

Seminario Protección Social y Género

Primer Encuentro Abierto sobre Análisis de Género y Políticas de Protección Social

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, siniestros, 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 ni_os, 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 familias 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 acompa_ar 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 tama_o, 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 condiciones de vida de las personas. Es del todo evidente que las necesidades de los ni_os 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 tiene 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 ni_os y ni_as 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.