

COMO ENFRENTAR LOS CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES

Experiencias, desafíos,
reformas en curso, resultados
evaluación¹

Soc. Leticia Pugliese²

¹ Este documento fue preparado como informe introductorio para el Seminario Técnico sobre “Las políticas familiares frente a los cambios en las estructuras familiares y al contexto socio económico en evolución”. ISSA – BPS, Piriápolis, Uruguay 19 – 20 de marzo de 2009.

² Ec. Gabriel Lagomarsino, participó en la discusión inicial y realizó comentarios al contexto del documento.

CÓMO ABORDAR LAS DIFERENTES CONSTELACIONES FAMILIARES

Experiencias, desafíos, reformas en curso, resultados, evaluaciones.

I. Planteamiento del tema.

I.1 La protección social y la crisis de los ámbitos en que se provee

La protección social entendida como derechos de cobertura ante los riesgos sociales, con la finalidad de que los ciudadanos dispongan de las condiciones de existencia para sentirse si no iguales, al menos formando parte de una “sociedad de semejantes”¹, tuvo gran desarrollo en el siglo XX bajo el soporte de sistemas de seguridad social instituidos en Estados de Bienestar.

Los dispositivos institucionales que proveen prestaciones y servicios de bienestar en los países desarrollados y en algunos países del Tercer Mundo como la región latinoamericana, han sufrido importantes crisis y modificaciones en las últimas décadas. Eso se debió a diferentes factores como ser, los cambios estructurales producidos en el sistema económico, con nuevas reglas en la competencia internacional, el acentuamiento de problemas de financiamiento y dificultades para sostener esos regímenes de bienestar.

Se hace referencia a los *regímenes de bienestar* más que a los *Estados de bienestar*, por una nueva visión de la forma institucional de provisión de bienestar, considerando la actuación interrelacionada de cuatro grandes productores del mismo: el Estado, el mercado, la familia y las organizaciones del Tercer Sector.

Esping-Andersen², uno de los pioneros en estudiar los Estados de Bienestar, cambia su óptica considerando esta nueva forma de definir el problema, y plantea que la auténtica crisis de los regímenes del bienestar contemporáneos radica en **la inadecuación entre la actual construcción institucional y los cambios producidos fundamentalmente en la familia y el mercado de trabajo**. En el correr de la última década, diversos investigadores se han sumado a este planteo, tanto en Europa como en América Latina, los diagnósticos coinciden en esa falta de adecuación.

Se llama la atención sobre los problemas del mercado laboral por la precariedad de los empleos, y que las familias presentan inestabilidad ocasionando que la capacidad de cuidado que tenían se erosione y que el riesgo de pobreza se incremente. Se han producido transformaciones en las

1 Castel, Robert. 2004. (Francia 2003) “La Inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?”. Buenos Aires: Editorial Manantial, 2004.

2 Esping-Andersen, Gosta. 1998. “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”. Barcelona, Ed. Ariel.

familias, que no suponen una crisis de la misma, sino modificaciones en su estructura, en su funcionamiento, o en ambos.

La actual construcción institucional, los dispositivos gubernamentales en los que se elaboran e implementan las políticas sociales, fundamentalmente el sistema de seguridad social, ha respondido a necesidades y demandas de un tipo de familia tradicional (con jefe de familia hombre, como sostén de la familia y con trabajo estable), no adecuándose en forma suficiente a los cambios que esta institución está transitando.

En el caso de Europa, un documento realizado para la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS³, plantea que en ese continente, la lucha contra la pobreza – que es el objetivo N° 1 de la “Declaración del Milenio en el marco de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio” de las Naciones Unidas – se inscribe en las orientaciones de políticas familiares y de empleo.

Entre las respuestas de políticas se plantea “Difundir una política familiar que incluya una acción social preventiva para los más vulnerables”, sosteniendo que “El tema de la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional podría profundizarse, desarrollarse y diferenciarse en función de las condiciones de vida de las familias, sobretodo de las familias vulnerables”, y se señala que en éstas hay diferencias de necesidades y demandas de acuerdo a si son numerosas, monoparentales, si tienen niños discapacitados, si son familias migrantes, etc.

En las conclusiones de este estudio se señala que entre los determinantes de pobreza permanente, que se correlacionan con las condiciones de su reducción, se encuentra “la inestabilidad y el conflicto, tanto de la familia como del país: las relaciones y la calidad de los vínculos aparecen como el primer factor de fragilidad y a la inversa de solidaridad. (.....) Las condiciones permanentes de arraigo (...) son factores de prevención. (...) La política familiar contribuye a través del conjunto de los derechos, los mínimos sociales, la redistribución bajo condiciones de ingresos, el sostén de las instalaciones y los servicios, las acciones sociales de atención y particularmente la ayuda a la función parental.”

En América Latina, un estudio de CEPAL⁴ que presenta un diagnóstico de la situación de las familias en relación con el bienestar de la región, con información comparada proveniente de las encuestas de hogares de las zonas urbanas de 16 países para los años 1990 y 2002 y de 18 países para 2002, señala que “se asiste a cambios centrales en la organización y estructura de hogares y familias en la región latinoamericana, entre ellos el aumento de hogares y familias con doble ingreso, con jefatura femenina y el crecimiento de los hogares unipersonales. Asimismo se aprecia que en ciertos tipos de familia y etapas del ciclo de vida familiar se encuentra una

3 Caja Nacional de las Asignaciones Familiares. Dirección de Estadísticas, Estudios e Investigación, Centro de Investigación Prospectiva. “La pobreza en las familias y en la infancia: Qué políticas tomar?”, Documento para la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS, Francia, Noviembre 2006.

4 Arriagada, Irma. CEPAL 2003. “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”. Chile.

relación más estrecha con la pobreza y la indigencia, que en general corresponden a las etapas del ciclo de vida familiar donde hay hijos pequeños y dependientes económicamente. Entre los cambios más notables se encuentra la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral (...) que demandan un nuevo enfoque social sobre el cuidado de hijos menores, adultos mayores y discapacitados.”

A modo de resumen descriptivo, se presenta una enumeración de los factores que han influido en las transformaciones de la familia en los últimos años⁵:

a) Demográficos:

- Cambios en los patrones de reproducción
- Incremento de la esperanza de vida
- Cambio en la estructura de edades
- Envejecimiento relativo de la población
- Incremento de los hogares unipersonales integrados por personas de edad
- Feminización del envejecimiento
- Incremento de familias nucleares sin hijos
- Crece la familia monoparental con jefatura femenina
- Aumento de envejecimiento de la jefatura de hogares
- Decrece el número de hogares compuestos por familias nuclear tipo (pareja e hijos)
- Aumento de familias reconstituidas que reúnen nuevos y antiguos miembros
- Familias migrantes

b) Económicos:

- Participación creciente de la mujer en el mercado laboral, en diferentes sectores socioeconómicos.
- Crecen los hogares con múltiples aportantes.

c) Socio culturales:

- Separación de la sexualidad de la reproducción.
- Aumento de los divorcios.
- Movimientos por la igualdad de género.
- Baja la edad de la iniciación sexual.
- Aumenta la cohabitación sin matrimonio legal.
- Aumenta la edad promedio del matrimonio y de la procreación del primer hijo.
- Se adelanta la edad divorcio (ocurre mas cerca del inicio del matrimonio).
- En los sectores de menor nivel socioeconómico aumenta el embarazo adolescente, el crecimiento de la condición de madre soltera y la ilegitimidad de los hijos.

⁵ Muchos de estos factores fueron tomados del trabajo monográfico de Sánchez, Mariela. 2000. Monografía. “De lo monogámico a la pluralidad de arreglos familiares”. Uruguay. www.monografias.com.

- Se habla de una virtual "cultura del divorcio" estimulada por un nuevo sistema de valores: "autorrealización", "independencia", "la vida propia" por encima de los vínculos a clanes, linajes y tradiciones.

Estos cambios se inscriben en el concepto de Segunda Transición Demográfica, que "refiere a cambios en la fecundidad, en la formación y disolución de las uniones, en la durabilidad de las mismas y al incremento de la cohabitación sin la legalización de las uniones"⁶

I.2. Algunos ejemplos de repercusiones de los cambios en la cobertura de seguridad social

I.2. i Con respecto a las mujeres

En un estudio realizado por la Universidad de la República en Uruguay⁷ (que seguramente tiene semejanza con situaciones de otros países), se señala que las mujeres que dedicaron un período dilatado de su vida al cuidado del hogar en detrimento de su inserción en el mercado de empleo enfrentarán dificultades particularmente serias para acumular los años de cotización necesarios para obtener una jubilación.

"Los sistemas de protección social de la vejez desarrollados en el correr del siglo XX fueron montados sobre la base de un esquema familiar basado en la permanencia de los vínculos conyugales y en la particular división sexual del trabajo, en que se asignaba al hombre la función de proveedor económico en tanto a la mujer le cabía la responsabilidad por el cuidado de los hijos y las tareas del hogar. Por ello, tendieron a resguardar a las mujeres primordialmente de los riesgos de la viudez."

Asimismo se señala que si bien la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo jugó un papel clave en la quiebra del modelo familiar tradicional, el reparto de las tareas domésticas y de cuidados ha experimentado avances muy moderados y aún en los países en los que la segunda transición demográfica está muy avanzada, las mujeres siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico.

I.2.ii. Con respecto al cuidado de las personas dependientes

Los planes y programas de protección social parten de la necesidad de cubrir riesgos sociales. Si bien el concepto de "riesgo social" ha variado en el

⁶ Varela Petito, C., Poliero, R., Fostik, A. 2008. "La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo". En: *Demografía de una Sociedad en Transición. La población uruguaya a inicios del siglo SXXI*. Programa de Población. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay.

⁷ Bucheli, M.; Forteza, A.; Rossi, I. (2006). Proyecto "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación". Universidad de la República. Uruguay.

tiempo y en el espacio, se puede definir, al menos para las sociedades occidentales, como aquellas situaciones sociales, económicas y sanitarias, que les provocan a individuos y familias una falta de "seguridad".

Las personas dependientes por su condición de adultos mayores o de enfermos, se ven ante la ocurrencia de riesgos de pérdida de autonomía funcional, vulnerabilidad y fragilidad, por lo que necesitan recibir cuidados y ayuda para la realización de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria. Estos cuidados y ayudas que tradicionalmente han sido provistos de manera informal por la familia, en particular por las mujeres de las familias, ya no pueden ser provistos de la misma manera debido a las transformaciones operadas en esta institución.

Esto provoca demanda de cuidados, especialmente de ayudas domiciliarias, tanto por los adultos mayores como por sus familias, a las que el mercado no ha dado respuestas suficientemente satisfactorias. Las respuestas por parte del Estado se han dado en algunos países a través de servicios públicos provistos por el mismo Estado o en coparticipación con el mercado y la sociedad civil.

Un estudio realizado en España a través de una encuesta a cuidadores informales de adultos mayores⁸, en el que se relevó, entre otras cuestiones, la opinión sobre el orden de prioridades que éstos establecen entre las medidas que las Administraciones Públicas han tomado o podrían tomar para ayudar a quienes cuidan de las personas mayores de su familia, da cuenta que manifiestan como más importante el desarrollo de los *servicios de atención a domicilio* y, en segundo lugar, el *apoyo económico en forma de salario mensual al cuidador*.

Teniendo en cuenta que España, al igual que los países latinoamericanos, tiene una tradición de corte familiarista, en el que la familia juega un papel central como dispensadora de cuidados y responsable del bienestar de sus miembros⁹, es lógico esperar que los familiares acepten su papel de cuidadores/as, pero los cambios sociales provocan que demanden apoyo de las instituciones estatales.

II. Respuestas desde el sistema de protección social en diferentes países:

Los cambios sociales, demográficos, económicos y culturales, provocan la aparición de una pluralidad de arreglos familiares, con nuevas demandas y necesidades de protección social. Para responder a ellas, desde el Estado se deberían instrumentar políticas sociales que consideren esa pluralidad y adecuen a la misma los dispositivos institucionales.

En esta línea se encuentran diferentes experiencias, ya sea de políticas, planes, programas y proyectos, implementados en diferentes países. Es de

8 IMSERSO/GFK. 2005. "Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles. El entorno familiar". España.

⁹ Esping-Andersen. op. cit.

interés en este encuentro internacional compartir esas experiencias, analizando:

- a) Reformas realizadas
 - b) Reformas en curso
 - c) Propuestas a futuro
- Objetivos
 - Alternativas de políticas: universales o focalizadas
 - Carteras de servicios
 - Formas de provisión: pública, privada, mixta, participación del tercer sector
 - Modelos de financiamiento: impuestos generales, contribuciones de los beneficiarios, etc.
 - Recursos humanos y materiales
 - Modelos de gestión: articulaciones y coordinaciones interinstitucionales, dificultades de dichas coordinaciones entre organismos centrales, centrales con municipales, del estado con privados y comunitarios, etc.
 - Investigaciones previas, durante el proceso y posteriores
 - Evaluaciones, medidas correctivas
 - Otras cuestiones relacionadas con la temática que se consideren de interés