

Universidad de Barcelona con el apoyo de AECl y Fundación Carolina
Curso “Género y Cohesión Social”
Módulo “Flujos entre familia, mercado y estado”

Políticas conciliatorias en América Latina: Una región, distintos escenarios

*Juliana Martínez Franzoni
Guillermo Monge Guevara*

América Latina es una región de marcados contrastes. No solo tiene la mayor desigualdad de planeta sino que está conformada por países con variados desarrollos económicos, sociales y político-institucionales. Por eso, las posibilidades y los caminos para avanzar en la conciliación entre trabajo y vida familiar son también diversos. Por un lado intervienen legados históricos que se reflejan en las interacciones entre mercados laborales, familias y política públicas, las cuales se pueden aprehender de forma sintética mediante la noción de régimen de bienestar. Por otro lado estas mismas interacciones están fuertemente moldeadas por la transición demográfica y los cambios en la producción y los mercados laborales, asociados a la profunda transformación estructural que experimenta la región en el marco de la globalización. Finalmente, las opciones de promover la conciliación¹ como *asunto público*, dependen de las fuerzas políticas y sociales que actúen en cada país.

Las consideraciones anteriores nos sirven como punto de partida de este artículo, cuyo objetivo es plantear elementos para la discusión entorno a tres preguntas: ¿cuáles son las políticas públicas conciliatorias² más relevantes para la región?, ¿en qué escenarios se despliegan esas políticas?, y ¿cuáles son algunos de los retos a enfrentar para promover el cambio? Para cumplir ese cometido, nos basamos principalmente en una combinación novedosa de trabajos que ambos realizamos previamente.

Iniciamos con una breve referencia al origen europeo de la preocupación por la conciliación, para continuar con una propuesta de clasificación de las políticas conciliatorias en ALC. En la tercera sección exponemos los alcances y limitaciones de varias políticas conciliatorias de la región. La sección siguiente está dedicada a la caracterización de los principales regímenes de bienestar existentes en América Latina y a las implicaciones de cada tipo de régimen tiene para la política conciliatoria. En la quinta sección abordamos las repercusiones para la conciliación de las tendencias demográficas y económicas en la región. Finalmente mencionamos varios elementos de economía política que podrían favorecer o entorpecer los cambios deseados.

¹ En adelante, se utiliza el término “conciliación” para referir a la conciliación entre trabajo productivo y trabajo reproductivo en una sociedad determinada.

² Un término alternativo al de “políticas conciliatorias” es el de “políticas de responsabilidad social por el trabajo de cuidado de dependientes”. En la región aún se discute sobre las ventajas y desventajas del uso de uno u otro término.

1. Género y conciliación trabajo-familia

La noción de “políticas conciliatorias” se originó en los países desarrollados, dentro del ámbito de las políticas laborales. Las propuestas sobre políticas conciliatorias procedentes del movimiento feminista europeo surgieron de la crítica al sesgo productivista y androcéntrico de la organización laboral. Una vez que se hizo resultó evidente que *“el principal obstáculo de las mujeres para la igualdad laboral, era la responsabilidad de los trabajos de cuidado en el ámbito doméstico”*, surgió *“la necesidad de diseñar otro tipo de políticas de género que abordaran el problema de los servicios domésticos y de cuidado que producen las mujeres en el hogar.”* (Astelarra, 2005). Esas son las políticas conciliatorias con sentido de igualdad de género y entre sus ámbitos de intervención se encuentran cuidado infantil, licencias laborales, extensión del horario escolar, promoción del trabajo a tiempo parcial, y flexibilización temporal y espacial del trabajo (ver p. ej., Consejo Europeo, 1999; OCDE, 2002 y Sorj, 2004).

A partir de Durán (2004) es posible clasificar las políticas conciliatorias en los países desarrollados desde la perspectiva de género. Las categorías que ahí se proponen son tres. La primera comprende conciliación secuencial e incluye licencias laborales de distintos tipos, promoción de la jornada parcial, y flexibilización temporal y espacial del trabajo. La segunda alude a la conciliación por derivación y comprende subsidios para compra de servicios privados de cuidado, prestación subsidiada de servicios estatales de cuidado, prolongación del horario escolar, y servicios subsidiados de transporte escolar, entre otras medidas. La tercera consiste en la reorganización de tareas dentro del ámbito doméstico, e implica promover cambios culturales durante la educación básica o en el ámbito familiar, así como transformaciones del mercado laboral para que, por ejemplo, admita alternativas al modelo de “trabajador ideal” (p. ej., las licencia de paternidad).

Contando con este valioso punto de partida, y a la luz de la bibliografía especializada que existe en la región latinoamericana en torno a la relación entre mercados laborales, política pública, familia, igualdad de género y pobreza, es claro que los problemas y retos en materia de conciliación trabajo-familia son muy distintos a los que se plantean en los países desarrollados.³

2. El universo de la política conciliatoria en América Latina

El análisis de los retos de la “conciliación” en América Latina nos lleva a identificar un conjunto de políticas que no encajan en la definición de políticas conciliatorias de los países desarrollados, pero que tienen importantes efectos en ese ámbito. Esta ampliación del universo de políticas consideradas como directamente relevantes para la conciliación, es necesaria para adaptar su conceptualización inicial a las peculiaridades de la región, y puede ser útil como referente para definir prioridades de diseño o ejecución de políticas conciliatorias en situaciones específicas (ver sección 4).

³ Un análisis de los contrastes entre la concepción de políticas conciliatorias en los países desarrollados y las necesidades de conciliación en América Latina se encuentra en Monge (2006b).

La ampliación del universo de políticas conciliatorias que aquí se propone es resultado de dos ejercicios analíticos: a) la creación de categorías adicionales a las que se proponen en Durán (2004), y b) la ampliación del conjunto de políticas derivativas y secuenciales que ha sido definido para los países desarrollados. El primer ejercicio llevó a agregar tres categorías a las de Durán (2004):⁴

- a) Políticas para elevar el *control de las mujeres sobre su salud sexual y reproductiva*. Implican al menos dos líneas de acción. Primero, eliminación de la violencia intrafamiliar que reduce las opciones que las mujeres tienen para lograr autonomía en los roles familiares y laborales tradicionales. Segundo, reducción de la alta natalidad no deseada, incluyendo los embarazos tempranos.
- b) Políticas para *reducir el trabajo reproductivo excesivo o precario asociado a las insuficiencias de servicios en el hogar o su entorno*. Incluye acciones dirigidas a reducir la sobrecarga de trabajo reproductivo en las mujeres y a mejorar las condiciones de trabajo reproductivo. No necesariamente generan cambios inmediatos en las mezclas de trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, pero son vitales dentro de una estrategia conciliatoria más amplia. Incluyen las acciones para desmercantilizar el acceso a servicios básicos (como agua potable, electricidad, salud, y educación básica), las políticas de vivienda de interés social⁵, y las de promoción del consumo de ciertos bienes electrodomésticos.
- c) Políticas para ampliar el *acceso de las mujeres a puestos de trabajo no precario*. Se incluyen las de creación de empleo digno y accesible para las mujeres, con particular énfasis en zonas de alta concentración de pobreza, y las de ampliación de la cobertura, la calidad y la relevancia de los servicios de educación básica y formación profesional, para aumentar la probabilidad de inserción laboral y de obtención de salarios mayores al de las ocupaciones de baja productividad.

A continuación, los resultados del segundo ejercicio, empezando por las políticas derivativas. Se propone que su ampliación abarque -entre otras- las siguientes: la eliminación de las discriminaciones laborales presentes en la legislación sobre trabajo doméstico remunerado⁶, el fortalecimiento de los seguros de vejez que permitan financiar los gastos de cuidado de las personas jubiladas y así reducir presiones sobre el trabajo reproductivo de las familias a las que pertenecen esas personas; y los seguros de salud cuyos servicios permitan desplazar los cuidados de las personas asalariadas enfermas, del ámbito familiar hacia el sistema de salud.

Además es necesario replantear los objetivos conciliatorios de las políticas derivativas que sí están tipificadas en Durán (2004). Por ejemplo,

⁴ Esas categorías adicionales son una reelaboración de las que se proponen en Monge, 2006b.

⁵ Un análisis de los efectos conciliatorios de las políticas de vivienda se encuentra en Monge, 2006a.

⁶ Principal mecanismo de conciliación de las mujeres de ingresos medios y altos (Sorj, 2004).

Paradójicamente, opera a costa del trato laboral discriminatorio para las empleadas domésticas.

- Persisten grandes brechas de cobertura en la educación preescolar, primaria y secundaria escolar, y la prolongación del horario escolar aún debe ser posicionada en las agendas gubernamentales.
- Los servicios públicos de cuidado infantil aún son escasos y centrados en la población más pobre.
- Los servicios subsidiados de transporte escolar aún son escasos en el mejor de los casos.

La necesidad de ampliar el universo de las políticas conciliatorias secuenciales se muestra, por ejemplo, en el caso de los seguros públicos de salud. Las transferencias de dinero mediante licencias por incapacidad aseguran un ingreso a la población asalariada, mientras se atienden sus problemas de salud o los de sus dependientes. A la vez, es preciso profundizar en las características particulares de los tipos de políticas secuenciales que sí están consideradas en Durán (2004). Considérese, por ejemplo, que:

- Las licencias laborales son de escaso alcance dado que solo cubren a personas asalariadas del sector formal y su cobertura se ha reducido en el marco de la privatización de los regímenes de seguridad social.
- La promoción de la jornada parcial es necesaria en el marco del trabajo formal (y no solo como estrategia de autoempleo o evidencia de subempleo).
- La flexibilización temporal y espacial del trabajo debe ser promovida, pero teniendo en cuenta que la conciliación exige flexibilización de la jornada y no solamente de la semana laboral.

La importancia en América Latina de las políticas de redistribución de tareas difícilmente se puede sobrevalorar. Prioritariamente, deben estar enfocadas en las nuevas generaciones de ciudadanos(as), las cuales tienen mayores posibilidades de efectuar cambios en valores, actitudes y prácticas con respecto a la división sexual del trabajo.

3. Alcances y limitaciones de algunas políticas conciliatorias en la región

A partir de la reformulación del universo de políticas públicas conciliatorias que hicimos en la sección previa, en esta sección nos referimos a la situación en que nos encontramos actualmente en América Latina. Lo hacemos a partir de algunas políticas conciliatorias que fueron analizadas en Camacho y Martínez (2006) y Monge (2006b).⁷

⁷ En Camacho y Martínez (2006) y Martínez y Camacho (2007) se analizaron 7 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay; en Monge (2006b), 5 países: Brasil, Chile, Costa Rica, México y Panamá. Salvo El Salvador, los países analizados se encuentran entre los que cuentan con mayor desarrollo del estado en la región. Son países con modernización temprana que establecieron política pública de cara a demandas urbanas, muy temprano en el siglo pasado. Cuando esto no fue así, (como en Costa Rica), dicha modernización fue tardía pero excepcionalmente rápida.

Políticas derivativas:

- a. **Servicios de cuidado infantil.** En los 5 países analizados en Monge (2006b), las tasas brutas de escolaridad preescolar variaban entre 50% (Chile) y 80% (México) en el 2003.⁸ En esos mismos países, los servicios de guardería infantil tienen bajas coberturas. Chile es el único donde la cobertura de esos servicios representa un porcentaje alto de la cobertura de preescolar (66%). En otro extremo estaban México y Panamá, con un 10%. En Camacho y Martínez (2006) y Monge (2006b) se mencionan otras limitaciones frecuentes en los servicios estatales de cuidado infantil en países latinoamericanos, desde la perspectiva de la conciliación: excesiva focalización en familias pobres que frecuentemente penaliza a las que son vulnerables a la pobreza; demandas excesivas de trabajo voluntario a las madres; barreras al acceso a partir de demanda de copagos; y ausencia de vinculación con programas para la inserción laboral femenina.
- b. **Sistemas de pensiones de salud y para la vejez.** A partir de 1980 las reformas en los sistemas de pensiones de América Latina provocaron el alejamiento de los esquemas de reparto o capitalización colectiva y la adopción de esquemas de capitalización individual, para pensiones de vejez y salud. La capitalización individual ha implicado retrocesos en el financiamiento colectivo de riesgos como la enfermedad y las incapacidades (incluyendo las licencias por maternidad).⁹ En consecuencia, esos regímenes han reducido su cobertura y no cubren al sector informal, en el que hay una acelerada feminización (Martínez y Camacho, 2006). En los seguros de salud con esquemas de financiamiento individual, se ha producido la llamada “selección adversa”: los proveedores buscan atender a la población con menores riesgos de salud o aumentar las cotizaciones para esa población. Esta tendencia tiene efectos negativos para la equidad de género y la conciliación (recuérdese, por ejemplo, a los programas “con o sin útero” en Chile). Los únicos sistemas de salud de la región que siguen siendo universales en cobertura y servicios y que, por lo tanto, no limitan los tipos de servicios ni los cobran a quienes los requieren, son los de Cuba y Costa Rica. (Camacho y Martínez, 2006).
- c. **Trabajo doméstico remunerado.** Esta ocupación es tal vez el recurso más extendido entre las familias de clase media y alta de América Latina para compatibilizar las obligaciones propias de lo familiar y lo laboral¹⁰. Pero a la vez presenta altos niveles de violación de derechos laborales de las mujeres que lo desempeñan. En las legislaciones laborales de los cinco países analizados en Monge (2006b) persisten regímenes especiales que legitiman la discriminación en el trabajo doméstico remunerado. Así, las debilidades de las políticas públicas conciliatorias y las tensiones estructurales entre lo laboral y lo familiar son

⁸ En todos los niveles de desarrollo social de la población brasileña, el cuidado de niños(as) pequeños(as) en guarderías o educación preescolar tiene impactos positivos en la inserción laboral de las mujeres. Los mayores impactos son en los hogares más pobres (Sorj, 2004).

⁹ Estos regímenes varían según sean sustitutos de los sistemas de capitalización colectiva previos (Chile, México y El Salvador); paralelos (Perú y Colombia); o mixtos (Argentina, Costa Rica y Uruguay).

¹⁰ Para el caso de Brasil, esa afirmación es hecha en Sorj (2004).

compensadas mediante la legitimación del trato discriminatorio de grandes contingentes de mujeres pobres (Monge, 2006b). Podríamos hipotetizar además que -paradójicamente- este instrumento de conciliación dificulta la generación de coaliciones fuertes en pro de una mayor conciliación, entre mujeres de sectores medios y de sectores populares. Aún en países donde el movimiento feminista ha incidido a favor de los derechos de las trabajadoras domésticas, los logros han sido muy limitados.¹¹

Políticas de control de la propia salud sexual y reproductiva (SSR):

En la región, la proporción de mujeres sin acceso a anticonceptivos modernos es alta . En los países considerados en Monge (2006b), oscilaban entre el 20% y el 40%. Se sabe, además, que a menor nivel de instrucción de las mujeres, mayor es la fecundidad no deseada. Es decir, que las fallas en las políticas de SSR golpean más a las mujeres más pobres (Monge, 2006b). Las altas tasas de fecundidad en la adolescencia también expresan fallas de las políticas de SSR dirigidas a esa población, las cuales se caracterizan por coberturas muy bajas, entes estatales responsables con reducidas capacidades, modelos de atención poco efectivos, ausencia de enfoque de género, y una eficaz oposición de grupos religiosos a los servicios de educación sexual (Monge, 2006b).

Políticas secuenciales:

- a. **Normas de protección familiar.** En Camacho y Martínez (2006) y Monge (2006b) se reseña que las licencias por maternidad y las medidas asociadas con el parto, el embarazo y la lactancia son las normas más frecuentes de este tipo. Abarcan a las madres trabajadoras con empleos formales y cotizantes de algún régimen de seguridad social, y a sus niños(a) recién nacidos(as), durante el embarazo y después de este. Quedan por fuera las mujeres no empleadas o con trabajos informales.¹² Con las reformas en los sistemas de pensiones, la cobertura de las licencias por maternidad se viene reduciendo, dado que los sistemas de pensiones solidarios son cada vez menos, y cubren proporciones decrecientes de la PEA (Camacho y Martínez, 2006).
- b. **Flexibilización laboral.** En los países analizados en Monge (2006b) proliferan los arreglos de flexibilización de horarios y remuneraciones, diseñados para favorecer

¹¹ En Brasil, la presión política de varios actores sociales (entre ellos, el Sindicato de Empleadas Domésticas, el movimiento feminista y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer) fue esencial para que en la Constitución Federal de 1988 se corrigieran algunas de las discriminaciones contra las servidoras domésticas. Se logró extender la licencia de maternidad a las trabajadoras domésticas. Sin embargo, importantes discriminaciones con respecto a la legislación laboral general seguían vigentes en el 2004: regulación de las horas laborales, seguridad laboral durante el embarazo, pago de horas extraordinarias, etc. (Sorj, 2004, citado por Monge, 2006b).

¹² En Uruguay y Costa Rica, el seguro de enfermedad cubre también a trabajadores(as) por cuenta propia; y en Costa Rica, a las cónyuges y familiares de trabajadores(as) asegurados (Martínez y Camacho, 2005).

la rentabilidad y la competitividad de las empresas a pesar de sus efectos negativos sobre las condiciones laborales y de conciliación de la población ocupada. En algunos países, es factible promover esquemas de flexibilización laboral que favorezcan la conciliación.¹³

De reducción del trabajo reproductivo precario

Dentro de esta categoría, están los programas de asistencia y promoción social, incluyendo los de transferencias monetarias condicionadas. El aumento del ingreso de las familias pobres provocado por esos programas puede reducir los niveles de sobrecarga y precariedad del trabajo reproductivo en esas familias. Además, se han registrado efectos positivos en el empoderamiento de las mujeres beneficiarias (Monge, 2006b). Pero también se ha notado que son las mujeres las que deben emplear su tiempo para cumplir los compromisos de las familias que son condición para las transferencias. Como lo afirma Claudia Serrano (2005:24), “sin la gestión de las mujeres estos programas nos podrían realizarse”. Podrían sin embargo, ser rediseñados para ampliar sus efectos positivos en la conciliación trabajo-familia y en los patrones de género (Camacho y Martínez, 2006 y Monge, 2006b).¹⁴

De acceso al mercado laboral

En la región siguen siendo débiles las políticas para la inserción de las mujeres en el mercado laboral como lo son de hecho para la inserción de la población en general. De la mano de las políticas económicas más ortodoxas que predominaron en la mayoría de los países de la región, la mejor política de generación de empleo eran o sigue siendo, la atracción de inversiones, liberalización de mercados, y promoción de exportaciones. A lo más, se ha avanzado algo en promover la empleabilidad, es decir, en actuar desde la demanda. En Camacho y Martínez (2006) se menciona la existencia de programas de capacitación para el empleo de mujeres pobres en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, y de incentivos y crédito para la contratación de jefas de hogar en Argentina y Brasil. Hay a su vez enormes vacíos en materia de generación de empleo de calidad propiamente dicho (acción desde la oferta). Para las mujeres, muchas de las barreras de acceso al mercado laboral o de permanencia en este, están asociadas con las insuficiencias de conciliación.

¹³ La flexibilización laboral con sentido conciliatorio facilita la conciliación de los tiempos productivos y reproductivos de las mujeres, más no la de los hombres (Monge, 2006).

¹⁴ Uno de los apoyos a las familias beneficiarias del programa Chile Solidario es la inclusión de los(as) niños(as) en edad temprana en los Jardines Infantiles de la JUNJI (Valdez, 2005 en Monge, 2006b). Este es un buen ejemplo de vinculación entre políticas de alivio de la pobreza y políticas conciliatorias.

4. Regímenes de bienestar y conciliación en América Latina

Las políticas públicas conciliatorias se insertan en una institucionalidad dada, y bajo cierto tipo de relaciones entre estados, mercados y familias. Esas relaciones se tipifican acá mediante la noción de régimen de bienestar, la cual se ubica en un nivel intermedio entre los casos nacionales y la región en su conjunto. En la tipología de regímenes de bienestar desarrollada por Martínez Franzoni (2007^a y 2007b) a partir de 18 países de la región, se identifican tres tipos principales¹⁵. Dos tienen estados fuertes y uno tiene estado débil. El diagrama 1 resume las principales características de las relaciones entre estados, familias y mercados predominantes en cada conglomerado de países.

Los países con régimen de bienestar estatal tienen en común una modernización temprana y una transición demográfica completa o avanzada. Comprende a países como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, México, Costa Rica (un caso de modernización tardía pero muy rápida) y Panamá (un caso peculiar por su relación tan alta con los Estados Unidos).

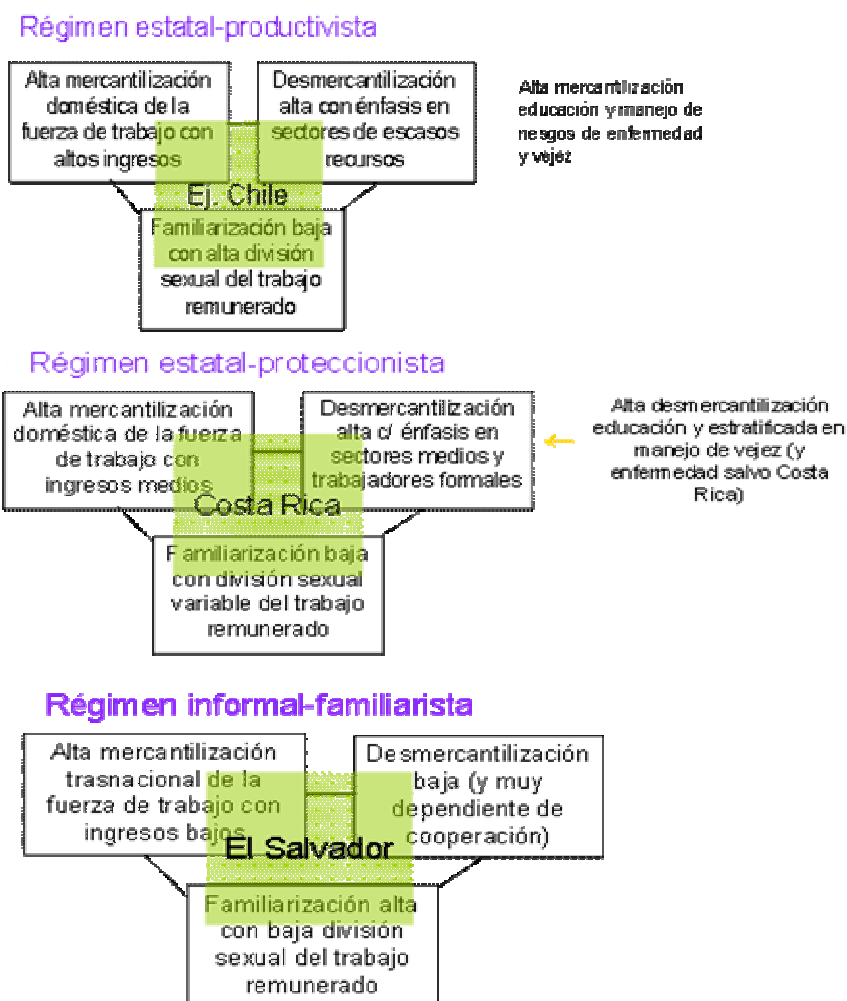
Si bien este grupo de países tenía rasgos similares en la forma en que estados, mercados y familias se articulaban para el manejo de riesgos (Filgueira, 1998), el ajuste de las economías y la reorganización del papel del estado que tuvo lugar durante los años 80 y 90, los diferenció (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002). Algunos países hicieron ese cambio de manera rápida y radical. Son los casos de Argentina y Chile. Otros, como Costa Rica, Brasil y Uruguay, hicieron el ajuste de maneras más heterodoxas y reticentes.

Actualmente, Argentina y Chile tienen un manejo de riesgos (como la salud, la enfermedad, la vejez) con mayor protagonismo del gasto de bolsillo que países como Uruguay o Costa Rica. Conforman un régimen estatal-productivista en el que la intervención del estado está fuertemente orientada a la formación de capital humano. Es bajo esta lógica que podría profundizarse la política pública conciliatoria. En cambio, Brasil, Uruguay, Costa Rica, entre otros, tienen un mayor manejo colectivo de riesgos y la política pública (aún) da prioridad a la protección social.

En ambos grupos de países el trabajo formal sigue siendo predominante ante el informal. Los mercados laborales son principalmente domésticos y el nivel de ingresos es alto o medio alto. Además, el estado tiene capacidades institucionales y técnicas altas en términos relativos a los países que conforman el restante conglomerado.

¹⁵ Todos los estudios sobre regímenes de bienestar parten del trabajo de Esping-Andersen (1990) e incorpora aportes de investigadores feministas como Sainsbury y Orloff enfocados en países de la OECD.

Diagrama 1. Regímenes de bienestar en América Latina: tres arreglos; tres escenarios



Fuente: Martínez Franzoni, Juliana. 2007b. *Régimen de bienestar en América Central: ¿hay alternativas a familia y más familia?* Buenos Aires: CLACSO-CROP. En prensa.

Los países con régimen informal-familiarista tienen en común una modernización tardía o trunca así como una transición demográfica reciente. Tienen una historia política autoritaria y escasa experiencia con un estado redistribuidor. Son actualmente países con una institucionalidad muy débil. Los programas sociales tienen una alta dependencia de financiamiento externo, son inestables, y tienen escaso alcance para la magnitud de los retos que enfrentan.

Los mercados laborales están altamente transnacionalizados y las remesas son fundamentales, tanto para suplir ingresos como para permitir a la población responder ante imprevistos.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, estos regímenes de bienestar dibujan escenarios a tener en cuenta que resumimos en el siguiente cuadro 1. Este presenta los rasgos de los tres regímenes de bienestar de manera más desagregada.

Cuadro 1.			
	Estatal-productivista	Estatal-proteccionista	Informal-familiarista
Mercados laborales	Altamente formales y domésticos		Altamente informales y transnacionales
	Baja proporción de independientes no calificados		Alta proporción de independientes no calificados
Familias	Baja proporción cónyuges con trabajo remunerado (excepto Uruguay)		Alta proporción cónyuges con trabajo remunerado
	Baja proporción de familias extensas o compuestas		Alta proporción de familias extensas o compuestas y reorganización de roles que haga frente a alta proporción de emigrantes
Política pública	Desarrollada y con gasto por habitante muy alto	Desarrollada y con gasto alto por habitante	Poco desarrollada y con gasto muy bajo por habitante
	Centralidad de manejo individual de riesgos	Centralidad de manejo colectivo de riesgos (excepto México)	Centralidad de manejo familiar de riesgos
Institucionalidad	Fuerte	Fuerte	Débil
Fuente: Martínez Franzoni, 2007a.			

El escenario para la política conciliatoria varía fuertemente entre los dos primeros regímenes y el tercero, tanto por las diferencias en la institucionalidad pública como por las estructuras sociales y los mercados laborales. Entre el primero y el segundo régimen también varía en el tipo de políticas públicas que pueden potenciarse, en función de los distintos énfasis en sus respectivos perfiles de política.

Los países que enfrentan mayores tensiones entre lo productivo y lo reproductivo (aquellos pertenecientes al régimen informal-familiarista) son precisamente los que cuentan con menos opciones (vía estado o vía mercado) para reducirlas. Salvo que las políticas públicas conciliatorias se propongan cambiar el régimen de bienestar de estos países, objetivo deseable pero les trascendería ampliamente, deberían diseñarse con objetivos transformares para bajo los márgenes de acción que el régimen les brinda. Al mismo tiempo, deben mantener como objetivo el desfamiliarizar y desfeminizar el cuidado. En este escenario esto se puede hacer incorporando la preocupación por la conciliación, primero, dentro de las tímidas políticas sociales existentes, incluyendo las sectoriales, en particular la educativa; y, segundo, a través de redes sociales creadas para tales efectos, en general, fuertemente basadas en relaciones comunitarias.

En los otros dos grupos de países, con régimen estatal-productivista y proteccionista, los puntos de apoyo que ofrece la política pública para ampliar el ámbito de la política conciliatoria son mucho mayores, a partir de aprovechar una institucionalidad sectorial y de combate a la pobreza comparativamente extendida.

De manera que, de cara a profundizar la política pública conciliatoria, estos tres regímenes de bienestar plantean “pisos” distintos en materia de:

- programas focalizados destinado a la población de escasos recursos, que en los países con régimen informal-familiarista son la principal política social aunque tienen carácter residual en términos de tipo de servicios, nivel de financiamiento, y papel del estado frente a demandas sobre familias y comunidades
- disponibilidad de infraestructura social básica de agua, salud, educación, vivienda, etc.: la cual es relativamente buena en países con régimen estatal (aunque en países de tamaño grande como México y Brasil presentan grandes variaciones entre los ámbito rural y urbano)
- existencia de sistemas de seguridad social: estos están privatizados y tienen muy escasa cobertura en países con régimen informal-familiarista; y son privatizados, mixtos o públicos con cobertura relativamente alta en países con régimen estatal-productivista o proteccionista

Finalmente, los “techos” de lo que pueden plantearse hoy las políticas públicas conciliatorias en la región también varían según régimen. En los países con régimen de bienestar estatal la política pública puede plantearse, aunque sea con dificultad, objetivos de cohesión e integración social. Es más así cuanto mayor existe un reconocimiento de la importancia del manejo colectivo de riesgos; es decir, más en países con régimen estatal-proteccionista que productivista. Sin embargo, en los países con régimen informal-familiarista es la reducción de la pobreza lo que los gobiernos alcanzan a plantearse.

5. Tendencias demográficas y económicas que afectan las condiciones de conciliación¹⁶

El proceso de transición demográfica está generando impactos contradictorios sobre las condiciones de conciliación. Por una parte, la reducción de la proporción entre niños(as) y mujeres que resulta de la reducción sostenida en la fecundidad, y la disminución por varias décadas de la proporción de dependientes por mujer activa que se deriva del fenómeno del “bono demográfico” (CEPAL, 2004), apuntan en el sentido de reducir el tiempo de trabajo reproductivo y de favorecer la incorporación laboral de las mujeres. Por otra parte, es sabido que al finalizar la primera cuarta parte del siglo XXI en los países que están en una fase de transición demográfica avanzada, se superpondrá la tendencia al envejecimiento poblacional con el repunte de la tasa de dependencia demográfica, pues en ese momento las oportunidades económicas y sociales que vienen con el “bono demográfico” empezarán a caducar. Estas últimas tendencias apuntan en el sentido de aumentar el trabajo reproductivo doméstico relacionado con el cuidado de personas adultas mayores.

¹⁶ Esta sección está basada en Monge (2006b).

Los cambios en las estructuras productivas y los mercados laborales que vienen asociados al procesamiento dentro de los países de la globalización económica, también están provocando fuertes impactos en las opciones de conciliar entre trabajo productivo y reproductivo que tienen las mujeres (Guzmán y Todaro, 2002). Varios de esos impactos tienden a elevar las tensiones entre los ámbitos productivo y reproductivo. Por ejemplo, un número creciente de empresas está aplicando estrategias de flexibilización laboral para disminuir costos y aumentar su competitividad en los mercados globales¹⁷. Es frecuente que estas estrategias no estén diseñadas para compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales (por ejemplo, que promuevan flexibilidad de la semana y no de la jornada), y que más bien generen obstáculos adicionales para el trabajo productivo de las mujeres o lo precaricen. Por otra parte, se ha establecido que los costos sociales de los procesos de ajuste estructural en las economías latinoamericanas han sido absorbidos en buena medida por las mujeres, las cuales deben aumentar sus cargas de trabajo reproductivo para hacer rendir los ingresos cada vez más limitados (Benería, 2005). Como contracara, la globalización productiva ha también aumentado las oportunidades laborales de las mujeres. Por ejemplo, grandes contingentes de mujeres latinoamericanas de las zonas rurales han podido romper con modos tradicionales de reproducción para insertarse en agroindustrias rurales o en empresas manufactureras para la exportación, y de esta forma acceder a formas de vida más favorables desde el punto de vista de la igualdad de género (Benería, 2005; Guzmán y Todaro, 2002).

6. Diseño de políticas y actores que las promuevan

Terminamos estas reflexiones con tres consideraciones sobre diseño de política pública conciliatoria y dos sobre la economía política del cambio.

Hay dos distinciones que conviene tener presentes a la hora de diseñar políticas de conciliación entre trabajo y familia (Monge, 2006b). Primero, se trata de distinguir entre los efectos (positivos o negativos) que una gama amplia de políticas estatales tienen (por acción u omisión) en las interacciones entre los ámbitos “productivo” y reproductivo, y las políticas públicas con objetivos explícitamente conciliatorios. En muchas circunstancias, las primeras podrían generar efectos positivos más profundos que las segundas en la división sexual del trabajo. Por ejemplo, en países con régimen informal-familiarista, la ampliación de la cobertura educativa (deseablemente con horarios extendidos) puede tener un efecto conciliatorio mucho mayor que la creación de guarderías.

Segundo, hay que distinguir entre políticas conciliatorias aisladas y estrategias políticas que incluyen conjuntos de políticas diversas. Algunas políticas podrían no reunir requisitos para ser consideradas conciliatorias. Sin embargo, si se les analiza

¹⁷ Sobre las tendencias a la flexibilización sin conciliación en Brasil, Chile, Panamá y México, véanse Pautassi, Faur y Gherardi (2004); Monge y González (2005) para Costa Rica; Yáñez, Medem y Díaz (2001) para Chile; Sorj (2004) para Brasil; De León y Atencio (2005) para Panamá; y Matarazzo (2005) para México.

dentro de una estrategia más amplia, pueden ser esenciales para el éxito general de la estrategia. Además, la integración de distintas políticas en estrategias unificadas puede ser esencial para contrarrestar efectos no deseados de ciertas políticas aisladas.¹⁸ En su formulación más ambiciosa, las estrategias de conciliación trabajo-familia deberían apuntar hacia modelos de desarrollo humano en los que la igualdad de género ocupe un lugar prioritario.¹⁹

Adicionalmente, el diseño de políticas conciliatorias debe lidiar con el espinoso tema de las restricciones fiscales.

Atravesando estas consideraciones hay un tema central: el de las coaliciones de actores capaces de promover qué políticas. Como lo señalan Martínez y Camacho (2007), *“es importante preguntarse por el papel que desempeñan y pueden desempeñar las organizaciones de mujeres en torno a las políticas conciliatorias. Una dificultad para promover efectivamente “desde abajo” políticas conciliatorias, es la debilidad de coaliciones de mujeres de distintas clases sociales con respecto a este tema. Al contrario de lo que ocurre con otras demandas, como la participación política, el cuidado tiende a atomizar a las mujeres según su condición socioeconómica. Opciones de mercantilización y re-familiarización permiten “salir del paso” y postergan una demanda de respuesta más colectiva y social. Esto sin mencionar que, durante las últimas dos décadas, las mujeres organizadas en América Latina y el Caribe han puesto más énfasis en incorporarse a la vida pública que en reposicionar la privada (Sonia Álvarez et al., 2002).”*

Descartando que las organizaciones de mujeres desempeñen algún papel, ¿qué otros actores están en condiciones de promover qué políticas? La respuesta es clave porque no habrá política pública conciliatoria fortalecida si no se cuenta con una economía política favorable al cambio. Esto implica que actores que no necesariamente están preocupados por la conciliación vean ganancias en estas políticas. Por ejemplo, ¿pueden empresarios preocupados por la productividad ver en una ampliación de opciones de cuidado de sus trabajadores/as una oportunidad y no solo un gasto? Y si la respuesta es positiva, ¿qué combinación de arreglos públicos y privados puede darle la sostenibilidad financiera requerida?

La respuesta a estas preguntas depende, en gran medida, del camino que se escoge para avanzar en materia de política pública conciliatoria: si de manera principalmente focalizada, si con una vocación universalista o pluriclasista, o ambas. Por ejemplo, la coalición de actores que puede promover la creación de salas cuna cercana a los centros de trabajo (como en Chile) no es la misma que la puede apoyar centros de cuidado infantil en los lugares de residencia de comunidades pobres (como en Costa

¹⁸ Por ejemplo, el impulso simultáneo de políticas de ampliación del empleo femenino y de reducciones en los servicios estatales de cuidado infantil, como ocurrió en Brasil durante la crisis económica de 1998 (Benería y Rosenberg, 1999).

¹⁹ Una discusión sobre la relación entre igualdad de género, conciliación laboral/familiar y modelos de desarrollo se encuentra en Benería, 2004.

Rica). También es diferente el efecto demostración que unos y otros servicios tienen en un aumento de la demanda por mayor política pública conciliatoria.

Si la política pública conciliatoria ha de tener mejores y más efectivos conciliatorios en América Latina, se requiere que su debate esté en el centro de pugnas distributivas (como las vinculadas a la organización del trabajo) y no solo en el ámbito de especialistas (como es el caso de las acciones de combate a la pobreza).

Bibliografía

Álvarez Sonia E., Elizabeth J. Friedman, Erica Beckman, Maylei Blackwell, Norma S. Chinchilla, Natalie Lebon, Marysa Navarro y Marcela Ríos. 2002. "Encountering Latin American and Caribbean Feminisms" En *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol 28, no.2. USA: University of Chicago.

Astelarra, Judith (2005). "Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias." En: Luis Mora, María José Moreno y Tania Rohrer (editores). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*. UNFPA / GTZ.

Benería, Lourdes y F. Rosenberg (1999). Brazil Gender Review. Evaluación/Informe sobre proyectos del Banco Mundial en Brasil, citado por Benería, Lourdes (2005). "Trabajo productivo/reproductivo, pobreza, y políticas de conciliación en América Latina: consideraciones teóricas y prácticas." En: Luis Mora, María José Moreno y Tania Rohrer (editores). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*. UNFPA / GTZ.

Benería, Lourdes (2005). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza, y políticas de conciliación en América Latina: consideraciones teóricas y prácticas. En: Luis Mora, María José Moreno y Tania Rohrer (editores). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*. UNFPA / GTZ.

Camacho, Rosalía y Martínez Franzoni, Juliana. 2006. "Género, políticas conciliatorias y presupuesto público: una aproximación al caso de América Latina y el Caribe". En: Luis Mora, María José Moreno y Tania Rohrer (editores). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*. UNFPA / GTZ.

CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina 2004*. CEPAL: Santiago de Chile.

Consejo Europeo (2000). Council Resolution on the 1999 Employment Guidelines. Unión Europea, En: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/empl99/guide_en.htm.

De León, Aracelly y Atencio, Isabel (2005). "Panamá: Igualdad de género, pobreza, políticas de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuestos públicos". UNFPA/Proyecto "Política Fiscal con Enfoque de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Ciudad de Panamá.

Durán, María-Ángeles (2004) "Un desafío colosal. Debate ¿Cómo conciliar el trabajo y vida familiar?" *Diario El País*, España. En: <http://www.elpais.es/>

Guzmán, Virginia y Rosalba Todaro (2002). "Apuntes sobre género en la economía global". <http://www.unifem.org.mx/paginas/documentoselectronicos.asp>

- Marco, Flavia (2005). Cuidado no remunerado y acceso a la protección social en América Latina. En: Luis Mora, María José Moreno y Tania Rohrer (editores). *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*. UNFPA / GTZ.
- Matarazzo, Cecilia (2005). "Las políticas conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo y su relación con la igualdad de género. Estudio de caso sobre México". UNFPA/ Proyecto "Política Fiscal con Enfoque de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). México, D. F.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007a. Regímenes de bienestar en América Latina: tipos, mundos y políticas. Madrid: Fundación Carolina. En prensa. Fecha de publicación mayo 2007.
- Martínez Franzoni, Juliana 2007b. Regímenes de bienestar en América Central: ¿hay alternativa a familia y más familia". Buenos Aires: CLACSO. En prensa. Fecha de publicación segundo semestre 2007.
- Martínez Franzoni, Juliana y Rosalía Camacho. 2007. "Equilibristas o malabaristas... pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina." En María Antonia Carbonero y Silvia Levín. *Trabajo, familia y Estado: las transformaciones en las relaciones de género*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Monge, Guillermo. 2006a. "Guía para evaluar el impacto de programas estatales sobre la igualdad de género". GTZ/INAMU/PROCESOS. México, D. F.
- Monge, Guillermo. 2006b. Igualdad de género, pobreza, y políticas de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuestos públicos. Un análisis exploratorio de cinco países latinoamericanos. UNFPA/ Proyecto "Política Fiscal con Enfoque de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). México, D. F.
- Monge, Guillermo y Gladys González (2005). "Igualdad de género, pobreza, políticas de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuestos públicos. Un estudio de caso sobre Costa Rica". UNFPA/Proyecto "Política Fiscal con Enfoque de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). PROCESOS, San José, Costa Rica.
- OECD (2002). *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. Australia, Denmark and The Netherlands. Vol. 1, París.
- Serrano, Claudia (2005). "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina." *Serie Mujer y Desarrollo No 70*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sorj, Bila (2004). *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*. OIT, Ginebra.
- Pautassi, Laura; Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2004). "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad." *Serie Mujer y Desarrollo*. Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Valdés, Alejandra (2005). "Igualdad de género, pobreza, políticas de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo y el presupuesto público. Estudio de caso de Chile". UNFPA/Proyecto "Política Fiscal con Enfoque de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Santiago de Chile.

Yáñez, Sonia; Julia Medel y Ximena Díaz (2001). La relación laboral normal: ¿desarticulación o modificación? En: *Proposiciones*, n. 32, p 100-118, Santiago de Chile. Citado por Guzmán, Virginia y Todaro, Roxana. Apuntes sobre género en la economía global.