

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CRISIS DE CUIDADO EN AMÉRICA LATINA: ALTERNATIVAS E INICIATIVAS

A. CONSIDERACIONES NORMATIVAS: LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA DESIGUALDAD FRENTE A LAS NECESIDADES DEL CUIDADO¹

Por las propias características sociodemográficas y de organización social de la región, es relevante que se incorpore el ámbito del “cuidado” en la discusión sobre protección social, con principios normativos que la orienten. La protección social debe, en primer lugar, promover mayor igualdad de accesos entre personas de distintos recursos requeridas de cuidados. Como segundo principio normativo se propone la universalidad de servicios y prestaciones, centrándose en las necesidades. El tercer y último principio normativo de la protección social frente al cuidado es la solidaridad entre generaciones. Todos estos principios deben encontrar formas de plasmar en los respectivos sistemas de protección social de los países, conforme a las mediaciones propias del perfil de riesgos, el lugar de las familias y las políticas, y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes.

En el cuidado se entrecruzan múltiples dimensiones esenciales del desarrollo, tales como los derechos humanos, la protección social, la desigualdad de género y socioeconómica. Contrasta con esta densidad, y su vasto reconocimiento en la literatura y en foros internacionales, la insuficiente atención prestada hasta hace poco por los distintos actores que intervienen en el bienestar. En efecto, la preocupación explícita por los problemas del cuidado en las agendas públicas de los gobiernos de América Latina es incipiente, si bien heterogénea entre países.

Pero además de su relativa novedad, y en parte por ello, la presencia de este tema es muchas veces leída desde la perspectiva de los problemas propios de las sociedades más desarrolladas, donde la temática está instalada hace tiempo. Los apartados anteriores procuraron mostrar que el problema del **cuidado** y del **trabajo no remunerado** en general, presenta en la región peculiaridades propias. Son estas peculiaridades, tanto demográficas como de organización social, las que configuran el “problema del cuidado” en la economía política del desarrollo.

Los marcos normativos de los países de la región, así como el abanico de programas sociales existentes relacionados con la protección de la infancia, la vejez y la

¹ En este acápite se entiende el cuidado sobre todo del modo que se abordó en el capítulo anterior, a saber, como atención a personas dependientes por razones de edad o de incapacidades específicas para la autodependencia.

dependencia, revelan una creciente concentración en la familia de los riesgos asociados al cuidado. Esto exacerba situaciones de vulnerabilidad de origen, y exacerba también la desigualdad en la distribución de riesgos y responsabilidades a partir de los contextos familiares, dado que distintas familias cuentan con distintos recursos para enfrentar sus situaciones internas de dependencia y cuidado. Ello afecta no sólo la salud de las familias, sino la sustentabilidad de los sistemas de protección social y la eficiencia de los mercados laborales.

Los desafíos, a partir del contexto que se ha descrito en los apartados anteriores, tienen que ver con la forma de salvaguardar la igualdad de acceso a los cuidados y su universalidad; y, junto con ello, con la manera de mejorar la calidad de este tipo de asistencia, garantizar su sostenibilidad a largo plazo en términos financieros y de recursos humanos, así como proteger y sostener a las personas que prestan esta ayuda (Sedmak y Parent, 2008). Todo ello está estrechamente relacionado con la solidaridad y con los sistemas de protección social, toda vez que el cuidado es uno de los aspectos de la vida humana en el que también se hacen evidentes las *desigualdades económicas, sociales y de género*.

Las desigualdades económicas segmentan el acceso vía mercado a servicios de cuidado en contextos de desprotección institucional pública (OIT-PNUD, 2009). Las desigualdades sociales implican brechas en redes de apoyo que faciliten el mantenimiento o mejora del bienestar material, físico y emocional (Guzmán, Huenchuan y Montes de Oca, 2003). Por último, las desigualdades de género tienen que ver con la sobrecarga femenina en las labores de ayuda y la barrera que representa la división sexual del trabajo de cuidado para el pleno desarrollo de las mujeres y de la sociedad en general (Carbonero Gamundí, 2007).

Una mirada rápida a los marcos legales de los países de la región² muestra avances heterogéneos. Varios países han plasmado constitucionalmente elementos relacionados con el tema, sobre todo en reformas recientes (el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia). Pero el avance más evidente se advierte en las legislaciones específicas de protección de los derechos de las personas de edad y de los niños (en Brasil, Costa Rica, la República Bolivariana de Venezuela, entre otros). Predomina en ellas una perspectiva asistencial, orientada fundamentalmente a las personas que carecen de recursos económicos, con coberturas limitadas y de alcance y extensión también reducidos.

Desde la perspectiva normativa de la protección social propuesta por la CEPAL (CEPAL, 2006a), el cuidado debe entenderse como un derecho asumido por la colectividad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado. De este modo, las respuestas públicas para la atención de esta demanda debieran ser concebidas como una extensión lógica del rol del Estado en la provisión de bienes públicos, lo que involucra ciertas obligaciones positivas entre las personas y los grupos que precisan esta ayuda y las que la brindan. Este es precisamente uno de los grandes desafíos en torno al cuidado: avanzar hacia su reconocimiento e inclusión positiva en las políticas públicas.

² Avances legales en la materia se consideran con mayor detalle en el acápite 5 de este capítulo.

Tal reconocimiento debe, a su vez, diferenciar entre las necesidades de las personas de edad y las de la infancia. Así, entre personas mayores debería garantizarse su acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades. También es preciso que dispongan de servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado. Otros aspectos que tendrían que considerarse son el acceso a los medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación, estímulo social y mental en un entorno humano y seguro, que respete sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En el caso de la infancia, el cuidado implica la protección para el bienestar y la promoción del desarrollo integral. Junto a ello, debe proveerse el acceso a servicios médicos y de rehabilitación que ayuden a mantener un nivel óptimo de salud, con especial énfasis en aquellos relacionados con la atención primaria de la salud y los cuidados preventivos. Asimismo, y debido a la peculiaridad de sus necesidades, también deben disponer de una protección especial y el aseguramiento para que se beneficien de cuidados que sustituyan la atención familiar, resguardando todos sus derechos y propiciando su bienestar físico, mental y emocional, entre otras áreas de trabajo.³

Por otra parte, y como se ha mencionado en el capítulo cuatro, debido a que en todas las sociedades todavía se transfiere a las mujeres el cuidado de los demás miembros de la familia, sin percibir remuneración alguna, hay que poner especial atención en cómo protegerlas (desde la política pública), para equilibrar la distribución de estas tareas y compatibilizar este desbalance con criterio de igualdad de género en la carga conjunta de trabajo.

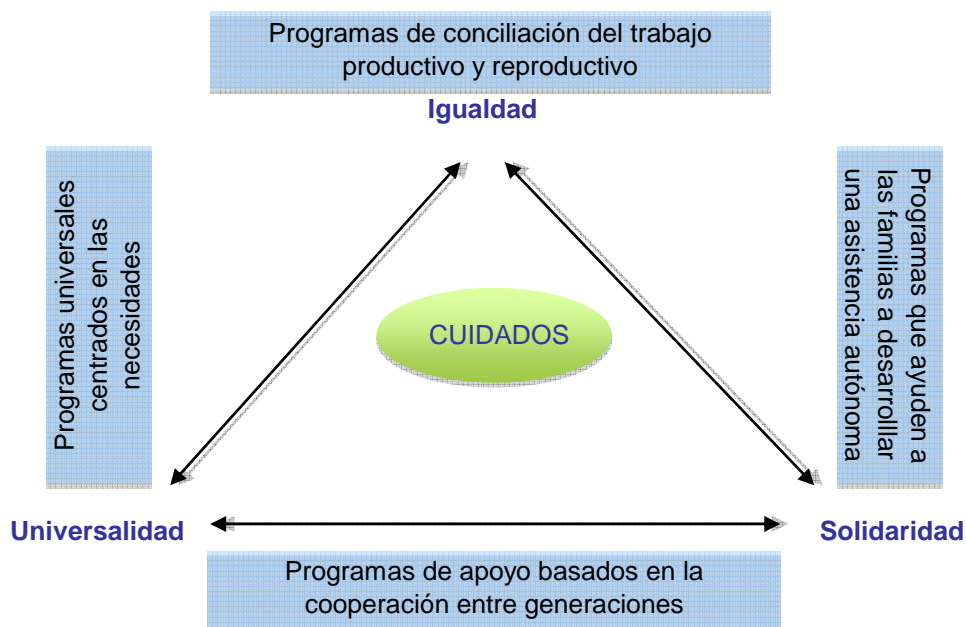
Por todo lo anterior, en la discusión sobre la protección social debe incorporarse el cuidado como preocupación medular y con principios normativos. Esto obliga a considerar como sujetos de políticas no sólo a las personas que precisan de asistencia en la agenda de las políticas públicas – niños, personas de edad y personas con dependencia– sino también a los actores del binomio necesidad-cuidado, particularmente las mujeres. La consideración de estas dimensiones constituiría un primer paso en la consolidación de un marco de protección social que responda efectivamente a una demanda que irá incrementándose en el transcurso del tiempo, en un escenario donde la posibilidad de atenderla es limitada por los cambios que enfrenta la sociedad actual.

Los vacíos en los sistemas de protección social frente al cuidado se hacen tanto más problemáticos si se consideran una suma de factores planteados en los capítulos precedentes, a saber: los cambios en la pirámide de edades y sus consecuencias en el perfil de riesgos futuros, la complejización de las familias, los cambios en el empleo y en el rol de la mujer, el aumento de población con incapacidades para mantener vidas autónomas, y los cambios culturales. *Todo ello interpela la normatividad de la*

3 Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (OACNUDH y UNICEF), *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del OACNUDH y el UNICEF, 2004; Comité de los Derechos del Niño, *Políticas públicas y derechos humanos del niño. Observaciones Generales*, Montevideo, 2007; Inter-Parliamentary Union and UNICEF, *Child protection. A handbook for parliamentarians*, Handbook for parliamentarians N° 7, Suiza, 2004.

protección social en relación a las dimensiones del cuidado. Al respecto, es posible distinguir al menos tres principios para guiar las reformas dirigidas a incorporar los cuidados como un nuevo pilar de la protección social (véase diagrama VI.1).

Diagrama VI.1
PRINCIPIOS NORMATIVOS PARA GUIAR LA INCORPORACIÓN DEL CUIDADO EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL

En primer lugar, la protección social debe promover mayor *igualdad* de accesos entre personas de distintos recursos requeridas de cuidados, a fin de revertir las desigualdades de origen, sobre todo familiar y social, en relación a dichos accesos y la calidad de los mismos. El valor de la igualdad, asimismo, debe aplicarse con criterio de género, lo que implica que las responsabilidades de asistencia deben distribuirse de manera más equitativa entre potenciales cuidadores y cuidadoras en las familias. Esta perspectiva de igualdad de género debe plasmar en políticas y programas que la promuevan en lugar de consagrar roles tradicionales al respecto. Esto implica involucrar tanto a los hombres como a las mujeres en las tareas de apoyo y permitir que ambos concilien la vida familiar y trabajos remunerados (CEPAL, 2007a).

El segundo principio normativo es la *universalidad* de los servicios, las prestaciones y los beneficios dirigidos a las personas que precisan asistencia y a las que prestan cuidados. Tal como lo ha planteado la CEPAL (2000), la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables. Esto significa que hay que ampliar progresivamente el horizonte de acción de los programas que se implementan, privilegiando las demandas

de las personas que requieren asistencia. En ello le cabe un rol activo al Estado como proveedor directo o indirecto de los servicios a quienes más lo requieren.

El tercer principio normativo de la protección social frente al cuidado es la *solidaridad* entre generaciones. Aunque en principio los servicios están destinados a las personas que los necesitan con urgencia en la vida cotidiana, de manera indirecta ofrecen seguridad a todos (Cotman, 2008). Las políticas y programas de cuidados deben prestar especial atención a todas las generaciones, a sus necesidades y expectativas, asegurándoles una plena inserción en la sociedad. Se requieren acciones integradas que involucren a todos los grupos etáreos, toda vez que del éxito de los jóvenes dependerá la habilidad de la sociedad a la hora de apoyar a las personas que dependen de la ayuda de los demás. También hay que prestar atención a la generación intermedia, que se ocupa tanto de los grupos más jóvenes como de las personas mayores (Špidla, 2008). Para ello son necesarias políticas especiales, que ofrezcan a todos los miembros de la familia una mejor protección. Una de las tareas del Estado en este sentido es ayudar a las personas a elegir si desean cuidar a sus familiares dependientes (niños, personas de edad y con dependencia) y ofrecerles protección y apoyo.

En definitiva, el ámbito del cuidado debe abordarse con criterios normativos de igualdad, universalidad y solidaridad como principios de los respectivos sistemas de protección social. Tales principios deben encontrar, empero, formas de plasmar conforme a las mediaciones propias del perfil de riesgos, el lugar de las familias y las políticas, y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes, tal como se plantea en el acápite siguiente.

B. CONSIDERACIONES ANALÍTICAS: RIESGO, REGÍMENES DE BIENESTAR Y EL LUGAR DE LA FAMILIA Y LAS POLÍTICAS

Un régimen de bienestar está constituido por la articulación entre Estado, mercados y familias. Cuando aparecen nuevos riesgos y el Estado no responde debidamente puede darse que las familias, las comunidades y/o los mercados sufran procesos adaptativos y absorban los riesgos, o bien que los riesgos sin cobertura se hagan más pesados sobre ciertos grupos sociales.

La versión secular de los regímenes de bienestar en América Latina presuponía hombres empleados y mujeres en el hogar cuidando de niños y adultos mayores. Tanto empírica como normativamente esta visión hoy está profundamente cuestionada. La crisis de cuidado no puede ser resuelta sin redistribuir la carga del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado y de cuidado. No basta con abogar por la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Lo anterior implica una serie combinada de avances desde el Estado y la política pública.

La articulación de Estado, mercados y familias constituye un régimen de bienestar (Esping Andersen 1990, 1999). En este marco, el Estado y las políticas sociales se encargan de las respuestas colectivas a la producción de riesgo social. De la misma manera que el accionar del Estado afecta la producción y distribución de riesgo y de las responsabilidades de cuidado, el cambio en las familias y el mercado afecta los dispositivos de protección social. Cuando aparecen nuevos riesgos y el Estado no responde debidamente, o bien las familias, las comunidades y/o los mercados sufren procesos adaptativos y absorben los riesgos, o bien los riesgos sin cobertura se hacen más pesados sobre ciertos grupos sociales.

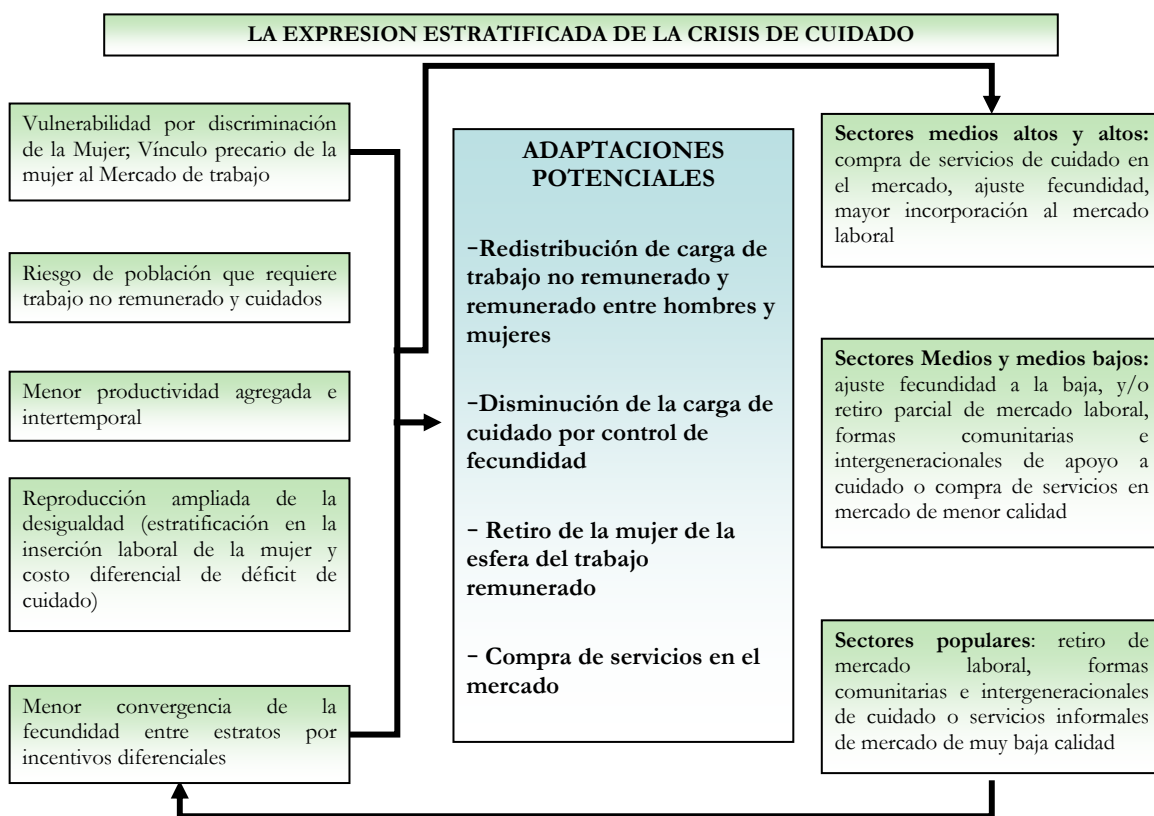
Para que las familias, las comunidades o los mercados tomen acciones y absorban riesgos, ciertas condiciones deben satisfacerse. Las familias deben tener recursos de adultos (que incluyen tiempo de los adultos), estabilidad y cooperación entre sus miembros. Las comunidades deben poseer formas básicas de reciprocidad y confianza que permita formas dinámicas de cooperación. Finalmente, los agentes del mercado deben percibir algún potencial beneficio asociado a proveer servicios de absorción de riesgo. Cuando estas condiciones no están dadas, aquellos riesgos a los que el Estado no dio respuesta no encontrarán respuestas en modalidades de adaptación de los mercados, las familias y las comunidades.

La versión secular de los regímenes de bienestar en América Latina presuponía hombres empleados y mujeres en el hogar cuidando de niños y adultos mayores. Tanto empírica como normativamente esta visión hoy está profundamente cuestionada. Los datos presentados en capítulos precedentes indican que en los últimos treinta años se ha dado

un gran alejamiento de esta versión de la familia y de los mercados laborales, que se expresa en: incremento de los hogares con jefatura femenina, incremento sostenido de los divorcios, más desempleo e informalidad dentro de la población masculina y marcado incremento de la tasa de participación y empleo femeninas en mercados de empleo, también más informales y precarios.

Todo lo anterior erosiona la consistencia entre estructura social y sistema de protección social. Con ello *adquieren un carácter central el tema del cuidado, la inequidad de género y la solidaridad intergeneracional*. En la medida en que las mujeres ingresan al mercado laboral, la población envejece y los arreglos familiares cambian, se tensionan los contratos de género y generación. Frente a estas dinámicas el Estado debe responder a preguntas claves respecto de cómo distribuye funciones y recursos públicos: ¿Quién sostiene la carga del cuidado, cómo las políticas ayudan a reconciliar trabajo y familia, y cómo los servicios e intervenciones del Estado enfrentan esos cambios?

Diagrama VI.2
RIESGOS Y MODALIDADES ADAPTATIVAS ESTRATIFICADAS ANTE LA CRISIS DE CUIDADO Y LA DOBLE DEMANDA DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO SOBRE LA MUJER



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuando los regímenes de bienestar se enfrentan a estos problemas, existen cuatro ámbitos de respuestas: soluciones de cuidado y protección desde el mercado, soluciones de

cuidado y protección provistas por el Estado, redistribución de la carga del cuidado y protección entre hombres y mujeres, y entre las distintas generaciones en las familias, y soluciones colectivas no estatales (tercer sector y formas comunitarias). En esta topografía compleja, sin embargo, las propias soluciones provistas por el Estado (políticas estatales vinculadas a la familia y la protección social), a su vez impactan las soluciones dentro de las familias, las del mercado y las acciones comunitarias. Tales políticas no son inocuas en la redistribución de las responsabilidades de cuidado y protección dentro de la familia, así como en la capacidad de las familias para proveer dicho cuidado y protección (véase el Diagrama VI.2).

En síntesis, el retiro de la mujer del mercado laboral en los sectores medios bajos y bajos, la disminución de la fecundidad (no por opción sino por incompatibilidad) en los sectores medios y altos, o el acceso a servicios baratos pero de muy mala calidad en los sectores bajos, no son modalidades deseables. Es claro también que para comprar servicios en el mercado o utilizar servicios del Estado se requiere de dinero –gasto del bolsillo en un caso e inversión estatal en el otro-. Lo que es más importante, estas respuestas y su frecuencia se encuentran cruzadas por la desigualdad y tienden a reproducirla.

América Latina se mueve lentamente en dirección al reconocimiento de estos problemas. La sociedad y el Estado se ven interpelados cada vez más con preguntas como las siguientes:

¿Cómo redistribuir y reconciliar para ambos sexos el trabajo remunerado con el no remunerado? ¿Cómo facilitar en lugar de obstaculizar la entrada de las mujeres en el mercado formal de trabajo? ¿Cómo redistribuir la carga del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres? ¿Qué acciones puede desarrollar el Estado para redistribuir colectivamente e inducir a un cambio privado en las labores no remuneradas? ¿Cómo enfrentar el doble desafío del cuidado que implica la presencia de niños y adultos mayores? ¿Cómo, en definitiva, construir un contrato inter-clases de género y generación que sea sustentable, justo y contribuya al combate de la exclusión y la desigualdad presente y futura?

No basta con abogar por la conciliación del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Hay que articular políticas de redistribución y articulación de las cargas de trabajo remunerado y no remunerado desde el Estado, desde las familias y desde el mercado. Para reconciliar actividades de cuidado y de trabajo remunerado, las estrategias que se adopten deben incluir fórmulas concretas que impliquen conciliación de trabajo remunerado y no remunerado no sólo para las mujeres, sino que para la sociedad en general. En otras palabras, *la crisis de cuidado no puede ser resuelta sin **redistribuir** la carga del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado y del cuidado*. Esto puede tener lugar dentro de los hogares, pero también puede hacerse e incentivarse desde acciones estatales regulatorias, fiscales y de provisión de servicios sociales.

La experiencia internacional, sobre todo de países avanzados con Estado de Bienestar, muestra que para moverse en esta dirección el Estado y la política pública tienen un

abanico de acciones que pueden combinarse con ponderación variable. Entre estas acciones destacan las siguientes:

- *El Estado provee servicios de cuidado en la forma de educación preescolar, tiempo extendido escolar y cuidado para adultos mayores.*
- *El Estado provee dinero a las familias reconociendo el costo de la reproducción social y para apoyar la adquisición de servicios en el mercado. Combate así el efecto de empobrecimiento y estratificación social regresiva de la maternidad.*
- *El Estado desarrolla regulaciones, incentivos materiales y presión cultural a favor de una nueva división sexual del trabajo dentro del hogar. Ello incluye control reproductivo en manos de la mujer y fuerte combate a la violencia doméstica.*
- *El Estado implementa incentivos y regulaciones para evitar discriminación de género en el mercado laboral y para permitir en hombres y mujeres una adecuada articulación entre demandas productivas y reproductivas.*
- *Regulaciones e incentivos para los empleadores a fin de compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado (horarios flexibles, centros de cuidado de niños a cargo de los empleadores, etc.).*
- *Normas legales que reconozcan diferentes formas y arreglos familiares, procurando reconocer y fortalecer la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo no remunerado, remunerado y de cuidado.*

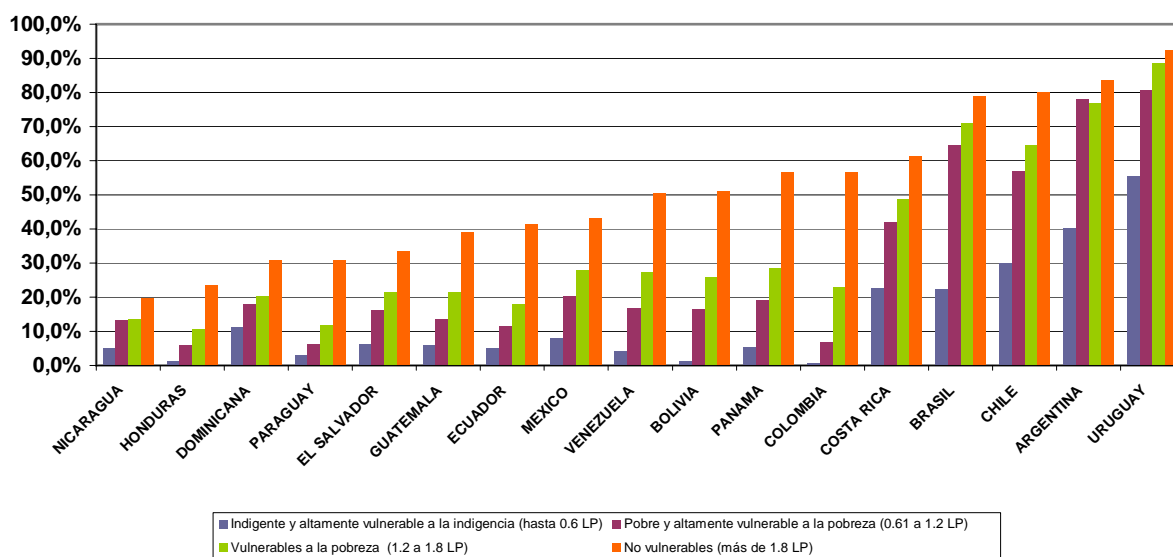
C. TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y FAMILIA: ¿EXISTE ESPACIO PARA UN NUEVO CONTRATO INTERGENERACIONAL Y SENSIBLE AL GÉNERO?

Los países de la región enfrentan una ecuación crucial, a saber, cómo proveer transferencias básicas en efectivo a los adultos mayores, y cómo, al mismo tiempo, promover mayores tasas de participación femenina e invertir en capital humano para las nuevas generaciones. En algunos países empieza a tomar cuerpo la idea de que una garantía básica para los adultos mayores puede ser tanto fiscalmente prudente como socialmente deseable si, simultáneamente, se limitan los subsidios para los jubilados más privilegiados. La otra cara del pacto intergeneracional refiere a la cantidad de dinero que una sociedad está dispuesta a pagar para apoyar el papel de las familias y especialmente de las mujeres al proveer cuidado, capital humano y protección a los niños, discapacitados y adultos mayores.

A medida que la población envejece, la orientación generacional del gasto social se vuelve un tema ineludible. El gasto en seguridad social, a partir de los costos de las pensiones y la salud, puede alcanzar niveles tan elevados que no dejen espacio para el gasto en servicios orientados al ámbito reproductivo de la sociedad, que involucra a mujeres y niños. Y esto puede suceder sin que dicho gasto logre coberturas adecuadas de la población adulta mayor.

Gráfico VI.1

PORCENTAJE DE HOGARES CON ALGÚN MIEMBRO DE 65 O MÁS AÑOS QUE RECIBEN JUBILACIÓN O PENSIÓN SEGÚN NIVELES DE INGRESOS (EXPRESADOS EN MÚLTIPLOS DE LA LÍNEA DE POBREZA 2006-2007)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los países de la región enfrentan una ecuación crucial, a saber, cómo proveer transferencias monetarias básicas a los adultos mayores que ya no pueden trabajar o conseguir un trabajo y cómo, al mismo tiempo, incrementar tasas de participación femenina e invertir en educación para mejorar el acceso futuro al bienestar por parte de las nuevas generaciones. Asimismo, dada la mayor proporción de mujeres en las edades más avanzadas y la ausencia de carreras laborales que les permitan acceder a una jubilación, es necesario diseñar sistemas de pensiones que, o bien reconozcan el costo de continuidad y calidad de sus empleos por ser quienes sostienen la carga no remunerada del trabajo, o bien desvinculen una proporción importante de la pensión futura del vínculo formal en el mercado laboral.

Un sistema puramente contributivo de reparto es, en este sentido, insostenible y excluyente. Puede llevar a cargar a toda la población con el financiamiento de una baja proporción de trabajadores del pasado que lograron trayectorias laborales estables en el sector formal. Implica también, a la larga, sostener con finanzas públicas los déficits que dicha seguridad social contributiva y estratificada pueda generar. Por su parte, la privatización de la seguridad social, de mantenerse la ausencia de subsidio desde el Estado a dichos regímenes, soluciona el problema del déficit y promete mejorar las prestaciones de los efectivamente incluidos. Pero profundiza la exclusión de buena parte de los futuros adultos mayores (Mesa Lago, 2009).

Los países de América Latina han recorrido los dos caminos y sus combinaciones (regímenes contributivos de reparto y modelos de capitalización individual de administración privada). Actualmente, el debate sobre sistemas no contributivos de pensión uniforme de base universal o focalizados se ha vuelto parte de una agenda reconocida para el nuevo siglo (Filgueira et al 2008; CEPAL, 2006a, Tanzi, 2009). Con ello no se pretende afirmar que dichos sistemas o instrumentos solucionan el problema del reemplazo de los ingresos de los trabajadores en la vida activa. No es esa su función. Su propósito es garantizar un nivel básico de renta en forma fiscalmente sustentable e inter-generacionalmente justa.

En Chile, Uruguay, Bolivia, Brasil y Argentina (a nivel provincial y nacional) así como México (Distrito Federal) los gobiernos empiezan a considerar que una garantía básica para los adultos mayores puede ser tanto fiscalmente prudente como socialmente deseable si, simultáneamente, se suprimen o limitan los subsidios para los jubilados y pensionistas (generalmente hombres) más privilegiados.

La otra cara del pacto intergeneracional refiere a la cantidad de dinero que una sociedad está dispuesta a pagar para apoyar el papel de las familias y especialmente de las mujeres al proveer cuidado, capital humano y protección a los niños, discapacitados y a los adultos mayores. El Estado latinoamericano daba por sentado, secularmente, que dicho pago se recibía en la forma de salario familiar a los hombres vía el mercado laboral (formal) que luego era redistribuido familiarmente. A su vez el Estado se hacía presente si este salario familiar se interrumpía por muerte, enfermedad o discapacidad del hombre. Estos supuestos implicaban que la mujer carecía de ingresos autónomos, lo cual la colocaba y coloca aún en situación de dependencia del hombre, con el agravante de que

ante el quiebre del vínculo, la mujer es quien casi siempre asume la plena responsabilidad de cuidado de los hijos y las hijas. Esto conlleva a que el control del dinero recaiga sobre quien finalmente no se hace responsable de la carga de dependientes.

Recuadro VI.1

PLAN DE EQUIDAD EN URUGUAY Y SU VISIÓN INTEGRAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En Uruguay, el programa PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) fue diseñado e implementado en el año 2005 para abordar problemas no necesariamente asociados con el desempleo. Además del Ingreso Ciudadano (transferencia mensual a familias que calificaran para el beneficio), PANES incluyó otros componentes. Entre ellos, empleo temporal (Trabajo por Uruguay), nutrición, servicio de emergencia, educación en contexto crítico y techo para los sin hogar. El PANES adoptó el discurso del derecho a la inclusión y fue un programa temporal, reemplazado en el 2007 por el Plan de Equidad que implicó la reforma del sistema de asignaciones familiares, y pasó a cubrir y expandir la cobertura de los destinatarios del PANES (cubrirá a casi el 50% de los menores del país), con una transferencia monetaria superior a las anteriores asignaciones familiares. El Plan de Equidad se planteó como la política con mayor grado de articulación sobre derechos sociales universales. Reemplazó al PANES, pero aun así combina alguno de sus componentes asistencialistas y de corto plazo con un esfuerzo por reconstruir y modernizar el Estado social.

El Plan de Equidad incluye medidas que podrían producir un impacto considerable en la reducción de la desigualdad. Entre ellas destacan: un sistema de asignaciones familiares, no contributivas, que incluye al 100% de las familias con niños menores viviendo por debajo de la línea de pobreza; una expansión sustancial de la educación inicial; la extensión de los beneficios a la hora del retiro; y una serie de acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, incluyendo una fuerte inversión en primaria, mediante el Plan Ceibal que dota a cada niño de las escuelas públicas de un computador portátil. El diseño de este plan responde a una estrategia de universalismo básico y extensión y mejora de la calidad de la protección social no contributiva, reconociendo que la crisis del cuidado y los dilemas del envejecimiento no se solucionan en forma defensiva sino proactiva: invirtiendo en la integración social y en las capacidades de las generaciones futuras.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Como ya se ha visto, los costos económicos de la reproducción biológica y social de un país recaen desproporcionadamente sobre las mujeres en general y sobre los sectores más pobres. Asimismo, la evidencia presentada en los tres primeros capítulos de esta publicación es elocuente respecto de los vacíos en políticas que den cuenta de las distintas formas de vulnerabilidad y cómo se redoblan con los cambios de género y generación. La pobreza se ve reforzada por una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, producto de altas desigualdades de origen, baja carga impositiva, restringida capacidad redistributiva de los estados sociales y mercados laborales que refuerzan las desigualdades de origen de clase, género y edad.

Frente a ello, las transferencias en efectivo y los sistemas reformados de asignaciones familiares se han convertido en instrumentos que llevan al debate público una mayor preocupación por el rol del Estado en la nivelación del campo de juego. También se han convertido en un instrumento del sistema de protección social (ver capítulo 2). *Pero es importante no confundir el instrumento puntual con el sistema mismo.* Pues si bien estos programas han captado buena parte de la atención técnica, académica y de la opinión

pública, representan siempre menos del 1% del PIB y, en general, constituyen no más del 10% del gasto social en los países latinoamericanos (ver capítulo 2).

D. SERVICIOS Y FAMILIAS: ESTRATEGIAS COLECTIVAS PARA REDISTRIBUIR LA CARGA DEL CUIDADO

El rol tradicional del Estado asociado al cuidado ha tendido a dirigirse a poblaciones con características específicas y a no ser universales. La lógica del apoyo a través de programas públicos supone, históricamente, la presencia en el hogar de cuidadores con tiempo disponible, especialmente mujeres. En años recientes se observan avances dispersos y con baja cobertura en torno a la ampliación de la educación inicial (niños de 0 a 5 años) y la extensión de la jornada escolar. Sin embargo, los servicios para las personas de edad siguen teniendo un claro sesgo asistencial, y el acceso a las prestaciones depende más de los recursos de las personas mayores que de las necesidades que presentan.

La mayoría de programas públicos para la niñez y las personas de edad no son universales y se dirigen a poblaciones con rasgos específicos. Tanto en niños como en personas de edad el foco se concentra en la salud física y la prevención de enfermedades, por una parte, y la alimentación y la nutrición por la otra. Para los niños se agrega el acceso y la permanencia en la educación formal, mientras que en personas mayores se incluyen estrategias que procuran conservar la autonomía funcional.

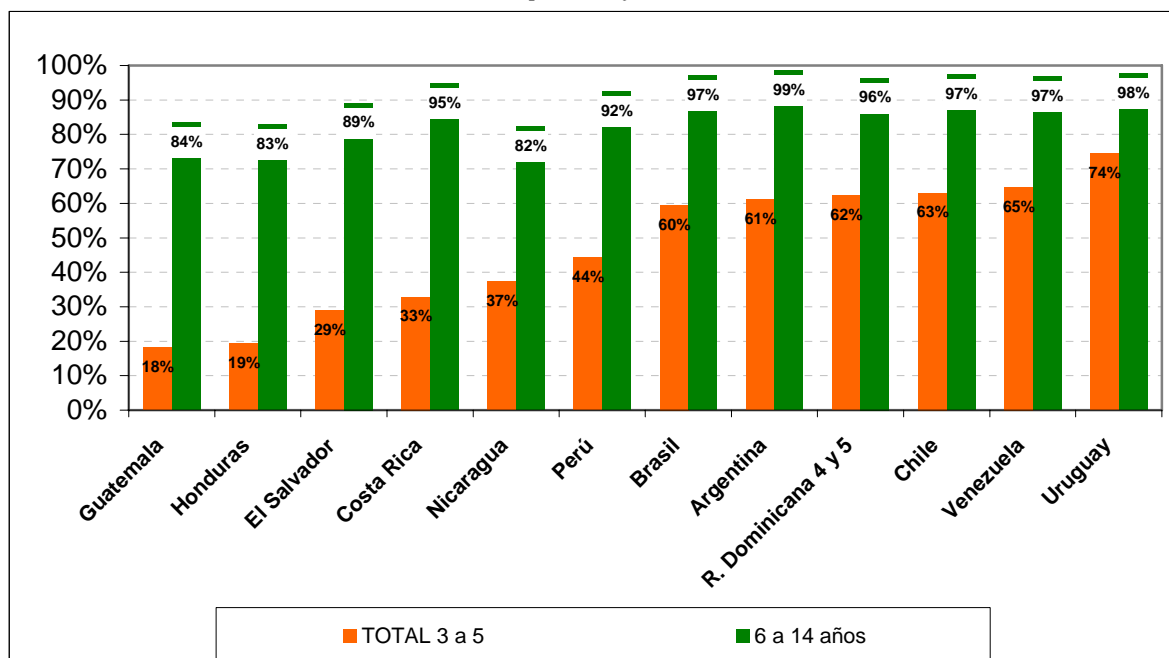
En la lógica del cuidado, las cortas jornadas diarias en la escuela y la exclusión del sistema de niños menores de seis años planteó siempre un enorme vacío del Estado y la política pública. Suponía la presencia en el hogar de cuidadores con pleno tiempo disponible, fuera del mercado laboral, sobre todo mujeres, para asumir tareas complementarias para los más pequeños y para el resto fuera de la jornada escolar. Tal supuesto soslayaba la situación real de los hogares en términos de asimetrías en roles de género y conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado en las mujeres.

Pese a los notables avances, los servicios de cuidado infantil siguen siendo dispersos y de baja cobertura. En la mayoría de los países, la principal oferta en jornada extendida y de mejor calidad es privada y su cobertura depende de la capacidad de pago de las familias, con la consiguiente segmentación. Además, la tasa de asistencia a los programas de cuidado y educación preescolar es más elevada en las zonas urbanas. Este es un factor de reproducción de la desigualdad debido a que, tal como muestra la profusa evidencia empírica internacional, los niños de medios sociales más desfavorecidos son quienes más necesitan programas de educación temprana (OIT/PNUD, 2009).

En años recientes, las políticas de ampliación de programas educativos han ganado espacio en la agenda pública en varios países de la región. Perú, Uruguay, Costa Rica y los países del Caribe han hecho importantes avances en educación pre-escolar (de 0 a 5 años). Sin embargo, aun resta mucho camino para que la educación en la primera infancia

y la educación inicial se transformen en piezas fundamentales para la redistribución de bienestar, cargas y responsabilidades entre géneros y generaciones. Como muestra el gráfico VI.2, la cobertura pre-escolar es todavía insuficiente, representando dos tercios de la asistencia a primaria en aquellos países con mayor cobertura (con la única excepción de Uruguay que alcanza un 74%), y ubicándose entre una quinta parte y menos de la mitad de los niños que asisten a primaria en los países restantes.

Gráfico VI.2
COBERTURA DE ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA (3 A 5 AÑOS) Y
PRIMARIA Y MEDIA BÁSICA (6 A 14 AÑOS) EN PAÍSES SELECCIONADOS, ALREDEDOR
DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL tabulaciones especiales en base a las encuestas de hogares de los respectivos países.

En otros países, como Chile, Colombia y Uruguay, se han hecho esfuerzos importantes de extensión de la jornada escolar, al menos para la primaria (y también secundaria en el caso de Chile). Hace años que la investigación internacional ha demostrado que una jornada más extendida crea condiciones en la escuela que potencian los procesos pedagógicos. Pero la jornada extendida también trae externalidades positivas para las familias, aliviando la preocupación por el cuidado extraescolar, incluyendo la alimentación y facilitando la incorporación de las madres al mercado laboral. La permanencia de los niños y niñas en la escuela durante más tiempo permite disminuir las probabilidades de que se sometan a diversos tipos de riesgos externos que suelen afectar a los niños que dedican varias horas del día a la vida de calle, contribuyendo al mejoramiento de la vida familiar, al existir mayor seguridad y confianza en las actividades que realizan los hijos (CEPAL, 2009b).

Si por un lado deben considerarse los servicios para los más jóvenes, en la medida en que las sociedades envejecen, los servicios de cuidado para ancianos también adquieren una

importancia superlativa, considerando las realidades y las proyecciones de cambio en la pirámide de edades que se describieron en el capítulo precedente. Exceptuando los notables adelantos que han mostrado algunos países a partir de inicios de esta década, los servicios para las personas de edad tienen un claro sesgo asistencial y el acceso a las prestaciones depende más de los recursos de las personas mayores, que de las necesidades que presentan. Con frecuencia, los programas descansan en las familias y en el aporte del voluntariado, dejando a merced del mercado informal la prestación de determinados servicios que, en general, no cuentan con recursos suficientes para asumir esta tarea. Incluso en los países con presencia de instituciones gubernamentales en la provisión de servicios específicos — como centros de día, residencias públicas de largas estadía, y otro tipo de infraestructura de cuidado —, al descentralizarse derivan en desequilibrios territoriales importantes. Solo algunos países han conseguido ampliar la oferta disponible y mejorar su calidad.

E. NORMATIVA EN TORNO A LA IGUALDAD DE GÉNERO, EL TRABAJO DE CUIDADOS Y LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA PROFESIONAL Y FAMILIAR

En la normativa laboral latinoamericana hay muchos ejemplos que ilustran la relación dialéctica entre una legislación igualitaria y una legislación protectora, entre acciones positivas en favor de la mujer y la integración de la igualdad en los ordenamientos constitucionales. El panorama legislativo en torno a la “conciliación” revela que la regulación del trabajo relativo a los cuidados (permisos parentales en el período postnatal y de lactancia, guarderías infantiles y asignaciones familiares) se concentran en las mujeres que se ocupan en el sector formal, al tiempo que perpetúa el supuesto de que los hombres adultos se desvinculan del cuidado de los miembros de la familia.

En América Latina es posible distinguir dos etapas diferenciadas en la legislación relativa a la mujer. La primera es contemporánea al surgimiento de los Estados de Bienestar y presenta para países como Argentina, Costa Rica y Uruguay un desarrollo similar en sus sistemas de seguridad social. Si bien estos países dictaron Códigos del Trabajo (excepto Costa Rica cuyo código del trabajo fue dictado en 1943), los tres sancionaron leyes laborales a partir de la década de los 40 considerando a la mujer como madre. Chile se ubica en un desarrollo intermedio, a pesar de que se encuentra dentro de los primeros países en términos de seguridad social. En este contexto, la figura paradigmática del trabajador asalariado fue la del hombre, y los beneficios de la seguridad social tendieron a distribuirse por mecanismos de chorreo a los otros miembros de la familia. Asimismo, la relación laboral típica era el trabajador regular, por tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad. Una segunda etapa es contemporánea al surgimiento de normas laborales en Ecuador y el Salvador, dictadas a partir de la década de los 60 (Pautassi, 2007).

Con la aplicación de políticas de mercado en la década de los noventa (comenzando por Chile en la década de los 80), en varios países latinoamericanos culminó la era de la regulación protectora del trabajo y el Estado redujo su facultad de intervención en el mercado laboral. Sin embargo, en forma paralela a la aplicación de medidas flexibilizadoras de cuño neoliberal y al aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores/ras, se fueron concretando una serie de acciones positivas que marcaron un avance hacia normas de igualdad en el mundo laboral.

En esta línea, las propuestas iniciales de políticas se redujeron a la legislación por la igualdad de oportunidades, educación para combatir prejuicios sexistas, la ampliación de redes de contención para las mujeres y la transferencia de beneficios de programas sociales focalizados en las mujeres que se encontraban en extrema pobreza. En términos concretos, estas políticas promovieron el aumento del empleo total de los países, a costa de su 'calidad' y sin diferenciar distintas categorías en la fuerza de trabajo (hombres, mujeres, adolescentes, entre otros). De este modo, no se produjo una reestructuración de instituciones a nivel medio, ni de políticas macro que facilitaran el acceso pleno de la mujer al mercado laboral. La maternidad pasó de ser una función social protegida por el Estado de Bienestar a ser una fuente de desventaja, al ser considerada como una causa de mayor costo laboral para los empleadores (Pautassi, 2007).

La normativa laboral latinoamericana abunda en ejemplos que ilustran la relación dialéctica entre una legislación igualitaria y una legislación protectora, entre acciones positivas en favor de la mujer y la integración de la igualdad en los ordenamientos constitucionales. Estas tensiones reflejan la falta de consensos legislativos respecto de la conciliación, ya que si bien se trata de una regulación que pretende promover la igualdad de oportunidades de géneros, culmina por distribuir derechos y responsabilidades en forma diferenciada para hombres y mujeres.

En particular, el panorama legislativo en torno a la "conciliación" muestra que la regulación del trabajo relativo a los cuidados (permisos parentales en el período postnatal y de lactancia, guarderías infantiles y asignaciones familiares) no sólo se concentran en las mujeres que se ocupan en el sector formal, sino que además supone hombres adultos desvinculados del trabajo de cuidado. En casi todos los países, la participación del padre en el cuidado de sus hijos/as no se encuentra ni suficientemente reconocido, ni estimulado para conciliar las responsabilidades familiares y laborales en cánones comparables con los de la madre⁴. De tal modo, no sólo se restringen los derechos que facilitan la conciliación de responsabilidades productivas y reproductivas para trabajadores de ambos sexos, sino que además se favorece la elegibilidad de trabajadores hombres por parte de los empleadores, por los menores costos que supondría su contratación. La legislación laboral analizada refuerza, así, un modelo de responsabilidades en que el hombre se consolida como proveedor de recursos económicos y la mujer como responsable del cuidado familiar (Pautassi et al, 2004).

⁴ Ni siquiera en aquellos derechos plausibles de ser equiparados, como las licencias y la disponibilidad de guarderías en el lugar de trabajo.

Varios países latinoamericanos han suscrito e incorporado el principio de igualdad de trato en sus textos constitucionales. Como puede apreciarse en el cuadro VI.1, algunos de estos principios se encuentran estipulados en los códigos del trabajo y otros han dado forma a iniciativas tendientes a transversalizar los temas de género en las instituciones del Estado, como por ejemplo: el Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en el Mundo Laboral en Argentina, la Agenda de Género (2006-2010) y el Plan de Igualdad de Oportunidades (2000-2010) en Chile, la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (2007-2017) en Costa Rica, la prioridad constitucional otorgada a la mujer jefa de hogar en Colombia, el Plan Nacional de Equidad de Género en República Dominicana, el Plan Nacional de igualdad de oportunidades y derechos (2007-2011) en Uruguay (CEPAL, 2007a y Pautassi, 2007).

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PLANES NACIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

País	Legislación	Normativa	Planes nacionales de igualdad de oportunidades
Argentina	Plan de igualdad entre hombres y mujeres		
Chile	Código del Trabajo	Art.2 Art.13	No discriminación como principio general: “son contrarios a los principios de las leyes laborales actos de discriminación” Habilita a la mujer casada de cualquier edad al ejercicio de un empleo o profesión
	Ley 19.591 de 1998	Reforma Código del Trabajo	Elimina la discriminación laboral por edad y estado civil, estableciendo sanciones para aquellos empleadores que exijan requisitos de edad y apariencia física para acceder a un empleo.
	2006		Código de Buenas Prácticas Laborales sobre no discriminación para la administración central del Estado
Costa Rica	Código de Trabajo	Art.1	Norma protectora y antidiscriminatoria al trabajo femenino junto al de los menores de edad
		Art.87	Prohíbe trabajos pesados o insalubres para las mujeres
		Ley 8.107 2001	Todos los trabajadores que desempeñen una igual labor gozarán de los mismos derechos, igual jornada laboral, una misma remuneración, sin discriminación alguna por edad, etnia, género o religión
		Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer	Ley 7.142 de 1990, Art.39
		Art.41	Ningún puesto vacante, en el sector público,
			Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (2007-2017)

	Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género	Art.46	podrá ser anunciado sólo para un determinado sexo	
	Directriz presidencial N° 10	Decreto 29.221-MTSS	Igualdad entre los salarios percibidos por hombres y mujeres en la medida que el trabajo y la capacitación sean iguales	
		2003	Promueve la aplicación de la legislación laboral, para minimizar la inequidad en el trabajo entre hombres y mujeres	
			Faculta a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo a atender con prioridad todo trámite, atención e investigación de denuncias y de casos de discriminación	
República Dominicana	Plan Nacional de Equidad de Género			
Uruguay	Ley 16.045 de 1989	Art.3	Prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral	Plan Nacional de igualdad de oportunidades y derechos (2007-2011)
		Art.6	Discriminación de carácter compensatorio orientada a promover la igualdad de oportunidades y trato para ambos sexos en situaciones concretas de desigualdad, no se encuentra comprendida en la prohibición a que hace referencia el artículo 1° de la ley	
	Decreto reglamentario de la ley 16.045	Art.4	El estado y particularmente los medios de enseñanza, realizarán campañas educativas de sensibilización sobre los problemas que afectan a las trabajadoras	
			Será ilegítima cualquier limitación o condicionamiento de la permanencia en el cargo o empleo, así como cualquier suspensión o despido discriminatorios	

Fuente: CEPAL sobre la base de Pautassi (2007) y CEPAL (2007a).

Pese a lo anterior, es fundamental comprender la interrelación de estos principios en los códigos de trabajo y demás reglamentaciones especiales⁵, ya que en casi todos los países se observan contradicciones entre disposiciones igualitarias y otras que redundan en la permanencia de obstáculos para alcanzar la igualdad de género. En algunos casos se trata de iniciativas que pueden carecer de un marco legislativo general y que intervienen sólo a nivel institucional, o que circunscriben el tema de género a algún sector particular.

La protección de la maternidad ha sido una constante en la legislación interna de los países de la región con diversos grados de estructuración. Tradicionalmente la protección de la maternidad abarcó dos ámbitos: de una parte salvaguarda la salud de la trabajadora

⁵ Sería interesante indagar en el futuro, cómo aplican los tribunales internos las disposiciones igualitarias y cómo ha evolucionado la jurisprudencia al respecto. Para un primer análisis puede consultarse Motta y Sáez (2008)

embarazada y del recién nacido; y de otra, resguarda el puesto de trabajo durante el embarazo y en un período posterior al nacimiento frente a posibles arbitrariedades del empleador.

La protección del período de embarazo se consolida mediante la reglamentación de licencias por maternidad, que en todos los casos se inician obligatoriamente con anterioridad a la fecha probable de parto. Una vez pasado el período de gestación y alumbramiento, las disposiciones legales apuntan a facilitarle a las mujeres el cuidado de los niños recién nacidos. Dos fenómenos interesantes se observan al analizar la legislación. En primer lugar, las medidas se concentran en el período de gestación, alumbramiento y lactancia y son escasas las normas referidas al cuidado de los niños en otras etapas del ciclo de vida. En segundo lugar, las disposiciones se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres, asumiendo su doble función de madre y trabajadora y casi nunca a los hombres (Pautassi et al., 2004).

El “fuero maternal”– se encuentra presente en todos los países latinoamericanos, aunque muestra particularidades en los distintos países en relación a su duración, sus condiciones de aplicabilidad y las sanciones correspondientes cuando este derecho es vulnerado por la parte empleadora.

Una norma que no se encuentra en todas las legislaciones revisadas, prohíbe la realización de trabajos que puedan poner en riesgo la salud de la mujer o del bebé en gestación. El resguardo de la salud de la trabajadora embarazada considera no sólo condiciones materiales del trabajo, como puede ser la manipulación de materiales peligrosos para la salud, sino también aspectos organizativos como la duración de la jornada, el ritmo de trabajo, el trabajo nocturno, las posturas que puedan resultar incómodas o perjudiciales para el embarazo y otras situaciones similares. De ahí que la protección de la maternidad, desde esta óptica, implique para el empleador una obligación preventiva, que en su caso puede traducirse en el traslado de la trabajadora a otro puesto de trabajo sin rebaja de sueldo, como establecen algunas de las legislaciones analizadas (Marco, 2009). Excepción importante a estas normas protectoras se encuentran en la regulación sobre el servicio doméstico –una de las ramas de actividad principal de las mujeres pobres en América Latina (Pautassi et al., 2004).

Cuadro VI.2
AMERICA LATINA (9 PAISES): FUERO MATERNAL Y PATERNAL EN LAS
LEGISLACIONES NACIONALES

País	Fuero maternal	Fuero paternal	Especificaciones
Argentina	Fuero maternal de 7 meses y medio anteriores y posteriores al parto		
Bolivia	Fuero maternal y paternal durante el embarazo y hasta un año del nacimiento		Tratamiento para la madre acorde con estado de gestación en lugar de trabajo sin afectar nivel salarial ni ubicación laboral
Chile	Durante el embarazo y hasta un año de terminado el post natal	Fuero paternal cuando trabajador este gozando de postnatal por muerte de la madre	Se prohíbe petición de test de embarazo y se dispone traslado de puesto de trabajo si perjudica la salud de la madre.
Colombia	Durante el embarazo y los tres meses posteriores al parto		
Costa Rica	Hasta el fin de la lactancia		No se especifica duración
Ecuador	Hasta finalización de la licencia por maternidad, equivalente a un año		
El Salvador	Hasta que concluya el período post natal		
Uruguay	Hasta que concluya el período post natal, sin especificar duración		
Venezuela	Durante el embarazo y hasta 1 año después del parto y durante el año posterior a la adopción	Para el padre hasta un año después del nacimiento sea padre biológico o adoptante de un menor de 3 años	Se prohíbe petición de test de embarazo (art. 381 de LOT; Ley de Igualdad de Oportunidades) y se dispone traslado de puesto de trabajo si perjudica la salud de la madre

Fuente: CEPAL en base a Marco (2009); Pautassi (2007) y legislaciones nacionales.

F. LAS NUEVAS FORMAS DE FAMILIA: ENTRE LA NEGACIÓN Y LOS RECONOCIMIENTOS

Interrogar qué constituye una familia y qué formas de familia merecen reconocimiento legal y protección social es muy importante cuando nos preguntamos por el cuidado y la corresponsabilidad de género. En este sentido, la brecha entre realidad y norma impide abordar la crisis de cuidado, al soslayar o debilitar las modalidades verdaderas -no las imaginadas- donde los seres humanos coordinan grupalmente sus necesidades y capacidades.

Ninguna de las posibles respuestas presentadas en las líneas anteriores aborda el tema de qué es una familia y qué formas de familia merecen protección social y reconocimiento legal. Este es un tema de particular importancia cuando nos interrogamos sobre la economía del cuidado y sobre la corresponsabilidad de género.

Los hogares son las unidades donde los dependientes son cuidados y los adultos desarrollan tareas no remuneradas para el cuidado de otros. La familia o las familias que componen estos hogares son variadas y no se restringen al modelo “tradicional”, de padre y madre casados, con hombre asalariado y madre ama de casa. Hogares monoparentales, familias ensambladas, parejas homosexuales, hogares multi-generacionales, hogares biparentales en unión libre con dos perceptores de ingreso y otras muy diversas formas concretas forman parte de los espacios reales donde los adultos cuidan a niños, adultos mayores y adultos no valentes, y trabajan sin remuneración en aras del bienestar de todos los miembros de la familia. Sin embargo, en muchos países la legislación no confiere a esta diversidad de arreglos los mismos derechos, protecciones y responsabilidades mutuas, debilitando y precarizando buena parte de las familias. La razón por la cual estas formas se han expandido y se seguirán expandiendo no es porque con ello se beneficien de una legislación que las protege e induce. Por el contrario, ellas han crecido en contextos que las excluyen cultural, legal y materialmente. *Este desacople entre realidad y norma conspira contra cualquier solución de la crisis de cuidado, al desechar o debilitar las modalidades verdaderas, no las imaginadas como modelo único, donde los seres humanos unen sus necesidades y capacidades.*

Los vacíos legales y de protección efectiva no sólo pesan sobre las familias, sino también sobre su disolución. La separación o el divorcio de parejas con hijos, tan extendida en la región, enfrenta una legislación atrasada o carente de fiscalización adecuada para obligar a los adultos involucrados en el sustento material de la descendencia. Urge aquí equiparar responsabilidades de los adultos ante la separación, con sus hijos o dependientes, provengan estos de una unión libre, adopción o matrimonio formal. Otro vacío se refiere a la situación con niños nacidos en un hogar monoparental. Todo esto obliga al pleno reconocimiento de las diferentes formas reales de familia.