

2011

Mujeres y bienestar: Un estudio comparativo de Chile y Uruguay

Jennifer Pribble

University of Richmond, jpribble@richmond.edu

Follow this and additional works at: <http://scholarship.richmond.edu/polisci-faculty-publications>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Public Policy Commons](#), [Social Policy Commons](#), and the [Social Welfare Commons](#)

Recommended Citation

Pribble, Jennifer. "Mujeres Y Bienestar: Un Estudio Comparativo De Chile Y Uruguay." In *Estado Benefactor Y Políticas Sociales: Historia, Implementación Y Reforma De Programas Sociales En Argentina, Chile Y Uruguay*, edited by Alma Idiart, 49-76. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2011.

This Book Chapter is brought to you for free and open access by the Political Science at UR Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Political Science Faculty Publications by an authorized administrator of UR Scholarship Repository. For more information, please contact scholarshiprepository@richmond.edu.

MUJERES Y BIENESTAR:

UN ESTUDIO COMPARATIVO DE CHILE Y URUGUAY*

Jennifer Pribble**

Es ampliamente reconocido por economistas, científicos políticos y sociólogos que las mujeres constituyen una proporción muy alta de la pobreza mundial. A pesar de las marcadas diferencias de género entre los pobres latinoamericanos, los análisis de los Estados de bienestar de la región se han concentrado primordialmente en explicar las diferencias en los niveles del gasto social total.¹ Este enfoque ha dejado de lado una variable importante en los regímenes de bienestar latinoamericanos: el carácter de género en las políticas sociales. Este trabajo pretende cubrir esa brecha. Mediante un análisis comparativo de Chile y Uruguay, las páginas que siguen exploran cómo y por qué los países latinoamericanos varían en su capacidad de formular políticas que respondan a los riesgos sociales específicos que enfrentan las mujeres.

El diseño de los regímenes de políticas sociales tuvo un profundo impacto en el bienestar material de las mujeres así como en la definición social de los roles de las mujeres como ciudadanas, trabajadoras y cuidadoras. Mientras que algunos regímenes de bienestar reproducen los roles de género tradicionales, otros sistemas proveen a las mujeres una oportunidad de reducir su dependencia tanto del mercado como de la familia. Además, algunos regímenes de bienestar son capaces de atender de manera más

* Una versión preliminar de este artículo fue publicada en *Latin American Research Review*, 41 (2), 84-111. Agradezco a LARR por haber autorizado la publicación de esta versión revisada en castellano. El artículo se benefició de los acertados comentarios y críticas de varios colegas. Quisiera agradecer en particular a Merike Blofield, Mireya Davila, Agustina Giraudy, Evelyne Huber, Mala Htun, Juan Pablo Luna, Lars Schoultz, John Stephens, e Inés Valdés. Cualquier error que subsista es de mi exclusiva autoría. Traducción del inglés realizada por Gustavo Paz; revisión técnica, Alma Idiart y Jennifer Pribble.

** Profesora Asistente de Ciencia Política y Estudios Internacionales en la Universidad de Richmond (Virginia, Estados Unidos).

1. Empleo del término "Estado de bienestar" a pesar de las claras diferencias entre el alcance de los regímenes de políticas sociales en América Latina y los de las economías industriales más avanzadas. Ejemplos de análisis basados en los niveles del gasto social se encuentran en Brown y Hunter, 1999; Dion, 1996; Kaufman y Segura, 2001.

efectiva que otros los riesgos sociales específicos que afectan a las mujeres, produciendo como resultado niveles más bajos de pobreza femenina, una menor disparidad de ingresos entre hombres y mujeres, y mayores niveles de participación femenina en la fuerza de trabajo. Finalmente, los sistemas de bienestar pueden influir en la igualdad de género mediante la provisión de una educación amplia y de calidad, ya que facilitar el ingreso de las mujeres a la educación puede mejorar su acceso a trabajos de mejor calidad y remuneración.²

Asegurar una protección social igualitaria para las mujeres es importante por varias razones. Primero, se espera que los regímenes democráticos garanticen derechos iguales para todos los ciudadanos sin distinción de sexo, raza y edad. Segundo, es importante reducir la exposición de las mujeres a los riesgos a fin de revertir el reciente crecimiento de la pobreza y la desigualdad en América Latina. En este sentido, el gobierno chileno estima que entre 1990 y 1996, 19,5% de los hogares salieron de situación de pobreza debido a la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo (ECLAC-CEPAL, 2001: 51).

La comparación entre Chile y Uruguay es muy útil ya que las semejanzas entre ambos países (en niveles de desarrollo económico, historia democrática y estabilidad del sistema de partidos) permiten controlar una serie de hipótesis alternativas. Aún más importante, la elección de los casos provee una mirada en detalle sobre cuestiones de bienestar y género ya que Chile y Uruguay tienen niveles similares de gasto social, aunque el resultado de sus políticas es diferente.³ En particular, las políticas sociales del Uruguay muestran una mayor neutralidad de género que las de Chile.⁴ Mi investigación sugiere que las variaciones de género entre los Estados de bienestar de Chile y Uruguay resultan de un proceso dividido en dos etapas. En la primera, la participación femenina

2. De acuerdo con el PNUD (2004), en el Uruguay la tasa combinada de escolaridad primaria, secundaria y terciaria para hombres y mujeres es de 81 y 90% respectivamente. En Chile estas cifras son de 80 y 79% respectivamente.

3. Ambos países gastaban aproximadamente 7% de su PBI en salud y educación en 1999. Los patrones de gasto de Chile y Uruguay difieren con respecto a la seguridad social y al gasto social: Chile gasta aproximadamente un 8% de su PBI y Uruguay un 19% (Huber *et al.*, 2006). De todos modos, los dos países se cuentan entre los cuatro que más gastan en programas sociales en la región y tienen una larga y similar tradición en políticas de bienestar.

4. Esto no implica que Uruguay tenga una trayectoria perfecta en cuanto a los derechos de género. De hecho, las organizaciones de mujeres han criticado al gobierno por su lentitud en implementar partes de la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CLADEM, página de internet).

en la fuerza de trabajo, la capacidad de movilización de las mujeres y la historia política diferían en ambos países, colocando a Chile en una trayectoria menos igualitaria con respecto a Uruguay. Estas diferencias se agrandaron durante los periodos de gobiernos autoritarios. En los últimos años, las diferencias de género entre ambos Estados se han comenzado a reducir, desde que Michelle Bachelet, primera mujer presidente de Chile, creó nuevos espacios desde el gobierno para el avance de las cuestiones de género.

Nuevos riesgos y nuevo bienestar: ¿Cuáles son los temas?

El Estado de bienestar tradicional busca proteger a los trabajadores de los riesgos que encuentran en el mercado, en particular la pérdida de ingresos debido al desempleo, enfermedad, discapacidad y jubilación. Sin embargo, en las últimas décadas a los riesgos tradicionales se han sumado algunos nuevos. En América Latina estos nuevos riesgos incluyen la reducción del sector formal de trabajo y la consiguiente ampliación del mercado informal no regulado, junto con cambios dramáticos en la estructura de la familia. Las mujeres se han visto particularmente afectadas por la emergencia de estos nuevos riesgos debido a su doble dependencia de la familia y del mercado. De hecho, la exposición femenina a los nuevos riesgos se ha visto incrementada por los cambios en la estructura familiar, particularmente el crecimiento de los matrimonios que finalizan en separaciones y el alza de los hogares encabezados por mujeres solas.

Junto con estos cambios de la estructura familiar tradicional, la composición de la fuerza de trabajo en Chile y Uruguay ha experimentado una transformación dramática en los últimos años. Las mujeres han ido desplazándose del trabajo doméstico no remunerado y se han incorporado a los mercados de trabajo formal e informal en ambos países, aunque en menor escala en Chile. Al mismo tiempo, el desempleo se incrementó y la competencia internacional resultó en una disminución de los empleos de baja calificación.

Como resultado de estos procesos, muchos trabajadores fueron desplazados al sector informal, definido como "todas las actividades remuneradas no regularizadas por el Estado" (Portes y Schaufli, 1993: 6). La CEPAL estima que al menos 50% de los trabajadores en centros urbanos de América Latina se desempeñan en el sector informal (ECLAC-CEPAL, 2002: 195-196). Debido a la baja calificación del

trabajo informal y de la flexibilidad que ofrece, las mujeres ingresan en él con mayor frecuencia que los hombres. Contreras encuentra que en 1998 un 44,8% de las mujeres en edad laboral en Chile se ocupaban en el sector informal, mientras que hacía lo mismo sólo un 32,9% de los hombres (Contreras, 2003: 60-64). Un estudio de la CEPAL del año 2004 sugiere que en el Uruguay se encuentra una diferenciación de género similar dentro del sector informal (ECLAC-CEPAL, 2004: 289). En respuesta a la aparición de estos nuevos riesgos sociales, en varios casos la ciudadanía demandó a los dirigentes que ensayaran políticas innovadoras. Chile y Uruguay han diferido en su habilidad para enfrentar las situaciones riesgosas que amenazan a las mujeres. A continuación analizo esas variaciones.

Un análisis de género de las políticas sociales: sostén de familia versus bienestar ciudadano

La variable dependiente de este estudio es la naturaleza de género del régimen de bienestar de cada país. Para medirla he adaptado el marco teórico de Sainsbury (1996) de los dos “tipos ideales” de regímenes de bienestar. El tipo ideal correspondiente al hombre como sostén de familia (*Breadwinner*) se caracteriza por su desigual provisión de beneficios y derechos reconocidos basados en la posición del individuo en el mercado de trabajo y/o la familia. El modelo de Estado de bienestar ciudadano (*Citizen*), por el contrario, provee protección universal sin tomar en consideración el sexo y la posición del individuo en el mercado.

El modelo de Sainsbury fue desarrollado para analizar los Estados de bienestar de países industrializados y debe ser modificado y adaptado para investigar las políticas sociales en América Latina. Al contrario de los países de la OCDE, la distinción dicotómica entre regímenes de bienestar basados en el sostén de familia o en el bienestar ciudadano no es útil para estudiar América Latina ya que ningún Estado de la región provee protección social basada en la ciudadanía. Por el contrario, las políticas sociales latinoamericanas tienden a variar en relación a la fortaleza del modelo del sostén de familia. Por este motivo, es más útil emplear las dimensiones de Sainsbury, pero evaluar las políticas en relación con la relativa “fortaleza del modelo del sostén de familia” en vez de clasificar los programas como “sostén de familia” o “bienestar ciudadano”. Empleo en este trabajo cuatro de las categorías analíticas

avanzadas por Sainsbury.⁵ La primera dimensión del modelo es el derecho reconocido al bienestar, que remite a cuáles son los derechos sociales que se encuentran disponibles a los ciudadanos. En algunos regímenes de bienestar los derechos de las mujeres y los hombres difieren en relación al nivel y tipo de beneficios, mientras que en otros casos no se hace ninguna distinción entre sexos. La segunda dimensión del modelo de Sainsbury la constituye la *base del derecho reconocido*, o los medios por los cuales los individuos consiguen acceder a las transferencias y servicios del Estado benefactor. También estudio a los *beneficiarios*, lo que permite evaluar el acceso de las mujeres a programas sociales en comparación con los hombres. La última dimensión del modelo de Sainsbury es la *unidad de beneficio*, que se refiere a quién (qué grupo de riesgo) está focalizado por el programa social.

Para determinar la fortaleza del modelo del sostén de familia en Chile y Uruguay analizo tres sectores de políticas sociales: las asignaciones familiares, el cuidado infantil y las licencias por maternidad. Decidí limitar mi estudio a estas tres áreas por dos razones. Primero, los límites de espacio de este trabajo no me permiten realizar un análisis de todos los programas del Estado de bienestar. Aún más, las tres áreas elegidas se asemejan en que cada programa busca atender las demandas que las mujeres deben enfrentar en su doble carácter de cuidadoras y trabajadoras. De este modo, los programas de políticas sociales elegidos permiten evaluar adecuadamente la capacidad de cada Estado para reducir la dependencia de las mujeres del mercado y de la familia.

En la próxima sección estudio los programas sociales seleccionados en detalle de acuerdo con las cuatro dimensiones propuestas por Sainsbury. Una presentación resumida de estas discusiones se encuentra en el cuadro 1.

5. En la elaboración de mi análisis he omitido cinco de las dimensiones contempladas por Sainsbury: ideología familiar, sistema impositivo, unidad de contribución, políticas salariales y de empleo, y trabajos relacionados con el cuidado (remunerados o no remunerados).

Cuadro 1. Clasificación sintética de las políticas sociales

| | CHILE | URUGUAY |
|------------------------------------|---|---|
| ASIGNACIONES FAMILIARES | | |
| Derecho Reconocido | Desigual según sexo | Igual según sexo |
| Base del Derecho Reconocido | Extremadamente limitado (empleo formal con contrato) | Más inclusivo (mayor número de categorías laborales y sin limitación contractual). Recientemente, universalizados (2007) |
| Beneficiario | Jefe de hogar | Jefe de hogar |
| Unidad de Beneficio | Familia | Familia |
| Modelo de Sostén de Familia | Fuerte | Débil En transición hacia modelo de ciudadanía débil |
| LICENCIA POR MATERNIDAD | | |
| Derecho Reconocido | Desigual según sexo | Desigual según sexo |
| Base del Derecho Reconocido | Limitada (límites similares a las asignaciones familiares) | Más inclusivas (más categorías laborales; recientemente, cobertura a mujeres desempleadas) |
| Beneficiario | Madre | Madre |
| Unidad de Beneficio | Hogar | Hogar |
| Modelo de Sostén de Familia | Fuerte | Débil |
| CUIDADO INFANTIL | | |
| Derecho Reconocido | Desigual según sexo | Igual según sexo |
| Base del Derecho Reconocido | A finales de los 90, muy limitado (empleo formal con contrato) Expansión reciente (2009): cobertura al 60% inferior de la distribución del ingreso Preescolares: expansión al 60% inferior de la distribución del ingreso | A finales de los 90, más inclusivo (sin requisitos laborales; focalización basada en el ingreso familiar) Programa de Preescolares: universal (completamente inclusivo) No presenta desarrollos recientes |
| Beneficiario | A finales de los 90: madres trabajadoras. Nuevo sistema: padre o tutor indistinto | Miembro del hogar (indistinto) con necesidad comprobada |
| Unidad de beneficio | Familia | Familia |
| Modelo de sostén de familia | Sostén de familia (en transición hacia ciudadanía débil) | Débil |
| Tipo de régimen | Sostén de familia (Fuerte), en transición hacia políticas de ciudadanía en relación al cuidado infantil | Sostén de familia (Débil) |

Asignaciones familiares

Chile y Uruguay ofrecen asignaciones familiares a familias empobrecidas. En Chile, tanto hombres como mujeres tienen acceso a las asignaciones familiares, pero los requisitos del *derecho reconocido* no son los mismos para ambos sexos. Hombres y mujeres acceden a la asignación familiar siempre que tengan niños a su cargo menores de dieciocho años, o de veinticuatro años si están inscriptos en el sistema educativo. Sin embargo, el derecho reconocido cambia de acuerdo con el estatus del cónyuge. Los hombres pueden recibir la asignación si tienen una esposa a su cargo, pero las mujeres sólo la reciben si su marido tiene alguna discapacidad (Social Security Administration, 1999: 77; 378). Dicho de otra forma, las trabajadoras chilenas no obtienen el mismo nivel de beneficio por asignación familiar que los hombres. En el Uruguay, el sistema de asignaciones familiares no traza esta distinción sino que otorga el mismo beneficio a cada persona a cargo, independientemente de su sexo.

Los sistemas de asignaciones familiares chileno y uruguayo difieren también con respecto a la *base del derecho reconocido*. El sistema chileno provee asignaciones “a las personas con empleo y a jubilados que tengan uno o más hijos a su cargo u otros dependientes elegibles” (Social Security Administration, 1999: 77), mientras que en Uruguay ese beneficio se extiende a un rango más amplio de individuos “personas con empleo, empleadas domésticas, personas que reciben subsidio por desempleo, vendedores de periódicos, pequeños productores rurales y pensionados” (Social Security Administration, 1999: 377).

En 1999 Uruguay expandió su sistema de asignaciones familiares a fin de proveer un beneficio no contributivo para trabajadores del sector informal. La ley priorizaba la extensión de beneficios a familias que no recibían seguro de desempleo y a hogares encabezados por mujeres, respondiendo de esa manera a las demandas de género de los riesgos sociales (Vigorito, 2006). En 2004 el Uruguay extendió aún más la cobertura del sistema de asignaciones familiares al garantizar el acceso de todos los hogares con ingresos tres veces menor al salario mínimo sin tomar en consideración su posición en el mercado de trabajo (Presidencia de la República, 2004). Vigorito estima que esta reforma implicó un crecimiento significativo de la cobertura de los hogares pobres y, en consecuencia, mejoró el acceso de las mujeres a ese beneficio (Vigorito, 2003). Chile también ofrece un subsidio familiar no contributivo, pero este programa está separado del de asignaciones familiares, generando una segmentación entre los dos sistemas. De todos modos, el subsidio no contributivo permite a las mujeres, que están

sobrerrepresentadas en el sector informal, obtener alguna forma de subsidio estatal como complemento de sus ingresos.

Durante la década de 1990 el valor de la asignación familiar en el Uruguay se estancó, disminuyendo la capacidad del programa de ayudar efectivamente a las familias de bajos recursos. Sin embargo, en 2007 el gobierno del presidente Tabaré Vázquez (del Frente Amplio) incrementó el beneficio de 13 a 35 dólares por hijo menor de doce años y de 13 a 50 dólares por hijo de entre trece y dieciocho años (Pribble, 2008). Estas cifras son mucho más altas que las del subsidio no contributivo para familias en Chile, que permanecieron en 13 dólares por hijo (Mideplan, 2010). Inclusive, el valor de los subsidios en el Uruguay es uniforme y no tiene exigencias en los mecanismos de asignación a las familias (como seguro social o vía comprobación de necesidad), eliminando de esa manera un nivel de segmentación que había afectado al sistema previamente (y que aún existe en Chile).

Otro factor que afecta negativamente la posibilidad de las mujeres chilenas de obtener una asignación familiar (y cualquier otro beneficio basado en el empleo) es el doble sistema laboral existente en el país que garantiza a algunos trabajadores el acceso a los beneficios sociales mientras los niega a otros. Los trabajadores chilenos que se encuentran “bajo contrato” (o en relación de dependencia) tienen acceso a todos los beneficios sociales basados en el mercado de trabajo, mientras que los que cobran “por boleta” no gozan de los mismos beneficios. Es importante recalcar que los trabajadores que cobran por boleta pertenecen al sector formal, pero su estatus es menor que el de los trabajadores bajo contrato.

El acceso a un trabajo bajo contrato ha ido disminuyendo en Chile al mismo tiempo que se incrementaba el sistema de boleta. Entre 1996 y el año 2000 el porcentaje de trabajadores bajo contrato (en relación de dependencia) disminuyó de 80 a 77% entre los hombres y de 78 a 72% entre las mujeres (De la Luz Trautman, 2002). Además, los trabajadores de altos ingresos tienen una probabilidad mucho mayor de estar bajo contrato que los trabajadores de bajos ingresos. En el año 2000, el 86,5% de la fuerza de trabajo femenina incorporada al sector formal con ingresos en el quintil superior eran trabajadoras bajo contrato, mientras que sólo un 39,7% de las mujeres en el quintil de ingresos inferior tenía un contrato de trabajo. Además, la brecha entre varones y mujeres con contrato de trabajo es más grande entre los pobres. En 2000, la diferencia en el acceso a contratos de trabajo entre hombres y mujeres en el quintil de ingresos superior era de 1,5%, mientras que en el quintil inferior esa diferencia se elevaba a 18,6% (De la Luz Trautman, 2002). Queda claro, en consecuencia, que una gran proporción de mujeres de bajos ingresos está empleada en el sistema de

boleta más que en el de contrato. Esto implica que muy pocas mujeres pobres tienen acceso a beneficios sociales aún cuando trabajan en el sector formal.⁶

El *beneficiario* de la asignación familiar en Chile y Uruguay es el jefe de hogar. Además, la *unidad de beneficio* en ambos casos es la familia más que el individuo (Social Security Administration, 1999: 77; 378). Por lo tanto, en estas dos dimensiones ambos países exhiben niveles similares de fortaleza del modelo de sostén de familia. Para resumir, Chile y Uruguay ofrecen asignaciones familiares a familias necesitadas pero sus programas presentan muchas diferencias. En Chile, las asignaciones familiares no son iguales para ambos sexos y las bases para los derechos reconocidos son limitadas debido a la naturaleza segmentada del mercado de trabajo. Por el contrario, en Uruguay hombres y mujeres reciben beneficios iguales y el sistema se expandió para ofrecer protección a un segmento más grande de la población. Además, en este último país el valor del beneficio aumentó de manera significativa desde 2007 incrementando el nivel de protección ofrecido a las mujeres. En consecuencia, clasifico a Chile como un modelo de sostén de familia fuerte y a Uruguay como un modelo de sostén de familia débil en lo relativo a las asignaciones familiares.

Cuidado infantil

El gobierno chileno creó un sistema de cuidado infantil subsidiado en 1994. Los *beneficiarios* eran madres trabajadoras que calificaban mediante el esquema de focalización socioeconómica. Para ser incluido en el beneficio, los hogares debían obtener un valor no mayor de una puntuación mínima en una escala de focalización construida a partir de la ficha CAS y la madre debía mostrar un contrato de trabajo y una prueba efectiva de las horas trabajadas (Clero y Wodon, 2001: 60). De esta manera, la base del derecho reconocido de prestación del programa de cuidado infantil chileno estaba restringida en dos dimensiones: la posición del individuo en el mercado de trabajo y los ingresos del hogar. En consecuencia, el sistema dejaba fuera a cuatro grupos de beneficiarios potenciales: mujeres cuyos ingresos por hogar exceden el monto mínimo focalizado, mujeres que trabajan en el sector

6. El Estado chileno provee una asignación familiar en función de una prueba de necesidad comprobada a los hogares que no califican para el sistema basado en el empleo y cuyos ingresos se sitúan en el 40% más bajo de la pirámide de distribución del ingreso (MIDEPLAN, 2010). Sin embargo, este beneficio está separado del sistema primario de asignaciones familiares y, por lo tanto, no lo incluyo en este análisis.

informal, mujeres que buscan trabajo y mujeres sin contrato de trabajo. Como he demostrado anteriormente, las mujeres de bajos ingresos que trabajan en el sector formal generalmente no están empleadas bajo contrato.

Las leyes laborales chilenas exigen que los empleadores que brindan trabajo a veinte mujeres o más deben ofrecer guarderías infantiles para niños de hasta dos años. El cuidado de los niños puede ser provisto en el lugar de trabajo o contratado fuera del mismo. Estudios recientes revelan que algunos empleadores limitan el número de trabajadoras para evitar la obligación de subsidiar el cuidado infantil, mientras que otros ofrecen un subsidio a sus trabajadoras en lugar de la provisión del servicio (Huber-Stephens, 2008). Además este beneficio sólo se ofrece a las mujeres que trabajan en el sector formal, por lo que el sistema no contempla su provisión a la gran mayoría de las trabajadoras. La presidenta Bachelet se comprometió a cambiar esta situación mediante la expansión de la red de guarderías infantiles estatales y, hasta mayo de 2009 su gobierno había creado 3.500 nuevos centros de este tipo (*El Mercurio*, 2009). Estos centros serán fundamentales para fortalecer el nuevo sistema de protección social chileno, en particular en relación con los niños. El sistema, llamado “Chile Crece Contigo” fue aprobado en septiembre de 2009 y proveerá, entre otras cosas, acceso a guarderías a todas las familias que trabajan, estudian o están buscando trabajo y cuyos ingresos se ubiquen en el 60% inferior de la pirámide de distribución del ingreso (Mideplan, 2010). De esta manera, en relación con el cuidado infantil, Chile se ha movido del modelo de sostén de familia hacia casi uno basado en el modelo de bienestar ciudadano. Vale la pena señalar que estos avances sólo ocurrieron con el ascenso al poder de la primera presidente mujer en Chile, lo que remarca la importancia de la movilización de los intereses de las mujeres en la arena política como factor determinante del carácter de género en la formulación de políticas sociales.

Uruguay también provee una forma de cuidado infantil subsidiada por el Estado a un pequeño grupo de familias de bajos recursos. El programa comenzó en la década de 1930 y se expandió rápidamente en las de 1980 y 1990 cuando el Estado uruguayo organizó centros vecinales de cuidado infantil llamados CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia). El objetivo de los CAIF es “mejorar el bienestar, el nivel de desarrollo y la inserción social de las familias con alto riesgo socioeconómico mediante programas de nutrición, atención de salud, educación y asistencia familiar” (citado por Midaglia, 2003: 63). El cuidado infantil no era uno de los focos originales del programa CAIF, pero con el tiempo los centros comenzaron a funcionar como guarderías. Los centros CAIF operan durante la jornada

laboral y, de acuerdo con el personal, muchas mujeres emplean sus servicios como guarderías infantiles (Midaglia, 2003).

Aunque ha sido exitoso, el programa CAIF tiene un alcance limitado.⁷ La queja más común acerca de los centros se relaciona con las familias que no pueden acceder a sus servicios. De hecho, un tercio de los centros CAIF han reportado una lista de espera que representa el 60% de su cobertura actual (Midaglia, 2003). El gobierno uruguayo emplea un esquema de focalización para decidir qué familias tienen acceso a los servicios de los CAIF. El método de focalización se basa en el ingreso familiar y la edad de los niños en el seno de los hogares. Las familias con hijos menores de cuatro años y aquellas con mujeres embarazadas o que estén amamantando tienen prioridad (Midaglia, 2003). La efectividad de este método de focalización se fortalece por el hecho de que los centros operan solamente en vecindarios de bajos recursos y proveen servicios a quienes viven en ellos. El programa no requiere que las mujeres comprueben estar empleadas para acceder a sus beneficios y, por lo tanto, las trabajadoras del sector informal y las que buscan empleo pueden usar los servicios de cuidado infantil. El esquema de focalización de los CAIF es eficiente en proveer servicios a las familias más pobres del Uruguay: el 20% más bajo en la pirámide de ingresos usa el 80,7% de los servicios de los CAIF; el restante 19,3% son usuarios ubicados en el segundo quintil más pobre (Murrugarra, 2000: 23).

Además de los CAIF, las familias uruguayas se benefician del sistema de educación preescolar que provee cuidado infantil casi universal. La reforma del sistema educativo uruguayo en 1995 instituyó un sistema público universal de educación preescolar para niños de tres a cinco años. Los preescolares asisten a estas escuelas durante la jornada laboral y, por lo tanto, ellas constituyen una forma de cuidado infantil de facto para muchas familias. La cobertura del programa para preescolares está muy extendida. En 2001, la inscripción de niños de tres años era de 39% del total de ese grupo de edad, la de los de cuatro años era de 72% y la de cinco años alcanzaba un impresionante 91% del total (Anep-Codicen, 2002).

El programa Chile Crece Contigo también logró expandir la cobertura de la educación preescolar al garantizar el acceso de todos los niños pertenecientes a hogares situados en el 60% más bajo de la pirámide de distribución del ingreso. Esto marcó un cambio radical en la política pública, ya que a comienzos de la década de 2000 sólo alrededor del 17% de los niños

7. Me fue imposible encontrar estimaciones oficiales de la extensión de cobertura del programa.

entre tres meses y cinco años estaban inscriptos en el sistema preescolar (cálculos de la autora empleando datos contenidos en Junji y Mideplan). El hecho de que a partir de las medidas de Bachelet –a través de Chile Crece Contigo– cerca de un 60% de las mujeres pueda acceder al sistema de educación preescolar, genera indirectamente una cobertura *de facto con tendencias hacia la universalización de las provisiones del cuidado infantil y, simultáneamente*, marca una tendencia hacia una protección social más basada en la ciudadanía.

Resumiendo, a fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, los derechos reconocidos a los servicios de cuidado infantil en Uruguay eran igualitarios para ambos sexos, ya que hombres y mujeres podían acceder a los programas de los CAIF e inscribir a sus niños en la educación preescolar y asegurar de este modo el cuidado infantil. La naturaleza universal del sistema de educación preescolar y el sistema progresivo de focalización utilizado por los CAIF proveyó una *base de derecho reconocido* al cuidado infantil más inclusiva que la que existía en Chile antes de las reformas del gobierno de Bachelet. Sin embargo, en los últimos años Chile ha mejorado mucho en estos aspectos, sobrepasando a Uruguay y avanzando hacia una noción de protección social basada en la ciudadanía. La *unidad de beneficio* en ambos países es la familia, pero el *beneficiario* varía según el caso: en Chile sólo las mujeres reciben el beneficio mientras que en Uruguay lo reciben ambos sexos. De acuerdo con este análisis, califico al sistema de cuidado infantil chileno como del tipo del modelo de sostén de familia en su origen pero en transición hacia el tipo de modelo de bienestar ciudadano débil y al programa uruguayo como correspondiente al tipo del modelo de sostén de familia débil.

Licencia por maternidad

Tanto Chile como Uruguay ofrecen licencia por maternidad paga a las mujeres que trabajan en el sector formal. En Chile, las mujeres con contratos de trabajo tienen el derecho a solicitar seis semanas de licencia paga antes del nacimiento del niño y doce semanas después del mismo. En Uruguay la licencia por maternidad es de seis semanas tanto antes como después del nacimiento. Ambos países garantizan a las madres el 100% de sus salarios durante la licencia por maternidad (Social Security Administration, 1999; base de datos de SERNAM). Además de la licencia, las madres chilenas gozan de un intervalo de una hora por día para amamantar a sus hijos de hasta dos años; en el Uruguay este beneficio se extiende

sólo hasta que el hijo cumple seis meses (Abramo, 2002). A primera vista el sistema chileno parece más generoso que el uruguayo, ya que ofrece a las madres una mayor flexibilidad para entrar y salir del mercado de trabajo, pero muchas trabajadoras no tienen acceso a estos beneficios debido a la existencia de un sistema laboral de dos niveles.

En Chile y Uruguay el derecho reconocido al beneficio por maternidad se diferencia entre cónyuges. Ninguno de ellos ofrece la posibilidad de que los hombres obtengan licencia por paternidad, como ocurre en algunos Estados de bienestar de economías industrializadas avanzadas. En consecuencia, ambos países deben ser considerados como modelos de sostén de familia en relación al derecho reconocido a la licencia por maternidad. La base del derecho reconocido tiene, asimismo, un diseño fuertemente basado en el modelo del sostén de familia. Ninguno de ellos ofrece apoyo financiero a las madres que nunca hubieran estado incorporadas al mercado de trabajo. Sin embargo, Uruguay ofrece una base de derecho reconocido más amplia. El derecho al subsidio por maternidad se extiende en ese país a las madres empleadas por cuenta propia y a las que reciben subsidio por desempleo (Social Security Administration, 1999: 376). Esta distinción es importante, ya que brinda protección a mujeres que han perdido su empleo recientemente, algo que no existe en el sistema chileno. Y debe también ser destacado una vez más que en Chile la base del derecho reconocido es mucho más reducida, debido a que sólo las mujeres con contrato pueden obtener licencia por maternidad. La *unidad de beneficio* y el *beneficiario* es en ambos países el hogar y, en consecuencia, ambos casos deben ser considerados como correspondientes al modelo del sostén de familia en esas dimensiones.

El análisis de las políticas de asignaciones familiares, del cuidado infantil y de las licencias por maternidad en Chile y Uruguay sugiere que existen diferencias importantes entre los dos países en relación con la naturaleza de género de esos programas sociales. Mientras que el sistema chileno representa fuertemente el modelo del sostén de familia, las políticas sociales uruguayas demuestran tendencias más débiles con respecto a ese mismo modelo. En el cuadro 1 puede verse una síntesis de las diferencias entre ambas naciones en las cuatro dimensiones consideradas. Un aspecto evidente que emerge del cuadro 1 es que la mayoría de las diferencias entre Chile y Uruguay se encuentran en los contrastes entre los derechos reconocidos de los programas y las bases de los derechos reconocidos. En tanto que las políticas sociales chilenas tienden a presentar desigualdades entre los sexos y a ofrecer una cobertura muy limitada de sus beneficios debido al gran número de trabajadores informales, el Uruguay

brinda beneficios más igualitarios para hombres y mujeres y ha logrado expandir las bases de derechos reconocidos a fin de crear programas de cobertura más universal. En años recientes Chile ha hecho algunos progresos hacia un sistema de cobertura universal en el área de cuidado infantil, pero las asignaciones familiares continúan siendo desiguales y limitadas en su extensión.

Una explicación de las diferencias de género

Las diferencias de género entre los regímenes de políticas sociales de Chile y Uruguay pueden entenderse mejor si se enfocan como un proceso en dos pasos. Antes de 1973 las diferencias de género en las políticas sociales aplicadas por los dos países eran el resultado de las variaciones en el desarrollo de sus respectivos mercados de trabajo, la capacidad de movilización de las mujeres y las características del sistema de partidos. En particular, el desarrollo del mercado de trabajo en esos países afectaba la capacidad de movilización de las mujeres, lo cual a su vez influía sobre la distribución de poder ideológico y de género dentro de cada país. La posibilidad de las mujeres de cambiar la distribución de poder de género se hallaba también condicionada por las características del sistema de partidos. A medida que las actitudes de la sociedad acerca del género iban cambiando en respuesta al creciente poder de las mujeres, las restricciones a la formulación de políticas sociales basadas o no en el género se hacían más laxas. Las políticas que surgieron de este proceso (fuera de género o no) nutrieron un mecanismo de retroalimentación que reconfiguró algunos aspectos del mercado de trabajo y el contexto en el cual se llevaba a cabo la movilización femenina, creando de esta manera un "círculo virtuoso" en Uruguay y un "círculo desventajoso" en Chile.

A pesar de que la existencia de este "círculo virtuoso" explica las diferencias de género iniciales entre Chile y Uruguay, se requiere un segundo paso para comprender las variaciones actuales entre los regímenes de bienestar de ambos países. En efecto, aunque existían diferencias de género entre ambos países a comienzos del siglo XX, la brecha se amplió durante las dictaduras militares. La adopción de reformas económicas de inspiración neoliberal ortodoxa en Chile, sumada a la capacidad del régimen autoritario de limitar institucional e ideológicamente las políticas que permitían el avance de las mujeres, tuvieron un profundo impacto en las cuestiones relativas al género en el régimen de bienestar instaurado después de la dictadura. Por el contrario, la dictadura uruguaya fue menos reformista con respecto a la política económica y, en consecuencia, tuvo menos éxito en

institucionalizar la protección de las facciones conservadoras de los partidos políticos tradicionales.⁸

Esta divergencia se ha hecho menos marcada en los últimos años. De hecho, la elección de la primera presidenta mujer en Chile en 2005 abrió un nuevo espacio político para la participación y movilización de las mujeres en ese país. El compromiso de la presidenta Bachelet de incorporar a las mujeres a la esfera política se evidencia en su intento de lograr una paridad de género en su primer gabinete de ministros. Estos esfuerzos han provocado un cambio en la naturaleza de la movilización femenina en Chile al promover políticas de género más igualitarias. De esta manera, las recientes mejoras en el carácter de género de las políticas sociales en Chile subrayan la importancia de la movilización y presencia pública femenina para explicar las diferencias entre ambas naciones. Esto también revela que si bien las diferencias de género tienen raíces históricas no son de ninguna manera *path dependent*. Los patrones de movilización y presencia política pueden cambiar, como evidencia la presidencia de Bachelet, y estos cambios pueden impulsar transformaciones en las políticas públicas.

Condiciones estructurales del mercado de trabajo

El punto de partida para entender las variaciones de género en la aplicación de las políticas sociales en Chile y Uruguay se encuentra en la participación femenina en el mercado de trabajo. Como se muestra en el cuadro 2, las mujeres entraron al mercado de trabajo formal mucho más rápidamente en Uruguay que en Chile.⁹

CUADRO 2. Participación femenina en la fuerza de trabajo (porcentajes, años seleccionados)

| | Chile Nivel Cambio | | Uruguay Nivel Cambio | |
|------|-----------------------|------|-------------------------|-----|
| 1960 | 19,7 | | 24,2 | |
| 1970 | 18,1 | -1,6 | 26,2 | 2 |
| 1980 | 20,4 | 2,3 | 32,4 | 6,2 |
| 1990 | 25,4 | 5 | 40 | 7,6 |
| 2000 | 31,4 | 6 | 44,1 | 4,1 |

Fuente: ECLAC/CEPAL (años seleccionados) Statistical Yearbook.

8. Véase Castiglione (2005) para un análisis completo de estas diferencias.

9. La participación femenina en el mercado de trabajo es el porcentaje de todas las mujeres entre los quince y los sesenta y cinco años que se encuentran activas en el sector laboral formal. No pude encontrar datos comparables previos a 1960.

Aunque la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha aumentado en todo el mundo en los últimos setenta y cinco años, esta tendencia ha sido más marcada en el Uruguay debido a gran demanda laboral. Históricamente la escasa población del país y la alta tasa de urbanización crearon una gran demanda de trabajadores que brindó a las mujeres oportunidades que no tuvieron sus contrapartes chilenas. A medida que las uruguayas se iban incorporando al mercado de trabajo adquirirían una mayor importancia política. La sindicalización de las mujeres trabajadoras fue una manera de incrementar su presencia política. Los sindicatos facilitaron una movilización masiva mediante una organización institucional que canalizaba las demandas políticas y sociales. De esta manera, la participación de las mujeres en los sindicatos impulsó sus demandas. Ensignia y Yáñez notan diferencias en la participación sindical de las mujeres en Uruguay y Chile al señalar que en este último país se ponían mayores obstáculos a la participación femenina (Ensignia y Yáñez, 1999: 20). Por el contrario, estos autores muestran que Uruguay ha logrado importantes avances como la creación de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y una División Especial de Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo (Ensignia y Yáñez, 1999: 62).¹⁰

El hecho de que las uruguayas hayan entrado al mercado de trabajo y se hayan organizado antes que las chilenas marcó una diferencia significativa entre ambos países. Al mismo tiempo, a medida que las uruguayas comenzaron a tener un ingreso independiente incrementaron su importancia política. En Chile, por el contrario, el bajo nivel de participación de las mujeres en el mercado de trabajo frenó su capacidad económica y organizacional para canalizar sus demandas sociales y políticas.

Movilización femenina, partidos políticos y legados políticos

Los diferentes niveles de participación femenina en el mercado de trabajo en Chile y Uruguay delinearon la desigual distribución del poder entre los géneros en esos países. Los cambios en la distribución de poder no fueron automáticos sino que resultaron de la movilización de los

10. Me fue imposible encontrar cifras históricas sobre la tasa de sindicalización de las mujeres en Chile y Uruguay. Sin embargo, Alma Espino y Paola Azar (2004) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM, Chile, base de datos on-line) sugieren que la sindicalización de las mujeres en el Uruguay era un 5% más alta que en Chile en la década de 1990.

intereses de las mujeres. En la segunda mitad del siglo XX las uruguayas aprovecharon una larga tradición de movilización femenina. En 1916 un grupo de trabajadoras fundó el Consejo Nacional de Mujeres, que organizó manifestaciones y protestas en demanda del voto femenino. Aunque el Estado uruguayo no otorgó el sufragio femenino sino hasta 1932, el Partido Comunista (PCU) comenzó a incorporar mujeres a sus filas en la década de 1920. No sólo el PCU se dedicó a atraer mujeres a las filas partidarias; ya en 1931 el Partido Colorado creó el “Comité Batllista Femenino” que permitió a las mujeres de su partido acceder a recursos políticos de manera inédita (Garrido, 2000: 149). Aunque Chile también contaba con un activo movimiento sufragista femenino, sus lazos con los partidos políticos no eran tan cercanos por lo que la movilización de largo plazo de esos grupos era limitada. El hecho de que el sufragio femenino se hubiera otorgado en Chile recién en 1949 (diecisiete años después que en Uruguay) comprueba el desigual poder que habían logrado las mujeres en ambos países.

Las diferencias en los niveles de incorporación de las mujeres a los partidos políticos en Chile y Uruguay se explican en parte por el nivel de movilización femenina en cada país, aunque el mismo está también condicionado por las características de sus respectivos sistemas de partidos. El sistema uruguayo, que en ese entonces estaba compuesto de dos partidos que incluían facciones que cubrían todo el espectro ideológico, incentivó la temprana incorporación de las mujeres debido a la división de la elite política en esos dos partidos rivales. La existencia de una elite políticamente dividida y orientada a la competencia electoral que monopolizaba el acceso a los recursos del Estado para a su vez otorgar incentivos a sus bases partidarias, indujeron a buscar la participación de grupos subordinados, como las mujeres, como una vía de ensanchar sus bases electorales e institucionalizar sus apoyos (Luna, 2005). En Chile no se dio esa situación y la presión para extender el derecho de sufragio surgió sólo cuando entraron a rivalizar en la arena política otros partidos (Luna, 2005). Es importante señalar que el surgimiento de un Partido Demócrata Cristiano fuerte en Chile en la década de 1930 tuvo una importancia fundamental en la imposición de restricciones ideológicas a la formulación de políticas sociales pro género en ese país.

La bibliografía sobre los Estados de bienestar europeos remite al estudio exhaustivo de las diferencias existentes entre las políticas sociales promovidas por la Democracia Cristiana y las apoyadas por los partidos seculares de izquierda. Estas diferencias en la literatura existen, ya sea en análisis que se fundamenten o no en cuestiones

de género.¹¹ Esping-Andersen sostiene que los regímenes de bienestar europeos promovidos por la Democracia Cristiana tendían a ser “familiaristas” (*Familialistic*) debido a que ellos “estaban influidos por la doctrina social de la Iglesia y el principio de subsidiariedad, limitando la intervención pública a aquellas situaciones en las que fallan las redes sociales primarias (léase la familia)” (Esping-Andersen, 1999: 51). La resistencia de la Democracia Cristiana a permitir la intervención estatal en la esfera privada conduce a políticas sociales y familiares no intervencionistas (Van Kersbergen, 1995: 187-191). Este tipo de políticas no intervencionistas tiene consecuencias negativas en cuestiones de género ya que al no modificar la estructura familiar tradicional se dificulta la reducción de la dependencia de las mujeres. La experiencia chilena bajo los gobiernos de la Democracia Cristiana (antes y después de la dictadura) corrobora las tendencias estudiadas para los regímenes de bienestar europeos inspirados por esa ideología. Por el contrario, en Uruguay el Partido Demócrata Cristiano ha tenido una importancia mucho más reducida. El PDC del Uruguay (PDCU) fue fundado en 1962 luego de una división dentro de la Unión Cívica, partido de bases católicas. Años después el PDCU se alió a fuerzas de izquierda para establecer el Frente Amplio (FA), pero nunca logró una base electoral autónoma (Mainwaring y Scully, 2003: 49).

Si bien los sistemas de partidos de Chile y Uruguay ofrecieron oportunidades diferentes a las organizaciones femeninas, la movilización de las mujeres (o su ausencia) tuvo un efecto independiente sobre los resultados de la aplicación de políticas de género. Lavrin señala que las activistas femeninas y los médicos sanitaristas fueron los impulsores de la legislación protectora de las trabajadoras (Lavrin 1995: 87). En el caso de Uruguay, el creciente poder político de las mujeres resultó en un proyecto de ley sobre licencia por maternidad elevada por el presidente José Battlle y Ordóñez en 1906, que fue ampliada por la acción legislativa del Partido Colorado en 1908, 1911 y 1913. En Chile, por el contrario, se encuentran iniciativas de legislación similares sólo en 1919, e inclusive en ese momento, las medidas tomadas fueron mucho más moderadas. Lavrin remarca que en la primera mitad del siglo XX “Chile se retrasó con respecto a Argentina y Uruguay en relación a la legislación [que protegía a mujeres y niños] (Lavrin, 1995: 77).

El “círculo virtuoso” uruguayo de creciente poder político para las mujeres no se reprodujo en Chile. Como se muestra en el cuadro 2, la participación femenina en la fuerza de trabajo ha sido consistentemente

11. Véase Huber, Ragin y Stephens (1993) y Van Kersbergen (1995).

menor en Chile que en Uruguay, resultando en un acceso limitado de las mujeres a un espacio estructurado (el espacio de trabajo) dentro del cual pudieran organizarse y desarrollar sus recursos. La lenta incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en Chile complicó los esfuerzos de las feministas para modificar el equilibrio de poder de los géneros dentro de la sociedad. Esto queda evidenciado por la sanción de leyes de mediados de los años 30 que restringían el empleo femenino. En el mismo momento que a las uruguayas se les garantizaban una mayor seguridad en el trabajo, el presidente chileno Arturo Alessandri promulgó una ley que bloqueaba el empleo de mujeres en reparticiones públicas nacionales y municipales y restringía el beneficio del salario mínimo a los trabajadores varones (Lavrin, 1995: 94).

Este incidente histórico proporciona un buen ejemplo de la importancia que la movilización femenina tuvo en la implementación de políticas sociales más igualitarias. En Chile, donde las mujeres tenían un acceso limitado al mercado de trabajo y, en consecuencia, contaban con una menor capacidad de movilización, las mujeres no pudieron resistir las políticas de género regresivas del presidente Alessandri. Al mismo tiempo, la noticia de que en Uruguay no se hacía cumplir la ley que protegía a las trabajadoras decidió a una de las primeras diputadas femeninas al Congreso a movilizar apoyos legislativos para crear un nuevo departamento dentro de la Oficina Nacional de Trabajo encargado de supervisar las condiciones laborales de mujeres y niños (Lavrin, 1995: 84). En suma, la capacidad de movilización de las mujeres era muy importante (en términos positivos y negativos) para asegurar la adopción de políticas de género en Uruguay y Chile.

Además de la lenta incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, varias características del movimiento feminista chileno, en particular la existencia de pronunciadas barreras de clase y la indecisión de su incorporación a la esfera de las decisiones políticas, disminuyeron la capacidad de movilización de estos grupos para apoyar iniciativas favorables a políticas igualitarias en términos de género y cambiar las preferencias sociales sobre los roles de género. En su trabajo sobre el movimiento femenino chileno, Baldez sostiene que históricamente una buena parte de la movilización femenina en Chile se desarrolló fuera del tradicional sistema de toma de decisiones políticas (Baldez, 2002: 10-15). A pesar de la gran cantidad de organizaciones, los grupos femeninos chilenos se vincularon más frecuentemente con actividades fuera de la esfera de la política estatal y, en consecuencia, no tuvieron acceso institucionalizado al dominio de la toma de decisiones políticas.

El legado del autoritarismo: políticas sociales neoliberales y restricciones ideológicas

Las diferencias en la participación femenina en la fuerza de trabajo y en la capacidad de movilización de las mujeres son factores que, en conjunción con las características de los sistemas de partido de cada país, explican la aparición de variaciones en relación a las políticas de género en los regímenes de bienestar en Chile y Uruguay hasta mediados del siglo XX. Estas variaciones se profundizaron durante las dictaduras militares que tomaron el poder en ambos países en 1973, ya que los regímenes autoritarios presentaban diferencias de estilo y alcance que generaron legados divergentes. Mientras que la dictadura uruguaya no logró dismantelar el Estado de bienestar, la chilena emprendió un ambicioso proceso de reformas económicas, privatizaciones y eliminación de diversos programas sociales (Castiglioni, 2006).

No bien terminó de consolidar su poder, la Junta Militar chilena impulsó un duro proceso de liberalización y reducción de costos que llevó al dismantelamiento de muchos de los programas sociales y resultó en un dramático crecimiento de la pobreza y desigualdad de ingresos. El índice Gini creció de 47,4 a 58,5% para 1971 y 1990 respectivamente. De manera similar, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza se incrementó del 17 al 39% para 1970 y 1987 respectivamente (Huber *et al.*, 2006). Aunque el proyecto liberalizador del general Pinochet no presentaba explícitamente una orientación relativa a cuestiones de género, el impacto de las reformas tuvo consecuencias sobre esos aspectos, en particular porque lo que sobrevivió del viejo Estado de bienestar chileno después de la dictadura fue un régimen basado en procedimientos de comprobación de necesidades, que empleaba la focalización como mecanismo principal para evaluar situaciones de riesgo social (Clero y Wodon, 2001). Los altos niveles de desigualdad y pobreza, la introducción de un mercado de trabajo segmentado (de dos niveles) y el uso de la focalización como orientación del gasto social redujeron el sentido de destino común que tenían las mujeres antes de la dictadura.¹² La pérdida de este “destino común” desarmó el carácter policlasista de la coalición que favorecía los programas sociales chilenos obstaculizando la capacidad de casi todos, inclusive del movimiento femenino, para movilizarse y presentar demandas en favor del mantenimiento de las políticas sociales. Así, las diferencias que existían entre las mujeres antes de 1973 se

12. Véase la discusión sobre el sistema laboral segmentado con boleta presentada en las páginas anteriores para una evaluación de esta política.

hicieron insalvables durante la dictadura. Baldez sostiene que una fuente de conflicto en el movimiento femenino era que los organizadores de los sectores populares percibían que se favorecía más a las cuestiones de género que a los problemas de clase y redistribución de ingresos (Baldez, 2002: 183-188)

De hecho, la movilización feminista ha sido débil desde el retorno a la democracia. Ríos Tobar sugiere que las divisiones internas al movimiento y las características institucionales de los gobiernos de la Concertación han debilitado al movimiento y disminuido la fuerza política del feminismo (Ríos Tobar, 2004: 119). Una fuente de división y discordia en el movimiento feminista es el alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso (Blofield, 2006). El gobierno militar también influyó sobre la capacidad de movilización de las mujeres al consolidar el poder de los tecnócratas en los procesos políticos. La política tecnocrática, que continuó floreciendo en el Chile de la transición democrática, colocó a las mujeres en una posición desventajosa al limitar su acceso a la toma de decisiones políticas a la par que promovía la participación en ese proceso de los grupos empresarios (Montecinos, 1998: 105).

El carácter apolítico de la movilización femenina en Chile comenzó a cambiar en 2005, luego de la elección presidencial de Michelle Bachelet. La nueva presidenta se comprometió a incluir mujeres en su gobierno, fomentando la paridad de géneros en su primer gabinete de ministros y, también, mediante la apertura de nuevos canales de participación a las mujeres en la formulación de políticas públicas. Estas acciones resultaron en un mejoramiento en los aspectos de género de las políticas relativas al cuidado de niños, particularmente en el área de guarderías, educación preescolar y pensiones (Huber, Pribble y Stephens, 2010).

Al contrario de Chile, el mantenimiento de políticas sociales relativamente universales en Uruguay generó menores niveles de desigualdad social y fortaleció la coalición policlasista en apoyo de las políticas sociales.¹³ Además de este fortalecimiento, el bajo nivel de desigualdad de ingresos ofrecía una base más sólida para la movilización femenina. Desde sus inicios, el Estado de bienestar uruguayo ha beneficiado a las mujeres de todas las clases sociales. Ehrick señala que tanto las mujeres de clase media como baja obtuvieron ventajas de las políticas implementadas por el “Battlismo” y, en consecuencia, tenían interés en defender la protección y

13. El índice Gini de Uruguay ha permanecido estable en niveles de alrededor de 40 desde la década del 80. Es mucho más bajo que el de Chile, que es de 58,5 en promedio durante los años 90 y ha permanecido en niveles superiores a 55 desde la transición democrática; véase Huber *et al.*, 2006.

expansión de esas medidas (Ehrick, 2001: 138-139). En suma, la naturaleza policlasista del Estado de bienestar uruguayo proporcionó a las mujeres de las clases media y baja una suerte de “destino vinculante” que, a su vez, facilitó una movilización unificada en defensa de demandas de género.¹⁴

El “círculo virtuoso” responsable de las diferencias iniciales entre Chile y Uruguay se extendió luego de la dictadura militar. Durante la transición democrática, las uruguayas continuaron creando espacios organizativos dentro de partidos políticos y sindicatos para avanzar sus agendas. Un resultado de estos esfuerzos fue la ley que garantiza la igualdad de oportunidades en el empleo aprobada en 1989 y ampliada diez años más tarde. Estas leyes otorgan a las mujeres derechos adicionales y les brindan la posibilidad de incorporarse más activamente al mercado de trabajo, lo que intensificó la movilización femenina y promovió un cambio en la distribución de poder entre los géneros. Este proceso prosperó gracias a la actividad de las mujeres en asociaciones civiles y partidos políticos. Aunque la incorporación de las mujeres a los partidos políticos había comenzado tempranamente en el Partido Colorado en los años treinta, las coaliciones de izquierda del Frente Amplio (FA) y de Nuevo Espacio (NE) han intentado recientemente asegurarse el voto femenino (Laumaga, 2001: 2).

La participación femenina en puestos electivos en el Congreso y en designaciones ministeriales se incrementó en los últimos años. En marzo del año 2000 las diputadas al Congreso se coaligaron formando una “bancada” femenina cuyo objetivo principal era dar curso a leyes que promuevan los derechos de las mujeres (Garrido, 2000: 151). Hasta el momento, la coalición legislativa femenina impulsó una ley que ampliaría los motivos legales para realizar un aborto.¹⁵ Además, la “bancada” inició un debate sobre la adopción de la cuota femenina en la representación legislativa. Aunque ambas iniciativas se han visto frenadas, su presentación en el Congreso brindó a las uruguayas un canal para promover una mayor igualdad en los derechos sociales. Pero, si la mera presencia de mujeres en puestos de gobierno no es suficiente para garantizar una mayor representación en la agenda política de temas de género y feministas, en el Uruguay la existencia de la “bancada” por lo menos abrió un espacio que facilita la discusión

14. Es interesante señalar que el movimiento feminista uruguayo surgió en paralelo a la expansión del Estado de bienestar. Esta diferencia con Chile puede ayudar a explicar las variaciones en la naturaleza de los movimientos de mujeres entre esos países, véase Ehrick (2001).

15. En el Uruguay algunas formas de aborto, como el aborto terapéutico, están legalizadas. Este no es el caso de Chile, donde toda forma de aborto es ilegal.

de esos temas (Htun y Jones, 2002: 52). Esto ha sido posible ya que la formación de la bancada es independiente de un sistema de cuota para las mujeres y porque el grupo se formó con el explícito objetivo de promover los intereses de las mujeres. En Chile, por el contrario, las diputadas no han logrado formar una coalición similar a la uruguaya.

Para comprender las diferentes actitudes históricas con respecto a cuestiones de género entre los regímenes de bienestar de Chile y Uruguay también hay que tomar en consideración la existencia de restricciones ideológicas de diversa índole. Mientras que el sistema político uruguayo segmentó los intereses de la elite y estimuló la incorporación política de las mujeres, el sistema político chileno no lo hizo. De hecho, la relativa fuerza de la derecha política y del Partido Demócrata Cristiano influyó negativamente desde muy temprano sobre el tratamiento de los temas de género. Estas restricciones ideológicas se fortalecieron durante la dictadura de Pinochet e inmediatamente después de su finalización. En Uruguay, por el contrario, la Iglesia y las fuerzas políticas de derecha eran débiles y no resultaron fortalecidas por la dictadura militar, que en realidad contribuyó a erosionar la legitimidad de las posiciones conservadoras.

Las restricciones impuestas por la fortaleza de los partidos políticos de derecha ha sido una constante a lo largo de la historia de Chile, pero el régimen militar los robusteció incorporando a la Constitución de 1980 protecciones institucionales destinadas a resguardar los intereses políticos conservadores por medio de la creación de un sistema electoral binomial y la designación de “Senadores Vitalicios”.¹⁶ De acuerdo con el sistema electoral chileno, los ciudadanos eligen dos representantes por distrito. El candidato que obtiene la mayor cantidad de votos obtiene la primera banca. Para obtener la segunda, la coalición ganadora debe obtener el doble de los votos que la segunda. De esta manera el sistema favorece a los partidos de minoría o a coaliciones que de otra forma nunca podría llegar a obtener una banca. Desde la transición democrática, este sistema ha favorecido en la práctica a los partidos de derecha. La inclusión constitucional de Senadores vitalicios asegura también una representación especial a grupos conservadores ya que las reglas para su designación favorecen a antiguos aliados del régimen militar. La presencia de una protección institucional de los intereses conservadores en Chile les ha permitido bloquear las iniciativas de implementación de políticas sociales que favorecieran las cuestiones de género (Blofield, 2006).

16. La reforma constitucional de 2004 eliminó la figura de los “senadores vitalicios”.

El régimen militar chileno colaboró con el fortalecimiento de los sectores más tradicionales dentro de la Iglesia Católica, lo que les permitió imponer restricciones ideológicas a la formulación de políticas sociales. Por otro lado, durante la transición democrática la Iglesia se mantuvo vinculada directa o indirectamente a la política y su intervención en el proceso de restablecimiento de la democracia ayudó a mantener intacto su poder. En este sentido, el reciente estudio de Htun demuestra que la cooperación entre los grupos opositores a la dictadura y la Iglesia durante la transición le aseguraron a esta última un papel político importante en el Chile posautoritario (Htun, 2003: 107).

La Iglesia también ejerce una cuota de poder en la formulación de políticas mediante el PDC. Desde el retorno a la democracia, la Concertación de centro izquierda ha controlado el gobierno. Ella está formada por el PDC, el Partido para la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el pequeño Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Hasta las elecciones legislativas de 2000 el PDC era la fuerza mayoritaria dentro de la coalición, además del partido político más numeroso de Chile (Huneus, 2003: 146). Mientras que la coalición del PDC con partidos seculares creaba una situación de socios improbables, los partidos que la forman se han mantenido unidos debido a las ventajas que frente al sistema electoral. Como ha señalado Carey, la importancia de las coaliciones políticas en la política chilena reciente ha creado un escenario en el cual “los líderes de las coaliciones negocian el nombramiento de candidatos en conjunto y pueden imponer la disciplina partidaria a todos los miembros de la coalición” (Carey, 1997: 93). La fortaleza del PDC dentro de la Concertación y la imposición del orden a los partidos que la forman ayuda a explicar las diferencias de género en la formulación de políticas sociales en Chile debido a que la naturaleza tradicional de ese partido lo hace particularmente resistente a favorecer programas que reconozcan cambios en la estructura familiar y la posición de las mujeres. Blofield y Haas notan que la legislación relativa a los derechos de la mujer en el periodo 1990-2002 fue más exitosa cuando menos intención tuvo de reconfigurar las opiniones convencionales sobre las mujeres y la familia. Estas autoras señalan que “el Partido Demócrata Cristiano expresó públicamente su reconocimiento de la desigualdad de género, pero al mismo tiempo el partido dudó en introducir leyes sobre cuestiones que pudieran crearle conflictos con la Iglesia” (Blofield y Haas, 2005: 14).

Desde el retorno de la democracia en Uruguay, por el contrario, el PDC en ese país continúa siendo débil. A pesar de que ese partido fue uno de los fundadores del Frente Amplio, hacia 1989 algunos de sus miembros abandonaron el FA para sumarse al más moderado Nuevo Espacio (Martínez

Barahona, 2001: 525; Mainwaring y Scully, 2003: 49). Aunque el PDC uruguayo se encuentra representado tanto en el FA como en NE, su peso electoral es insignificante.

La naturaleza secular del FA ha ofrecido a la coalición una mayor libertad para impulsar políticas que registren los cambios en la familia y la posición de las mujeres en la sociedad. Debido a que el FA ha completado solo un período del gobierno, es difícil testear la siguiente proposición. Sin embargo, la universalización del sistema de asignaciones familiares, la decisión de incluir trabajadoras domésticas en los consejos salariales y la iniciativa legislativa de legalizar el aborto expresan una voluntad de parte del FA para implementar políticas de intervención en áreas que impactan a las mujeres y que quiebran con convenciones tradicionales.

En suma, las diferencias en el acceso de las mujeres al mercado de trabajo configuraron la distribución del poder entre los géneros en Chile y Uruguay mediante el otorgamiento de recursos políticos y organizativos diferentes a las mujeres. Las características de los sistemas de partidos de ambos países promovieron (en Uruguay) y restringieron (en Chile) la capacidad de movilización de los intereses de las mujeres mediante organizaciones políticas. A su vez, la diferencia en la capacidad de movilización femenina impactó en el diseño de las políticas sociales. A medida que estas políticas comenzaron a implementarse se creó en Uruguay un círculo virtuoso: las mujeres se incorporaron al mercado de trabajo y comenzaron a ser movilizadas por sindicatos y partidos políticos. Esta movilización contribuyó a implementar políticas favorables a las cuestiones de género, las que a su vez incrementaron la participación femenina en la fuerza de trabajo. Un ciclo de estas características no ocurrió en Chile donde las mujeres se incorporaron al mercado laboral a ritmo más lento y tendieron a movilizarse por intereses ajenos a la esfera política.

Las diferencias iniciales de género entre Chile y Uruguay se ampliaron durante las dictaduras militares. En Chile, la adopción de políticas económicas y sociales estrictamente neoliberales por el gobierno de Pinochet alteró de manera radical la estructura social del país, favoreciendo una alta concentración de la riqueza y el poder en una pequeña elite. El crecimiento de la desigualdad trajo como resultado la profundización de divisiones internas entre las mujeres, que obstaculizaron (hasta hoy) su capacidad de impulsar la adopción de políticas sociales más igualitarias (Blofield, 2006). Además de estos cambios, otras reformas neoliberales, en particular la creación de un mercado de trabajo segmentado y la privatización de los sistemas de salud y seguridad social, redujeron la coherencia de demandas favorables a políticas igualitarias de género. La existencia de

una segmentación entre las trabajadoras con “contrato” y las de “boleta”, así como las “usuarias del sistema de salud pública” y las del “sistema de salud privado”, alteraron el carácter de las demandas femeninas y colaboraron a reducir la percepción de las mujeres de un “destino común”.

Además, la protección garantizada a la derecha por el régimen militar fortaleció las restricciones ideológicas que pusieron límites a la adopción de políticas más favorables a las cuestiones de género. La Constitución chilena de 1980 fortaleció a los partidos de derecha al instituir un sistema electoral que favorece a los partidos minoritarios y al crear la figura de los “senadores vitalicios”. Finalmente, la cooperación de las fuerzas democráticas y la Iglesia durante la transición aseguró un papel importante a la Iglesia Católica en el escenario político posterior (Htun, 2003). En Uruguay, en cambio, el régimen militar fue incapaz de dismantelar el Estado de bienestar, la derecha política quedó desacreditada y la Iglesia continúa siendo un actor político poco importante. En los últimos años, la elección a la presidencia de Chile de una mujer provocó un cambio en la importancia del papel político de las mujeres y en sus posibilidades de movilización. Esto ha derivado en la implementación de políticas públicas más abiertas a las cuestiones de género.

Conclusión

En este artículo he intentado explicar las diferencias de género en los regímenes de bienestar de Chile y Uruguay mediante el análisis de tres políticas sociales: las asignaciones familiares, la licencia por maternidad y el cuidado infantil. La evaluación de estas políticas muestra que el régimen chileno de políticas sociales constituye un modelo fuerte de sostén de familia, mientras que el uruguayo es una versión más débil del mismo modelo. Las diferencias de género entre las políticas sociales de ambos países se explican como resultado de un proceso desarrollado en dos etapas que incluye la interacción de varios factores que afectan a cada país de manera distinta: la participación femenina en el mercado de trabajo, la movilización de las mujeres, las características de los sistemas de partidos, los legados políticos y el impacto de las dictaduras militares en cada país. La interpretación teórica avanzada en este trabajo (círculo “virtuoso” y círculo “desventajoso”) no supone que el cambio es imposible en Chile y Uruguay sino que las posibilidades de políticas sociales de género progresistas están considerablemente condicionadas por legados históricos.

De hecho, esta interpretación teórica ayuda a comprender algunos avances recientes en cuestiones de género en la implementación de políticas sociales en Chile. Como se comentó antes, los avances en las áreas de cuidado infantil y educación preescolar se lograron en buena medida gracias al compromiso adquirido por la Presidenta Bachelet de fomentar la igualdad de género y la participación femenina en el mercado de trabajo. De esta manera es evidente que la capacidad de participación activa de las mujeres en la formulación de políticas (movilización) tiene importantes consecuencias en el diseño de políticas sociales favorables a los temas de género.

La importancia de la movilización de las mujeres mediante su participación en partidos políticos tiene importantes implicaciones en las investigaciones sobre el movimiento feminista. Uno de los debates actuales sobre las vinculaciones entre género y política se centra en preguntarse si una relación estrecha entre grupos feministas y organizaciones estatales beneficia los intereses de las mujeres o no. Dicho de otro modo, el debate se plantea entre autonomía o asociación.¹⁷ Nuestro trabajo sugiere que la cooperación entre grupos de mujeres y los actores políticos y estatales tradicionales puede tener resultados beneficiosos para las mujeres en general. Concretamente, el hecho de que en el Uruguay las mujeres fueron movilizadas por los partidos políticos y los sindicatos posibilitó que los grupos feministas pudieran canalizar sus demandas en las instancias de toma de decisión política. En Chile, por el contrario, la distancia existente entre las organizaciones feministas y los actores estatales parece haber limitado la capacidad de muchos de esos grupos a hacer oír sus voces en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en los últimos años, la incorporación de las mujeres a posiciones de poder en los partidos políticos y cargos públicos en Chile permitió el avance de los intereses de las mujeres en la implementación de políticas públicas. A juzgar por estos casos, los lazos existentes entre el Estado y las organizaciones feministas ayudaron a un mejoramiento efectivo de los intereses de las mujeres.

En este trabajo se han enfatizado los importantes avances producidos en el área de las políticas sociales en Chile y Uruguay durante los últimos quince años. La presidencia socialista de Michelle Bachelet en Chile y el primer gobierno del Frente Amplio de Tabaré Vázquez en Uruguay instauraron reformas que redujeron los sesgos de género en las políticas de protección social. En Chile, los avances se produjeron en los aspectos del cuidado infantil y la educación preescolar, mientras que en Uruguay se

17. Una discusión de estos temas para Chile se encuentra en Baldez (2002) y Ríos Tobar (2004).

introdujeron mejoras en las asignaciones familiares. Los logros de estas políticas permiten formular varias preguntas acerca de la importancia de los gobiernos de centro-izquierda en el mejoramiento de la igualdad de género. Se necesitarán futuras investigaciones que establezcan qué factores influyen sobre el compromiso de los gobiernos a promover la igualdad de género y sobre la efectividad de las políticas estudiadas en este trabajo en la erradicación de la pobreza femenina en Chile y Uruguay.