programa para mujeres de hogares pobres con énfasis en la industria de la construcción. Las mujeres que han participado han logrado incrementar sus ingresos de US\$ 12.000 al año a US\$ 50.000. Esto gracias a que el programa logra romper con algunos mitos e intenta hacer que cada quien use sus habilidades de la mejor manera en el sector de la construcción.

Un cuarto desafío, el cual es complejo de incorporar a la Protección Social, es el sector del servicio doméstico. En este punto hay interesantes ejemplos en Argentina, Uruguay y algunos países de la Comunidad Económica Europea, que han incorporado un seguro que incluye un componente de capacitación pagado por los trabajadores. Dicho seguro, incluye una herramienta para profesionalizar este servicio, entendiendo que hay sectores que pueden ser subcontratados, lo que contribuye al desarrollo de la micro y pequeña empresa, y además implica un aumento de productividad y eficiencia. Otro importante desafío en esta línea es crear áreas de certificación

de habilidades vinculadas con la prestación del cuidado, lo que se relaciona a su vez con la economía del cuidado.

En quinto lugar, el reto más importante, es la agenda de graduación de los programas, o las rutas de salidas. En principio los programas de transferencia y de Protección Social están enfocados a romper el círculo intergeneracional de la pobreza, y de esta manera apuestan a la próxima generación. Es decir, al proteger un hogar que presenta una importante vulnerabilidad de ingresos, se le entrega una transferencia condicionada, ofreciendo educación, salud, etc., se hace una importante apuesta a la próxima generación.

Las preguntas que emergen en esta línea son si ¿estas transferencias está contribuyendo realmente a una reducción de la pobreza para ese hogar en el corto y mediano plazo?, y si ¿está permitiendo que los adultos en edad de trabajar se integren mejor al mercado laboral, al mercado de capitales, a los seguros y a la capacitación?

De estas preguntas se desprende el reto de plantear si los programas de transferencia deben incluir rutas de salida de la pobreza. En la medida en que los hogares se van beneficiando de la transferencia y paulatinamente pueden salir de la pobreza y necesitar cada



vez menos el programa. Ahí surge un gran debate, hay autores que opinan que no, que los programas de transferencia son para las generaciones futuras y que no se les puede exigir más, y hay quienes consideran que se debe lograr que los hogares se gradúen del programa, de modo de reducir la posible dependencia que estas transferencias pueden ocasionar.

La graduación de los programas es el gran desafío. Por esto algunos programas han tratado de reformar algunos parámetros básicos, como tiempo que se recibe la transferencia, el monto o la focalización. También se han incorporado incentivos para la inversión en capital humano en los adultos, como becas o capacitación, lo que se llama servicios complementarios, que vinculan a la población que se beneficia a otros esquemas de asistencia social, empleo y capacitación.

Otro mecanismo es limitar el tiempo de participación y los beneficios, de modo de forzar una graduación por medio de la normativa de los programas para evitar una dependencia de los hogares. Esta medida tiene importantes dificultades políticas, pero se justifica desde un punto de vista fiscal y desde la focalización apropiada. Lo complejo de la limitación temporal es fijar correctamente el tiempo en que un hogar realmente realiza todas las inversiones de capital humano y capital social que necesita para romper con la pobreza.

Finalmente, otro método son los umbrales de ingreso, donde se definen los ingresos esperados para la desvinculación del programa. Ahora bien, este mecanismo presenta importantes problemas de incentivos, ya que los hogares poseen beneficios en la medida que no aumenten sus ingresos.

A modo de solución existen los esquemas de reducción gradual de beneficios, los que suele ser fiscalmente aceptados. En lugar de limitar temporalmente o por nivel de ingreso, se generan etapas donde la reducción de los beneficios va a siendo gradual, y así el hogar va aprovechando las oportunidades que le presenta el haber sido beneficiario de esta transferencia.

La graduación de los programas es uno de los principales retos de la Protección Social, no sólo por la necesidad de definir cómo los beneficiarios se desvinculan, sino que especialmente porque es prioritaria la articulación con servicios complementarios. Estos servicios deben ser capaces de captar a la población que está por graduarse, de modo que se integren a la capacitación. Así se benefician de otros programas y participan en el mercado laboral de una manera productiva y con un buen nivel de ingresos.

En este punto emergen nuevamente los retos en términos de género. Las mujeres adultas no poseen las mismas redes de empleo, capacitación y emprendi-

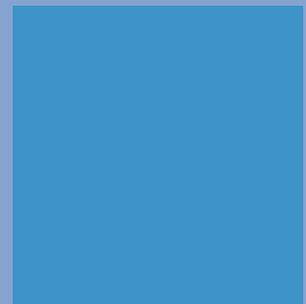
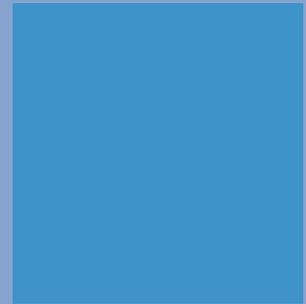
miento que los hombres, y este punto debe ser tomado en consideración al diseñar los mecanismos de graduación. La naturaleza de las redes se diferencia por género, pero hay que saberlas utilizar e incorporar a los diseños de los programas y su vínculo con los servicios complementarios.



Protección Social y Perspectiva de Género: Herramientas para avanzar en la igualdad de oportunidades

Verónica Silva Villalobos

Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social. Coordinadora del Sistema de Protección Social a la Vulnerabilidad, Chile Solidario. Y coordinadora del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo.



Resumen

El presente trabajo analiza cuáles han sido algunas de las herramientas que están siendo utilizadas en la implementación del Sistema de Protección Social, incorporando perspectiva de género y cómo estas se ajustan progresivamente para estructurar la oferta de servicios.

Dicho proceso se caracteriza por un relevante cambio en el enfoque con que se aborda la problemática de la pobreza, desde la mirada de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas a un enfoque de vulnerabilidad, que permite trabajar con las capacidades de las personas.

En la implementación del Sistema de Protección Social, este cambio ha significado incorporar la perspectiva de género tanto en el diseño como en la implementación de los diversos programas, permitiendo así responder focalizada y adecuadamente.

Finalmente, se aborda la importancia de las políticas de empleabilidad dentro del Sistema de Protección Social y los desafíos que éstas presentan desde la perspectiva de género.

Los cambios en la política social y la perspectiva de género

Protección Social y Género son principios que coinciden en apuntar a la igualdad de oportunidades como estrategia para la inclusión social. En este sentido, el crecimiento y expansión del Sistema de Protección Social, ha incorporado diversos instrumentos y desarrollado diferentes estrategias que intervienen diferenciadamente sobre la condición de las mujeres, reconociendo aspectos específicos de su vulnerabilidad.

Para llevar a cabo un análisis del diseño y la implementación del Sistema de Protección Social desde la perspectiva de género es necesario obtener estadísticas entre hombre y mujeres. Sin embargo, ha sido necesario avanzar rápidamente para organizar la oferta pública y las prestaciones sociales, de tal manera que en su diseño y funcionamiento se respeten las diferencias que existen entre mujeres y hombres.

Una parte importante de las políticas y de los programas de Protección Social tienen dentro de sus principios y objetivos, lograr igualdad de oportunidades. Más allá de una declaración de principios, estos programas poseen expresiones concretas para igualar oportunidades en término de acceso a oferta pública y, como resultado de ello, acceso a mejores



condiciones de vida. es en este contexto que se ha ido generando el ajuste a programas, beneficios y prestaciones, a las características diferenciadas de las personas, donde el género o la zona de residencia, adquieren especial preponderancia, entre varias otras que explican la configuración de situaciones de vulnerabilidad de las personas.

En ese sentido, un elemento clave es la puerta de entrada al Sistema de Protección Social, donde hoy hay al menos tres estrategias diferenciadas entre sí, dependiendo de las características particulares de la población objetivo con la que estamos trabajando. El trabajo específico que se realiza con familias extremadamente pobres o vulnerables está a cargo del Programa Puente. En el caso de los adultos mayores solos o de parejas de adultos mayores, la estrategia de trabajo diferenciado para la provisión de apoyo psicosocial es el Programa Vínculos y, en el caso de las personas en situación de calle, la estrategia es desarrollada por el Programa Calle Chile Solidario. Esto significa que en la lógica de brindar apoyo psicosocial, como un componente central de la Protección Social, se han requerido respuestas concretas a poblaciones objetivos distintas, que requieren un servicio diferenciado, aunque con todas ellas el objetivo sea incrementar sus posibilidades para participar en las redes sociales y de servicios y, aportar al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

El Sistema de Protección Social debe generar los mecanismos que les permitan a las personas participar en igualdad de condiciones, la estructura de oportunidades que existen. Esto significa trabajar simultáneamente en proveer de mecanismos y recursos de equiparación de oportunidades, tanto a nivel de las competencias, capacidades e información con que cuentan las personas para acceder y participar de ellas, como a nivel de las instituciones y proveedores de servicios que contribuyen o permiten el mejoramiento de indicadores esenciales del bienestar personal y familiar.

El resultado es limitado si solamente se propicia la igualdad de condiciones y no se produce un impacto en la estructura de oportunidades existente. Este punto es una de las principales falencias que ha habido en el país, ya que en igualdad de condiciones no existe igualdad de oportunidades ni de acceso a los mismos servicios. Esta situación implica no sólo distinguir a los beneficios diferenciadamente, sino que también es necesario modificar los entornos territoriales, comunitarios e institucionales donde hombres y mujeres participan.

En Chile, el Sistema de Protección Social busca acompañar el ciclo vital de las personas, lo que ha significado cambiar un concepto importante en la política social tradicional, el de necesidades básicas insatisfechas, y reemplazarlo por un enfoque mucho



más integral, relacionado con la vulnerabilidad, los riesgos y las condiciones que afectan en uno u otro sentido, la situación particular de un grupo, una familia o una persona.

Este cambio ha significado hacer un giro progresivo desde mirar lo que al otro le falta, para observar lo que el otro tiene y cómo trabajar con aquellas capacidades y las posibilidades que ellas ofrecen. En ese sentido, se hacen relevantes conceptos como la capacidad generadora de ingresos, que es abordada por la Ficha de Protección Social. Este cambio es inherente a cómo se concibe hoy día la intervención social, ya que al trabajar con las personas desde sus carencias y no desde sus posibilidades, la intervención se reduce sólo a la entrega de un conjunto de recursos para aliviar una situación temporal.

En el caso particular de las mujeres hay una serie de determinantes que no son sólo de género, sino económicas, sociales, culturales y de contexto, que están determinando dichas capacidades y, por lo tanto, se deben desarrollar acciones que permitan combatir y enfrentar esta situación. El reconocimiento de estas desiguales condiciones entre hombres y mujeres es lo que hace la diferencia en cómo orientar un proceso de toma de decisiones de política pública y, no solamente fijarnos en qué porcentaje de los beneficiarios son hombres o son mujeres.

La Protección Social debe orientarse a generar mecanismos para que las personas puedan enfrentar eficazmente el riesgo de deterioro o de pérdida de su bienestar. Eso está en la esencia del enfoque de manejo social de riesgos que ha inspirado buena parte de las decisiones que se han tomado en la política actual de protección social. Enfrentar situaciones de deterioro económico, patrimonial, de salud o familiar, es parte de lo que puede experimentar cualquier persona. Sin embargo, no todas cuentan con las mismas herramientas para evitar que ese deterioro impacte negativamente sobre el bienestar presente y futuro y algunos necesitan inevitablemente de ayuda externa para poder hacerles frente. Esa dependencia de la ayuda externa es la que explica que algunas personas sean más vulnerables que otras y no solamente, como se hacía antaño, determinar el grado de prioridad de una determinada situación en función de los ingresos presentes percibidos por las personas.

Arriesgar la pérdida de bienestar es una situación a la que toda la población está expuesta, y es una situación más recurrente y más crónica, en las familias más pobres. Por lo tanto, se debe propiciar que este tipo de políticas sean capaces de promover y proveer la mayor cantidad de oportunidades para que las personas puedan desarrollar las capacidades que les permitan enfrentar las situaciones de riesgo o de pérdida de bienestar.



En ese sentido, el Sistema de Protección Social buscar mejorar las condiciones que afectan este bienestar y, desde la perspectiva de género, la condición de las mujeres tiene que ver con el contexto material y sociocultural en el que se desenvuelven y que hace que se generen diferencias importantes en las oportunidades disponibles.

Medidas adoptadas desde la perspectiva de género en el Sistema de Protección Social

A continuación se detallan ocho ámbitos relevantes en donde la perspectiva de género se ha incorporado como un elemento clave para el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Protección Social:

1. El modelo de cálculo que utiliza la Ficha de Protección Social.

El cambio radical que implicó pasar del enfoque de necesidades básicas insatisfechas al de vulnerabilidad, no tiene que ver sólo con el reemplazo del instrumento que permite recopilar la información socioeconómica de las personas sino, sobre todo, con que implicó decisiones de fondo respecto de los parámetros que deben ser analizados para determinar qué tan vulnerable es una familia. El modelo de

cálculo de este nuevo enfoque, se basa en la capacidad generadora de ingresos, que tiene incorporadas consideraciones diferenciadas según la estructura y composición familiar y la situación de género de sus integrantes. Esto implica un reconocimiento a estas diferencias y permite igualar las oportunidades para poder acceder a distintos beneficios que implican, en definitiva, distintos mecanismos de protección.

2. La intervención socioeducativa de Chile Crece Contigo refuerza competencias parentales con equidad de género.

La política de protección integral a la primera infancia, constituye un hito significativo en la forma en que el país ha asumido su tarea de invertir en la generación de capital humano. Por lo mismo, ha despertado muchas expectativas en torno a la forma en que sus estrategias e instrumentos de aporte al desarrollo infantil, a la prevención del rezago y la potenciación de las capacidades de niños y niñas desde la gestación, involucra a sus madres y, por ende, cómo trabaja con las mujeres.

Desde esa perspectiva es totalmente equivocado sostener que Chile Crece Contigo prescinde de consideraciones básicas de género, porque enfatice el rol de las mujeres como gestantes, madres y cuidadoras. Al analizar con un poco más de detalle los postulados



fundamentales del sistema es posible confirmar que está en la esencia de su filosofía, la idea de que la responsabilidad por el cuidado y crianza de los niños no es una tarea exclusiva de las mujeres, aún cuando es ella quien tiene la exclusividad de tareas esenciales e indelegables, como la lactancia. Sin embargo, la estimulación temprana, el apego y la generación de entornos seguros, son tarea de padres y madres y, en ausencia de alguno de ellos, de quienes ejerzan el rol de la tutela o participen de su crianza y por ende de la estimulación inicial de los niños.

Por eso es que en Chile Crece Contigo, uno de los principales desafíos ha sido la incorporación efectiva - no sólo presencial - de los padres en el cuidado y crianza de sus hijos, lo que sin duda implica adherir y promover la democratización de roles y redistribución de tareas domésticas entre hombres y mujeres. Es justamente la primera infancia, el momento privilegiado para compartir efectivamente el rol de la crianza. Este punto es aún más desafiante porque la política se estructura desde el vínculo con la madre y se construye desde su lenguaje, razón por la cual gran parte de los contenidos educativos entregados por Chile Crece Contigo, apuntan a promover este modelo de participación en el cuidado y crianza de los niños. A modo de ejemplo, el año 2007 los partos que cuentan con la presencia del padre han aumentado en 10 puntos, según estadísticas del Ministerio de Salud, lo

que se ha logrado gracias a un trabajo sistemático que no sólo promueve su importancia sino que crea condiciones espaciales, de equipamiento e infraestructura para que ello sea posible.

3. Las condiciones mínimas de calidad de vida de los programas de apoyo psicosocial incorporan logros diferenciados desde la perspectiva del género.

Una de las fortalezas de Chile Solidario es que trabaja por resultados y esto, aunque se declare habitualmente, no es muy común en la operación de programas y servicios o, al menos, no cuando se trata de generar resultados visibles y evaluables a nivel de condiciones de vida de las personas, porque la mayoría de los compromisos que se asumen en este ámbito tienen que ver con gestión. Sin duda, éste es un aspecto ineludible sin el cual no podríamos hacer procesos de calidad. Pero ha faltado avanzar hacia la definición de indicadores más concretos respecto de los propios usuarios.

En el trabajo con poblaciones vulnerables es fundamental dirigir las intervenciones hacia logros concretos, de manera que tanto los diagnósticos como la definición de metas que orienten a las instituciones en su aporte al mejoramiento de condiciones de vida de las personas, no sean genéricas sino que apunten



efectivamente al centro de los riesgos y dificultades que afectan a las personas y sus entornos.

La formulación de CM de Puente, Vínculos y Calle tiene en cuenta las condiciones de vulnerabilidad y los factores protectores que operan diferenciadamente sobre hombres y mujeres.

1. En las condiciones mínimas de dinámica familiar se incorporó una condición mínima sobre la distribución equitativa de las tareas del hogar, junto con otras condiciones mínimas que se han estado desarrollando en esta dirección, las cuales han significado importantes desafíos en su comprensión e implementación.

2. Se está llevando a cabo una actualización metodológica, especialmente del Programa Puente, la cual ha tenido en consideración la situación particular de los hogares monoparentales con jefatura femenina, como un subconjunto relevante en extrema pobreza, lo que significa incorporar modificaciones metodológicas que reconozcan y que permitan trabajar de manera diferenciada esta situación.

3. La formación de competencia de los ejecutores. Se trabaja con el apoyo psicosocial de todas las Municipalidades para el Programa Puente y el Programa Vínculo, y las Instituciones Privadas en el Programa

Calle, para que la multiplicidad de ejecutores puedan contar con un currículum de competencias básicas, el cual comprende materias de género.

4. La oferta programática ha debido considerar acciones inclusivas para las mujeres. Esto se debe a la incidencia de los hogares con jefatura femenina en el Chile Solidario y al hecho de que el vínculo para realizar el trabajo con la familia se realiza principalmente con las mujeres, por lo tanto en la oferta pública se observa un énfasis en materias de empleabilidad y de capacitación, con las mujeres como las principales beneficiarias y se observan en las evaluaciones preliminares que hay de impactos relevantes sobre todo en las mujeres de las zonas rurales.

5. Con respecto a la inserción laboral y la generación de nuevos ingresos para la familia, actualmente todas las políticas o programas de apoyo a la empleabilidad poseen requisitos de ofertas de cuidado infantil y de educación preescolar. Además, se han incorporado incentivo para apoyar el micro emprendimiento que en las mujeres permite compatibilidad entre las tareas domésticas y los horarios de trabajo.

Protección Social, empleabilidad y género

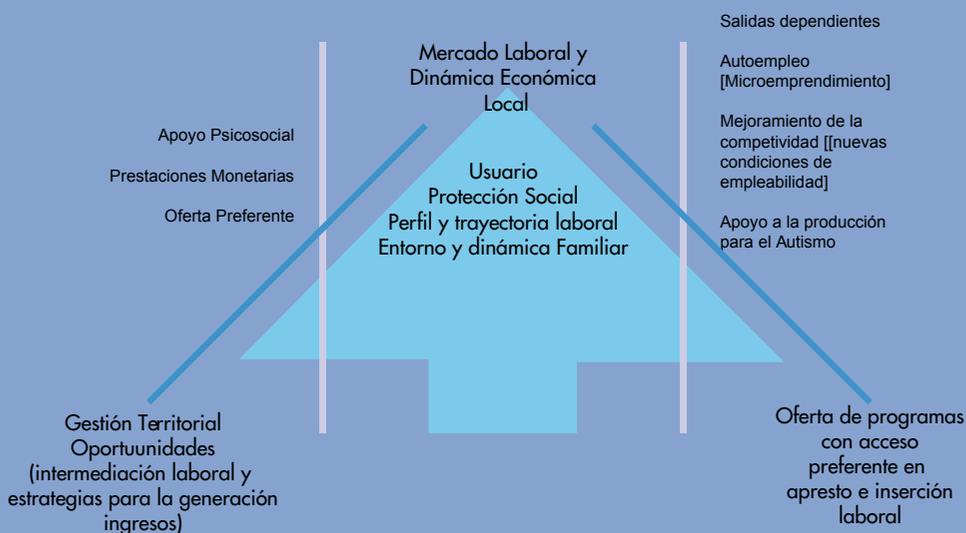
Con respecto a la empleabilidad de los sectores vulnerables, en el cuadro 1 se observa el esquema

trabajado para entender a un usuario o destinatario de Protección Social en materia de empleabilidad, el cual requiere de un acompañamiento y de un proceso que permita trabajar una trayectoria laboral.

La inserción laboral de las mujeres en particular no es algo que ocurra solamente porque se abren espacios en el mundo laboral, es algo que tiene que desarrollarse como una trayectoria y debe ser trabajado desde el punto de vista que las opciones que la familia y en particular la mujer está haciendo respecto de sus condiciones laborales.

Un ejemplo de lo anterior, son las salas cunas, que son altamente recomendadas para el desarrollo infantil temprano; sin embargo, la asociación entre disponer de Sala Cuna e incrementar la participación laboral de las mujeres no es del todo directa, porque hay opciones y decisiones que se toman al interior del hogar que hacen que esas decisiones no necesariamente sean las linealidades que se diseñan.

En ese sentido en la combinación entre el mercado laboral y la dinámica económica local, la oferta de programas con acceso preferente que consideren





capacitación y apresto para la inserción laboral y la gestión territorial de oportunidades la intermediación laboral es central, como proceso complejo que implica conocer el perfil de la persona que quiere emplearse, las condiciones laborales del entorno y sus capacidades.

Es difícil en materia de Protección Social acompañar la trayectoria laboral de las personas, considerando el entorno y las dinámicas familiares que ahí están involucradas, si no se trabaja simultáneamente como política pública en el mercado laboral y en la dinámica local económica, en la gestión territorial de las oportunidades y en la oferta de programas con acceso preferente. Si no se conjugan estos elementos al mismo tiempo, sólo habrá programas de acceso preferente con personas ocupadas, pero sin certeza de que se vayan a mantener una vez terminado el programa.

Si las políticas de empleo sólo se acotan al mercado laboral es probable que una parte importante de los beneficiarios no lleguen naturalmente a encontrar un trabajo, y si solamente se entregan listados de donde están las oportunidades y no son gestionados, es igualmente insuficiente. Por esto el apoyo psicosocial en el marco de Chile Solidario apunta a guiar este tipo de implementación.

El apoyo familiar permite generar y encontrar salidas diversas y diferenciadas, dependiendo de las características del entorno y la dinámica familiar, donde es posible el empleo independiente, autoempleo o micro emprendimiento, así como mejorar algunas condiciones de competitividad.



La protección integral a la primera infancia en el Chile Crece Contigo: una mirada desde el género

Soledad Larraín Heiremans

Psicóloga, Universidad Católica de Chile. Consultora UNICEF, Investigadora y experta en temas de violencia de género, abuso en las relaciones familiares, infancia y seguridad ciudadana.



Resumen

El presente trabajo busca exponer elementos para la reflexión, respondiendo al desafío de implementar una política basada en derechos que considere de manera simultánea la equidad de género y los derechos de la infancia y la adolescencia.

Aunque este punto parece relativamente obvio, en la práctica los derechos de la mujer y los derechos de la infancia han sido abordados separadamente o se han implementado desde instituciones distintas.

La autora hace una revisión de los enfoques con que se incorpora a la política de Protección Social desde una perspectiva de género y de protección a la infancia, que de modo complementario presentan desafíos y posibilidades de acción.

Convergencias y tensiones de las convenciones internacionales sobre derechos de la mujer y de la infancia

Las políticas con enfoque de derechos en Chile incorporan la convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer, CEDAW, y la Convención de los Derechos del Niño, donde sólo la primera incorpora explícitamente la temática de género.

La CEDAW fue aprobada en 1979, diez años antes que la Convención de los Derechos del Niño. Así, a fines de los '70 ya hay algunos aspectos que dicen relación con los derechos de la infancia, como el tema de la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo del ciclo de vida, la protección a la maternidad, el acceso a la salud de hombres y mujeres, y la responsabilidad compartida de la crianza, todos temas que se retoman en la Convención de los Derechos del Niño.

Existen análisis que plantean las convergencias y diferencias o tensiones entre dichas convenciones. Ambas están basadas en los principios de universalidad y hacen un llamado a favor de los derechos y las responsabilidades específicas de las mujeres, los niños y las niñas.



La CEDAW aborda algunos temas que tienen impacto en los derechos de los niños. Además, ambas contemplan el tema de la violencia, el abuso y su prevención. Por su parte, en la Convención de los Derechos del Niño se plantean algunos elementos desde la perspectiva de equidad de género, como la igualdad de niños y niñas frente al acceso a la educación y a la salud.

Las tensiones se traducen en opiniones o distintos énfasis. La crítica desde la CEDAW es que la Convención de los Derechos del Niño fomenta y se limita a mirar a la mujer fundamentalmente como madre y que la política se orienta a reforzar ese rol genérico, mientras que desde la Convención de los Derechos del Niño se plantea que el énfasis en la incorporación de la mujer al mundo laboral, social y político dejaría en detrimento, o no le daría la importancia que requiere, a la maternidad. Estas son tensiones que muchas veces se traducen en el diseño e implementación de las políticas.

Enfoques predominantes en políticas públicas en la temática de género

Ambas convenciones de derechos humanos plantean un mundo equitativo donde se respetan los derechos de todos, pero en el ámbito de la política pública es

necesario que sean congruentes y que se consideren integralmente la temática de género y los derechos de la infancia.

En esta línea hay tres enfoques que se aplican en políticas públicas, los que a su vez son complementarios entre sí.

El primero, y el más generalizado, dice relación con la igualdad de género y su asociación al bienestar de la infancia. La mirada desde este enfoque plantea que la igualdad de género produce un doble dividendo, que beneficia tanto a la mujer como a los niños y niñas.

Este enfoque sobre dimensiona el rol de la mujer como cuidadora de los niños y niñas, planteando que en la medida que la mujer esté bien, sus hijos e hijas tendrán un mayor nivel de bienestar. La base empírica de este enfoque es la relevancia de la toma de decisiones al interior del hogar por parte de la mujer, ya que tiene relación con los recursos en materia de alimentos, atención en salud, escolarización y otras necesidades familiares. En cuanto la mujer tiene una mayor injerencia en la toma de decisiones al interior del hogar, dichos recursos se distribuyen de manera más equitativa y adecuada para el conjunto del grupo familiar.



Desde esta perspectiva, el énfasis radica en una política que efectivamente aumente el poder de la mujer en la toma de decisiones, entendiendo que así los beneficiados van a ser directamente los niños y niñas. La participación de la mujer en la toma de decisión posee repercusiones positivas en la nutrición y en la atención en salud. Además, la autonomía de la mujer en el hogar aumenta las posibilidades de los niños, y especialmente de las niñas, de la asistencia a la escuela.

Los factores que determinan el mayor poder de la mujer en la toma de decisiones al interior del hogar son, primero el control que ésta tenga sobre los ingresos, que le va a permitir definir el destino de los recursos. En segundo lugar, se deben considerar el nivel de escolaridad que tenga la mujer, su inserción en el mercado laboral, las diferencias en las edades al contraer matrimonio y la presencia de violencia en la pareja, entre otros factores.

En Chile, los programas en este ámbito están establecidos en la agenda de género 2006-2010, por medio de la atención integral de los niños menores de tres años fuera del hogar para asegurar la participación laboral de la mujer, su empoderamiento, el reforzamiento de la participación de la mujer en la toma de decisiones en el hogar y las transferencias directas a la jefa de hogar.

El segundo enfoque, se refiere a la participación del hombre en la crianza y en el trabajo doméstico. En general, en Chile observamos que los hombres se involucran progresivamente en la reproducción generacional, es decir en la crianza y acompañamiento de los hijos. Sin embargo, lo que dice relación con la auto reproducción de la familia; alimentación, vestuario, salud, aseo y trámites fuera del hogar, aún los hombres lo consideran ajeno, salvo en aquellos trabajos que reafirman la masculinidad, como los arreglos de la vivienda o el presupuesto familiar.

En general los hombres no participan en las actividades que dice relación con la alimentación de los hijos/as y en aquellas que implican contactos con terceros, como llevarlos al médico, al colegio o las reuniones padres. Así, el cuidado de la salud de los miembros de la familia, incluida la del propio hombre, está definida como responsabilidad de la madre, quien debe velar por el bienestar físico y mental de todo el grupo familiar.

En la mayoría de los casos la incorporación del hombre al trabajo doméstico y la crianza sigue siendo una actitud cooperativa con la mujer, sin responsabilizarse directamente. Han habido cambios en las generaciones más jóvenes, gracias a una mayor capacidad de negociación de la mujer, producto de la incorporación de ésta al mercado laboral y a un cambio en



los roles de género tradicionales, en donde el tema de la crianza se releva como importante para hombres y mujeres.

En relación a las estrategias, se considera que la salud es un espacio óptimo para avanzar en la responsabilización de los padres en el cuidado, la crianza, la protección y apoyo de los hijos e hijas. Esto implica modificar prácticas profesionales que por décadas han priorizado el binomio madre e hijo, ahí se debe intencionar directamente la participación del padre en el cuidado de su propia salud y la de sus hijos. Avances significativos en esta línea son la existencia de un post natal para los padres, el derecho de utilizar la licencia por enfermedad del hijo y la participación del padre en el parto. Todas estas son políticas que van generando un cambio cultural que lleva a responsabilizar a los hombres en la crianza.

De este modo la estrategia debe promocionar una paternidad activa, propiciando la participación del padre en el proceso reproductivo, de tal manera que desde el embarazo el hombre lo vivencie como una experiencia personal. Esto implica generar las condiciones para que se dé un vínculo afectivo entre el padre y los hijos/as, incluso independiente del vínculo que el hombre posea con la madre.

El tercer enfoque, en donde hay menos desarrollo, se refiere a la capacidad de la política pública para

la construcción del género en los primeros años de vida, lo que significa que los programas sean capaces de favorecer la igualdad desde la infancia, donde es fundamental la socialización primaria, como un espacio en el que se adquieren los elementos básicos de identidad de género.

La evidencia señala que los padres tienen una percepción diferente de los hijos según su género, atribuyendo características físicas y cognitivas distintas según su hijo sea niño o niña. De este modo, culturalmente hay conductas que se identifican rápidamente de acuerdo al sexo y esto está asociado a comportamientos de parte de los padres.

Las distinciones que se van construyendo en torno al género tienen relación con los comportamientos y diferencias, que van acentuando las características propias de cada género desde muy temprana edad.

Las estrategias en este sentido se inician desde la sensibilización y capacitación desde la perspectiva de género de todos aquellos que tienen contacto con los niños/as, fundamentalmente en la primera infancia, sobre todo en salud y educación, de modo de que las intervenciones vayan abriendo posibilidades y desconstruyendo los estereotipos de género que se transmiten cotidianamente.



Protección a la primera infancia y salud

Carmen López Lara

Socióloga de la Universidad Católica de Chile. Estudios de Sociología Política, Universidad de Viena. Magíster de Gobierno y Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Subdirectora del Servicio Nacional de la Mujer SERNAM





Resumen

El presente trabajo analiza el Sistema de Protección de la Primera Infancia desde la perspectiva del área de la salud, reconociendo el desafío que presenta el Programa Chile Crece Contigo con respecto a la temática de género.

Protección Social y salud

En el sector salud entender las acciones en el marco de un Sistema de Protección Social es una oportunidad, porque implica asumir un enfoque desde las determinantes sociales, que se preocupe de las causas y de los factores de riesgo asociados al bienestar y la buena salud. Sobre todo si se considera que los Servicios de Salud sólo impactan a las personas en un 25% y el restante 75% está definido por las condiciones de vida, las relaciones familiares y el espacio laboral.

La salud es un recurso, por lo que desde la perspectiva del Sistema de Protección Social se transforma en una capacidad de respuesta frente a condiciones adversas. De este modo, la igualdad en salud busca que tanto hombres y mujeres disfruten de similares oportunidades para ejercer plenamente sus derechos y su potencial de estar sano y contribuir a la salud colectiva

Desde otra perspectiva, la equidad en salud tiene por objeto incorporar la justicia a la distribución de los recursos, el reconocimiento de las responsabilidades y la distribución del poder sobre dichos recursos. Así, la equidad en salud, se traduce en el reconocimiento de que existen diferencias en las condiciones entre hombres y mujeres, y por ende se deben asignar di-



ferenciadamente los recursos para rectificar las disparidades.

Existen diferencias asociadas al género y los recursos no pueden asignarse con criterio de igualdad o paridad, si no que más bien la asignación se debe definir conforme a criterios de diferenciación de necesidades. Por esto en salud, para lograr la igualdad de género es necesaria la designación diferencial o equitativa de los recursos.

Aprendizajes desde el ámbito de la salud

Son dos los grandes aprendizajes desde el ámbito de la salud para la Protección Social. El primero, se refiere a que aunque la asignación de los recursos sea equitativa y responda a necesidades diferenciales, siempre serán insuficientes.

El segundo aprendizaje, es que toda intervención equitativa debe intencionar las condiciones para el empoderamiento de las mujeres y, de esta manera, contribuir a una construcción de género más igualitaria.

Estos aprendizajes surgen de tres preguntas claves. La primera, observa la equidad de género en el diseño, para determinar si fueron consideradas las distintas necesidades de hombres y mujeres, tanto en la pre-

vención como en la provisión de salud. La segunda pregunta, es si fue considerada en el diseño y en la entrega de este servicio, acciones que intencionen el empoderamiento de las mujeres. Y, por último, la tercera pregunta es si en el diseño está intencionada la promoción de estereotipos de roles de género más igualitarios.

Las preguntas para el Programa Chile Crece Contigo

¿Fue considerada la equidad de género en los servicios?

El Chile Crece Contigo reconoce la mayor necesidad de servicios para la mujer por su rol en la reproducción, por esto se preocupa también de la salud mental de las mujeres, pero a su vez posee prestaciones para incentivar la participación masculina en el proceso reproductivo y la crianza de los hijos. Sin embargo, no se definen los roles específicos a desempeñar en cada una de las etapas, lo que se transforma en un espacio oportuno de crecimiento del programa.

¿Fue considerada en el diseño, y en la entrega de este servicio, acciones que intencionen el empoderamiento de las mujeres?

Chile Crece Contigo considera el derecho a decidir la asistencia del parto, lo que significa un importan-



te avance en los espacios de toma de decisiones de las mujeres. Sin embargo, el mayor desafío se refiere a entregar información a las mujeres acerca de sus derechos, como por ejemplo el derecho de dar en adopción, a demandar paternidad o realizar demandas por alimentos.

¿Se está intencionado la promoción de estereotipos y relaciones de géneros sin desigualdades?

Esta es la principal debilidad del Chile Crece Contigo. Existen esfuerzos por incorporar equidad de género en esta línea, pero se presentan vacíos producto del corto tiempo de implementación del programa.

La dimensión de género en la política social: el caso del sistema de pensiones

Fabio Bertranou

Especialista en Seguridad Social de la OIT. Economista graduado de la Universidad Nacional de Cuyo y Ph.D. en Economía de la Universidad de Pittsburgh. Ingresó a la OIT el año 2001 siendo sus áreas de especialización la seguridad social, pensiones, economía de la salud y finanzas públicas. Ha realizado actividades de cooperación técnica principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.





Resumen

La discusión sobre los sistemas de pensiones históricamente ha girado en torno a su incidencia en el desarrollo económico, en los mercados de capitales o la profundización financiera. Sin embargo, durante los últimos años el foco de análisis se ha volcado hacia la función social que posee la previsión social, donde se distinguen al menos dos líneas analíticas. Primero, cómo los sistemas de pensiones son mecanismos capaces de aliviar la pobreza en la vejez y cumplir una función redistributiva. Y, segundo, la incorporación de los sistemas de pensiones a un análisis integral, entendiéndolo como un componente importante de la protección social, no en forma aislada, sino que interrelacionado con todo el sistema.

Ignorar las desigualdades y las inequidades de género, afecta la capacidad para un crecimiento sustentable. Las desigualdades, como elementos que podemos observar cuantitativamente en un sistema de pensiones basado en cuentas individuales, nos evidencian que el hecho que la mujer viva más años que el hombre es un factor de desigualdad, ya que las mujeres reciben una prestación menor porque viven más que el hombre. Esto lleva a una individualización de los riesgos, lo que es claramente una inequidad.

El análisis de las desigualdades e inequidades ha configurado un nuevo consenso que significa importantes desafíos para las políticas públicas. En el presente trabajo se aborda parte de esos desafíos, al analizar la trayectoria del sistema de pensiones en Chile, que hoy con la Reforma Previsional, presenta una realidad interesante sobre todo en la perspectiva de género.



Historia del sistema de pensiones en Chile

La historia del sistema previsional explica en gran medida la situación actual y permite proyectar los desafíos que se vendrán a futuro. Al parecer no serán necesarios otros 25 años para realizar nuevas modificaciones, ya que los cambios en el mercado laboral y en el ámbito de la Protección Social, avanzan a paso acelerado y seguramente serán necesarios ajustes más pronto de lo pensado, por lo que es pertinente comenzar a discutir posibles cambios relacionados con la realidad demográfica y el mercado laboral.

El Sistema de Pensiones fue reformado en 1981, inspirado en un esquema “bismarkiano” de la Alemania de fines del siglo XIX, basado en el estereotipo familiar ‘hombre sostenedor’ y ‘mujer económicamente dependiente’, que ya obviamente no refleja la realidad familiar que tiene Chile ni América Latina.

Chile fue el primer país en la región que introdujo la administración privada al sistema de pensiones, lo que en la práctica implicó transitar desde la lógica del seguro social a la individualización de los riesgos. Este modelo comenzó a dominar la región y se implementó al menos en nueve países de América Latina. Todos ellos introdujeron el componente de capitalización individual, que establece cierta definición de las prestaciones basadas en la individualización de

los riesgos.

Durante la década de los ‘90 se produjo el auge del sistema, caracterizado por buenos rendimientos en los mercados financieros y un reducido espacio para generar propuestas o modificaciones. Pese a esto, en esos años ya era posible encontrar importantes críticas con respecto a las debilidades del sistema de individualización de riesgo en la seguridad social, ya se ponía de manifiesto el retroceso en términos de equidad de género de los sistemas reformados de previsión.

En este sentido, fueron influyentes los aportes realizados por la socióloga chilena Verónica Montecinos, que permitieron apreciar una dimensión de los sistemas de pensiones más allá de los aspectos financieros, sobre todo en lo referente a la identificación de los efectos diferenciados de las tasas de reemplazo en hombres y mujeres. Por tasa de reemplazo se entiende cuánto del salario que reciben los trabajadores en actividad es reemplazado por el sistema de pensiones. Si un sistema de pensiones posee una tasa de reemplazo del 50%, entonces un trabajador que tiene una renta de \$400.000 mensuales recibirá una pensión de \$200.000.

En la temática de género la decisión de individualizar e identificar los factores de riesgo diferenciados para hombres y mujeres significó un importante cambio,



porque hasta la fecha las reformas y las simulaciones se hacían bajo el estereotipo de la familia con hombre sostenedor, con mejor inserción laboral y mejores ingresos, por lo que eran menos evidentes las desventajas de las que eran objeto las mujeres.

A fines de los '90 comenzaron a plantearse alternativas destinadas a aliviar estas diferencias de género, producto de los resultados de estudios como el de Estelle James, Alejandra Cox Edwards y Rebecca Wong, "The Gender Impact of Social Security Reform", que analizó el impacto de las reformas. En este artículo se destacó que las reformas habían sido positivas en términos de género, porque los sistemas de capitalización mejoraron la situación relativa de la mujer respecto de los sistemas antiguos, pero sólo en aquellos casos donde las mujeres tenían carreras laborales completas o una escasa participación en el mercado laboral que podían acumular algo de sus cotizaciones en el fondo y recuperarlo en la edad de retiro, situación que no se producía con el sistema antiguo. Estudios como el mencionado plantearon la necesidad de analizar los sistemas de pensiones desde una perspectiva mixta, donde la tasa de reemplazo depende tanto de la carrera laboral y de la inserción laboral de los individuos. Lo que a su vez se complementa con la función social que debe cumplir el sistema de pensiones como un sistema de seguridad social capaz de generar derechos para los ciudada-

nos, donde se incorpora su rol en la reproducción social, que tiene relación con el papel que posee la previsión en los cuidados de las personas que no participan en el mercado laboral.

Otro aspecto relevante en la trayectoria de las reformas del sistema previsional es la influencia de los organismos internacionales. Cabe destacar el documento de la OIT del año 2001 de la Conferencia Internacional de Trabajo, donde se evalúan los sistemas en su perspectiva de género. En dicho documento se recomienda la distribución de los recursos acumulados en el sistema previsional, ante la disolución del matrimonio, por nulidad o divorcio,. Otros organismos internacionales también comenzaron a relevar la temática de género en la discusión sobre las reformas a los sistemas previsionales de la región; así, el Banco Mundial, la CEPAL y la Asociación de Seguridad Social realizaron estudios relevantes en esta materia. Sin embargo, en la región el tema de género no se configuró como una prioridad en las reformas, porque los sistemas no generaban grandes diferencias entre hombres y mujeres. Chile fue una excepción, porque el sistema base con que se iniciaba la reforma en el país era muy desigual, producto de las reformas de 1981 y que en 25 años no se modificaron sustancialmente, lo que acentuó las consecuencias negativas.



Los desafíos del Sistema Provisional en materia de género

La reciente Reforma Previsional es un paso sustancial en términos de igualdad y equidad; sin embargo, en la agenda queda por discutir el crecimiento demográfico, donde surgen las preguntas respecto a cuáles son las equidades y desigualdades intergeneracionales, y cuáles son las soluciones que involucran a todos los grupos sociales y etarios.

La tendencia al envejecimiento de la población está caracterizada por la feminización de la vejez, donde el Sistema de Pensiones debe evitar la pobreza al mejorar el bienestar, respondiendo a la realidad donde habrá proporcionalmente más mujeres adultas mayores que hombres. En esta perspectiva, se deberá discutir sobre las edades de retiro del sistema, cómo éstas deben adecuarse y, por medio de qué instrumentos y con qué gradualidad. Sin embargo, esta problemática no es exclusiva de Chile ya que es un tema que afecta prácticamente a todos los países del mundo.

Otro tema relevante es el mercado laboral y el empleo. El sistema de pensiones está basado en un esquema contributivo, donde quien posee un empleo formal realiza cotizaciones y, si esa persona posee una historia laboral con cierta regularidad, con un

empleo de calidad, va a obtener una prestación que le va a permitir garantizar cierto nivel de bienestar en la vejez. En cambio, aquellos que no realizan contribuciones porque no ingresan al mercado o poseen una baja cantidad contributiva no tendrán los recursos en su capitalización individual para garantizar una pensión en su vejez. En este sentido, la Reforma Previsional del 2008 ha centrado su atención en estos elementos, haciéndose cargo de las repercusiones del mercado laboral en el sistema de pensiones.

Los principales problemas identificados desde la perspectiva del mercado laboral son la informalidad y la insuficiencia de ingresos. Como generalmente las mujeres son las más afectadas, la Reforma se hizo cargo de esta problemática al expandir y mejorar el componente no contributivo. Sin embargo, aún queda pendiente por investigar cuál será el impacto de esta medida en la participación laboral y la formalización del empleo, ya que desde la economía laboral hay críticas con respecto a las ineficiencias o desincentivos que puede generar, especialmente en el segmento formal de la economía. Pese a que estas críticas pueden tener grados de razón, es un tema que se tendrá que evaluar en el tiempo, junto a otros temas. Se deberá proyectar cuál será la inserción laboral femenina, cuál es el límite de la expansión de dicha incorporación y, cuánto mejorará la situación de ingreso de las mujeres. Si el mercado laboral li-



mita la expansión de la participación de las mujeres y sigue desarrollando mecanismos de discriminación en el ingreso, el problema de desigualdades e inequidades no va a desaparecer del todo.

Por último, es importante analizar el impacto del sistema de pensiones en el comportamiento de las familias y el comportamiento de la oferta laboral, especialmente de las mujeres. Quién recibe los recursos y cuáles son los roles que se asumen en su manejo, no es un tema trivial. Según datos obtenidos de la Encuesta Casen 2006, en aquellos hogares donde un miembro de la familia recibe una pensión, las mujeres participan en mayor magnitud del mercado laboral si quien recibe la pensión es otra mujer de la familia, que en aquellos casos en que el beneficiario es un hombre.

Finalmente, otro tema relevante es el nuevo balance entre los componentes contributivos y no contributivos. Esta nueva relación de eficiencia y equidad responde al rol social que cumplen los recursos asignados al sistema de pensiones en el componente no contributivo.

En términos de protección social el desafío es evaluar la interacción del Sistema de Pensiones con los otros componentes del Sistema de Protección Social y, cómo dicha interacción influye en su desempeño.

Así por ejemplo, las medidas a futuro pueden ir en la línea de generar incentivos a la inserción laboral por medio del Sistema de Protección Social, las cuales se van a traducir en mejores prestaciones. En este sentido, serán otras políticas las que garantizarán mayor igualdad de género y tendrán un impacto cuantitativamente más alto, que reformas compensatorias dentro del mismo sistema de pensiones. Un buen ejemplo de esto es el bono por hijo a las mujeres trabajadoras, el cual funciona como una medida compensadora del deterioro que puede llegar a tener en la historia laboral y en sus ingresos.



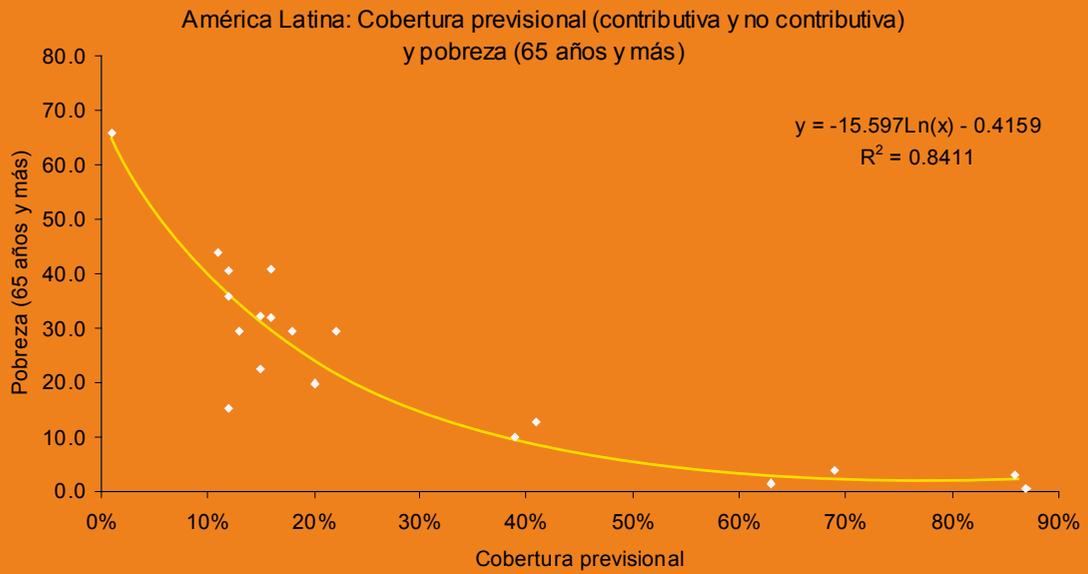
Conclusión

La Reforma al Sistema de Pensiones ha cumplido un rol en el alivio de la pobreza en el componente redistributivo, sobre todo al compararlo con América Latina. En el cuadro 1 se observa que los países que están a la derecha muestran una relación inversa a los países con mayor cobertura provisional, donde destacan por poseer un buen desempeño en reducir la pobreza en la vejez Brasil, Uruguay y Chile.

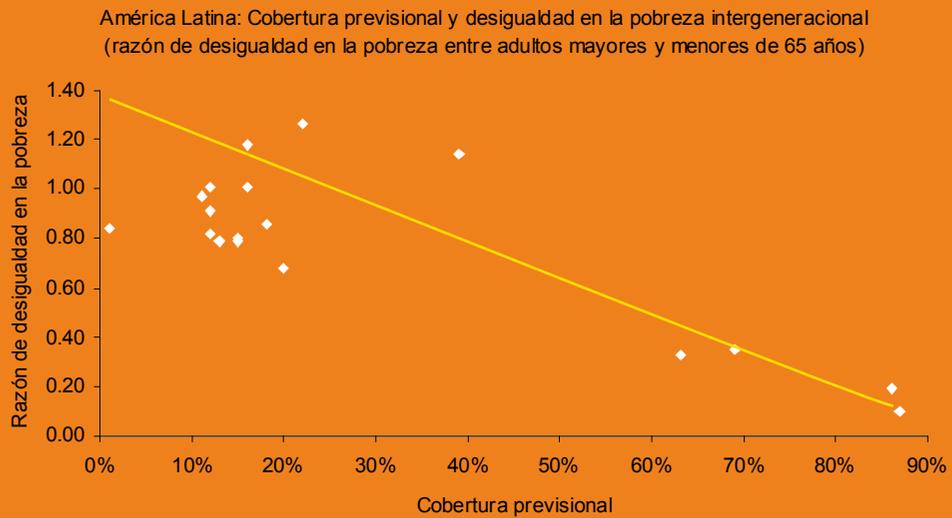
Sin embargo, uno de los principales elementos de este resultado no ocurre directamente en el sistema de pensiones, sino que en el mercado laboral y en el desempeño del empleo, donde la política laboral tiene un rol central en la búsqueda de la protección social.

Esto obliga a acentuar una visión sistémica del Sistema de Protección Social y el impacto intergeneracional. Es en este contexto donde se deben discutir las próximas reformas previsionales. Esto se ejemplifica en el siguiente gráfico, donde se observa que aquellos países donde los sistemas de pensiones poseen un buen desempeño en la reducción de la pobreza en la vejez, no tienen un buen desempeño en políticas de protección social equilibradas, que reduzcan la pobreza de todos los grupos etarios.

De este modo, la agenda pendiente es la coordinación de las distintas políticas de protección social para poder mejorar estas desigualdades intergeneracionales en la pobreza, donde el Sistema de Pensiones es un componente más.



Fuente: Bertranou y Rofman (2008)



Fuente: Bertranou y Rofman (2008)

La dimensión de género en la política social: El caso del Sistema de Pensiones

Víctor León Ossandón

Jefe del Departamento de Estudios Previsionales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Subsecretaría de Previsión Social. Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Tarapacá. Master en Dirección General de Empresas Escuela de Negocios IEDE, Doctor (C) en Economía, Universidad de Alcalá de Henares – Universidad Complutense de Madrid.



Resumen

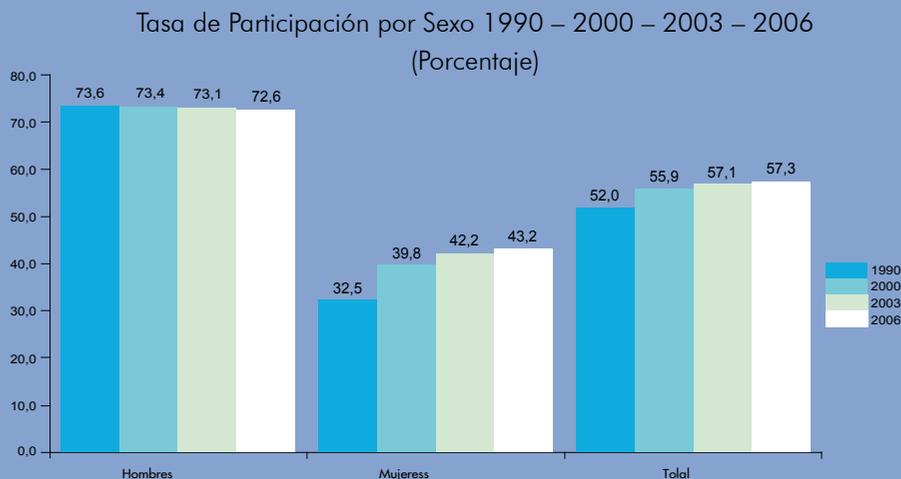
La dualidad de la Reforma del Sistema de Pensiones permite observar dos ámbitos en la dimensión de la Protección Social: el mercado del trabajo y el sistema previsional.

El autor describe como el mercado de las pensiones se encuentra interrelacionado con el mercado del trabajo, y como desde dicha interrelación se desprendían las principales falencias en términos de género del sistema de pensiones antiguo, y finalmente, ahonda en cómo la Reforma Previsional abordó estos desafíos.

Mercado laboral y su interrelación con el mercado de las pensiones

En Chile, con respecto a América Latina, existe una baja participación de la mujer en el mercado del trabajo con un 43,2 %, según la Encuesta CASEN 2006, y un 41%, según Encuesta Nacional de Empleo. Así mismo, Chile cuenta con una tasa de desocupación femenina elevada e importantes brechas salariales entre quienes ejercen trabajos productivos y domésticos.

La trayectoria de la tasa de participación de la mujer (Cuadro 1) muestra que entre el año '90 y el año 2006 ha aumentado el número de mujeres en el mercado laboral, de un 32% a un 43%, y marca una diferencia con respecto a la tasa de participación masculina que presenta un leve retroceso.



Cuadro 1
Fuente Encuestas CASEN
Varios Años MIDEPLAN



Al realizar una vinculación con el Sistema Previsional (Cuadro 2) se observa una relación negativa, ya que la pensión en la vejez se basa en la capitalización individual de los ahorros realizados desde el salario.

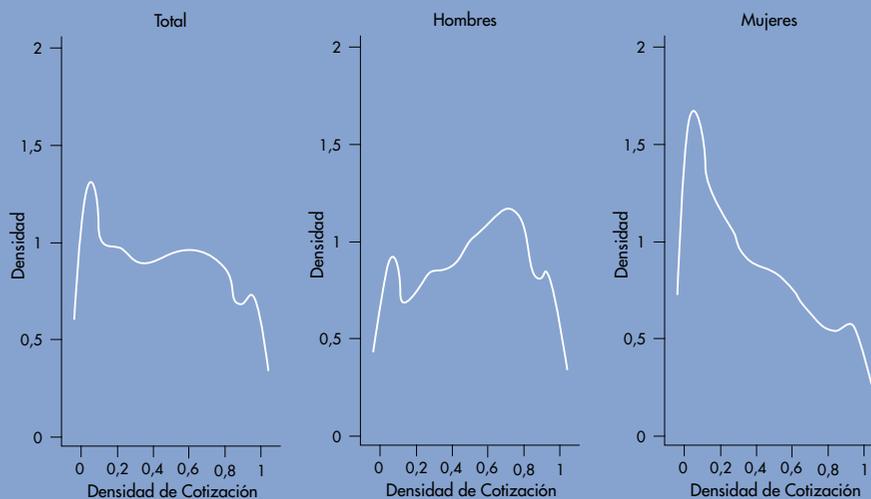
La densidad de cotizaciones en el período 1980-2004 presenta un patrón disímil entre hombres y mujeres. Los hombres se concentran entre 0,5 y 0,8 en densidad de cotizaciones, mientras que las mujeres presentan un concentrado pick en las densidades inferiores a 0,4. Esta situación fue un elemento clave a la hora de diseñar la Reforma Previsional.

En cuanto a la brecha salarial (Cuadro 3) se observa que, al proyectarla al mercado de las pensiones o los ingresos en la vejez, la diferencia no sólo se mantiene sino que aumenta entre dos a cinco puntos, la que se acentúa en el primer quintil de ingreso.

De este modo, las diferencias de género no se generan exclusivamente en el mercado de las pensiones o el mercado del trabajo, sino que surgen de manera interrelacionada.

Con respecto a la cobertura del Sistema de Pensiones, es posible realizar un análisis comparado de la

Las mujeres presentan densidades de cotizaciones menores 43% v.s. 59.8% (1980-2004)



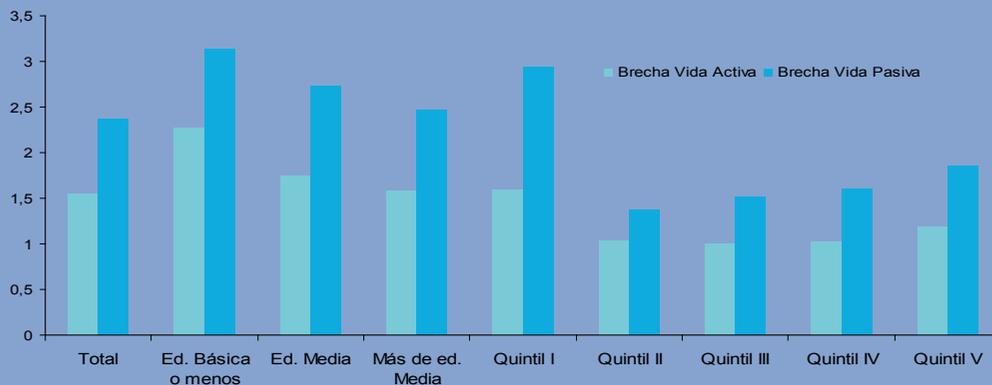
situación de las mujeres adultas que accedieron a una pensión el año 1992, 2003 y el año 2006 (Cuadro 4), donde se ha mantenido estable el número de mujeres adultas mayores sin acceso y a disminuido levemente el número de ellas que quedan fuera del Sistema de Pensiones.

Esto fue posible gracias al aporte del pilar no contributivo que, pese al déficit que presentaban en el sistema antiguo las pensiones asistenciales, PASIS, efectivamente permitieron contener el menor número de mujeres que lograban acceder a la previsión por medio de su capitalización individual. En este sentido,

desde el año 1990, la política social fue decisiva en el incremento de la cobertura femenina en las pensiones asistenciales, que contuvo la brecha generada como déficit del diseño estructural del antiguo Sistema de Pensiones.

Las diferencias asociadas al género del antiguo Sistema de Pensiones eran: la edad de jubilación diferenciada; las disímiles expectativas de vida, donde las mujeres viven en promedio 6 años más que los hombres; la simetría de cobertura al seguro de invalidez y sobrevivencia, donde las mujeres subsidiaban a los hombres quienes poseían una siniestralidad mayor; y

Brecha salarial entre hombres y mujeres se ve intensificada al pensionarse



Cuadro 3
Fuente: Berstein y Tokman (2006)

el requisito de contar con veinte años de cotizaciones para acceder a la Pensión Mínima garantizada por el Estado.

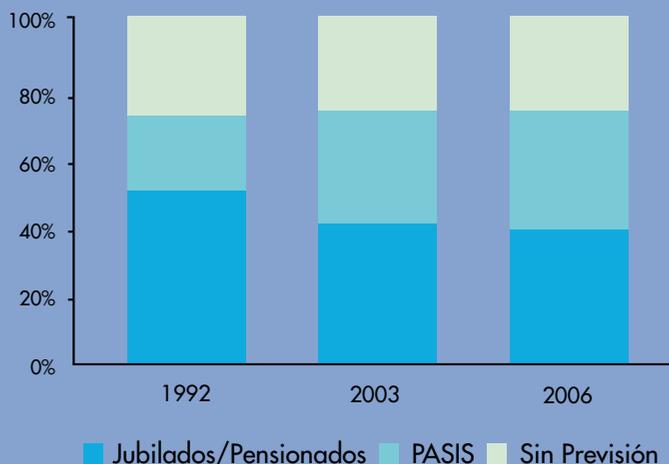
Los cambios incorporados con la Reforma Previsional

El año 2006, surgieron opiniones advirtiendo que no era posible hacer una reforma estructural en tan corto tiempo, especialmente porque la Reforma Previsional es parte de una visión de largo plazo en la construcción del Estado Social de Derechos, por lo que interactúa con todo el Sistema de Protección Social.

El rol de la Reforma Previsional es asegurar los ingresos durante la vejez, para que las personas puedan vivir dignamente. Un punto relevante en esta línea es la existencia del pilar solidario, ya que si bien el pilar no contributivo del sistema antiguo lograba aumentar la cobertura de las pensiones, el pilar solidario efectivamente involucra la concepción de mínimos sociales garantizados para todas las personas, indistintamente cuál haya sido su historia laboral.

Al momento de diseñar la Reforma Previsional se identificaron tres elementos fundamentales: los problemas de cobertura, los problemas de suficiencia de

Evolución de la PAM femenina de 65 años y más pertenecientes a hogares de los quintiles I y II, según situación Previsional. 1992 - 2006





beneficios y los efectos fiscales, ya que frente al hecho de que la población está envejeciendo, cualquier aumento de prestaciones implica consecuencias fiscales a largo plazo que debían ser evaluadas.

Con respecto a la suficiencia de beneficios, antes de la reforma siete de cada diez pensionados estaban bajo en los mínimos para optar a la PASIS, con una tasa de reemplazo de sólo un 40%, lo que significaba que más de la mitad de los pensionados estaba bajo los niveles de suficiencia. Esta situación presentaba un mayor impacto en las mujeres, por lo que era esperable que la equidad de género fuera parte medular de la Reforma Previsional.

El enfoque de género se incorporó respondiendo a las necesidades de todas las mujeres, tanto para aquellas insertas en el mercado del trabajo, como para las que no trabajan, reconociendo el doble rol de madre y trabajadora. Así, se buscó diseñar cobros justos para terminar con los subsidios cruzados, se permitió el acceso al sistema de pensiones solidarias, la bonificación por hijo nacido vivo y la licitación por separado del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres.

Por otra parte, la figura del afiliado voluntario también puede ser analizada desde la perspectiva de género, ya que en el sistema antiguo si una mujer

con trabajo independiente cotizaba en una AFP debía simular algún tipo de contrato para poder afiliarse, actualmente puede ingresar al sistema de modo voluntario, accediendo a algunas prestaciones como el seguro de invalidez y sobrevivencia. Además, se eliminó la comisión fija que se cargaba directamente a los fondos, la que era regresiva sobre todo para las mujeres menores ingresos y dificultaba la comparabilidad de precios entre las AFP's.

Todas estas medidas tendrán impacto en el actual mercado de las pensiones y permitirán sustentar el desarrollo futuro de este sistema basado en tres pilares: el pilar contributivo, el pilar solidario no contributivo y el pilar de promoción del ahorro previsional.

La etapa de implementación de la reforma ha sido un éxito. Actualmente, se lleva a cabo una segunda etapa, donde se asumen los desafíos vinculados con el mercado del trabajo para al igualar derechos y deberes de los trabajadores independientes y dependientes, se promueve una mayor educación previsional, se generan incentivos para el ahorro previsional voluntario individual y colectivo y se implementa el subsidio al trabajo joven.

Envejecimiento, sistemas de cuidados, y protección social

Sandra Huenchuán N

Experta en envejecimiento CELADE-División de Población, CEPAL . La autora agradece el apoyo de Daniela González en el procesamiento de los datos y a Fernanda Stang en la revisión del documento.



Resumen

En este trabajo se hace un acercamiento a la relación entre familia y envejecimiento, las tendencias demográficas que caracterizan esta relación y los desafíos que se derivan para las políticas públicas, específicamente con respecto al cuidado en la edad avanzada y el rol de las mujeres.

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.

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, ge-

nera una tendencia al decrecimiento de hogares jóvenes y al incremento de hogares con y de personas mayores (Jelin, 1994). En tercer lugar, debido a que el aumento de la longevidad no ha siempre estado asociado a mejoras de las condiciones de vida, es probable que las generaciones que lleguen a la vejez tenga una elevada probabilidad de sufrir algún tipo de dependencia a medida que aumenta su edad.

Esta situación plantea nuevos desafíos para las políticas de familia y los sistemas de protección social. Una rápida revisión de estos retos muestra la urgente necesidad de considerar el tema del envejecimiento y el cuidado como un asunto relevante para el quehacer público y privado, sobre todo tomando en consideración la capacidad de las familias, y de las mujeres en particular, de brindar apoyo y cuidado a las personas de edad avanzada, así como por las consecuencias para los gobiernos en términos de ampliación de los mecanismos de protección social.

I. Arreglos residenciales y envejecimiento

El escenario demográfico de los países de la región se ha modificado profundamente en las últimas décadas, debido al acelerado descenso de la fecundidad y al aumento de la esperanza de vida.

Estos cambios han contribuido, de manera cardinal, en la configuración de nuevos arreglos residenciales y, como consecuencia, hay una diversidad de situaciones respecto del tipo de hogares y familias existentes (Arriagada, 2007). Hoy en día, las familias que abarcan tres o incluso cuatro generaciones se han convertido en un fenómeno común y aunque también existe la modalidad de vida independiente en la vejez, ella se expresa de manera más moderada que en otras regiones del mundo.

La composición y estructura de los hogares están asociadas con factores demográficos, económicos y culturales, que a la vez determinan su formación, cambio o disolución. En lo que respecta a la coresidencia de varias generaciones, ello puede ser consecuencia de la insuficiencia de recursos o del progresivo deterioro de las condiciones de salud que impiden a una fracción importante de las personas mayores mantener hogares autónomos; o bien, puede ser resultado de que los hijos tienen dificultades para independizarse económicamente, y siguen formando parte de los hogares de sus antecesores (CEPAL, 2000).

Desde la perspectiva costo-beneficio, la coresidencia puede favorecer tanto a las personas mayores como al resto de sus integrantes en términos de compañía, ayuda física y financiera, aunque ello puede contribuir también a la pérdida de privacidad, disminución del estatus social de la persona mayor, o a una sobrecarga física y emocional para los familiares que brindan cuidado a las personas de edad con deficiencias físicas o mentales (Martin, 1990 en Saad, 2004).

Por su parte, la residencia independiente en la vejez, está fuertemente relacionada con su viabilidad física y financiera. En la medida en que las personas mayores disfruten de buena salud o puedan pagar por servicios de asistencia, y que estén en condiciones de solventar los costos de mantener un hogar, es probable que opten por vivir de manera independiente.

Sin embargo, una vez cumplidos estos requisitos, es posible que aún evalúen otra serie de factores, tales como la localización de la residencia (cerca de servicios, oportunidades de transporte a bajo costo, posibilidad de conservar redes de amigos, etc.) o el diseño de la vivienda (cantidad de habitaciones, control de temperatura y de los ruidos, seguridad interior, etc.). La diversidad de situaciones existentes no siempre pueden ser captadas a través de las estadísticas, es por ello que con el propósito de examinar los arreglos residenciales de las personas mayores,

se distinguió entre dos tipos de hogares: los hogares multigeneracionales y los hogares unipersonales.

Asimismo, se construyó una tipología para medir la importancia relativa de los recursos aportados por las personas mayores a los hogares multigeneracionales con el propósito de calificar su grado de dependencia económica respecto de los demás miembros del hogar.

1. Hogares con personas mayores: arreglos multigeneracionales y residencia independiente en la vejez.
Cuando se analiza la proporción de personas mayores en la región, y a pesar de los cambios que se

avercinan, aún se observa que los valores son inferiores al 10% en un importante número de países. Sin embargo, al examinar la proporción de hogares en que hay una o más personas mayores, esta cifra aumenta considerablemente.

Analizando este indicador más detalladamente, se advierte una relación significativa entre el porcentaje de hogares con personas mayores y el porcentaje de población adulta mayor (véase el gráfico 1). Así, en los países con envejecimiento incipiente, los hogares multigeneracionales representan cerca del 20%, y en los países con envejecimiento moderadamente avanzado, alcanza casi al 30% de los hogares. Algunas

América latina (países seleccionados): Relación entre el porcentaje de personas mayores y el porcentaje de hogares con personas mayores, censos de 1990 y 2000

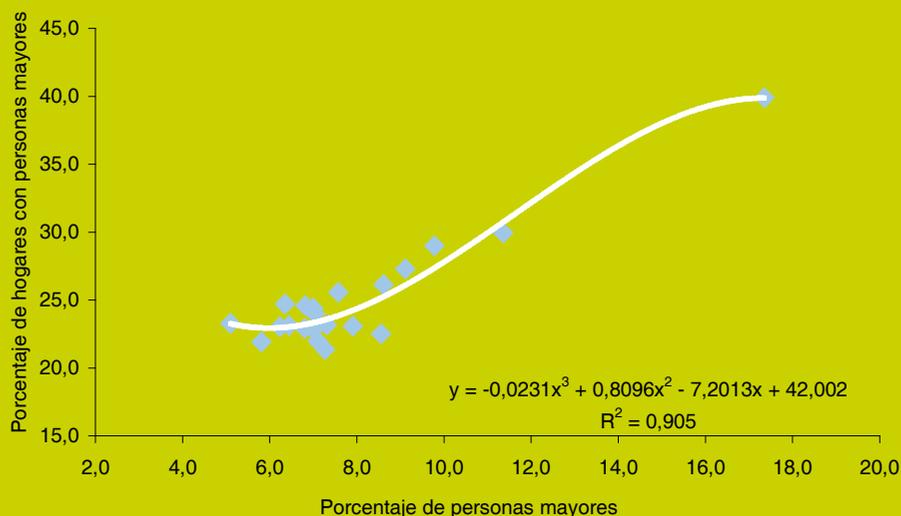
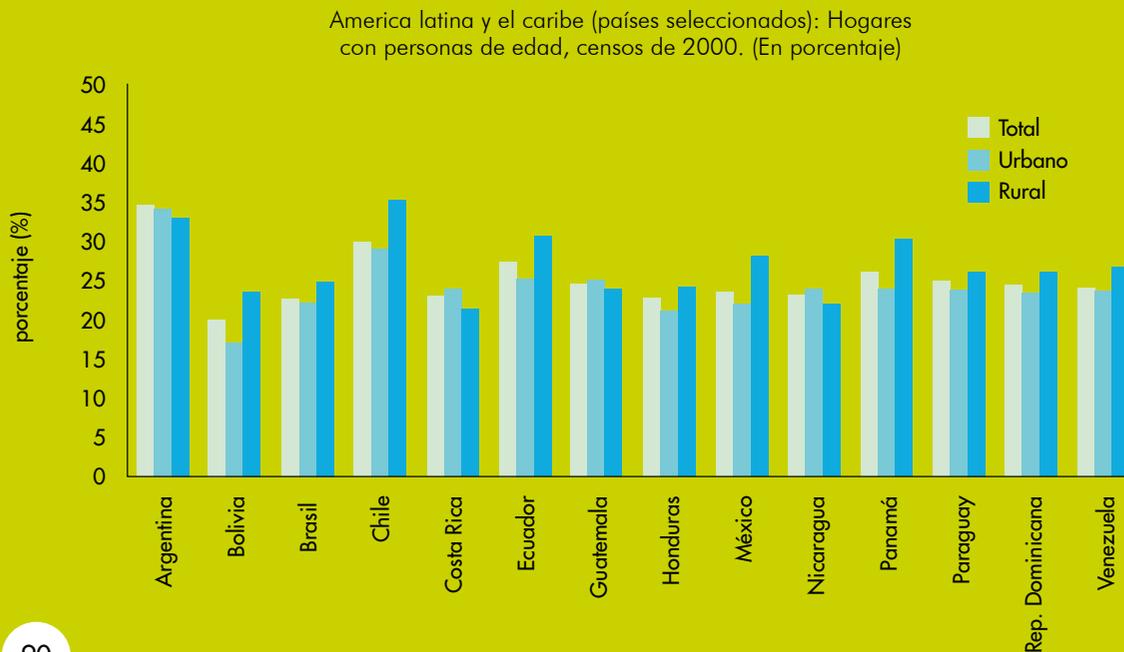


GRÁFICO 1
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de microdatos y censos nacionales de población.



excepciones son Ecuador y Brasil —que con un envejecimiento moderado— tienen un 27,3% y un 19,8% de hogares multigeneracionales, respectivamente.

De este modo, el envejecimiento se hace más evidente a escala del hogar, donde se aprecia una importante presencia de personas de edad, ya sea cumpliendo la labor de jefe del hogar o como un miembro secundario de éste. En países como Chile, Ecuador y Panamá, el porcentaje de hogares rurales con personas de edad supera al 30% (véase gráfico 2). Por el contrario, en las áreas urbanas de Argen-

tina, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua se ubica el mayor porcentaje de los hogares con personas de edad (alrededor del 25%).

En el conjunto de la región, la proporción de personas mayores que vive sola no es tan elevada como en otras regiones del mundo, y en la mayoría de los países no superan el 17%. Sin embargo, la comparación de las tendencias observadas para las rondas de censos de 1990 y 2000 advierten acerca de un posible incremento en la probabilidad de que personas de edad que viven solas. Los países que presentan las

cifras más encumbradas de residencia independiente en el 2000 son Argentina (16.6%) y Bolivia (15.6%) (véase gráfico 3).

De acuerdo a la información disponible, entre la población adulta mayor, las personas mayores que viven en áreas rurales —con excepción de Brasil— tienen más probabilidades de vivir solas (véase el gráfico 4). Un estudio indica al respecto que la migración rural-urbana es la principal responsable de la ruptura de lazos de coresidencia y de proximidad. Aunque ello no necesariamente significa 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 mayores para desempeñar las actividades de la vida diaria (Iwakami, Camarano y Leitão e Mello, 2004).

Existen diferencias subregionales en los porcentajes de hogares unipersonales de personas mayores. En el Caribe la residencia independiente es más elevada que en América del Sur y Centroamérica, donde las cifras son bastante inferiores (Naciones Unidas,

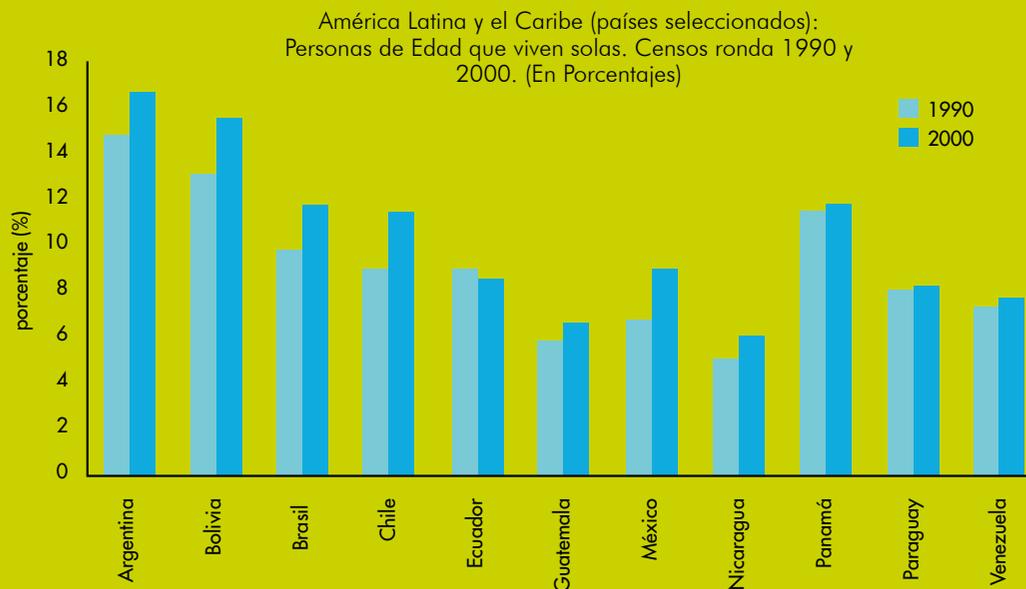


GRÁFICO 3
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de microdatos y censos nacionales de población.

2006). Con todo, en el conjunto de la región hay menos hogares unipersonales de personas mayores que en otras partes del mundo, y de acuerdo con los datos de la División de Población (Naciones Unidas, 2006b) este tipo de hogar representaría el 9% del total de hogares con personas mayores —muy cercano a África (8%) y a Asia (7%)—, mientras que en Europa y América del Norte representarían el 26%.

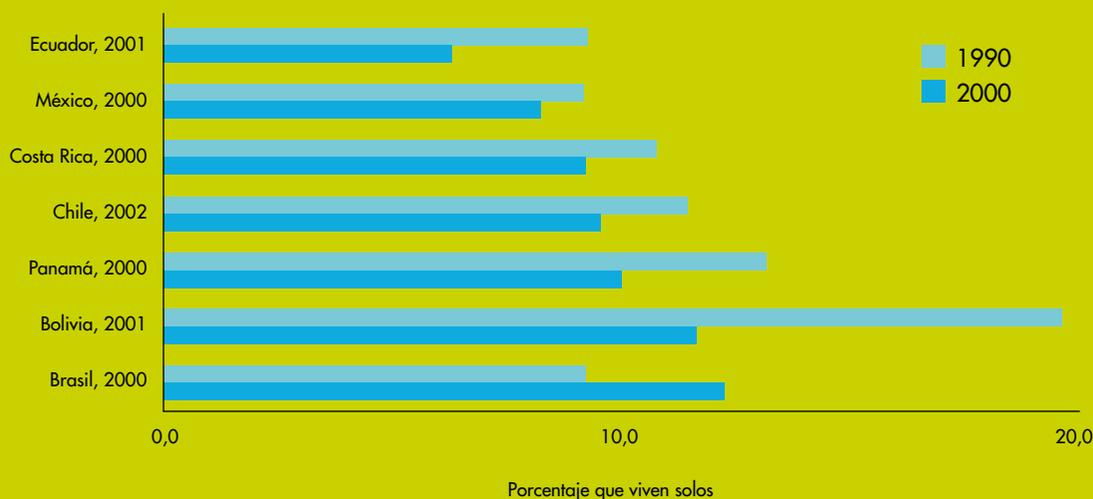
Sin embargo, y más allá de las cifras, la mayor diferencia entre los hogares unipersonales de personas mayores de la región y los de los países desarrolla-

dos, es que en éstos la residencia independiente refleja el deseo y la existencia de condiciones favorables para optar por este tipo de arreglo. En cambio, en América Latina y el Caribe vivir solo podría más bien representar un riesgo asociado a la falta de una mejor opción (Saad, 2004).

2. Corresidencia y posibilidades de apoyo mutuo entre generaciones

Los hogares multigeneracionales siguen constituyendo una opción favorable para las personas mayores y sus familias; toda vez que, por una parte, permite

América Latina (países seleccionados): Personas de 60 años y más que viven solas, por un área urbana y rural 2000 (En porcentajes)





asegurar apoyo a las personas mayores con algún nivel de vulnerabilidad (Saad, 2004), y por otra, los ingresos de las personas mayores siguen constituyendo una fuente importante de recursos para las familias (CEPAL, 2000).

Hay una clara relación entre la contribución al presupuesto familiar que significan los aportes de las personas mayores en los hogares multigeneracionales y la incidencia de la pobreza. En los hogares donde se presentan más altos niveles de pobreza y el aporte constituye una baja fracción del total de recursos que dispone el hogar (menos de 25%), su constitución respondería a condiciones de dependencia económica o a necesidades de cuidado de los miembros de más avanzada edad. En cambio, en los hogares donde el aporte económico de las personas mayores es significativo (superior al 50%) y hay mayor incidencia de la pobreza, se trataría de una relación inversa, donde los beneficiados con la convivencia serían los miembros de otras generaciones (CEPAL, 2000).

De acuerdo con la última información disponible, aproximadamente en cuatro de cada 10 hogares multigeneracionales de 15 países de la región, las personas mayores aportan más del 50% del ingreso familiar y en cantidad muy similar, las personas mayores contribuyen con menos del 25% de los ingresos del hogar. Los datos presentados en el gráfico 5

muestran que los países donde las personas mayores contribuyen más sustantivamente al ingreso del hogar son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay. En estos países, la cobertura de la seguridad social (sea de origen contributivo o no contributivo) estaría teniendo un efecto directo en la capacidad de las personas mayores para aportar significativamente al ingreso del hogar y, como corolario, en las posibilidades de que se creen situaciones de allegamiento al núcleo de origen formado por personas mayores, por parte de las familias de generaciones más jóvenes.

En suma, los arreglos familiares donde se constata la presencia de personas mayores muestran varios rasgos similares en los países de la región. Desde el punto de vista de las repercusiones para el bienestar, la más significativa es el efecto de las prestaciones de protección social de los miembros de más avanzada edad que muchas veces se extienden a toda la familia. Invariablemente el dinero y otros recursos que poseen las personas mayores son compartidos con sus hijos y sus familiares más jóvenes, lo cual fortalece la base de recursos de la familia y contribuye al bienestar de distintas generaciones (Naciones Unidas, 2005).

Si se excluye Brasil, la cantidad de hogares en que personas mayores contribuyen con más del 50% disminuye a 3 de cada diez, y la cantidad de hogares en

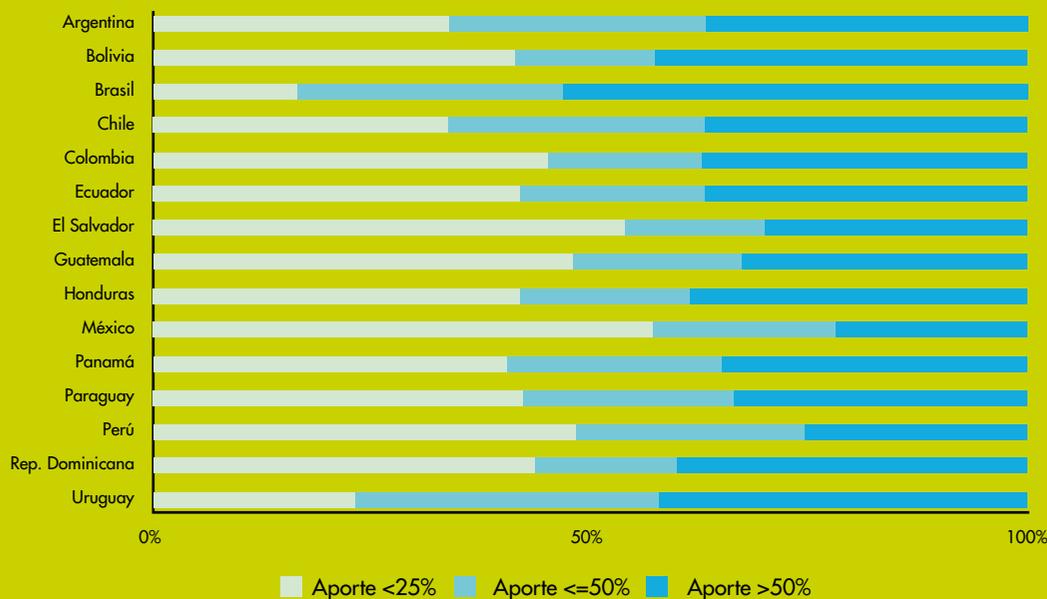
que las personas mayores contribuyen en menos del 25% aumenta a cerca de 4 de cada diez.

II. Envejecimiento y sistemas de cuidados

El aumento de la población adulta mayor y el paulatino incremento en la esperanza de vida han suscitado interés por el funcionamiento de los sistemas de cuidados. El énfasis en este tema se debe, principalmente, a tres factores. Primero, el envejecimiento

aumenta la demanda de servicios de asistencia debido a que las personas mayores experimentan con frecuencia cierto deterioro de sus condiciones de salud (física y mental) y un debilitamiento de las redes sociales por la pérdida de la pareja, los amigos y los parientes. En segundo lugar, el cuidado ha recaído tradicionalmente en las mujeres, y estas —debido a presiones económicas, sociales u opciones personales— se han ido alejando progresivamente de estas tareas.

América Latina (15 países) hogares multigeneracionales y aporte de las personas de edad al ingreso del hogar, Circa 2005 (En Porcentajes)





Como contrapartida, la inserción de las mujeres en el mercado del trabajo extradoméstico no siempre es acompañada, con el mismo énfasis, por una mayor presencia de los hombres en las responsabilidades de cuidado, sea por socialización de género o porque quienes precisan de cuidado valoran menos el aporte que los hombres puedan realizar en esta tarea. Y en tercer término, los servicios sociales de apoyo a la reproducción social de la población adulta mayor no han logrado un pleno respaldo público, y la familia —y en menor medida, el mercado— actúa como principal mecanismo de absorción de riesgos asociados a la pérdida de funcionalidad en la vejez (Huenchuan y Guzmán, 2007)

Los países de la región son particularmente sensibles ante este tema, debido a que el proceso de envejecimiento ha sido más acelerado que en los países desarrollados, a que aún persiste la demanda por cuidado en las edades preescolares y a que las condiciones socioeconómicas no siempre han permitido instaurar medidas públicas suficientes para cubrir las necesidades de Asistencia, privilegiándose —en el mejor de los casos— otros ámbitos de protección social.

1. El efecto del envejecimiento en los sistemas de cuidado

El aumento de la población adulta mayor no debería ser un problema para los sistemas de cuidados. La dificultad estriba en que las sociedades no han creos mecanismos adecuados para enfrentar el fenómeno y sus consecuencias.

El cuidado es la acción social encaminada a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas con dependencia, es decir, de quienes carecen de autonomía personal y necesitan ayuda de otros para la realización de los actos esenciales de la vida diaria. En este sentido, la necesidad de cuidado en las edades más avanzadas no es asunto nuevo. En todas las sociedades siempre ha habido personas que han requerido la ayuda de otros para realizar las actividades cotidianas. Sin embargo, desde mediados del siglo XX el modo cómo se ha dado respuesta a las necesidades de cuidado ha experimentado notables cambios (Casado y López, 2001). Así, el cuidado se ha ido constituyendo en un problema moderno debido a las peculiaridades de la situación actual.

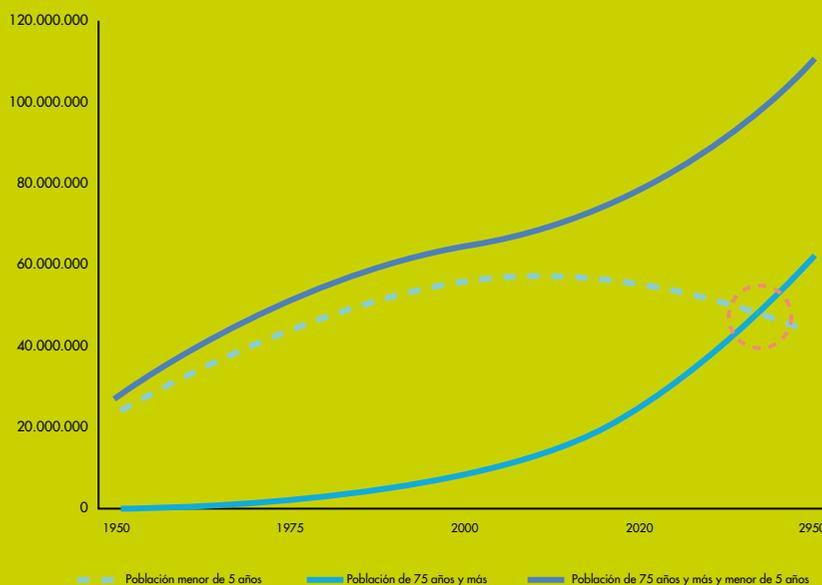
Por una parte, y como en todas las épocas, existen personas que no pueden valerse por sí mismas; y por otra, los modos tradicionales de atenderlas están en crisis; justo en un momento en que aumenta la can-

tividad de personas que precisan ayuda por causas de distinto orden, tales como el envejecimiento, la extensión de vida mediante métodos artificiales, mayor supervivencia a accidentes, etc. (Sempere y Cavas, 2007). De ahí que numerosos estudios hayan calificado la necesidad de cuidados como un nuevo riesgo social, propio de las sociedades en transición o ya maduras, y que demanda una serie de servicios de protección pública diferenciada.

La principal diferencia entre los países de la región y los países desarrollados es que en estos últimos, la

consideración de la necesidad de cuidados como un riesgo social empezó instalarse a partir de la década de los setenta. En ese momento, en un informe de la OCDE (1973) se advierte que “el crecimiento no es suficiente en sí mismo, sino un medio para lograr unas condiciones de vida mejores” y se coloca en el primer lugar de una lista de preocupaciones sociales la posibilidad de disfrutar de una buena salud a lo largo de toda la vida. En los países de la región, en cambio, este proceso ha tenido una evolución reciente, entre otras razones, porque los sistemas tradicionales de cuidado continuaban funcionando con rela-

América Latina: Cantidad de personas mayores de 75 años y de niños menores de 5 años, 1950 - 2050





tiva estabilidad hasta bien entrados los años ochenta. Como se aprecia en el gráfico 6, se prevé que la población con necesidad de cuidados aumente notablemente en los próximos años. La población menor de 5 años seguirá representando el sector más importante que proteger y cuidar hasta aproximadamente el 2040. A partir de ese momento, las personas mayores de 75 años aumentarán paulatinamente y seguramente concentrarán la atención y servicios de asistencia. Y, aunque es verdad que muchas personas de esta edad gozan de buena salud y alto grado de independencia, no es menos cierto que el riesgo de sufrir una situación de fragilidad o discapacidad se eleva enormemente con la edad. Por lo tanto, en un contexto de envejecimiento, la sociedad debe preocuparse de la dependencia en los dos extremos: los más jóvenes y los más mayores.

El impacto de estos cambios, se sentirá con más fuerza en los próximos años, una vez que la maduración social y demográfica del fenómeno vaya exigiendo modificar las prestaciones sociales y sanitarias que en la actualidad se prestan a la población adulta mayor, a la niñez, y a las personas con discapacidad.

2. El papel de la familia y las mujeres en las tareas de cuidado

En la sociología de vejez, los sistemas de cuidados se insertan en el campo más amplio de discusión

académica sobre apoyo social. En la economía del envejecimiento, sin embargo, los cuidados se ubican en el ámbito de la seguridad económica, en tanto que si las personas mayores debieran pagar por los servicios de asistencia que reciben de sus parientes, seguramente su probabilidad de ser pobres aumentaría notablemente.

Existen tres fuentes de cuidado en la vejez: la familia, el Estado y el mercado. Ninguna de estas instituciones tiene competencia exclusiva en la provisión de cuidado y, como resultado de ello, no siempre existe una clara división entre la asistencia que presta cada uno; aunque sí hay diferencias respecto de la responsabilidad principal atribuida a cada uno de ellos.

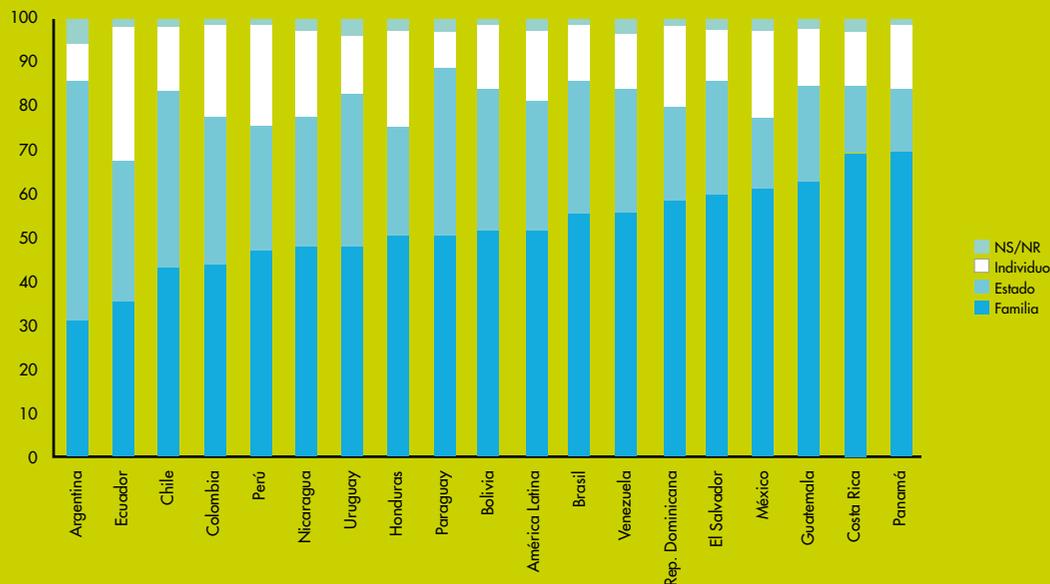
Los datos de la encuesta de opinión Latinobarómetro 2006 muestran al respecto, que en la mayoría de los países, las personas entrevistadas opinan que la responsabilidad de que las personas mayores disfruten de condiciones de vida dignas depende de la familia, en menor medida del Estado, y muy lejanamente del propio individuo (véase el gráfico 7).

Esta opinión se repite como una constante en la mayoría de los países, aunque en algunos de ellos hay diferencias según el género de la persona entrevistada. Así, mientras en promedio hay una proporción más alta de mujeres que de hombres que opinan que

GRÁFICO 7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de respuestas a la pregunta ¿Quién es responsable de asegurar buenas condiciones de vida para las personas mayores?, de la encuesta de opinión Latinobarómetro, 2006.

América Latina y el Caribe: Opinión sobre quién es responsable de asegurar buenas condiciones de vida para las personas mayores.



la responsabilidad principal es de la familia, hay una mayor proporción de hombres que opina que la responsabilidad principal es del Estado. El único país donde más del 50% de los hombres y similar proporción de mujeres piensa que el Estado tiene la responsabilidad principal del bienestar de las personas mayores es Argentina. En cambio, en Costa Rica y en Panamá más del 65% de las mujeres y los hombres entrevistados opinan que la familia es la principal responsable.

Al respecto, es interesante observar que, en la medida en que el Estado, como elemento unificador de la vida política y como instancia de protección social sea débil, las miradas se vuelven a la familia como elemento probable de cohesión social; y la sobredemanda a que sea también, en última instancia, la que actúe frente a los vacíos de protección. Ello explica en parte, por qué en países con bajo niveles de protección social la opinión de los entrevistados del Latinobarómetro recae más en la familia como agente responsable del bienestar.

En los hechos, efectivamente, una de las fuentes más importantes de cuidado en la vejez es y continuará siendo la familia. Esta puede responder a la necesidad de cuidados mediante la transferencia de tiempo, es decir ofreciendo cuidados personales, o financiando los cuidados en el mercado, mediante transferencias en efectivo. Debido al contexto en que ocurre el envejecimiento en la región, pareciera que la opción más recurrente de apoyo familiar es a través de ayuda directa para el desarrollo de las actividades de la vida diaria (tiempo). Por ejemplo, los

datos de la encuesta SABE muestran que, alrededor del año 2000, una proporción importante de personas mayores de siete ciudades de América Latina y el Caribe, recibía apoyo familiar para el desarrollo de actividades funcionales e instrumentales de la vida diaria (véase cuadro 1). En la muestra de Chile, la proporción que recibe ayuda en actividades funcionales de la vida diaria (cerca de 52%) es el doble de la que recibe ayuda en Uruguay (cerca de 26%). En general, la proporción que recibe ayuda en las actividades instrumentales es significativamente mayor que

Proporción de personas mayores con dificultad que recibieron ayuda en actividades de la vida diaria

Características	Actividades Funcionales (AFVD)		Actividades Instrumentales (AIVD)	
	Tienen Dificultad	Reciben Ayuda	Tienen Dificultad	Reciben Ayuda
Edad				
60-64	13	26	15	75
65-74	15	33	21	79
75+	31	51	47	88
Sexo				
Hombres	15	43	20	83
Mujeres	23	42	35	84
Estado Conyugal				
Casados	23	43	35	85
No Casados	16	40	21	82

CUADRO 1

Fuente: Paulo Saad, "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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.

la que recibe ayuda en las actividades funcionales, variando de poco menos de 70% en Argentina hasta casi un 92% en Brasil. Otro aspecto documentado por esta encuesta es que el apoyo más importante proviene de los miembros que conviven en el hogar, seguido por el de los hijos o hijas que viven fuera (Saad, 2003).

Recuadro 1

CHILE: DISPONIBILIDAD DE APOYO EN LA VEJEZ

Datos más recientes para Chile provenientes de los resultados de la II Encuesta de Calidad de Vida y Salud Chile 2006 realizada por el Ministerio de Salud, muestran que las personas de edad entrevistadas, en su mayoría, tienen posibilidad de apoyo económico cuando lo necesitan. El 36.4% dijo que siempre contaba con apoyo económico y el 10.4% que casi siempre. Los que respondieron que rara vez o nunca alcanzan al 17.9% y los que señalan no necesitarlo representan el 20.7% (véase gráfico 8).

La disponibilidad de apoyo está asociada al sexo de las personas de edad. En general las mujeres tienen mayores posibilidades de apoyo por parte de familia o comunidad cuando lo necesitan que los hombres. El 41% de las mujeres entrevistadas siempre cuenta con apoyo económico y en los hombres esta posibilidad es más baja (30.8%). El apoyo emocional también es parte esencial de las redes de apoyo social, y

de acuerdo a los resultados de la Encuesta en Chile, las personas de edad tienen mayores probabilidades de contar con este tipo de ayuda que con la de orden económico. El 43.5% de los entrevistados dice que siempre cuenta con este apoyo y el 11.2% que casi siempre (véase gráfico 9).

Los resultados de la encuesta también revelan que el nivel socioeconómico es un factor que discrimina a la hora de consultar a las personas de edad por sus posibilidades de apoyo económico. El 21.4% de los hombres de edad del tercil socioeconómico inferior rara vez o nunca reciben apoyo económico, y sólo el 7.8% de sus coetáneos del tercil superior se encuentra en la misma situación. Las diferencias son menos marcadas en las mujeres, pero también existen. En cuanto al apoyo emocional, las diferencias por sexo según nivel socioeconómico también son evidentes, y al revés de lo que ocurre con el apoyo económico, es entre las mujeres de edad donde el nivel socioeconómico discrimina más fuertemente en la posibilidad de tener o no apoyo emocional. El 60.2% de las mujeres de edad del tercil superior siempre reciben apoyo emocional frente al 42.7% de sus coetáneas del nivel socioeconómico más bajo (Huenchuan, 2008).

Fuente: Huenchuan Sandra (2008) Calidad de vida y envejecimiento. Resultados de la II Encuesta de Calidad de Vida y Salud Chile 2006, CELADE-División de Población de la CEPAL, en el marco del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud de Chile y la CEPAL.

Los datos presentados para la región (cuadro 1) y para Chile (véase recuadro 1) dan cuenta de la magnitud del aporte familiar en la reproducción social de la población de edad avanzada. En parte ello es consecuencia de una estructura poblacional relativamente joven y del lento e insuficiente desarrollo de los sistemas de protección social, que en la mayoría de los países de la región no han establecido sólidos sistemas de protección institucional específicos para las personas mayores en condiciones de dependencia.

En general, la respuesta estatal a las necesidades de cuidado personal se limita a una reducida oferta de programas que logran una ubicación marginal en el quehacer público. Con ello se ha trasladado la solución del problema a las familias mediante estrategias de solidaridad entre generaciones basadas, muchas de ellas, en la extensión y recomposición de los hogares. Así, la asistencia económica y el cuidado de las personas mayores ha pasado a ser responsabilidad de los propios familiares, en la medida que el Estado ha asumido un papel secundario (CEPAL, 2000).

Chile: Posibilidad de apoyo económico de las personas de edad según sexo. (En porcentajes)

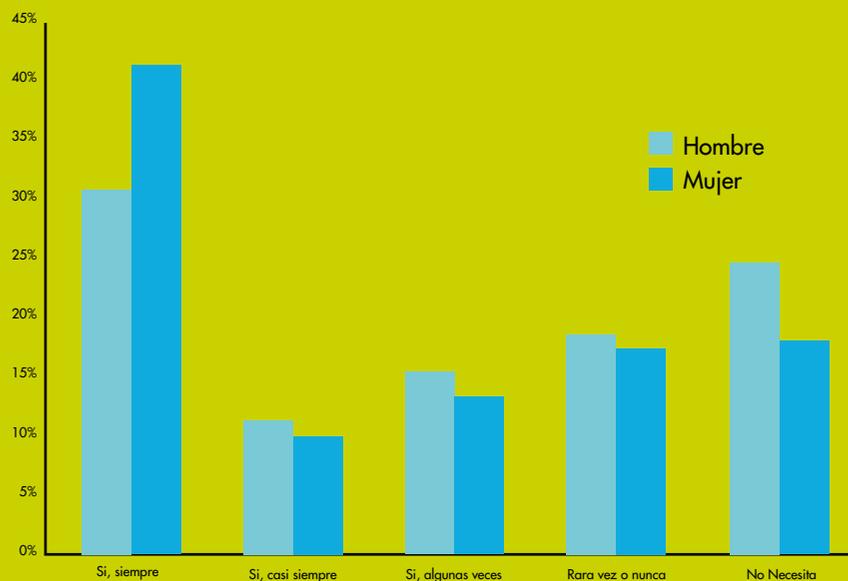


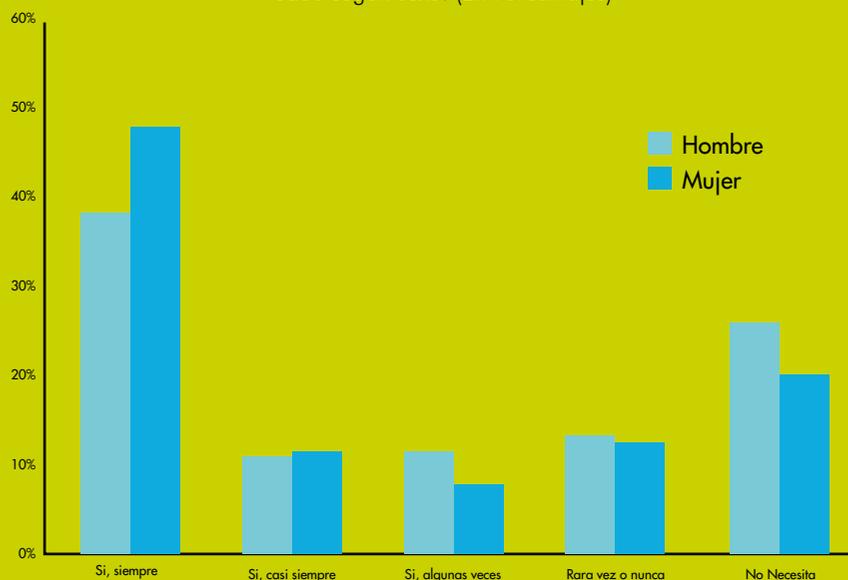
GRÁFICO 8
Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL en base a procesamiento especiales realizados a partir de la II Encuesta de Calidad de Vida y Salud, Chile 2006

En este sentido, y tal como han ido advirtiendo distintos autores, son necesarias algunas precisiones, puesto que cuando se habla de familia se debe distinguir la labor de las mujeres en la provisión de servicios de cuidado (Sánchez, 1996). En efecto, la tradición, la socialización y las relaciones económicas sitúan a las mujeres en el centro de la tarea de cuidado de las personas mayores —y por cierto de otros grupos sociales— y ello suele ser independiente de que la mujer realice un trabajo remunerado o se dedique a las labores domésticas.

De lo anterior se concluye que, de no haber intervenciones explícitamente dirigidas a prestar este tipo de servicios, las posibilidades de entregar cuidado a

las personas mayores podrían variar entre las familias según el tipo de arreglo residencial. Partiendo del hecho de que las mujeres son las principales cuidadoras de las personas mayores cuando conviven en el mismo hogar, habría una importante diferencia entre las familias en que la mujer tiene un trabajo extradoméstico y las familias en que la mujer se dedica a las labores del hogar. En el primer caso, las posibilidades de prestar asistencia a una persona mayor son más limitadas —aunque cada vez es más frecuente que las mujeres que asumen tareas productivas fuera del hogar las combinen con tareas de cuidado— y, según la situación económica, es probable que se recurra a servicios externos.

Chile: Posibilidad de apoyo emocional de las personas de edad según sexo. (En Porcentajes)





En suma, la posibilidad de las personas mayores de recibir ayuda de sus descendientes para el desarrollo de las actividades funcionales e instrumentales de la vida diaria es el resultado de las circunstancias demográficas y sociales predominantes en décadas pasadas, las cuales se han ido modificando sustancialmente. Entre los principales cambios se encuentran:

- La fuerte disminución de la fecundidad que reducirá el tamaño potencial de la red de apoyo familiar con que contarán las personas mayores a futuro. Las generaciones que actualmente están prestando ayuda a sus antecesores, no tienen la misma probabilidad de recibir ese apoyo por parte de sus descendientes (Huenchuan y Guzmán, 2007).
- La incorporación plena de la mujer al trabajo extradoméstico disminuye la disponibilidad de un recurso que por su condición de género ha tendido a estar sobrecargado con funciones de cuidado. Este cambio trae consigo una disminución de la capacidad de prestar una serie de servicios de asistencia a los miembros con algún nivel de dependencia, siendo necesario recurrir a servicios externos que reemplacen a las parientes femeninas en esta tarea (Maldonado y Hernán, 1998).
- El aumento de la esperanza de vida implica que la etapa de la vejez se prolonga. Las familias han de

ocuparse de sus miembros mayores por más tiempo y las mujeres irán envejeciendo a la vez que cuidan a sus descendientes y ascendientes. Una mujer que tuvo sus hijos o hijas a la edad de 25 años puede ser madre por 45 o 55 años. A pesar de la visión tradicional que concibe que las mujeres se ocupan de hijos e hijas sólo los primeros 10 años, la experiencia demuestra que la responsabilidad de prestar ayuda permanece durante toda la vida. El aumento de longevidad femenina alargará este rol, que coexistirá con el rol de hija, ya que los padres vivirán más tiempo (Calasanti, 1996 en Sánchez, 1996).

En definitiva, la protección frente a la necesidad de cuidado en la vejez será un desafío ineludible para las políticas públicas de las próximas décadas. El reto no es otro que atender las necesidades de las personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, necesitan apoyo para desarrollar actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía (Sempere y Cavas, 2007).

III. Las opciones de política: protección social, envejecimiento y la contribución de las mujeres

En todas las sociedades se espera que sea la mujer la que cuide a los demás miembros de la familia sin percibir remuneración alguna. Como consecuencia, la mujer puede quedar atrapada en un círculo vicioso: la expectativa de que realice tareas no remuneradas interfiere con la evolución de su carrera, y luego percibe una pensión de menor cuantía, ya que están en el mercado de trabajo en forma intermitente. Finalmente, la insuficiencia de las prestaciones económicas que recibe aumenta su dependencia de los demás miembros de la familia, normalmente otras mujeres, que tienen que atenderla a su vez. Si el Estado o la sociedad no intervienen, este ciclo se repite (Naciones Unidas, 2002).

De acuerdo a la información disponible, en los países de la región también se aprecia una alta participación femenina en el cuidado de las personas mayores, en especial de las hijas, muchas de las cuales no reciben ningún tipo de retribución económica por el cuidado de la persona a su cargo, no cuenta con la preparación adecuada para hacer esta tarea, y lo realiza a un costo personal muy alto. Sin embargo, el contexto en que se produce el envejecimiento en la región contribuye a que el asunto de los cuidados de

la vejez se siga manejando como un asunto privado y no de solidaridad colectiva.

En los últimos años, el envejecimiento de la población y las transformaciones de la estructura demográfica se han convertido en el punto central de debates de los países europeos. Ello no sólo por razones de equidad y de cohesión social, sino también por su creciente impacto en los sistemas de protección social (véase recuadro 2). Para hacer frente a estos problemas, a partir de mediados de los años noventa se han ido formulando diversos planteamientos y emergiendo experiencias de todo tipo (Libro Blanco del Reino Unido de 1998, Ley Alemana de 1995, Libro Blanco Atención a las personas en situación de dependencia en España de 2004) dirigidas a adaptar los sistemas de protección social a las nuevas realidades sociodemográficas a través, principalmente de la incorporación de cuarto pilar al sistema de protección social, el de los servicios sociales para fortalecer la autonomía (Huenchuan y Morlachetti, 2007).

Recuadro 2:

MODELOS DE PROTECCION SOCIAL EUROPEOS

- De protección universal para todos los ciudadanos y de financiación mediante impuestos. Es el modelo de los países nórdicos y de Holanda. En este modelo los servicios sociales son una extensión lógica de la concepción de que el Estado debe cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos por razones de ciudadanía, de la misma forma como atiende cualquier otra necesidad sanitaria o educativa.
- De protección a través del sistema de seguridad social, mediante prestaciones que tienen su origen en las cotizaciones. Es el modelo bismarkiano de los países centroeuropeos, vigente en Alemania, Austria y Luxemburgo. En este modelo, los servicios sociales se sitúa, al igual que las pensiones, el seguro de desempleo y la protección de la familia en el ámbito de la seguridad social y por lo tanto financiado y gestionado en este marco.
- Asistencia dirigida fundamentalmente a los ciudadanos carentes de recursos. Es el modelo más implantado en los países del sur de Europa. Este sistema de configura como un sistema público, financiado mediante impuestos, con cobertura limitada.

Fuente: IMSERSO, 2004

El debate sobre los servicios sociales, por tanto, está cada vez más presente en la agenda política y social de los países desarrollados y responde, principalmente, a la encrucijada en la que se encuentra el sistema de protección social europeo. Este sistema fue construido partiendo del supuesto de que estables y tupidas redes familiares y comunitarias (y en ellas, especialmente mujeres) se ocuparían de brindar un amplio abanico de apoyos a las personas que de forma transitoria o permanente se encontraran en situaciones de vulnerabilidad, riesgo o desprotección.

Dicho modelo del varón sustentador, con una trayectoria laboral extensa e intensa, era la garantía de derechos sociales. Sin embargo, en las últimas décadas este panorama fue modificándose radicalmente ante la emergencia de nuevos riesgos y procesos sociales que están alterando esos supuestos y, por lo tanto, incrementando exponencialmente los desajustes entre el sistema de protección social y la realidad a que la debe dar respuesta. En este contexto se impuso la necesidad de configurar el sistema de servicios sociales como el cuarto pilar de la protección social (Fantova, 2006).

Los servicios sociales están estratégicamente colocados en la interfaz entre el sistema formal de protección social y las redes familiares y comunitarias, se dedican al apoyo personal, a la atención domiciliaria



o residencial, a esa intervención comunitaria cuya necesidad se está incrementando con el envejecimiento de la población. Estos servicios tienen su fundamentación jurídica en los derechos sociales, los cuales están orientados a asegurar un nivel básico de servicios que garanticen el desarrollo de los individuos y de las colectividades mediante la intervención estatal en la prestación de servicios y distribución de bienestar. De este modo, los poderes públicos promueven condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (IMSERSO, 2004)

En América Latina la discusión sobre la protección social tiene énfasis distintos. Debido al contexto general de carencia y de rezagos institucionales, la protección social de las personas mayores es aun un tema incipiente, ligado más a la seguridad social que a otros ámbitos de la vida social. Este énfasis no es casual, sino tiene directa relación con la baja cobertura de pensiones y jubilaciones y a la cantidad absoluta y relativa de personas mayores sin ingresos. Esto lleva a que las familias se vean en la obligación de constituirse en una de las fuentes principales de protección en la vejez, a la vez que brinda entre otros servicios, la habitación, la alimentación y el cuidado. Sin embargo, aunque las soluciones familiares resultan un

valioso aporte, debieran ser fruto de una opción y no de una necesidad (CEPAL, 2006).

Por otra parte, los programas de otra índole que existen para las personas mayores – como de cuidados domiciliarios, de pensiones no contributivas, de fomento a la participación, entre otros - tienen un claro sesgo asistencial y supone que el acceso a dichas prestaciones depende de los recursos de las personas mayores y no de las necesidades que presentan. La experiencia de programas asistenciales dirigidos a las personas mayores demuestra que el mayor peso de los cuidados en la vejez recae en la familia, y especialmente en la mujer, dejando a merced del mercado informal la prestación de determinados servicios (como casas de reposo clandestinas) que en general cuentan con insuficientes recursos para asumir esta tarea. Incluso en países con fuerte privatización de los servicios públicos, la demanda social deriva en que la gestión privada ofrezca mejores garantías de calidad que los servicios públicos, y cuando los servicios se descentralizan derivan en desequilibrios territoriales importantes. Lo anterior conlleva a una protección limitada e incierta que no se corresponde con los derechos humanos como principios rectores del desarrollo.

Es por esto fundamental que en la discusión sobre un nuevo consenso en relación a la protección social en los países de la región, se incorpore el envejeci-



miento como un hecho insoslayable e ineludible que plantea serios desafíos para los modelos hegemónicos existentes. Ello conlleva la consideración de las personas de edad en la agenda de las políticas públicas, y en el caso del cuidado en la vejez a tomar en consideración a los actores inmersos en el tándem necesidad-servicio. En el caso específico de las mujeres es fundamental considerar en otros aspectos los siguientes:

- Protección de los derechos económicos de las mujeres que prestan cuidado con el fin de superar el imaginario colectivo de que la función de cuidado se presta a manera gratuita y que forma parte de la red de reciprocidad filial.

- Protección del derecho a la seguridad social de las mujeres que prestan cuidados, estableciendo medidas compensatorias para disminuir los efectos de la intermitencia laboral de las mujeres producto de la ocupación en este tipo de servicios.

- Protección del derecho a la salud de las mujeres que prestan cuidados. Como ha sido ampliamente documentado, el cuidado puede ser una tarea que conlleva riesgos de salud física y mental importantes. En este sentido es fundamental proteger a las mujeres que prestan cuidados a través de la provisión de servicios de salud acordes a sus necesidades y al tiempo que disponen para cuidar de sí mismas.

Lo anterior no implica que en el futuro cercano se espere que la familia sea reemplazada en la provisión de cuidados de los miembros que lo necesitan, sino advierte sobre la necesidad de mejorar las condiciones en que se realiza esta función y fortalecer la capacidad familiar —y en especial de las mujeres— para continuar desarrollando esta tarea sin arriesgar el ejercicio de sus propias opciones y libertades personales.

IV. Comentarios finales

En este trabajo se han analizado los efectos del envejecimiento poblacional en los sistemas de cuidado. En primer lugar, se ha llamado la atención de 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 robustos 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 ayu-



da 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.

Sin embargo, a medida que el envejecimiento de la población se convierta en un rasgo demográfico característico de la sociedad y con ello vaya aumentando la probabilidad de la dependencia, y consecuentemente de la intensidad y duración de los cuidados, la familia podría tender a sustituir el tiempo por el financiamiento de servicios en un mercado escasa-

mente regulado, traspasando una necesidad que se resolvía en el ámbito privado al ámbito público.

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 y, por otra parte, estas personas constituyen una fuerza con tiempo de ocio —en el caso de aquellos privilegiados— que pueden desarrollar acciones en beneficio de sí mismas y de su entorno.

Con certeza la tradición “familiarista” de muchos países de la región perdurará y la práctica del cuidado



seguirá siendo parte de las relaciones de afecto que existen dentro de la familia. Sin embargo, ello conlleva enormes desventajas para las familias más pobres, toda vez que en un modelo familístico de cuidado, las condiciones de salud que gozan las personas de edad dependen de las condiciones socioeconómicas de la familia de pertenencia.

Particularmente en estos casos, el Estado no debe descansar sólo 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 incluir el 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.

BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, Irma, coor. (2007) Familia y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros (LC/G.2345-P) Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile

Casado David y López Guillén (2001), "Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro", Colección Estudios Sociales No 6, Fundación La Caixa, Barcelona, España.

CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.

CEPAL (2000), Panorama social de América Latina 1999-2000 (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00. II.G.18.

Fantova F. (2006) Apostar a los servicios sociales. Diario El País, España.

Guzmán José Miguel, Sandra Huenchuan y Verónica Montes de Oca (2003), "Redes de apoyo social de las personas mayores. Marco conceptual". Revista Notas de Población No 77, CELADE. División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Huenchuan Sandra (2008) Calidad de vida y envejecimiento. Resultados de la II Encuesta de Calidad de Vida y Salud Chile 2006, CELADE-División de Población de la CEPAL, en el marco del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud de Chile y la CEPAL.

Huenchuan, Sandra y Alejandro Morlachetti (2007), “Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina”, Revista Notas de Población No. 85, (LC/G.2346-P) diciembre de 2007, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Huenchuan, Sandra y José Miguel Guzmán (2007) Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de política, Revista Notas de Población No. 83, (LC/G.2340-P) Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

IMSERSO (2004) Libro Blanco Atención a las personas en situación de dependencia en España, Madrid, España.

Iwakami Beltrão, K., A. Camarano, A. y J. 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), Caxambú, Brasil, septiembre.

Jelin Elizabeth (1994), “Las familias en América Latina, Familia Siglo XXI”. Ediciones de las Mujeres, No 20, Santiago de Chile

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1973), Liste des préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l’OCDE, París. OIT (2005) Una alianza global contra el trabajo forzoso, Ginebra

Maldonado, Jesús y María José Hernán (1998), “Los retos de la solidaridad ante el cambio familiar”, Cuadernos técnicos de servicios sociales, Madrid, Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.

Naciones Unidas (2006), Living Arrangements of Older Person Around the World (ST/ESA/SER.A/240), Nueva York, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2005) Desarrollo social, incluidas cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia (A/60/501), Nueva York, Asamblea General.



Saad, Paulo (2004), "Transferencias de apoio intergeracional no Brasil e na América Latina", Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?, A.A. Camarano (org.), Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Saad Paulo (2003), "Transferencias informales de apoyo de los adultos mayores en América Latina y el Caribe: estudio comparativo de encuestas SABE", Notas de población, N° 77 (LC/G.2213-P), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

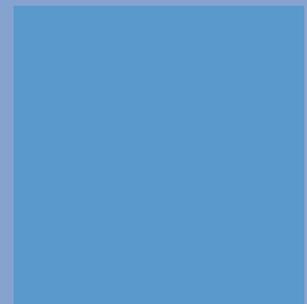
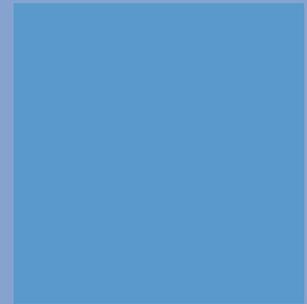
Sánchez, Carmen Delia (1996), Sistema de apoyo y familiares de pacientes de Alzheimer, San Juan, Puerto Rico, Oficina del Gobernador para Asuntos de la Vejez.

Sempere, Antonio y Faustino Cavas (2007), Ley de dependencia. Estudio de la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Pamplona, Editorial Aranzadi.

Avances en Protección Social a los Adultos Mayores

Rafael del Campo Mullins

Director Nacional del Instituto de Normalización Previsional (INP) del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.





Resumen

La preocupación por el envejecimiento de la población pone en relieve la importancia de generar mecanismos de Protección Social e integración para los adultos mayores.

El autor expone como esta necesidad ha emergido en Chile y detalla de qué manera el Sistema de Protección Social protege a los adultos mayores y genera programas que incentiven la integración.

La incorporación de enfoque del envejecimiento de la población en Chile

La preocupación por el envejecimiento de la población y cómo el Estado debe responder en términos de protección social, ha sido abordada en Europa hace al menos 13 años. En Chile esta preocupación es más reciente, con la incorporación a principios de la década del 2000 a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

En esta línea, un elemento que en Chile ha sido particularmente complejo, es el quiebre que marcó el gobierno militar en lo referente a la seguridad social. Desde la Reforma Previsional de 1981, el foco se trasladó a la privatización de la seguridad social, primero con la administración de los fondos de pensiones y posteriormente con los sistemas de prestación de salud. De este modo, la dimensión de la seguridad social como responsabilidad pública frente a los riesgos que enfrenta la población, es un enfoque que ha sido necesario reconstruir.

Chile está envejeciendo rápidamente, con casi 2,3 millones de personas mayores de 60 años, los que en un horizonte de una década van a superar los 3 millones de chilenos. Una curva que crece en mayores proporciones que la de la población menor a 5 años. Por lo que se hacen más significativos los



grados de dependencia de la población mayor e invalida respecto al resto de la población económicamente activa. Según el reporte del Ministerio de Salud, una investigación del Banco Mundial evidencia dos fenómenos: el envejecimiento y la prevalencia de enfermedades mentales en la población chilena por diversas causales.

Desde la perspectiva de la Protección Social y el género, ha habido avances en observar el fenómeno de la vulnerabilidad en su conjunto, y las determinantes sociales en materia de salud y gestión territorial, en particular en la Salud Primaria, han sido claves en el ordenamiento de los esfuerzos públicos, impactado al resto de las políticas públicas. La Ficha de Protección Social es un ejemplo de ello, ya que centra el análisis en el hogar y en la lógica de vulnerabilidad, proyectada en el potencial de generación de ingresos.

Avances en Protección Social

En el marco de la Reforma Previsional, el foco principal de la acción pública está en el desarrollo de la cultura previsional, entendida como la valorización del ahorro previsional temprano obligatorio y voluntario, individual y colectivo; la cobertura de riesgos de accidentes laborales de invalidez y sobrevivencia; y la creación de incentivos y exigencias a la formalización del empleo dependiente y a la seguridad social en el empleo independiente.

Desde el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENA-MA), se han desarrollado esfuerzos para aumentar la información, orientación y derivación eficaz. En ese sentido, la Reforma Previsional establece en el Instituto de Previsión Social (INP) la administración del sistema de información de datos previsionales, ya que dispone de una red de centros de atención presencial y no presencial a lo largo del país y permite una derivación eficaz e integrada, con información de más de treinta y cuatro instituciones.

Otro foco estratégico es el ejercicio oportuno de los derechos previsionales. Desde la puesta en marcha de la Reforma Previsional, más del 90% de las personas que acudieron al INP contaban con información y accedieron al servicio desde la lógica de exigir un derecho. Por esto, con respecto a los adultos mayores la experiencia del INP, se ha centrado en fortalecer organizaciones y servicios, apoyado por la formación de cuidadoras y cuidadores en conjunto con la Red Primaria de Salud y derivación desde ésta. Además, existen Organizaciones No Gubernamentales que administran programas de empleo, como un mecanismo para formar competencias en el mediano plazo y limitar la dependencia de programas esporádicos de empleo.



Sumado a esto se ha llevado a cabo, desde hace cinco años, una campaña sistemática por el buen trato, como un esfuerzo para incentivar el cuidado personal de quienes se responsabilizan por los adultos mayores al interior del hogar, ya que el cuidado parte por la cuidadora o por el cuidador en un contexto de protección social.

Finalmente, en la temática de la integración, un elemento interesante para incorporar a la discusión sobre la Protección Social es la necesidad de retardar la dependencia de los adultos mayores, como lo realiza el programa “Gente mayor, Gente activa”, donde ya se han beneficiado doscientas mil personas, con un 95% de participación de mujeres y la progresiva incorporación de personas con discapacidad y en situación de pobreza.



Trabajadores con responsabilidades familiares: Conciliación entre vida laboral y familiar

Ana Salmivaara

Consultora de la OIT para el Cono Sur de América Latina, especializada en género y desarrollo. Master en Ciencias Sociales de la Universidad de Helsinki, Finlandia.



Resumen

La superación de todas las formas de desigualdad y la promoción de estilos de crecimiento que promuevan el desarrollo humano y generen trabajo decente, constituyen un requisito para la reducción de la pobreza, la autonomía de la mujer y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En su Agenda Hemisférica, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha identificado la igualdad de género como uno de los principales desafíos que enfrenta la región para generar trabajo decente. El logro de estas metas está directamente relacionado con la posibilidad de resolver las barreras que enfrentan los trabajadores y las trabajadoras para conciliar la vida familiar y laboral. Los principales instrumentos internacionales que consideran los derechos relacionados a estos temas, son el Convenio 156 de la OIT sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares y el Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad.

Aumento de tensiones entre trabajo y familia

La creciente atención a la temática de la conciliación entre el trabajo y la familia está relacionada con la crisis del modelo tradicional en torno al cual se organizó el trabajo productivo y reproductivo durante la mayor parte del siglo 20. Este modelo se basaba en una rígida especialización de género en que el hombre – jefe de familia- trabajaba remuneradamente y percibía un salario suficiente para asegurar la manutención de todos los miembros del hogar, en tanto la mujer estaba a cargo del cuidado de la familia y tareas relacionadas a la reproducción, lo cual realizaba sin remuneración.

La crisis del modelo en las últimas décadas se debe a diversos cambios –demográficos, en la estructura familiar, en los valores sociales y en la organización del trabajo – que han generando un creciente desequilibrio entre la vida personal, familiar y laboral. En esta línea, un cambio crucial ha sido al aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, debido al incremento del número de hogares en que ambos miembros de la pareja trabajan remuneradamente, y el aumento de los hogares con jefatura femenina.



En la actualidad, las mujeres están compartiendo crecientemente el rol de proveedoras con los hombres. Sin embargo, no se ha generado un proceso de cambio similar en la redistribución de la carga de trabajo doméstico. Tomando en cuenta el trabajo productivo y reproductivo no remunerado, las mujeres trabajan más horas que los hombres, tienen menos horas de descanso y enfrentan una fuerte sobrecarga que pone en riesgo su salud y restringe las posibilidades de desarrollo de carrera profesional.

Las responsabilidades familiares afectan especialmente a las trabajadoras jóvenes, en edad reproductiva, cuyas tasas de participación laboral son altas, y, por otra parte, a las mujeres pertenecientes a hogares de menores ingresos, quienes no tienen acceso a servicios de cuidado infantil ofrecidos por el mercado. Su sobrecarga de trabajo es agravada por las largas jornadas laborales, que se agregan usualmente a largas horas de desplazamiento y mayor trabajo doméstico por la falta de apoyos y por una menor corresponsabilidad de sus parejas en entornos culturales más tradicionales.

Simultáneamente, los cambios en la organización del trabajo y la producción han incrementado las tensiones entre vida laboral y familiar-personal. Además del incremento de la inseguridad e inestabilidad de los empleos, se ha producido un aumento de la ex-

tensión e intensidad de las jornadas de trabajo, y se ha hecho más corriente una nueva estructura de salarios en la cual la proporción de salario variable es mayor. Se ha producido un aumento de los empleos informales y atípicos que quedan excluidos de la legislación sobre protección de la maternidad y trabajadores con responsabilidades familiares.

Por otra parte, el funcionamiento de la sociedad todavía supone que hay una persona dedicada completamente al cuidado de la familia. Los horarios escolares y de los servicios públicos no son compatibles con los de las familias en que todos los adultos trabajan remuneradamente. No se ha producido un aumento suficiente en la provisión de servicios de apoyo para cubrir las necesidades de cuidado de estas familias, situación que es particularmente grave en el caso de familias de bajos ingresos, que no pueden acceder a servicios que ofrece el mercado.

Políticas públicas: co-responsabilidad para la conciliación trabajo-familia

El masivo ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo ha tenido efectos importantes en la generación de riqueza de los países, el bienestar de los hogares y la disminución de la pobreza. Sin embargo, no se han producido rupturas significativas en las concepciones culturales predominantes respecto a las mujeres en



tanto “cuidadoras” y fuerza de trabajo “secundaria”, y el conflicto entre la vida laboral y familiar sigue siendo visto como un problema de las mujeres.

La legislación y muchas políticas dirigen exclusivamente a las mujeres las medidas de conciliación, reforzando su imagen y rol como única cuidadora, lo que es fuente de discriminación y acentúa las desventajas que las mujeres enfrentan en el mercado de trabajo. En la ausencia de respuestas adecuadas por parte de la sociedad, las mujeres siguen asumiendo gratis, sin remuneración, la producción de bienes y servicios para la vida familiar, que de otro modo tendrían que ser provistos por el Estado o el mercado. Esto ha sido denominado un “impuesto reproductivo” pagado por ellas.

Sin embargo, crecientemente se reconoce que este es un tema que incumbe a toda la sociedad, cuya solución no debe ni puede permanecer exclusivamente en manos de las mujeres. El Estado debe responder, ya sea proveyendo directamente servicios u organizando sistemas que garanticen la provisión privada.

Las políticas de no-intervención gubernamental tienen altos costos sociales y económicos para la sociedad y tienden a perpetuar las desigualdades sociales y de género. Por esto, se requiere de un enfoque integrado de políticas públicas de conciliación y co-

responsabilidad que se dirijan tanto a trabajadores como trabajadoras y contribuyan a generar trabajo decente: facilitar la inserción y permanencia en el mercado laboral de mujeres con hijos o dependientes; promover la equidad de género en la sociedad y en la familia; fomentar estrategias de conciliación a nivel de las empresas; responsabilizar a la sociedad y las instituciones públicas en el cuidado; promover el combate a la pobreza y la desigualdad y fortalecer el buen desarrollo de niños, niñas y todos los integrantes de las familias.



La agenda de género en la Protección Social

Carmen Andrade Lara

Subdirectora del Servicio Nacional de la Mujer SERNAM
Socióloga de la Universidad Católica de Chile. Estudios de Sociología Política, Universidad de Viena. Magíster de Gobierno y Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).





Resumen

Los cambios culturales han modificado el rol de la mujer y el Estado debe tomar una posición activa, propiciado las condiciones necesarias para que incentivar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, que les permitan manejar la tensión entre el trabajo y la familia.

Los desafíos y avances desde la perspectiva de género

Actualmente, en Chile el escenario político es más favorable para la promoción de la equidad de género, gracias a la agenda de género que forma parte del programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que establece compromisos y mandatos para el conjunto de los Ministerios y servicios.

Hoy mujeres y hombres poseen mayores expectativas de vida y mayores expectativas sociales y económicas, configurando un escenario de cambios sociales que se asimila al que viven los países desarrollados, pero que en el caso de Chile convive con discursos conservadores y tradicionales sobre los tipos de familia y el rol de las mujeres.

Desde esta perspectiva se hace pertinente la pregunta sobre si ¿el Estado chileno es capaz de reconocer estos cambios, y cómo transforma, modifica, adecua las políticas a los nuevos arreglos familiares que han superado al modelo tradicional? El Estado debe jugar un rol fundamental en la promoción de la equidad, por medio de políticas que permitan la corresponsabilidad.

La corresponsabilidad es un mecanismo que permite abordar la tensión entre trabajo y familia, por lo



que en ella participan tres actores: las mujeres, los hombres y, también, el Estado a través de las políticas públicas. Esta perspectiva clarifica la equidad de género, en tanto apela a un nuevo trato con una distribución equitativa del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, y responsabiliza al Estado como un ente capaz de generar las condiciones que posibiliten esa situación.

Por su parte desde la compatibilización, como la capacidad de conciliar la vida familiar y laboral, no cualquier medida asegura la equidad de género, ya que es necesario terminar con estereotipos que posicionan a la mujer como quien es capaz de resolver exitosamente todos los problemas al interior del hogar y en el trabajo, con prescindencia de apoyo.

En la relación entre Protección Social, trabajo y género se hace un reconocimiento de que el Estado posee la responsabilidad social de garantizar derechos a las personas, y con mayor énfasis en aquellas situaciones donde se pone en peligro el ejercicio de dichos derechos, como en caso de enfermedad, pobreza o pérdida del empleo. Desde esta perspectiva, al plantear el desafío de crear un Sistema de Protección Social basado en derechos, necesariamente implica reconocer las inequidades de género como parte de las barreras culturales y estructurales que limitan el ejercicio igualitario de derechos entre hombres y mujeres.

Un ejemplo de ello es el caso del aumento de jardines infantiles y salas cunas. Frente a que una de las principales limitaciones de las mujeres para incorporarse al mundo laboral tiene relación con el cuidado infantil y los roles domésticos, la participación laboral femenina responde, en parte, a la posibilidad de contar con una política pública activa que genera condiciones que pueden modificar roles de género que han estado tradicionalmente asociados sólo al lugar en la reproducción.

El hecho que la mujer se incorpore en mayor proporción al mundo del trabajo abre también nuevos desafíos para la política pública y, en este marco, existen algunas iniciativas en Chile que van en la dirección de cambios culturales mencionados, y pueden incidir de manera favorable a resolver la tensión entre la vida laboral y la vida de la reproducción.

Algunas de ellas son la ley dictada en agosto del 2005, que otorga cinco días de permiso a los padres después del nacimiento de sus hijos e hijas, y el proyecto de ley que otorga permiso a los padres para alimentar a sus hijos.

Desde el Ministerio de Salud, en el marco del programa Chile Crece Contigo, se promueve la presencia de los padres durante el embarazo y durante el parto. Por otra parte, se han perfeccionado los mecanismos



para hacer efectivo el derecho que tienen los niños/as a recibir pensión de alimentos por parte de sus padres. E incluso, un proyecto que apunta en la línea de los cambios culturales es ley que permitirá cambiar el orden de los apellidos de los niños/as, si la familia así lo desea.

Desde la perspectiva de los derechos laborales y las regulaciones, existe un proyecto de ley sobre brechas salariales, que no sólo tiene implicancias monetarias para las mujeres, sino que tiene una consecuencia simbólica. Así mismo cabe destacar en materia de derechos laborales, el trabajo de fiscalización que realiza la Dirección del Trabajo, el cual está focalizado en aquellos sectores feminizados.

Todas estas iniciativas marcan un rumbo de políticas públicas que van respondiendo a los cambios sociales que se han ido presentando en Chile.

Existen grandes avances, pero también hay importantes tareas pendientes, sobre todo en materia de política cultural y en continuar el trabajo en la redistribución equitativa de tareas y responsabilidades entre hombres y mujeres, donde el Estado puede intencionar las conductas en la responsabilización del hombre en la reproducción.

Protección Social desde una perspectiva de derechos

Eduardo Abedrapo Bustos

Subsecretario de Planificación, Abogado de la Universidad de Chile y Magíster en Derecho de la Universidad de Chile





Detrás de la Protección Social desde una perspectiva de derechos se encuentra la concepción de que el Estado tiene obligaciones genéricas y generales para atender ciertas necesidades de la población de manera universal, y especialmente de aquella que está en alguna situación de precariedad o vulnerabilidad.

Así, el Sistema de Protección Social es la expresión de un concepto de Estado democrático y social de derechos, que tiene un compromiso efectivo con el desarrollo social y económico de las personas. Se busca de este modo incorporar al patrimonio de cada ciudadano un conjunto de garantías económicas y sociales básicas que permiten hacer efectivo el deseo de un mejor vivir.

La libertad pública, como un catálogo de derechos que permite a las personas reunirse, expresarse y ejercer los derechos políticos, es fundamental en un sistema democrático y para ello el Estado debe abstenerse de actuar. Sin embargo, cuando se trata de un compromiso efectivo del Estado en asegurar garantías mínimas o mínimos sociales garantizados, el Estado debe adquirir un rol activo, ya que declarar un derecho no resuelve el problema de escasez, sino que solo varía la forma en que se toman las decisiones.

De este modo, en el Sistema de Protección Social los derechos dejan de ser derechos abstractos, para im-

plementarse como derechos efectivos, donde un ciudadano es titular y por tanto puede exigirlos. Esto requiere un Estado comprometido, con capacidad para garantizarlos a través instituciones públicas y donde los derechos no sean diferentes para hombres y mujeres, sino que constituyan una igualdad efectiva de oportunidades y de realización para todos.

Protección Social y Género



