

SÓLO PARA PARTICIPANTES
Fecha: 17 y 18 de junio de
2002

ORIGINAL: ESPAÑOL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL
Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM

**Reunión de Expertos sobre el impacto de género
del sistema de pensiones de Chile**

Santiago de Chile, 17 y 18 de junio de 2002

**Viejas y nuevas tendencias en la ciudadanía social de las
mujeres chilenas
Análisis de la evolución de derechos y beneficios
previsionales
(Documento de trabajo)**

Este documento ha sido preparado por Daniel M. Gimenez, Consultor de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	2
II. LAS NUEVAS CIUDADANAS: LA ADQUISICIÓN DE DERECHOS SOCIALES	7
A.Hacia una estructura moderna de cuidado de la edad avanzada	7
B. El proceso de adquisición de derechos: ¿lento y engorroso?	11
C.El formato patriarcal de la ciudadanía social de las mujeres	13
D.Implicancias de género: ¿qué tipo de ciudadanía social?	17
III. NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y NUEVA ESTRUCTURA SOCIETAL DEL CUIDADO: ¿NUEVA CIUDADANÍA SOCIAL PARA LAS MUJERES?	20
A.Las reformas, la crisis y la nueva estructura societal del cuidado	20
B. El nuevo sistema previsional y los derechos sociales de las mujeres	22
C.¿Modernización o tradicionalismo? El conservadurismo de los nuevos sistemas de pensiones	25
V. CONCLUSIONES: ALGUNAS OPCIONES DE POLÍTICA	27
A.Hacia una ciudadanía plena: anulando las brechas de ciudadanía	27
B. Equidad vs. ciudadanía social plena: ¿un dilema?	28
C.Evitando las consecuencias perversas	29
BIBLIOGRAFÍA	31

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es analizar el impacto de género de la reforma previsional implementada en Chile. Pero, lejos de centrarse en los aspectos que hasta ahora han sido profusamente estudiados, como las incidencias del perfil demográfico femenino, del patrón de inserción en el mercado laboral o de las diferencias salariales en las pensiones de las mujeres (véanse Arenas y Montecinos, 1999, Arenas y Gana, 2001, Barrientos, 1998, Cox, 1999, Gana, 2002), este documento se centrará en un aspecto fundamental pero hasta ahora omitido en los análisis sobre la materia: la ciudadanía social. Se analizará, por tanto, cuáles son las características de género de los beneficios previsionales que hoy reciben las mujeres. Para eso, es necesario conocer las condiciones en las que las mujeres accedieron a la ciudadanía social y, más específicamente, a la seguridad social. Por tanto, el presente documento parte por una revisión desde una perspectiva de género de la primera modalidad de ciudadanía social que se instauró en Chile. La presente introducción aclarará la naturaleza de la ciudadanía social y, en términos más específicos, de los beneficios previsionales derivados de aquélla.

Los beneficios previsionales representan un mecanismo que las sociedades modernas han desarrollado para el cuidado indirecto de la vejez. El envejecimiento, como se sabe, es *un fenómeno biológico* que consiste en un continuo deterioro de las capacidades físicas a causa de enfermedades que impiden que los individuos lleven una vida cotidiana regular, como la habían vivido cuando aún disponían de la plenitud de sus facultades¹.

Todos estos cambios hacen del envejecimiento un fenómeno que no tiene únicamente, en términos individuales, manifestaciones biológicas, y, en términos sociales, demográficas. El constante deterioro de las condiciones biológicas trae consigo la exigencia de adaptación cognitiva y emocional a un entorno altamente cambiante. Un individuo que envejece, enfrentado a enfermedades, trastornos y pérdida de motricidad, teme que todo su esquema rutinario de vida se desmorone de un momento a otro. Empieza a padecer bajas de autoestima que muchas veces, junto al deterioro de algunas capacidades mentales, puede traducirse en la pérdida de habilidades psicosociales. Por lo tanto, el envejecimiento también es un *fenómeno psicológico*.

Además, el individuo que entra en la fase de envejecimiento debe enfrentarse a un sinnúmero de cambios que afectan su capacidad autónoma de subsistir en la sociedad, debido a que, entre otras cosas, con capacidades físicas deterioradas, se ven obligados a salir del mercado laboral. También debe enfrentar el estrechamiento de su horizonte social por la pérdida de los agentes sociales de su entorno inmediato (familiares o miembros de los grupos de pertenencia) y, en numerosas ocasiones, también la exclusión social, el abandono o el aislamiento por decisión propia. Sin ser capaz de generar ingresos económicos por cuenta propia, perdiendo muchas facultades biológicas y siendo cada vez más dependiente de los demás, el individuo que envejece se ve enfrentado a una mayor dependencia de los miembros cercanos del entorno. Por ende, el envejecimiento es también un *fenómeno social*.

En definitiva, el individuo que envejece deja de ser un sujeto totalmente activo y se convierte un miembro del grupo social cada vez más necesitado de atenciones y cuidado. Y esto, si bien se ha acentuado en las sociedades modernas debido a los avances científicos que han traído consigo una extensión del tiempo de vida, es un fenómeno común a toda forma de organización social. En rigor, toda sociedad debe enfrentar el envejecimiento de sus miembros y las necesidades de cuidado que este proceso trae consigo.

¹ La siguiente descripción está tomada de Tout (1989: Cap. 1), Benitez (1989) y Domínguez (1991).

En general, las sociedades resuelven las necesidades de cuidado a través de la especialización sistémica: uno o varios componentes de la sociedad desarrollan distintos mecanismos de cuidado de los ancianos. El primero y más tradicional en la historia humana ha sido la familia. Debido a la existencia de vínculos emocionales o, en muchas ocasiones, de convenciones sociales que así lo determinan, en toda forma de organización social conocida los miembros de la familia se han encargado de asistir a los ancianos. En la mayor parte de las sociedades simples, la familia, por lo común extendida o en forma de clan o tribu, ha sido el único sistema capaz de generar los mecanismos necesarios para cuidar de los individuos en proceso de envejecimiento.

Pero conforme las sociedades van adquiriendo mayor diferenciación interna, surgen nuevos subsistemas, que, a su vez, adquieren la capacidad de desarrollar las habilidades necesarias para atender a los ancianos. En la sociedad Occidental Medieval, por ejemplo, algunas órdenes religiosas se convirtieron en casas de acogida de ciertos ancianos (los de estamentos privilegiados). Esto implica la especialización de un nuevo componente de la sociedad en el cuidado. Este sistema, distinto a la familia y otros subsistemas, como el político o el económico, ha evolucionado, autonomizándose de las instituciones religiosas producto de la secularización, y todavía subsiste en las sociedades contemporáneas, pero en formas distintas, como hogares de ancianos sin fines de lucro. Genéricamente, este subsistema puede denominarse *sociedad civil* (conjunto de organizaciones no económicas y no políticas)².

Un tercer subsistema capaz de especializarse en el cuidado es el Estado. Operativamente, tiene los medios, la legitimidad y, en muchos casos, el imperativo de crear y administrar hogares estatales para acoger a personas de edad avanzada que no están en condiciones de recibir cuidado de parte de ninguno de los otros subsistemas. “Asilos Públicos” o “Casas públicas de acogida de ancianos” son términos que designan un mismo fenómeno: la especialización estatal en la prestación de servicios de cuidado de ancianos. La especialización estatal es un primer paso hacia la despersonalización del cuidado, es decir, a la anulación formal de vínculos emotivos entre cuidadores y cuidados. Esto ocurre en sociedades que adquieren alta complejidad y diferenciación interna.

Por último, está el mercado. Este sistema desarrolla mecanismos de intercambio monetario por servicios de cuidado. Para acceder a ellos, se requiere tener los recursos económicos necesarios. Su operativa es similar que la del Estado: cuando el mercado asume tareas de cuidado, éste se despersonaliza. La especialización de ambos, mercado y Estado, es un producto de la modernidad.

Cualquiera de estos subsistemas, de contar con los mecanismos necesarios, puede realizar labores de cuidado. En gran parte de las sociedades, se especializan unos más que otros. Pero en las sociedades actuales, altamente complejas y diferenciadas, las tareas del cuidado están relativamente distribuidas entre todos de acuerdo a criterios culturales, económicos o políticos.

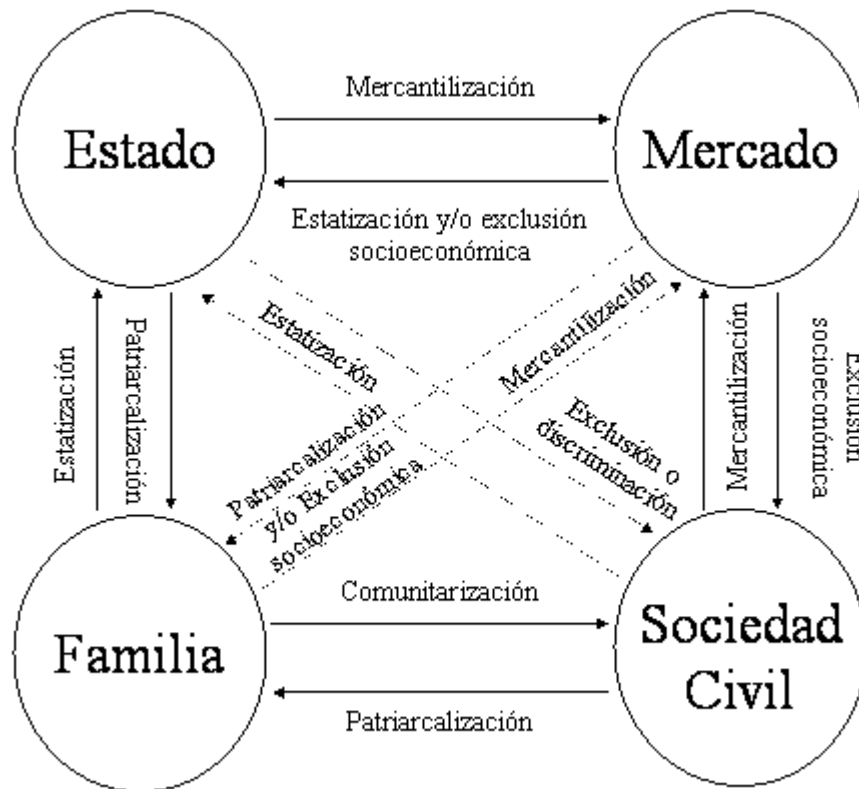
² Para gran parte de los teóricos de la sociedad civil, la familia es uno de sus principales componentes. Sin embargo, en esas teorías, que definen la sociedad civil como el conjunto de organizaciones voluntarias no ligadas al sistema económico o al político, omiten que la familia es, como lo han demostrado con contundencia la literatura feminista, una organización económica, que produce bienes y servicios, entre los cuales se encuentran, precisamente, los del cuidado. ¿Cómo, entonces, si la familia es, además de muchas otras cosas, una organización económica, puede ser uno de los principales núcleos de la sociedad civil, si ésta se define como el conjunto de organizaciones de ciudadanos que no buscan fines económicos o políticos? Por esta y otras razones, a diferencia del *main stream* teórico, familia y sociedad civil se tratarán como subsistemas distintos.

De hecho, las sociedades actuales deben enfrentar lo que Julia O'Connor (1996: 63 y ss.) ha denominado el *dilema del cuidado*: cuál de todos estos subsistemas debe especializarse en el otorgamiento de cuidado y en base a qué criterios³.

La mayoría de las sociedades resuelve este dilema de forma mixta, es decir, con la especialización simultánea de dos o más sistemas⁴. Cuando esto ocurre, constantemente el cuidado se va traspasando de un sistema a otro. Es más, existe una dinámica de relaciones y de intercambios entre todos ellos, que, cuando se estabilizan, conforman lo que podría denominarse una *estructura societal del cuidado*.

Las dinámicas de intercambio de responsabilidades del cuidado tienen características propias, dependiendo de los sistemas involucrados y de cuál de ellos recibe y cuál envía dichas responsabilidades (véase Gráfico 1). Por ejemplo, cuando el Estado se hace cargo del cuidado que antes le correspondía a la familia se produce una estatización; cuando lo hace el mercado, se produce una mercantilización, y así sucesivamente.

Gráfico 1. Estructura societal del cuidado: dinámicas de intercambio y formas de interrelación



³ Julio O'Connor, pecando de lo mismo que los teóricos de la sociedad civil, sólo distingue tres subsistemas de cuidado: el Estado, el mercado y la familia. Esta taxonomía es claramente insuficiente, debido a que en ella no caben organizaciones que, como las voluntarias, las financiadas por fundaciones o las dependientes de la estructura eclesíástica, no corresponden a ninguna de las tres instancias.

⁴ En general, históricamente no se conoce ninguna sociedad en la que la familia no haya desempeñado alguna función de cuidado. Por lo tanto, ésta siempre está comprendida en toda estructura societal del cuidado.

Este modelo tiene una característica adicional: puede explicar la distribución de cualquier tipo de cuidado, no sólo el de las personas de edad avanzada. Como se sabe, existen otros miembros de la sociedad que también requieren de atenciones especializadas por ser incapaces de subsistir autónomamente, a los cuales un grupo humano también les presta determinados servicios si no quiere desaparecer: los niños, los enfermos y los física y mentalmente incapacitados.

Ahora bien, hasta ahora se ha hablado de un tipo particular del cuidado, que, a primera vista, tiene poca relación con la ciudadanía social: el *cuidado directo*, que atiende necesidades físicas y biológicas de manera tal que, para prestar el servicio, se requiere una interacción directa cara a cara. Pero existe otra modalidad, el *cuidado indirecto*, que consiste en que alguno de estos subsistemas transfiere a los individuos los mecanismos para que ellos se generen por cuenta propia o sin mediar interacción cara a cara las atenciones requeridas⁵. Dentro de esta categoría se encuentran las pensiones de vejez, al igual que las limosnas u otras prestaciones asistenciales. Y, en términos sociológicos, la ciudadanía social consiste básicamente en el establecimiento del cuidado mixto o indirecto como un derecho que le corresponde a todos los miembros de la sociedad, y no algo que se recibe debido a que la tradición, la costumbre, la compulsión social o la vocación impulse al cuidador. Es decir, la posibilidad de recibir cuidado deja de ser algo contingente, que depende de múltiples factores que están fuera del alcance del individuo, y se instaura como algo estable, disponible por el sólo hecho de que los individuos forman parte de una comunidad dada. En definitiva, los derechos sociales resguardan al individuo frente a la contingencia de que requiera cuidado y no sea capaz de gestionárselo por cuenta propia. Cuando en un grupo humano dado se establecen los derechos sociales, la sociedad se ve obligada, para no entrar en crisis, a generar los beneficios o servicios de cuidado de los cuales los individuos son titulares por su condición de ciudadanos.

El *modus operandi* tradicional de la ciudadanía social ha sido la integración al mercado laboral. Es decir, un individuo se convierte en sujeto de derechos sociales cuando intercambia su fuerza de trabajo en el mercado. Detrás de esta operativa parece esconderse el supuesto de que los individuos que participan en el mercado laboral están más propensos al desgaste físico que quienes desempeñan otro tipo de actividades. Este, claro está, es un supuesto no neutral en términos de género, pues no considera a las labores no remuneradas del hogar como una forma de trabajo.

Ahí precisamente radica el vínculo principal entre las mujeres, el cuidado y la ciudadanía social. Históricamente, ellas se han especializado en la prestación de servicios de cuidado, ya sea en la familia o en los otros subsistemas. Por lo tanto, para las mujeres la ciudadanía social tiene una doble relación con el cuidado: son titulares de derechos sociales, es decir, la sociedad *debe* otorgarles servicios de cuidado, por ser ellas las que han otorgado, remuneradamente o no, según los caso, servicios de cuidado a otros. Por tanto, cómo una sociedad les entrega sus beneficios previsionales, cuando los tiene, es independiente de si existen diferencias entre la estructura del cuidado de la vejez y otra distinta en el ámbito —por ejemplo, en la educación parvularia— en el que ellas se han desempeñado durante su vida económicamente activa. Piénsese en el caso,

⁵ Existe un tercer tipo: el *cuidado mixto*, común en sociedades en las que, producto de la modernización, se ha tenido lugar un proceso de despersonalización. Por ejemplo, cuando por exigencias políticas o económicas un cuidador (educador de párvulo, enfermera, etc.) ofrece cuidados directos, pero sin mediar relaciones afectivas de por medio. En gran parte de las sociedades modernas, cuando las responsabilidades del cuidado salen de la familia (y en ciertas ocasiones, también de la sociedad civil), el cuidado adquiere características mixtas

demasiado hipotético por cierto, de un sistema totalmente público de educación y uno absolutamente privado de pensiones: los beneficios previsionales de las educadoras deben ser otorgados por la instancia que la sociedad, legítimamente o no, haya establecido como la especializada en la materia.

Por la doble relación de las mujeres con el cuidado, cosa que no ocurre con los hombres, pues ellos, de acuerdo a las formas más arcaicas pero aún vigentes de distribución sexual del trabajo, son sólo receptores de cuidado y no otorgadores, debido a esa doble relación, se decía, las formas históricas de institucionalización de la ciudadanía social no son neutrales en términos de género. En rigor, en toda sociedad moderna que ha reconocido derechos sociales, la ciudadanía ha tenido un formato distinto para las mujeres. Hasta donde los ejemplos históricos lo señalan, un cambio en la estructura societal de cuidado también trae consigo cambios en el formato de ciudadanía social de la mujeres. En lo que sigue del documento se analizará si esto último ha ocurrido en Chile —y de ser así, de qué forma— con las profundas modificaciones de la estructura societal del cuidado que tuvieron lugar en dos períodos: 1924 – 1952 y 1974 – 1981.

II. LAS NUEVAS CIUDADANAS: LA ADQUISICIÓN DE DERECHOS SOCIALES

A. Hacia una estructura moderna de cuidado de la edad avanzada

1924 marca un quiebre histórico en la sociedad chilena, pues fue una fecha sustancial para el desarrollo de la ciudadanía social. En ese año el gobierno de turno crea la Caja del Seguro Obrero Obligatorio (CSO), con lo cual el Estado no sólo se hace cargo de una de las tantas tareas de cuidado indirecto, como la protección socioeconómica de la vejez, sino que establece por primera vez, aun de manera muy imperfecta¹, que la recepción de determinados servicios sociales constituye un derecho de los trabajadores. Si bien con anterioridad se habían concedido beneficios sociales a algunos grupos organizados de la sociedad (el famoso “Derecho a Silla”, por ejemplo), siempre habían sido presentados como una concesión de los gobernantes y no como un derecho que les correspondiera a los receptores por su condición de miembros de la comunidad nacional.

La creación de la CSO fue el inicio de una escalada sustantiva de reconocimiento de nuevos titulares de derechos sociales². En 1925 se creó la Caja de Empleados Particulares (CEP)³. Durante gran parte de la década del 30, se instauraron nuevos y más beneficios sociales administrados por las nuevas instituciones de seguridad social, no sólo para los que estaban asegurados, sino también para aquellos que no participaban directamente en el mercado laboral. Entre 1952 y 1953, con la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) y del Servicio de Seguro Social (SSS), se llevó a cabo una importante reforma no estructural del sistema de seguro social, que, entre muchas otras cosas, apuntaba hacia la universalización progresiva de los beneficios sociales; esto es, apuntaba hacia la inclusión de toda la sociedad en la categoría de ciudadanos con plenos derechos sociales.

Como se sabe hoy, dicho intento no amplió en el corto o mediano plazo la cobertura del sistema más allá de las clases medias urbanas y los sectores asalariados organizados, que ya estaban insertos en la estructura económica moderna, en la ciudadanía social, y, en calidad de protagonistas junto al Estado y a los empresarios, en el profundo proceso de modernización que se había iniciado en los años 20 y 30. Es más, actualmente se plantea que todos esos beneficios no tuvieron el efecto redistributivo que buscaban, efecto que era uno de los tantos objetivos, quizás el principal, de la política social de la época⁴.

¹ La Constitución de 1925 reconoce tímidamente los Derechos Sociales. El Código del Trabajo de 1931 es más enérgico en la materia.

² La siguiente descripción está tomada de Arellano (1985) y Schkolnick (1991).

³ Si bien ya operaba desde antes, el Código chileno del Trabajo de 1931 establecía una estricta separación, propia de regímenes de bienestar de países de cultura católica, entre *empleados* (dependientes laborales de “cuello blanco”) y *obreros* (dependientes laborales de “cuello azul”), que se mantuvo hasta las reformas de 1974. Como ocurre en todos los regímenes de bienestar en los que operan distinciones de acuerdo a la pertenencia a segmentos ocupacionales, aquella separación se materializó en la creación de dos cajas previsionales separadas (la CSO y la CEP), cada una de las cuales ofrecía distintos servicios y establecía exigencias y tipos de beneficios diferenciados. Con esto se dio inicio a un proceso, consolidado más tarde con otras políticas, de constitución de una ciudadanía social asociada a la posición en la estructura del mercado laboral, es decir, de una ciudadanía meritocrática y corporativista, según la describe Esping-Andersen (1990: cap. 2).

⁴ «Los conflictos distributivos que se acentuaron en nuestro país [Chile] después de la gran depresión de 1929 – 1932 dieron origen a un sinnúmero de políticas que se convirtieron en un lastre para la actividad

Más allá de las evaluaciones que atinadamente o no hoy se puedan hacer al respecto, es importante destacar que la creación de la CSO y de las otras instituciones públicas de seguridad social tuvo un profundo impacto en el desarrollo nacional y transformó sustantivamente algunas estructuras sociales. Esto se puede apreciar en dos fenómenos. En primer término, en el cambio sustantivo de las formas de membresía social. Los trabajadores dejaron de ser un mero factor productivo o individuos que debían resolver por su cuenta y como pudieran sus necesidades de bienestar, y se convirtieron en sujetos que, en su calidad de miembros de una comunidad nacional, tenían el derecho a recibir de la instancia que correspondiera los servicios sociales mínimos para su subsistencia, cualquiera fuera el ciclo de vida en que el se encontraran. En pocas palabras, se instituyó la ciudadanía social.

En segundo término, se alteró de manera sustancial —aunque no radical— la estructura societal del cuidado que, heredada de la colonia, había estado vigente durante todo el período republicano anterior (1833 – 1924). Dicha estructura se caracterizaba por un tradicionalismo excesivo, pues, entre otras cosas, se apoyaba fundamentalmente en el sistema familiar. Esto mantenía las viejas formas de vínculo consanguíneo, las jerarquías de género y edad al interior de la familia y reforzaba la tradicional distribución sexual del trabajo, confinando el desempeño de las tareas reproductivas y de cuidado al hogar y a las mujeres.

Antes de 1924, sólo en contados casos las tareas del cuidado fueron transferidas informalmente a la embrionaria y aún no diferenciada sociedad civil. Las organizaciones religiosas, todavía muy ligadas al Estado, tuvieron un limitado protagonismo heredado de la colonia en la materia. Por un lado, su desgastada labor asistencial orientada hacia los “necesitados” — los segmentos pobres y marginados—, y, por el otro, los servicios de cuidado dirigidos a los sectores más privilegiados, como los internados educativos o la “acogida” o “asilamiento” de personas que quisieran pasar con “dignidad y tranquilidad” los últimos años de sus vidas o las agonías de una enfermedad terminal en casas religiosas, a cambio, claro está, de una jugosa “donación voluntaria”, correspondiente en muchos casos a la totalidad del patrimonio, todas esas actividades del cuidado, social y económicamente informales, desempeñadas en aquellas organizaciones complementaron deficientemente al sistema familiar.

También se conocen casos de grupos sociales organizados que, por su cuenta, implementaron mecanismos cooperativos de cuidado indirecto de la salud y la vejez, como fondos comunitarios. Dichos mecanismos, conocidos con el nombre genérico de *mutualismos*, fueron comunes entre algunos grupos de inmigrantes que querían suplantar colectivamente los servicios existentes en sus países de origen, pero ausentes en el de acogida.

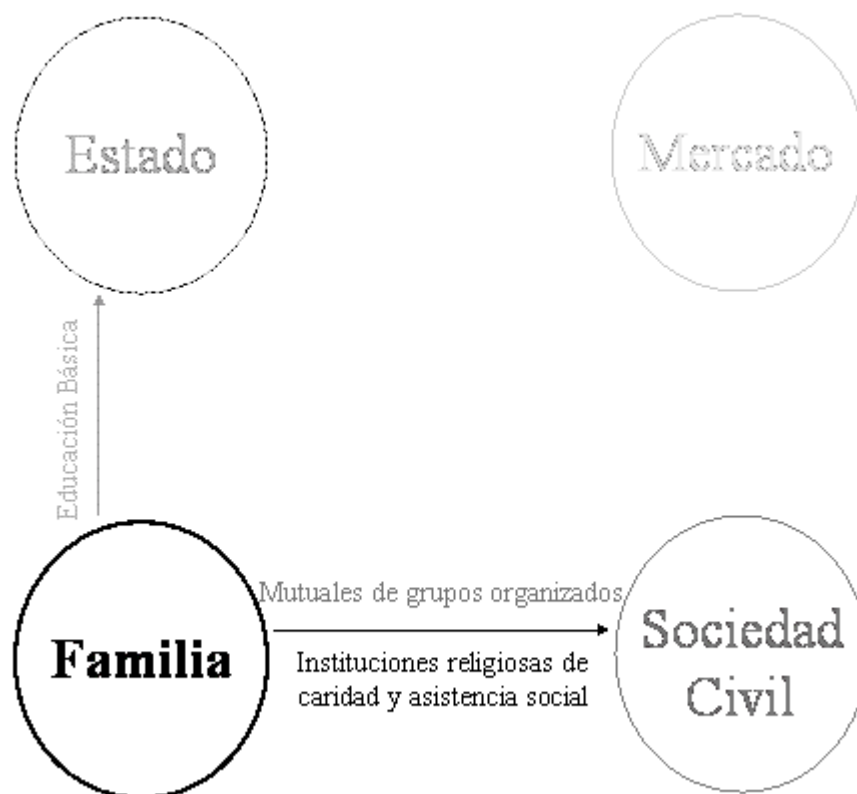
Por último, poco antes de 1924 empieza a hacerse sustantiva la actividad estatal en materia de educación. Si bien desde el siglo XIX operaban en el país algunas escuelas públicas, la educación primaria se hizo obligatoria recién en 1920. A partir de entonces, el Estado empezó a desarrollar su sistema de educación pública, que a la larga se convertiría en uno de los principales motores de integración y movilidad social. La política educacional alcanzó tal nivel

productiva del país... Los antecedentes son demasiado dispersos para llegar a una conclusión definitiva, pero todo parece indicar que la desigualdad hacia fines de los 60 no era demasiado distinta de la que existía en el país hacia comienzos de los 40» (Lehmann y Hinzpeter, 2001: 2).

de importancia entre el conjunto de actividades públicas, que el Estado chileno recibió el apelativo de “Estado Docente” (Schkolnick y Bonnefoy, 1994: 27)⁵.

En definitiva, con la incipiente participación del Estado en actividades educativas, la estructura societal del cuidado vigente hasta 1924 estaba articulada de la siguiente forma: la familia como pilar fundamental, con una limitada participación de la sociedad civil en el cuidado de las personas de edad avanzada de los estratos privilegiados y una tímida y embrionaria aportación estatal en materia educacional y de cuidado preescolar (véase Gráfico 2).

Gráfico 2. La estructura chilena del cuidado antes de 1924



Esta estructura social, junto a la de estratificación, fue una de las principales afectadas con los cambios desencadenados por la creación del CSO. Este evento inició la consolidación del protagonismo estatal en materia de seguridad social (salud y previsión, principalmente), acelerando con eso el proceso de traspaso de muchas responsabilidades de cuidado desde la familia y la sociedad civil hacia las instituciones públicas. Obviamente las primeras no perdieron su especialización sistémica, pues la familia, además de convertirse en el ámbito de ciudadanía social de las mujeres, siguió siendo uno de los principales pilares de la estructura del cuidado en gestación. De igual forma, las organizaciones religiosas, pese a que la Constitución de 1924 estableció definitivamente la separación formal entre Iglesia y Estado, siguieron siendo un actor muy preponderante en la vida política y social del país. En materia de

⁵ En CEPAL (1996: 1) se habla de un Estado Docente para toda la región, pero la designación se utilizó principalmente en Chile.

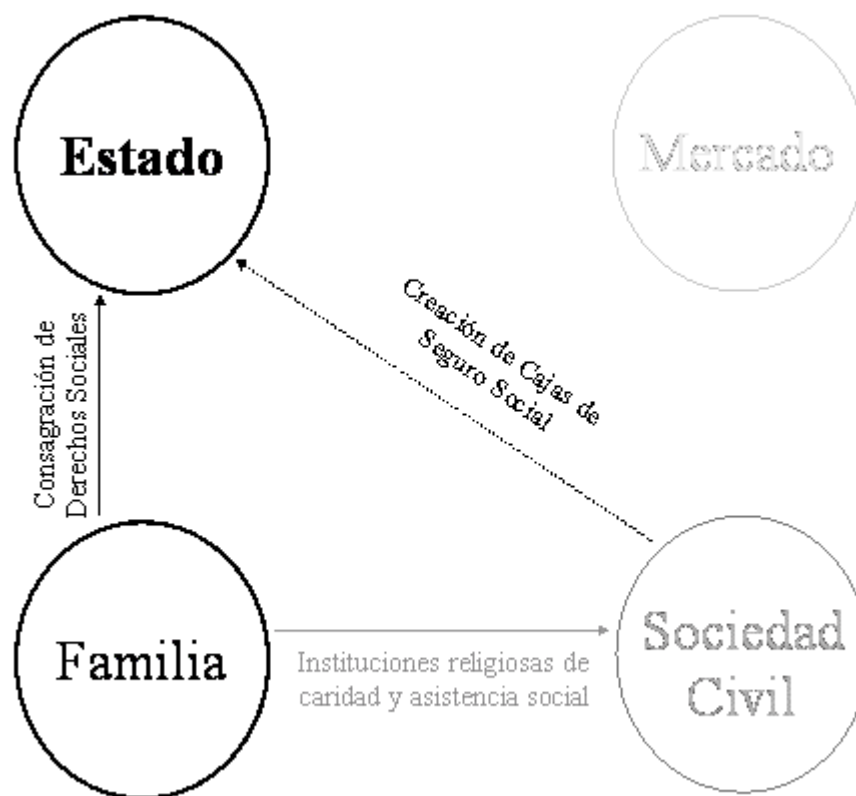
cuidado, eso se tradujo en la conservación de las viejas actividades asistenciales y el desempeño de otras nuevas, como la creación de los así llamados “Centros de Madres”. Estas organizaciones, cuya actividad estaba orientada por una clara predisposición patriarcal, fueron, posteriormente, adsorbidas por el Estado con la creación del CEMA (Central Relacionadoras de los Centros de Madres), que, en 1964, quedó bajo la dirección de la Primera Dama de la Nación⁶.

La creación de las distintas cajas de seguro social también le quitó relevancia a las distintas formas de mutualismo. Aunque no existe información precisa referente al destino de este tipo de prácticas, se puede conjeturar que sin duda los nuevos seguros sociales las sustituyeron, pues empezaron a desempeñar una función cuya ausencia anterior había sido la causa de su aparición. Lo más probable es que se hayan disuelto o hayan sido absorbidas por el Estado.

Todos estos hechos configuraron una nueva estructura societal del cuidado, que se consolidó con los beneficios sociales instaurados durante los años 30 y la reforma de 1952 y 1953. En esta nueva estructura, el Estado asume un gran protagonismo, quitándole relevancia, aunque no haciendo desaparecer, a las actividades de cuidado de la sociedad civil. También pretende alivianar las responsabilidades de la familia, transfiriendo algunas responsabilidades de cuidado directo e indirecto a las instituciones públicas; en otras palabras, intentó “modernizar” los mecanismos de protección social, intención que entró en abierta contradicción con otras políticas sociales del período, como la creación de CEMA, órgano cuya actividad reforzó el papel de la familia y, con eso, los roles tradicionales de género. En definitiva, la creación de la CSO y la CEP inició el lento pero profundo proceso de reconfiguración de la estructura societal de cuidado (véase Gráfico 3). Esta nueva estructura estuvo vigente hasta 1974, momento en el que se implementaron las primeras reformas sociales sustantivas.

⁶ El principal objetivo de los primeros Centros de Madres, a cargo de las instituciones eclesiásticas, era generar “ocupaciones nobles” para las mujeres de los estratos altos, “enseñándoles” a sus pares de los sectores populares a ser “madres y esposas ejemplares” a través de la capacitación en habilidades manuales para la elaboración y confección de productos de uso del grupo familiar y, dado el caso, para su comercialización. Cuando, con la creación de CEMA, la coordinación de estas organizaciones fue traspasada al Estado, se convirtieron, además, en una instancia de proselitismo, que buscaba la adhesión de las mujeres de sectores populares al proyecto político del gobierno de la época. Pero también terminó siendo un mecanismo de coordinación y canalización de las demandas sociales de las mujeres hacia el aparato estatal. Obviamente, la capacitación en labores reproductivas no fue dejada de lado. Por tanto, sus actividades fomentaron también la conservación de los roles tradicionales de género, y, con eso, la mantención de tareas del cuidado en el ámbito familiar (véase Weinstein, 1996; 7 y ss.; Serrano, 1992: 199 y ss.). De ahí su clara predisposición patriarcal.

Gráfico 3. La estructura societal del cuidado después de 1924



En este nuevo contexto estructural tuvo inicio el proceso de adquisición de ciudadanía de parte de las mujeres. Fue, en más de un sentido, un proceso contradictorio, ya que mientras las nuevas políticas sociales les otorgaban más y mejores beneficios sociales, no alcanzaron la igualdad civil y política con los hombres hasta bien entrado el siglo XX.

B. El proceso de adquisición de derechos: ¿lento y engorroso?

En una muy conocida anécdota, Julieta Kirkwood (1986) narra que a principios del siglo pasado, un grupo de mujeres de San Felipe llegó a una mesa de votación para elegir a sus representantes. Ante hecho tan insólito para la época, los encargados de la mesa, todos hombres, les dijeron, como puede suponerse, que no podían votar. Las mujeres, presuntamente preparadas, respondieron que la Constitución establecía que el voto era un derecho de todos los ciudadanos. La neutralidad de género del texto les daba la razón: eran ciudadanas, y, como tales, tenían el derecho a votar. Sin embargo, tanto las percepciones generales de la época como las prácticas cotidianas consideraban un hecho consumado el que cualquier derecho de las mujeres debía estar explícitamente estampado en los textos legales. Por *default*, si no eran nombradas, eran invisibles para el sistema jurídico. Esta condición significaba que ninguna mujer era formalmente titular de derechos, aun cuando éstos no les fueran explícitamente negados. Por eso, en cierto sentido, la adquisición de ciudadanía para las mujeres chilenas fue un esfuerzo destinado a que su presencia en la sociedad fuera explicitada en los textos legales, lo que exigió una presión para que los legisladores establecieran diferencias de género en lugar de igualdad ciudadana.

Desde el acontecimiento de San Felipe, por supuesto, al igual que en los otros países de la región (véase Bareiro, 1996 y CEPAL, 1999: 17 y ss.), los movimientos sufragistas chilenos desempeñaron una gran cantidad de trabajo, no siempre fructífero, para poder hacer efectivas sus reivindicaciones. Excluidas de la participación política formal pero traspasando los estrechos ámbitos de acción que la cultura patriarcal heredada de la colonia les había delimitado — básicamente, el hogar y ciertos sitios públicos que servían de escenario a celebraciones religiosas—, en 1922 y 1924 incluso llegaron a fundar partidos femeninos. Paradojalmente, sin siquiera tener el derecho a elegir, lucharon por ser elegidas.

Mientras en otros países de la región —partiendo por Ecuador en 1929—, las demandas políticas de las mujeres se hicieron efectivas rápidamente, en Chile quedaron postergadas hasta plena mitad del siglo XX. Recién en 1949 los legisladores, todos hombres también, les reconocieron el derecho político más elemental de la ciudadanía moderna. En cualquier caso, no pudieron ejercerlo en plenitud hasta la elección presidencial de 1952.

La revisión sucinta del proceso de adquisición de derechos políticos parece indicar que las mujeres debieron recorrer un largo y espinoso camino para alcanzar la ciudadanía. Sin embargo, este panorama cambia cuando se examina el proceso de adquisición de derechos sociales. Ya en 1924, con la creación de la CSO, las madres obreras habían obtenido el derecho al reposo maternal por un período correspondiente a las seis semanas previas y posteriores al embarazo (Schkolnick y Bonnefoy, 1994: 34). Otros derechos y beneficios nuevos se harían efectivos rápidamente. A diferencia del lento y engorroso proceso de acceso a la ciudadanía política, el acceso a la ciudadanía social fue, a primera vista, mucho más expedito y cómodo.

Lo anterior es síntoma de una tendencia más general. Desde el primer gobierno de Alessandri se impuso una orientación más social que política en los mecanismos de integración, lo cual fue particularmente obvio en el caso específico de los beneficios de las mujeres⁷. Dicha orientación puede explicarse por dos hechos. Por un lado, desde principios del siglo XX, la creciente capacidad de organización social de ciertos actores empezó a ser, en un primer momento, un tema de profunda preocupación para las élites gobernantes. Dado que el fantasma del levantamiento obrero andaba rondando en el país, con el fin de no desencadenar conflictos, convulsiones o crisis sociales, los legisladores fueron cediendo a gran parte de las demandas de los nuevos actores sociopolíticos. En muchas ocasiones, entre esas demandas se incluían algunas reivindicaciones de las mujeres, ya sea en calidad de partícipes activas de las movilizaciones sociales o bien en su condición de esposas de los miembros de los grupos de presión. Por eso, cuando se crea la CSO, las mujeres obtienen, además de los derechos generales por su condición de obreras, un pequeño beneficio particular.

Pero, por el otro lado, también fue fundamental cierta predisposición paternalista, asistencialista y populista, muy característica, por cierto, de los Estados ibero católicos (Cf. Esping-Andersen, 1990: cap. 5), de parte de los gobernantes de turno. A partir de la década del 30 es visible una sucesión regular y periódica de nuevos beneficios directos e indirectos para las mujeres, en cuyo establecimiento no mediaron presiones de actores organizados, sino la pura

⁷ Siendo más precisos, este no es un fenómeno propio de Chile o que haya afectado únicamente a las mujeres. Los análisis regionales indican que, después de la crisis de 1929, en toda América Latina se consolidó una ciudadanía más social que política. La causa de esto es que en la mayor parte de los países la ciudadanía estuvo centrada en el Estado y a que las instituciones y modalidades de organización estatal que más se expandieron durante la época fueron las de integración social (sistemas de seguridad social, de enseñanza pública, etc.). Es más, no sólo las mujeres chilenas, sino que sociedades latinoamericanas enteras región conquistaron derechos sociales antes que los cívicos o políticos (Whitehead, 1997 y Gómez, 1997).

buena voluntad de parte de los legisladores⁸: en 1937 se creó el subsidio familiar para los empleados; en 1938, la atención médica para la maternidad, beneficio antes limitado a las esposas de los *empleados* asegurados, fue extendido a las mujeres de los *obreros* asegurados; paralelamente, en el mismo año, las mujeres e hijos de estos últimos accedieron a servicios de atención médica; en 1946 se estableció un régimen previsional y de atención de la salud maternal para los trabajadores bancarios; las reformas de 1952 y 1953, entre otras cosas, establecieron beneficios de carácter no contributivo para las mujeres, como la pensión de sobrevivencia y los subsidios maternales; en 1956 se instauró la asignación prenatal para las mujeres obreras embarazadas, beneficio que recibían a partir del quinto mes de gestación; un año más tarde, este mismo beneficio se hizo extensivo a las esposas de los asegurados⁹.

Todos las regalías descritas provenían de iniciativas estatales, de la nueva política de integración socioeconómica, y no eran, en la mayoría de los casos, una respuesta a presiones sociales. Como consecuencia de esto, las medidas implementadas desde el Estado, de marcado carácter patriarcal, se constituyeron en la principal fuente de definición de la ciudadanía social de las mujeres.

En cualquier caso, no todas las bienintencionadas políticas sociales dirigidas hacia las mujeres les trajeron beneficios. Un buen ejemplo es la legislación sobre guarderías en las empresas. A partir de 1906 el Estado asumió ciertas responsabilidades de cuidado infantil, fundando la primera institución pública de educación preescolar. Pero no fue hasta 1917 en que se divulgó la ley 3.815, que obligaban a los empleadores a instalar un centro de cuidado infantil diurno si su establecimiento contaba con más de 50 empleadas mujeres. La legislación de 1931 redujo ese número a 20 mujeres. Obviamente los empleadores debían cubrir los costos de estos centros de cuidado, con lo cual se encarecía sustantivamente la mano de obra femenina y se generaban condiciones propicias para la discriminación sexual en el mercado de trabajo (Arenas y Montecinos, 1999: 16).

Este tipo de consecuencias perversas fueron frecuentes en todos los beneficios sociales que el Estado concedió a las mujeres. La más perversa de todas, aunque la menos estudiada, fue el establecimiento de un formato de ciudadanía social que en ningún caso fue neutral en términos de género, sino que, por el contrario, le imponía a las mujeres fuertes formas de dependencia y subordinación, principalmente cuando se convirtieron en receptoras de beneficios previsionales indirectos y no contributivos.

C. El formato patriarcal de la ciudadanía social de las mujeres

Algunos análisis retrospectivos han concluido que durante todo el período que corre de 1924 a 1974 – 1981, las mujeres estuvieron en mejores condiciones socioeconómicas que en el período posterior a la reforma previsional, debido a que contaban con una gama más amplia y generosa de beneficio sociales (véase, por ejemplo, Schkolnick y Bonnefoy, 1994 y Arenas y Montecinos, 1999). Se dice que las mujeres eran objeto de una suerte de discriminación positiva, dado que, además de ser titulares de beneficios sin participar en el mercado laboral (*conditio per quam* se adquiere ciudadanía social), cuando se insertaban en éste podían acceder a pensiones habiendo estado afiliadas menos tiempo que los hombres, sin necesidad de que aportaran al

⁸ Los datos presentados a continuación están tomados de Arenas y Montecinos (1999: Apéndice 1).

⁹ Las características e implicancias de género de los beneficios no contributivos se analizan en el siguiente subtítulo.

sistema y en condiciones más favorables, como 5 ó 10 años menos de contribuciones, dependiendo de la Caja.

Conclusiones de este tipo son a medias certeras. Desde una perspectiva meramente cuantitativa, las mujeres tenían más y mayores beneficios: Pero desde una perspectiva analítica distinta, que parte de los análisis feministas de los regímenes de bienestar, esos beneficios tuvieron un marcado carácter patriarcal, que, en lugar de mejorar la condición socioeconómica de las mujeres, terminaron asignándoles un *status* social y ciudadano subordinado y dependiente.

Los análisis feministas señalados —al igual que estudios en otras áreas— han planteado que los servicios de bienestar no son uniformes, sino más bien duales, ya que están estratificados en dos subsistemas: los sistemas de *seguridad social* y los programas de *asistencia social*. En términos de ciudadanía, esta estratificación implica que mientras a los beneficiarios de la seguridad social se les considera titulares plenos de derechos sociales, a los de la asistencia social se les considera “marginales” necesitados de generosidad, tal como ocurría con quienes eran objeto de acciones de caridad antes de la emergencia de la moderna ciudadanía social (Friedman, 1981: Introduction; Astelarra, 1995: 52).

Han descubierto también que, en los países desarrollados, la estratificación producida por esta dualidad es esencialmente una *estratificación de género* (O'Connor, 1996: 41 y ss.; Orloff, 1993: 314 y ss.; Fraser, 1990: 78 y 1991: 19; Aguirre, 1998: 141 y ss.). Los sistemas de seguridad social se diseñaron para garantizar los beneficios asociados a los derechos sociales de los trabajadores asalariados que participan en el mercado laboral (población masculina), mientras que los programas de asistencia social, que tienen carácter compensatorio, están dirigidos a las unidades familiares cuyos ingresos son insuficientes para superar la línea de pobreza. Usualmente estas unidades familiares son definidas, tácita o explícitamente, como hogares “defectuosos” o “disfuncionales”, lo que significa, en rigor, que están encabezados por una mujer.

Esta dualidad de programas se traduce, a su vez, en una dualidad de condiciones de acceso a los beneficios. Mientras los que otorga la seguridad social son contributivos —esto es, se basan en los rendimientos salariales individuales del trabajador—, tienen mayor legitimidad política y social, son más “generosos” y monitorean escasa o nulumente los ingresos de los beneficiarios, los beneficios de los programas de asistencia social son de carácter no contributivo, están orientados a “proteger” a los hogares defectuosos, se otorgan a quienes los encabezan en función de su rol familiar —es decir, no en su calidad de sujetos individuales con derechos, sino de miembros interdependientes de una unidad familiar disfuncional—, tienen menor legitimidad social y política, son incomparablemente menores que los beneficios de la seguridad social y ejercen un estricto control sobre los niveles de ingresos y la “probidad moral” de quienes encabezan el hogar beneficiario.

Esto último implica, por ejemplo, que si una jefa de familia percibe ingresos suficientes para superar la línea de pobreza, lo cual se logra usualmente con la incorporación al trabajo remunerado, pierde los beneficios asistenciales. De igual forma, si logra que su hogar deje de ser “defectuoso”, es decir, si contrae un nuevo vínculo marital o si sin contraerlo, mantiene una relación de pareja informal, también deja de percibirlos. En pocas palabras, los programas asistenciales habrían sido creados como una suerte de compensación para quienes no participan en el trabajo formal y se encargan de las labores no remuneradas —como las del cuidado—,

compensación que, en definitiva, persigue que se perpetúen esas mismas condiciones¹⁰. Esto es, la seguridad social está diseñada para garantizar el bienestar de la población masculina, mientras que la asistencia social se encarga de la femenina. Los estudios hasta ahora realizados han confirmado esta premisa, ya que, a principios de los 90, descubrieron que en casi todos los países desarrollados, la mayor parte de los “beneficiarios” de la asistencia social eran mujeres: 77% en Estados Unidos, 68% en Holanda, 66% en el Reino Unido y 50% en Suecia (O’Connor, 1996: 42; véase también León, 2000: 27).

Ahora bien, las conclusiones descritas no son totalmente aplicables al caso chileno. La institucionalidad de la asistencia social fue creada recién en 1975, momento en que la estructura social del cuidado y los sistemas de seguridad social creados a partir de 1924 estaban siendo objeto de profundas pero aún tentativas reformas. Sin embargo, aun cuando no haya existido una institucionalidad asistencial especializada, es posible observar la misma lógica dual. A partir de 1952, las mujeres percibieron tres tipos de beneficios:

- a) los que se entregaban en función de las contribuciones al sistema de seguridad social por concepto de su participación en el mercado laboral (ocupaciones no manuales, manuales o de servicio doméstico);
- b) los beneficios no contributivos asignados a las que “padecieran” de condiciones familiares o socioeconómicas “patológicas” o “defectuosas”, como los que se entregaban a las mujeres económicamente dependientes pero no legalmente vinculadas a un trabajador asegurado (concubinas o madres solteras de hijos naturales o nacidos fuera del matrimonio); y
- c) los que se otorgaban a quienes fueran económicamente dependientes y sólo en virtud de sus roles familiares de cónyuge, viuda o madre (pensiones de viudez, seguros de maternidad y otros servicios médicos) (Arenas y Montecinos, 1999: 17 - 18).

La segunda categoría corresponde exactamente a la de beneficiarios de la asistencia social: beneficios no contributivos otorgados por el desempeño de roles tradicionales de género y la ausencia formal de marido. Simbólicamente esto se puede interpretar como un mecanismo sustitutivo: el Estado, con su gama de beneficios, compensa la ausencia del individuo que desempeña el rol tradicional de proveedor, permitiendo con eso que la mujer, a pesar de no haber logrado constituir una familia nuclear como la moral y las buenas costumbres mandan, se quede en el hogar desempeñando el trabajo no remunerado,

Sintomáticamente, aunque no de forma causal, esto se tradujo en un determinado patrón de participación femenina en los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, pocas mujeres tenían acceso a los beneficios de una pensión por concepto de su participación en el mercado laboral.

¹⁰ En base a estos antecedentes, Shirley y Spiegler (1998) han planteado que los sistemas de asistencia social “desincentivan” la participación femenina en el mercado de trabajo. Aquí hay, sin duda, un supuesto muy endeble y poco fundamentado del comportamiento de los agentes económicos. Es insensato creer que las mujeres no participan en la fuerza laboral debido a que perciben ingresos de parte de la asistencia estatal, porque, entre otras cosas, éstos rara vez cubren satisfactoriamente las necesidades de un hogar. Las razones estructurales, como las representaciones culturales de género, por un lado, y las normas y convenciones sociales derivadas de aquéllas, por otro, ambos factores extremadamente coercitivos, explican mejor que la poco creíble tesis de la motivación económica la menor tasa de participación de la mujer en el mercado laboral. En definitiva, en este problema no opera el cálculo racional de los beneficios, sino el rigor de las convenciones sociales y de las categorías simbólicas.

En el SSS, que contaba con casi un 62% de los afiliados del país, únicamente un 20% del total de beneficiarios contribuyentes (categoría *a* de beneficiarias) eran mujeres. El resto recibía prestaciones no contributivas (de la categoría *b*) o pensiones de viudez (beneficios de la categoría *c*). En 1980, un año antes de la reforma estructural, sólo un 14% de las mujeres en edad de retiro recibían pensiones, mientras que la proporción de hombres alcanzaba a 67%; (Arenas y Montecinos, 1999: 16 y ss.). Esto demuestra que, a pesar de la ausencia de una institucionalidad especializada en el otorgamiento de beneficios de tipo asistencial, en Chile existió la misma dualidad observada en los países desarrollados, pero con una tremenda agravante: los beneficios no contributivos sólo estaban destinados a las mujeres. Por tanto, se repitió, intensificada, la misma estratificación de género.

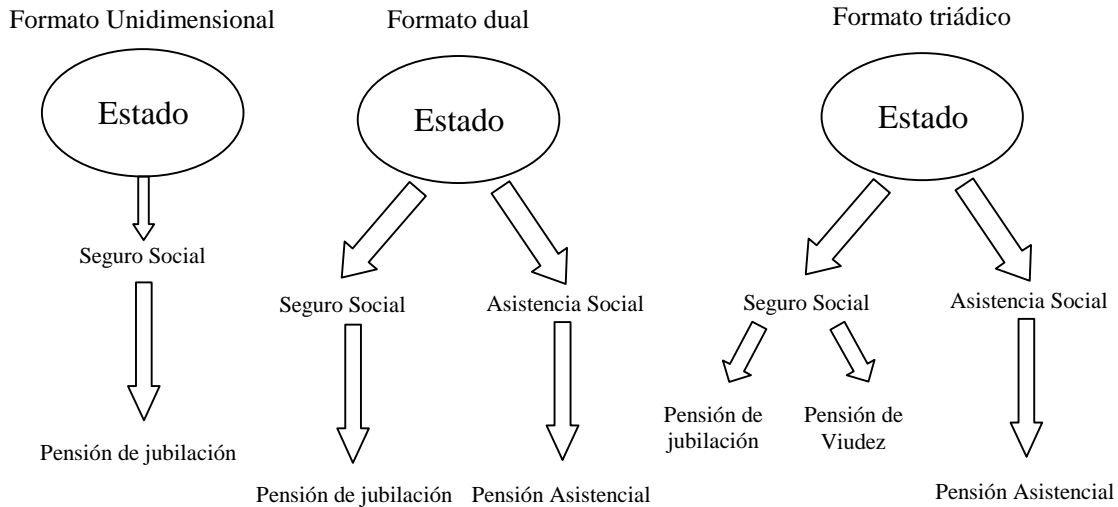
En cualquier caso, incluso los marcos analíticos desarrollados por la literatura feminista son insuficientes. Pues aunque develan una condición de desigualdad de género escondida por la universalidad de los derechos ciudadanos¹¹, no han terminado de desentrañar todas las implicancias de los derechos sociales para las mujeres. En términos específicos, no han profundizado en la naturaleza de los beneficios descritos en el inciso *c*) que, aún cuando eran otorgados por la institucionalidad previsional chilena, están presentes, con algunas variantes, en todos los sistemas modernos de seguridad social del mundo.

Los beneficios previsionales por concepto de viudez generan una tercera categoría de “ciudadanas” —bien distinguida aunque insuficientemente analizada por Arenas y Montecinos— con una alta carga simbólica de género: las mujeres se convierten en beneficiarias de las contribuciones del marido. Pese a que en esta categoría se incluyen a mujeres aún consideradas como titulares plenas de derechos antes que como “necesitadas” de la asistencia social y a que su condición es mejor percibida socialmente, sus pensiones se otorgan en función a su calidad de sujetos económicamente “dependientes” (Orloff, 315). Son, en definitiva, beneficios otorgados por haber estado legalmente vinculadas a un trabajador; en rigor, por haber desempeñado en algún momento del ciclo de vida el rol de esposas y encargadas directas del trabajo no remunerado; más por su condición de dependientes del marido e interdependientes del grupo familiar que por su *status* de ciudadanas autónomas, con plenos derechos.

Claramente, esta categoría se diferencia de la de beneficiarias asistenciales. En términos de género, por tanto, en lugar de un formato dual de ciudadanía, los sistemas de pensiones generan un formato triádico: ciudadanas plenas en un extremo, necesitadas cuasi no ciudadanas en el otro, y semi ciudadanas dependientes mediando entre ambas. A diferencia de los hombres, cuyo formato de inclusión a la ciudadanía era absolutamente unidimensional (véase Gráfico 4), las mujeres estaban segmentadas en tres grupos, entre los cuales predominan numéricamente y simbólicamente los que están más vinculados a la familia y los roles de género tradicionales. En este caso se puede observar claramente que, cuando se analiza desde la perspectiva de género, la ciudadanía social, en lugar de generar igualdad social, produce desigualdad entre hombres y mujeres. Obviamente, dicha desigualdad, contrariamente a lo que creen los nostálgicos del viejo sistema previsional, en ningún caso favorece a las mujeres, pues, en jerarquía, muy pocas se encuentran entre las beneficiarias contributivas, que son las que están en igualdad de condiciones ciudadanas con los hombres. Por el contrario, la mayoría adquiere un *status* social y ciudadano mucho menor.

Gráfico 4. Formatos de ciudadanía social en función de la procedencia de beneficios

¹¹ Para una interesante aunque inconsistente crítica a la universalidad de la ciudadanía desde la perspectiva de género, véase la obra de Young (1990 y 1995).



En el caso específico del primer sistema previsional chileno, la situación de dependencia de las viudas se hizo absolutamente patente por una disposición que a primera vista parece insignificante: las mujeres tenían que optar entre la pensión de jubilación que le hubiera correspondido por su participación en el mercado laboral, por un lado, y la pensión de viudez derivada de los aportes del marido, por el otro. No podía percibir ambas de forma simultánea. En pocas palabras, debían optar por definirse implícitamente como titulares plenas de derechos sociales o como subordinadas y dependientes de los derechos del marido. Las cifras presentadas anteriormente —17% de las mujeres como beneficiarias de una pensión de jubilación por concepto de su participación en el mercado laboral en 1980— parecen indicar que, en su gran mayoría, optaron por los beneficios del marido, es decir, por la subordinación de sus propios beneficios a cambio de la dependencia de los del marido.

Sin lugar a dudas, este último no es un hecho consumado. El dato de la proporción de mujeres que en 1980 recibían beneficios previsionales debe contrastarse con la tasa de participación femenina en el mercado laboral cuando las beneficiarias eran económicamente activas. Sólo con esa operación podría determinarse si las mujeres optaban en mayor proporción por los beneficios del marido que por los suyos propios. Sin esa información sólo cabe emitir diagnósticos en el terreno de la especulación

D. Implicancias de género: ¿qué tipo de ciudadanía social?

Como se pudo observar, mientras estuvo en vigencia la estructura del cuidado creada en 1924, pocas mujeres, las que se integraban al mercado de trabajo, tenían acceso a beneficios previsionales de tipo contributivo, en condición de titulares plenas de derechos sociales. La gran mayoría o bien los obtenía por su condición de dependiente del marido, pero únicamente en virtud de dicha dependencia, o bien sencillamente recibía beneficios no contributivos, pero otorgados sólo por una situación social especial (madre soltera o sin vínculo de pareja formalmente establecido), con lo que se remplazaba la dependencia socioeconómica del marido por la dependencia socioeconómica de las prestaciones sociales del Estado.

Toda relación de dependencia marital requiere que la cónyuge no tenga ingresos propios, es decir, que no participe en el mercado laboral. De igual forma, la dependencia del Estado exigía que las beneficiarias percibieran sus beneficios por no integrarse al mercado laboral. Toda

relación de dependencia genera a su vez una relación de subordinación. Por tanto, en cierto sentido se puede decir que la mayor parte de las mujeres en Chile accedió a un tipo de ciudadanía social subordinada.

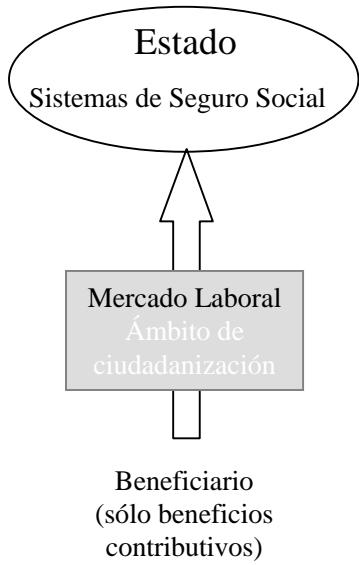
Los beneficios previsionales, en definitiva, fueron los principales responsables de la instauración de una ciudadanía que subordinaba a las mujeres. Se les extendió y garantizó derechos no por participar en el mercado de trabajo —los derechos de una ciudadanía social plena—, sino, todo lo contrario, por no hacerlo. En su gran mayoría, los beneficios de las mujeres exigían claras formas de subordinación. Casi todas las prestaciones les eran otorgadas por ser madres y/o esposas dependientes, ligadas a la familia, incapacitadas u obstaculizadas para integrarse al mercado laboral, y, por eso mismo, sin autonomía socioeconómica.

Gracias a esto, la familia se convirtió en el ámbito de ciudadanización social de las mujeres, mientras que para los hombres era el mercado de trabajo (véase Gráfico 5)¹². En pocas palabras, mientras gran parte de los hombres adquirieron ciudadanía social plena (autónoma), las mujeres accedieron a una ligada a la dependencia familiar (subordinada). En último término, la familia se convirtió en la bisagra que articulaba las relaciones entre las mujeres, la ciudadanía social y los beneficios previsionales.

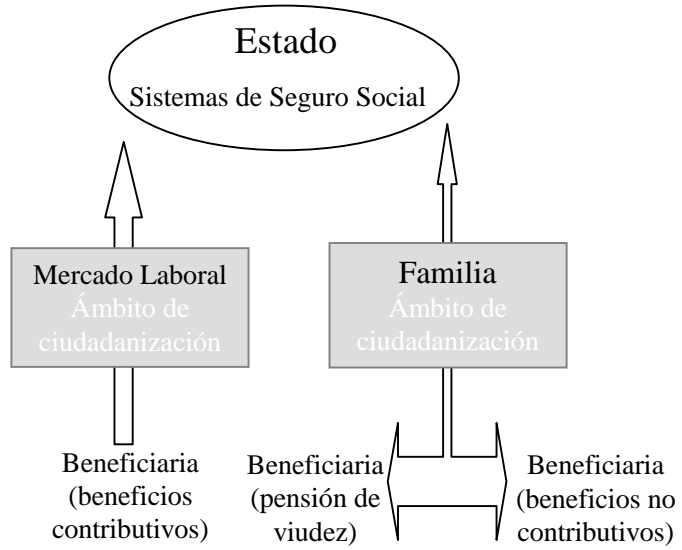
¹² Los conceptos de *ciudadanización* y *ámbito de ciudadanización* están tomados de Menéndez-Carrión (1999).

Gráfico 5. La ciudadanía social antes de las reforma previsional, según géneros

Ciudadanía social masculina



Ciudadanía social femenina



III. NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y NUEVA ESTRUCTURA SOCIETAL DEL CUIDADO: ¿NUEVA CIUDADANÍA SOCIAL PARA LAS MUJERES?

A. Las reformas, la crisis y la nueva estructura societal del cuidado

Se ha señalado en muchas ocasiones que el proyecto del gobierno militar tenía tanto un objetivo desarticulador como uno fundacional (véase Garretón, 1995: Cap. 3). El desarticulador se hizo patente en las medidas sistemáticas implementadas para revertir lo que en materia política y social se había logrado en el período anterior, mientras que el fundacional se manifestó en la nueva institucionalidad socioeconómica y la completa reconfiguración del sistema político.

Uno de los aspectos más emblemáticos de esta doble cara de la política del gobierno militar es, precisamente, el nuevo sistema previsional de 1981. La introducción del régimen de capitalización individual, si bien fue una reforma radical, no se instauró sobre una estructura vacía, como sí lo había sido la creación del CSO en 1924. El aspecto desarticulador puede observarse en las reformas relativamente sustanciales que desde mediados de los años 70 se venían implementando en todo el sistema de seguro social. En 1974, por ejemplo, se unificaron la gran variedad de distintas cajas con la creación de un fondo único que concentraba los recursos de todas. En 1979 se anularon las pensiones por antigüedad y se igualaron las edades de jubilación.

Hasta entonces, ninguna medida había alterado sustancialmente el sistema previsional. Sin embargo, la de 1981 fue una reforma estructural, que no sólo modificó los beneficios correspondientes a los derechos sociales o instauró un novedoso régimen de capitalización individual. La reforma de 1981 modificó sustancialmente los mecanismos a través de los cuales la sociedad se hace cargo de la protección social frente a los riesgos y contingencias laborales y del ciclo de vida. En una palabra, se modificó sustancialmente la estructura societal del cuidado, especialmente del de personas de edad avanzada, sustituyendo una lógica colectiva y pública de otorgamiento de pensiones por una privada, individual y de mercado.

En el mismo año se desató una de las crisis económicas más drásticas que Chile hubo de enfrentar en siglo XX (véase Meller, 1996 y Ffrench-Davis, 1999). Sus consecuencias radicales, sumadas a los ajustes que se implementaron para sobrellevarla, obligaron a un gran número de mujeres a incorporarse al mercado de trabajo. Con esto, se elevó su tasa de participación en la actividad económica, pero al mismo tiempo también la tasa de desempleo femenino, principalmente entre los grupos jóvenes. Como ocurre en coyunturas de crisis, la inserción laboral de las mujeres durante los períodos más recesivos fue bastante precaria, no sólo por la necesidad de conjugar los roles de proveedora y ama de casa, sino porque en muchos casos encontraron empleo en sectores de baja productividad, no estructurados e informales (Arriagada, 1995 y 1997).

En medio de la recesión, las mujeres debieron incrementar e intensificar el trabajo no remunerado en el hogar para asegurar la subsistencia mínima del grupo familiar, produciendo bienes para el consumo y ciertos servicios que antes se adquirirían en el mercado y que, a causa de la crisis, dejaron de estar al alcance de los ingresos familiares. Muchas se integraron a la fuerza laboral o gestionaron estrategias comunitarias de sobrevivencia. Su participación en lo que se conoce como “organizaciones económicas populares” (ollas comunes y otras), no sólo fue mayoritaria, sino también protagónica. Producto de lo anterior, las actividades y

responsabilidades de las mujeres después de la crisis aumentaron exponencialmente y, consecuentemente, también el trabajo reproductivo (Raczynski y Serrano, 1992).

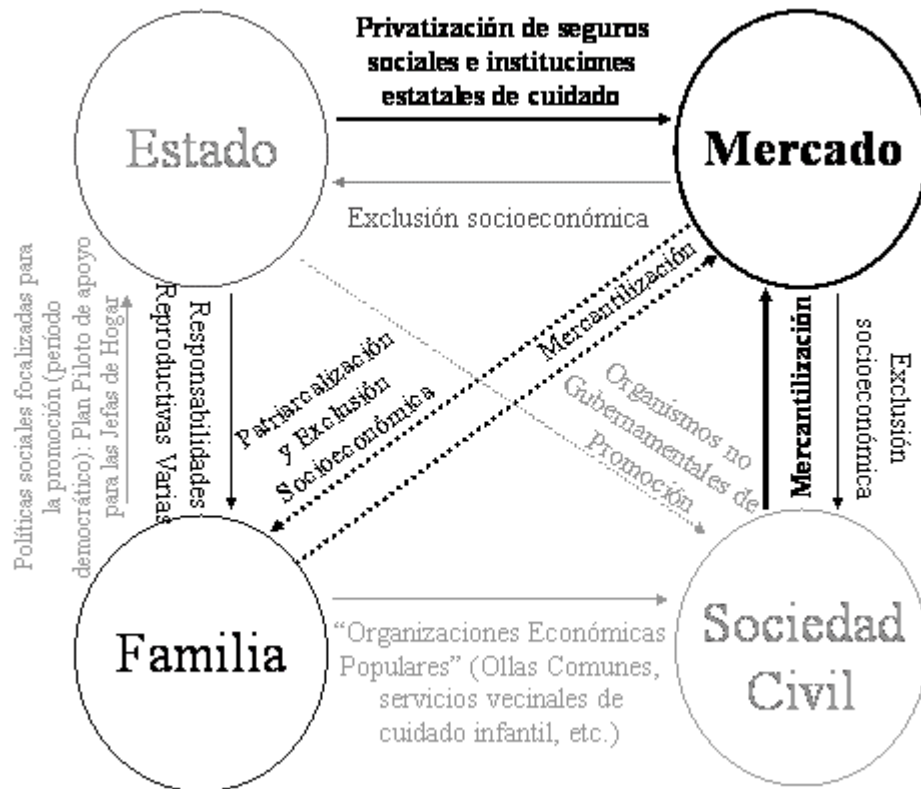
Por lo tanto, cada ajuste estructural tuvo un correlato sin el cual hubiera sido insostenible: el ajuste familiar, principalmente a través de la intensificación del trabajo femenino no remunerado y la mayor incorporación de todos los miembros del grupo a empleos precarios y mal pagados. Ésta es precisamente la paradoja del rol femenino en los ajustes: se llevaron hasta las últimas consecuencias aun cuando sus costos sociales fueron altísimos sólo por obra y gracia de la intensificación del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres (Arriagada, 1997).

Uno de los ámbitos del cuidado en los que se manifestó con mayor fuerza la crisis fue el de la educación preescolar. Las estimaciones para fines de los 80 y principios de los 90 señalan que menos del 20% de los niños de escasos recursos menores de seis años tenían acceso a algún tipo de servicio de cuidado infantil. La carencia más notoria se registraba en los niños menores de dos años, pues apenas un 2% de ellos tenía acceso a las salas cuna del JUNJI, el sistema público de jardines infantiles (Venegas, 1996: 337). En estas condiciones, únicamente la renuncia de las mujeres a integrarse plena o precariamente a la fuerza laboral o la generación de mecanismos comunitarios de atención infantil pudieron satisfacer esta necesidad social de cuidado. Obviamente, eso trajo como consecuencia un reforzamiento de la familia como sistema especializado en el otorgamiento de bienestar. Pero también hizo que la sociedad civil se involucrara un poco más en las tareas del cuidado, como ocurrió con las organizaciones vecinales de atención infantil. En ambos casos, la consecuencia más visible, aunque no siempre la más notada, ha sido la intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres.

Por su parte, después de lo que algunos han llamado con mucha imprecisión “el desmantelamiento del Estado de Bienestar” chileno (por ejemplo, Marchan, 2000), las funciones estatales en materia de cuidado han sido reducidas al máximo. Sin embargo, el Estado ha pasado a hacerse cargo de subsanar la exclusión social generada por la centralidad del mercado. Por ejemplo, mantiene la cobertura de cuidado infantil para los sectores de bajos ingresos, complementa los recursos faltantes para las pensiones mínimas si los beneficiarios registran al menos 20 años de contribuciones previsionales y, a partir de 1975, cuenta con una institucionalidad pública especializada en la asistencia social. Por tanto, si bien las reformas aplicadas desde mediados de los 70 han alterado sustancialmente su institucionalidad, restándole con eso el protagonismo social que se le había asignado en el período anterior, su participación en la distribución de responsabilidades de cuidado no ha desaparecido del todo. Así, una vez iniciada la transición a la democracia y consolidada la institucionalización del SERNAM, se implementó un plan de apoyo a las mujeres jefas de hogar, que, entre otras cosas, asiste a la familia en el cuidado infantil a través de JUNJI.

En la nueva estructura el mercado se ha convertido en uno de los pilares más importantes. La privatización de muchos servicios sociales ha dejado a merced de los vaivenes de la mitológica autorregulación económica la capacidad de acceso a los servicios de cuidado. Puesto que en Chile cerca del 20% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, existe una marcada tendencia a no adquirir en el mercado esos servicios, sino a que los produzca la familia, con lo cual ésta retoma algunas de sus funciones más tradicionales (véase Gráfico 6), con lo cual se han reforzado los roles de género a través de la intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres. En síntesis, los efectos potenciados mutuamente de las reformas y de la crisis de los 80 han redefinido sustancialmente la estructura societal del cuidado instaurada a partir de 1924.

Gráfico 6. La actual estructura societal del cuidado



Se ha planteado, con otros términos, que en esta nueva estructura las responsabilidades del cuidado y bienestar están repartidas de forma más equitativa y eficiente entre los diversos componentes de la sociedad (véase la descripción del “modelo de bienestar de responsabilidades plurales” en León, 1998: 34 y ss.). Sin embargo, como muestra el Gráfico anterior, la distribución de las responsabilidades está muy lejos de ser equitativa. El nuevo rol subsidiario y regulador del Estado le deja escasos márgenes de intervención. Pero, por el contrario, las dinámicas de exclusión social generadas por los mecanismos del mercado han aumentado —si ha sido de forma intencional o no, es algo que aún queda por determinar— las responsabilidades del cuidado de la familia. Por lo mismo, difícilmente puede hablarse de una distribución balanceada. Como ya se sabe, las implicancias de género de un fenómeno tal son de gran magnitud.

En definitiva, en Chile, al igual que en otras partes, la desvinculación estatal de las responsabilidades de cuidado producida por la crisis y las reformas ha generado una intensificación del trabajo no remunerado —tradicionalmente desempeñado por las mujeres— y ha impuesto barreras a la incorporación femenina al mercado laboral. Por eso, las reformas, han tenido considerables impactos en la distribución del trabajo reproductivo entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y la familia, y dentro de ésta, también entre hombres y mujeres.

B. El nuevo sistema previsional y los derechos sociales de las mujeres

En el análisis de la emergencia de la estructura societal del cuidado de 1924 se pudo constatar que un cambio sustancial en aquélla puede tener importante repercusiones en el

formato de ciudadanía social de las mujeres. Comparando los gráficos 3 y 6 se puede apreciar la profunda altercación que ha experimentado la estructura chilena del cuidado.

Sin embargo, a pesar de lo que podría esperarse con cambios tan sustanciales, la ciudadanía social de las mujeres ha mantenido las mismas características que en el período anterior, pero un contexto de mayor desigualdad económica entre géneros. Algunas proyecciones basadas en información empírica han demostrado que, en el nuevo sistema previsional, tanto los requisitos para el acceso a los beneficios como las diferencias de género en el perfil demográfico o el patrón de inserción en el mercado laboral producen notorias diferencias entre las pensiones de hombres y mujeres (véanse Arenas y Montecinos, 1999; Barrientos, 1999; Cox 1999). En términos simples, en los beneficios contributivos se han ampliado las brechas.

Pero, después de todo y a pesar de las tremendas desigualdades, las titulares de beneficios contributivos pueden aún considerarse individuos cuyos derechos están garantizados en función de sus rendimientos individuales, desvinculados formalmente del rol familiar o de la situación marital, cosa que no pasa con el resto de las mujeres. En efecto, para la nueva legislación chilena, los titulares de beneficios de sobrevivencia son las viudas o los “hijos dependientes”, pero éstos últimos hasta cierta edad¹. En esta medida, las mujeres siguen siendo titulares de derechos sociales sólo en virtud de una relación de dependencia y del desempeño de roles familiares subordinados (los de madre y esposa), y no por derecho propio. La pensión de viudez se otorga solamente a la sobreviviente mujer. Para que los sobrevivientes de sexo masculino sean titulares deben acreditar invalidez, pero las mujeres los son en cualquier situación. Esta normativa establece una distinción tajante entre dependientes e independientes: las mujeres, por definición, son dependientes, mientras que los hombres, si no demuestran lo contrario, son independientes.

En este sentido, las mujeres sobrevivientes son beneficiarias antes como esposas que como ciudadanas y trabajadoras autónomas con derechos propios. Es más, ser viuda casi equivale a ser inválido. La pensión de sobrevivencia se convierte así una suerte de premio a la dependencia marital de las esposas y, viceversa, sólo por la condición de dependientes del grupo familiar las mujeres se convierten beneficiarias.

Para que las sobrevivientes reciban pensión de viudez se requiere una cierta cantidad de tiempo mínimo de relación de pareja antes del fallecimiento de los titulares afiliados; este derecho se pierde si la sobreviviente ha contraído un nuevo vínculo marital. La cantidad de tiempo requerida es mayor para las convivientes que para las esposas. Sin embargo, este requisito se anula o se reduce si las mujeres estuvieran embarazadas del causante o si existieran hijos en común. En estas situaciones, la mujer que es madre se convierte inmediatamente en beneficiaria, pero las que no lo fueran no tienen derechos sin haber cumplido con los requisitos estipulados respecto al tiempo de vínculo.

Además, las madres de hijos naturales tienen derecho a pensión de sobrevivencia si son solteras o viudas y viven “a expensas” (sic) del causante, esto es, son beneficiarias, con todas sus letras, por ser *madres dependientes*. En Chile no existe divorcio vincular y las personas que después de la ruptura nupcial desearan contraer legalmente un nuevo vínculo, deben disolver el contrato matrimonial anterior, como ocurre en toda cultura monogámica. Para eso, se recurre al engorroso artificio legal de la anulación. Si no se ha llevado a cabo, no se puede contraer un nuevo vínculo marital, situación que deja a muchas mujeres sin el beneficio de pensión de sobrevivencia, a menos que la pareja tenga hijos en común. En pocas palabras, en este caso sólo

¹ La siguiente descripción está tomada del Decreto Ley 3.500 de 1981.

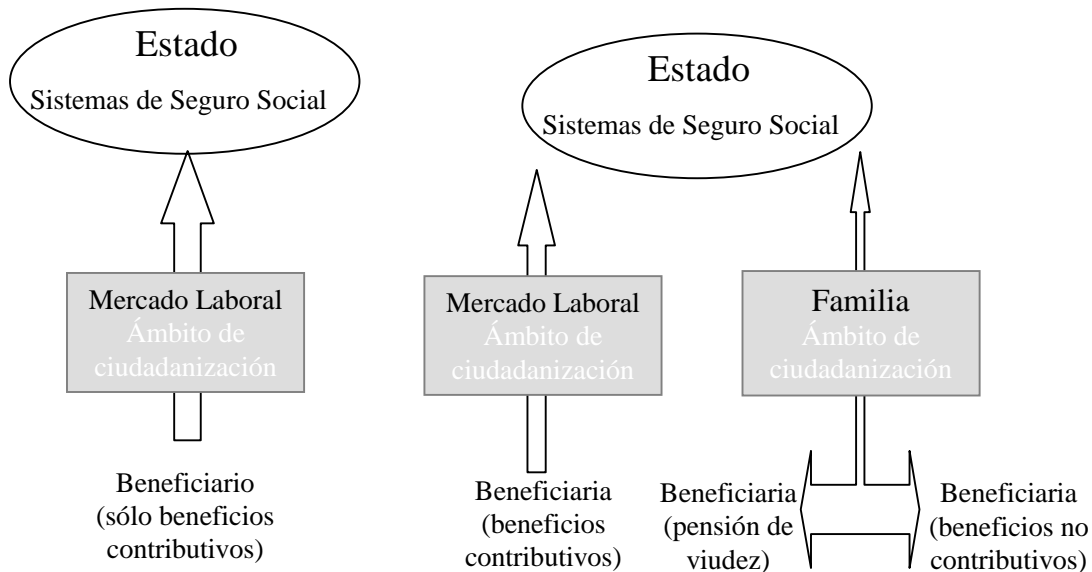
la condición de madre le otorga a las mujeres titularidad de beneficios. Aún así, el porcentaje de la pensión que le corresponde es de 30 ó 36% del total acumulado en la cuenta de capitalización individual. La primera mujer, que es en muchos casos la única cónyuge legalmente reconocida, es beneficiaria de una pensión que se encuentra entre el 60 ó 70% (dependiendo de la existencia de hijos con igual derecho) del total de la pensión del causante. Por tanto, en este sistema además se castigan explícitamente las relaciones que no concuerdan con el modelo nuclear de familia legalmente instituida.

En suma, en el nuevo sistema previsional, los beneficios de sobrevivencia siguen ligados a los roles reproductivos. Las pensiones de sobrevivencia ponen especial énfasis en proteger a los hijos “dependientes” y a las esposas de los afiliados. Además, dadas ciertas condiciones, la maternidad concede derechos que se perderían si las mujeres no fueran madres. Ni la semántica misma de la legislación es inocente al respecto: los hijos tienen derecho a pensión hasta la edad en que dejan de ser dependientes; las esposas viudas son beneficiarias en cualquier condición. Haciendo el paralelo con el caso de los hijos, ¿significa esto que las viudas son “dependientes” en cualquier condición? Los beneficios contributivos siguen siendo patrimonio de quienes acceden al mercado de trabajo, que son, por esta razón, los que gozan de independencia económica. Ellos, y sólo ellos, son ciudadanos con plenos derechos sociales. Los beneficios de sobrevivencia están dirigidos a quienes tienen derechos en virtud de su condición de dependencia y subordinación económica, y, en no pocos casos, también civil. La referencia implícita a las mujeres en esta categoría es evidente.

Este panorama se completa con la institucionalidad de asistencia social creada en 1975. Si antes de esta fecha la situación chilena podía no corresponder plenamente a la de “una dualidad de bienestar”, a partir de entonteces sí se consolida definitivamente. Es escasa la información como para determinar si la cantidad de mujeres beneficiarias del sistema asistencial justifica que se hable de una estratificación de género. Sin embargo, hasta donde los estudios han especulado, la situación dual parece no haber variado sustancialmente después de la reforma a la seguridad social. (Weinstein, 1996: 24; Provoste, 1997: 59 y ss.).

En resumidas cuentas, a pesar del profundo cambio en la estructura del cuidado, para las mujeres se mantiene el mismo formato triádico de ciudadanía social vigente en el período anterior: ciudadanas plenas en un extremo, necesitadas cuasi no ciudadanas en el otro, y semi ciudadanas dependientes mediando entre ambas (véase Gráfico 7). Esto implica que la familia también se mantiene como el principal ámbito de ciudadanía de las mujeres. Por esta y otras razones, cabe hacerse la pregunta respecto a si la reformas previsional han introducido una verdadera modernización revolucionaria, como todavía proclaman algunos de sus defensores, o, si por el contrario, sigue sin penetrar la dura corteza de la herencia cultural, manteniendo ciertas aspectos tradicionalistas que han sobrevividos a las reformas.

Gráfico 7. La ciudadanía social después de las reforma previsional, según géneros
Ciudadanía social masculina **Ciudadanía social femenina**



C. ¿Modernización o tradicionalismo? El conservadurismo de los nuevos sistemas de pensiones

Difícilmente se puede negar que la reforma previsional ha eliminado la vieja estructura de privilegios de los sistemas de reparto, que ha introducido muchas novedades en gestión y administración financiera, en inversión de capitales, en la promoción de la competitividad, en eficiencia.

Sin embargo, tampoco debe desconocerse que, a pesar de su ampulosa pretensión (“modernización previsional”) han mantenido incólumes los patrones de subordinación de género tradicionales. Las mujeres siguen siendo beneficiarias gracias a la interdependencia familiar y el desempeño de roles reproductivos, pero no en función de derechos individuales.

Obviamente de esta situación no puede culparse al nuevo sistema en sí. La conservación de un formato tradicional de ciudadanía social subordinada es un producto de ciertas representaciones culturales acerca del rol y papel de la mujer en la sociedad, que difícilmente pueden modificarse, al menos en el corto tiempo, con una simple decisión política, por más que haya toda la voluntad para hacerlo.

De todas formas, todavía hoy cabe dudar de la existencia de dicha voluntad. Los beneficios previsionales actuales de las mujeres son no sólo un reflejo de la conservación de las características de los derechos en los sistemas tradicionales (de los que, además, se mantienen muy pocos beneficios). Son también, y en una gran medida, un producto de los aspectos del derecho civil asociados a la sucesión y la herencia, las leyes de familia o, simple y llanamente, la ideología y los prejuicios acerca de la familia de quienes diseñaron el sistema.

Los estudios han mostrado que gran parte de las políticas sociales aplicadas durante el gobierno militar pusieron especial énfasis en la protección de la familia². Cuando estas políticas se hacen efectivas, como ya se sabe de sobra, tienen como consecuencia una intensificación del trabajo reproductivo no remunerado y una mayor dependencia y subordinación de género. La protección de la familia y el reforzamiento simbólico de los roles de género han constituido la cara tradicionalista de la “modernización” del sistema de pensiones.

Un análisis superficial de lo que más atrae del actual sistema previsional chileno a los observadores extranjeros, puede identificar dos rasgos esenciales de aquél: por un lado, la supresión del Estado como una entidad relevante en la protección social y, por el otro, la intensa protección de la familia. No es casualidad que los principales defensores europeos de la privatización de los fondos de pensiones y grandes admiradores de la reforma chilena sean también los más enconados abogados de la familia tradicional y quienes más reclamen en contra del deterioro que la ha afectado durante el siglo XX a causa de, entre otras, la incorporación femenina al trabajo remunerado:

«Chile ha demostrado que es posible modificar armoniosa y rápidamente el método tradicional de pagar las pensiones de los ancianos... Se hizo desaparecer toda una burocracia; se simplificó la intervención estatal en las pensiones; las personas y familias lograron un grado de independencia y riqueza sin precedentes; y la tasa de ahorro nacional de Chile se ha convertido en una de las más altas del mundo [...] *Lo que más me gusta del nuevo sistema chileno es que los recursos del fondo de pensiones que el jefe de familia no consume pasan a sus herederos. De esta manera, las pensiones se convierten en un capital para toda la familia, y dejan de ser un sistema para la mantención del ingreso que sólo rige durante la vida del jubilado.*» Michael Novak (1999: 25, cursivas agregadas).

Comentarios como éste no hacen más que confirmar que la reforma previsional chilena, más que un carácter neoliberal, manifiesta una marcada tendencia conservadora a mantener ciertos aspectos tradicionales de la sociedad, principalmente a través de la protección de la familia y de la valoración de sus funciones más clásicas, que son, a su vez, las menos equitativas en términos de género.

² Los mejores repastos sobre esta materia se encuentran en Waienstein (1996) y Serrano (1992).

V. CONCLUSIONES: ALGUNAS OPCIONES DE POLÍTICA

A. Hacia una ciudadanía plena: anulando las brechas de ciudadanía

Desde el punto de vista de la igualdad en derechos sociales, toda política previsional debe estar orientada a anular la estratificación ciudadana de género. Sólo con la eliminación de las tres categorías dentro de las beneficiarias mujeres, remplazándola por una única que no establezca diferencias entre ellas, podría eliminarse el actual formato triádico, que sólo genera jerarquías y no, como debieran hacerlo los beneficios derivados de la ciudadanía social, igualdad.

En gran medida, esto requiere que legisladores y ejecutivos de políticas constaten que, en términos de ciudadanía social, el actual sistema no es neutral en términos de género, sino que, por el contrario, está cargado de muchas representaciones tradicionales sobre el rol de la familia y de las mujeres. Para lograr esto, se necesita, entre otras cosas, una campaña de concientización que contemple al menos tres medidas. Por un lado, que el SERNAM, como el órgano encargado de la promoción de los derechos y el bienestar de las mujeres en Chile, recurra a todos los canales disponibles —formales e informales— para que los que tienen la última palabra en materia legislativa incluyan en sus agendas el tema previsional desde la perspectiva de género. Es decir, debe haber una *concientización política*.

En segundo lugar, la campaña debe ser también de *concientización sobre la naturaleza de la ciudadanía*. En otras palabras, debe centrarse en una premisa fundamental para el óptimo desarrollo de una ciudadanía social plena: la función principal de un sistema de pensiones no es generar mayor flujo de capitales para el sistema financiero nacional, sino garantizar un derecho social. Es necesario, por tanto, que, en materia previsional, se retome una doctrina sociojurídica de la ciudadanía y que se deje de lado la doctrina económica del crecimiento y la eficiencia¹. Esto, claro está, no es un llamado a la irresponsabilidad fiscal o al despilfarro de recursos públicos en favor de la población de edad avanzada. Es sólo una petición de aclaración de principios. Nadie pide que el Estado retome las políticas populistas de posguerra, sólo que tenga claro los fines y horizontes de su accionar, no dejando que todo sea solucionado por el mercado de pensiones, pues como hasta ahora se ha visto, sus soluciones no producen equidad ni igualdad, algo esencial a los derechos sociales².

Por último, debe ser también una campaña de *concientización de género*, mostrando que el estado actual de la ciudadanía social de las mujeres, heredado de las declaraciones pioneras de beneficios sociales, tiene un marcado carácter patriarcal. Lejos de todo esencialismo, la revisión ofrecida en el presente documento mostró las lógicas culturales tradicionalistas que aún prevalecen en la cosmovisión que está detrás de la vieja y de la nueva la legislación previsional. Frente a eso, toda concientización debe mostrar que la ciudadanía social, tal como se encuentra hoy, no es un neutral en términos de género, pues supone que la titularidad de derechos depende de la participación en el trabajo, definido en sentido convencional como la actividad que se intercambia en el mercado laboral. El sentido convencional no toma en cuenta el trabajo no remunerado que las mujeres desempeñan fuera y dentro del hogar.

¹ Esta observación se la debo a Flavio Marco, quien en una conversación personal me hizo notar el profundo cambio en la cosmovisión jurídica que trae consigo la introducción de un esquema de capitalización individual.

² Un repaso completo y sencillo sobre las desigualdades en el sistema previsional chileno puede encontrarse en Ruiz-Tagle (1998).

B. Equidad vs. ciudadanía social plena: ¿un dilema?

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta el siguiente dilema: aún cuando la igualación en los beneficios y derechos sociales de hombres y mujeres suponga la anulación de las brechas de género en la ciudadanía, existe una alta probabilidad de que esa misma anulación produzca otras formas de desigualdad. Por ejemplo, no cabe duda que, para muchas mujeres viudas de edad avanzada, la pensión de sobrevivencia representa la única fuente de ingresos. Si se le quitará el beneficio con el afán de no producir desigualdades jerárquicas entre ciudadanos y ciudadanas, se les obligaría a unirse al casi 20% de la población que vive debajo de la línea de pobreza en Chile. Algo más crítico ocurriría si se suprimieran los beneficios asistenciales para no generar estratificaciones, dualidades o estructuras triádicas de género, pues, hacia 1997, un 34,7 % del total de pensionados chilenos recibía beneficios asistenciales (Mesa-Lago, 2000: 61).

La consideración de estos antecedentes puede, en gran medida, haber representado un obstáculo para que los legisladores contemplaran en el pasado eliminar beneficios que, intencionalmente o no, establecen un formato patriarcal de ciudadanía. Todo parece indicar que, con el fin de no recrudecer la pobreza femenina, muy crítica en algunos momentos recientes, es necesario mantener las actuales jerarquías y diferencias de género en los beneficios sociales.

Esto parece ponernos ante el dilema de equidad vs. ciudadanía social plena para las mujeres: o eliminamos las distinciones de género en los beneficios o nos olvidamos de superar la pobreza. Resolver esto es algo tan complejo como cuadrar el círculo. En algunos países de la región, como Argentina, se ha optado por un interesante mecanismo: la instauración de una pensión para las amas de casa³. Este mecanismo, además de reconocer que las labores reproductivas son, al igual que las actividades remuneradas, una de las tantas formas de trabajo, pretende resolver el presente dilema. Por un lado, una vez que se reconoce el trabajo no remunerado de las mujeres como trabajo, y dado que todo derecho social debe ser garantizado a, precisamente, los que trabajan, se pretende establecer una ciudadanía social autónoma para las mujeres por su condición de trabajadoras, aun cuando se mantengan ajenas al mercado laboral. En segundo lugar, el mecanismo pretende eliminar la dependencia femenina de los beneficios del cónyuge, evitando así una relación de subordinación. Por último, pretende transferir recursos a un segmento de la población que registra una alta tasa de incidencia en la pobreza.

Esta fórmula pretende haber cuadrado el círculo: todas las mujeres, sin la mediación del mercado laboral, son reconocidas como ciudadanas con plenos derechos sociales, a la vez que se genera un mecanismo para combatir la pobreza femenina, que ha sido clasificada como “pobreza dura” en muchos países. Con eso parece quedar resuelto nuestro pequeño dilema.

Otros países de la región, antes o después de la aplicación de la medida en Argentina, han intentado poner en práctica soluciones similares sin siquiera haber implementado una reforma previsional. En el sistema de Seguridad Social ecuatoriano, por ejemplo, las mujeres amas de casa son titulares de pensión por esa condición. Asimismo, en el artículo 88 de la nueva Constitución venezolana —o, para no herir susceptibilidades, de “La República Bolivariana de Venezuela”— se establece que “El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como

³ La nueva legislación argentina de pensiones contempla la vinculación voluntaria de las amas de casa en el artículo 3, inciso b), N° 5. Además, en marzo de 1997 se promulgó la ley 24.828, especialmente para estos efectos. Otros países han intentado seguir el mismo camino.

actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”.

Pese a lo que pueda parecer a primera vista, este mecanismo no resuelve el dilema. Los beneficios de las pensiones de las amas de casas son, en su mayor parte, no contributivos. Las pensiones se financian sólo en una muy pequeña proporción con las contribuciones de las destinatarias a una cuenta de capitalización individual. Pero en gran medida se financian con un fondo solidario creado para este efecto, que se mantiene gracias a donaciones de privados y recursos públicos. Al final de cuentas, este beneficio no tiene ninguna diferencia con los de carácter asistencial, pues se mantiene dentro de la categoría de beneficios no contributivos. Lo único que logra es sustituir la dependencia marital por la dependencia de las agencias públicas, lo que, en definitiva, se traduce en que la mujer siga siendo una ciudadana social no autónoma.

Es aún más necesario reconocer que, además de lo anterior, que no es poco, estas soluciones corren el riesgo de establecer una igualdad legal que haga abstracción deliberada y no siempre con sanas consecuencias de una desigualdad de hecho: el trabajo del hogar, a diferencia del empleo en el mercado laboral, no recibe remuneración. Por lo mismo, quien lo desempeña no es económicamente independiente, pues en la mayoría de los casos no recibe ingresos de ninguna fuente. En esas condiciones, el reconocimiento de la titularidad de derecho a pensión de jubilación por el sólo hecho de ser ama de casa sólo puede considerarse como un valioso intento por reconocer el valor e importancia social del trabajo del hogar, pero nada más.

En definitiva, mecanismos de este tipo reproducen el modelo tradicional de distribución sexual de roles: garantiza derechos contributivos a quienes participan en el mercado de trabajo — población masculina— mientras que, simultáneamente, exige una dedicación a tiempo completo de las mujeres al trabajo no remunerado del hogar sólo para que tengan acceso a beneficios no contributivos⁴. Ésta, claramente, es una consecuencia no prevista por el mecanismo. Y siendo rigurosos, es una consecuencia, que por sus alcances, es más perversa que beneficiosa. Por tanto, sólo cabe concluir que el dilema sigue abierto.

C. Evitando las consecuencias perversas

Difícilmente se puede cambiar una concepción culturalmente tan arraigada, como la actualmente vigente en Chile respecto al rol de la familia y de las mujeres, con políticas paliativas que sólo dan pincelazos donde se requieren taladros. Insistir en beneficios no contributivos o pensiones universales no cambia en nada la condición actual de las mujeres.

El único mecanismo que puede anular las diferencias de género en la ciudadanía social es la generación de mayor autonomía socioeconómica para las mujeres, lo que se consigue con la integración femenina al mercado de trabajo (O'Connor, 1996: 78; Orloff, 1993). Así también se logra restar relevancia a las representaciones culturales de género, que consideran que el único trabajo que las mujeres deben desempeñar es el del hogar. Por eso, antes de anular el formato triádico de la ciudadanía social de las mujeres se requiere una cultura de igualdad de

⁴ Esta reflexión se la debo a Virginia Guzmán, quien, hace un par de años, en la presentación de un documento sobre esta misma materia, limitó su comentario a hacerme notar que debemos evaluar seriamente si en pos de una espuria equidad vale la pena reproducir los roles tradicionales de género, es decir, si queremos que las mujeres sigan en el hogar o se integren plenamente a la vida así llamada “pública”.

oportunidades de acceso al mercado laboral. De lo contrario, con la sola anulación de la jerarquía de beneficios, se recrudecería la pobreza femenina, consecuencia perversa de un posible intento de igualación ciudadana entre hombres y mujeres.

En este marco, toda política que incentive directa o indirectamente la incorporación femenina al mercado de trabajo tendrá importantes incidencias a mediano o largo plazo. De ser efectivas, lograrán, por un lado, que las mujeres alcancen la autonomía socioeconómica que sólo la participación en el mercado laboral puede dar. Por el otro lado, romperá con esquemas mentales patriarcales y tradicionalistas.

En materia de ciudadanía social, lo primero se traduce en la recepción de beneficios por concepto de la participación individual –beneficios contributivos—, y no de otros que han sido generados por vínculos de dependencia marital o el desempeño de roles tradicionales de género. Lo segundo sienta las bases mínimas necesarias para que los legisladores establezcan beneficios sin presuponer que, por un lado, las mujeres son económica y socialmente dependientes del marido o de las instituciones públicas, y, por el otro, que la única función que les compete desempeñar en la sociedad es el trabajo reproductivo del hogar.

Pese a que el Estado chileno ha perdido capacidad de intervención en la sociedad, es, por el momento, un agente más idóneo que el mercado para incentivar la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado. Lo que hasta ahora ha realizado en esta materia, empero, no debe considerarse del todo atinado. A partir de 1991 el SERNAM implementó el Programa para Mujeres Trabajadoras Temporeras. Uno de sus principales objetivos era la institucionalización de, entre otras cosas, los “Centros de Atención a Hijos/as de Mujeres Temporeras”, instituciones de cuidado infantil que funcionan mientras dura la temporada de cosecha (Guzmán, HOLA y Ríos, 1999: 104 - 106.).

Esta medida específica del programa es únicamente un incentivo parcial para la incorporación femenina al trabajo remunerado, puesto que una vez acabada la temporada de cosecha, deja de funcionar temporalmente. En otras palabras, una vez concluido el trabajo estacional, las responsabilidades reproductivas vuelven a formar parte del repertorio de actividades que debe desempeñar la familia, lo que da lugar a que las mujeres enfrenten condiciones adversas para la integración al mercado laboral en otros períodos del año. Además, cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de lograr mayor igualdad de oportunidades si el costo económico y simbólico del cuidado infantil sigue siendo cargado únicamente sobre las mujeres. Si bien la responsabilidad administrativa y financiera de los CAHMT es municipal, y no del empleador o de las mismas temporeras, las tareas del cuidado siguen asociadas únicamente a las mujeres, en lugar de distribuirla simétricamente entre ambos progenitores. Algo similar cabe preguntarse sobre el Plan Piloto de apoyo a Mujeres Jefas de Hogar.

Un requisito indispensable, por tanto, para alcanzar una mayor integración femenina al mercado laboral, y con eso más autonomía socioeconómica, radica en una sustancial redistribución práctica y simbólica de las responsabilidades reproductivas al interior de la familia. Mientras las mujeres sigan siendo consideradas por las políticas públicas como las responsables únicas de las labores reproductivas no remuneradas, poco o nada podrán cambiar en términos de incentivos a la incorporación al mercado laboral y de percepciones culturales sobre la familia y sus roles tradicionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Rosario (1998) *Sociología y Género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*. Doble Clic Soluciones Editoriales, Montevideo.
- Arellano, José Pablo (1985) *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924 – 1984*. CIEPLAN, Santiago.
- Arenas, Alberto y Montecinos, Verónica (1999) “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean Reform” en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3, pp. 7 - 37.
- Arenas, Alberto y Gana, Pamela (2001) *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de género*. Serie Población y Desarrollo, CELADE.
- Arriagada, Irma (1997) *Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 21, CEPAL (LC/L. 1034), Santiago.
- _____ (1995) “Impactos de la crisis y del ajuste estructural sobre las mujeres” en *De Nairobi a Beijing. Diagnósticos y propuestas*. Ediciones de las mujeres N° 21, Isis Internacional, Santiago, pp. 107 - 122.
- Astelarra, Judith (1995) “Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía” en *De Nairobi a Beijing. Diagnósticos y propuestas*. Ediciones de las mujeres N° 21, Isis Internacional, Santiago, pp. 9 - 16.
- Bareiro, Line (1996) “Las recién llegadas: Mujer y participación política” en Laura Guzmán y Gilda Pacheco (comps.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. IIDH, San José, pp. 219 - 250.
- Barrientos, Armando (1998) “Pension Reform, Personal Coverage and Gender Differences in Pension Coverage” en *World Development*, Vol. 26, N° 1, pp. 125 – 137.
- Benítez, María Elena (1989) *La familia. Su papel en la vida de los ancianos*. Serie Monográfica n° 22, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana, La Habana.
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y El Caribe) (1999) *Participación y Liderazgo en América Latina y el Caribe: Indicadores de Género*. CEPAL (LC/L. 1302), Santiago.
- _____ (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina*. División de Desarrollo Social, CEPAL (LC/R. 1625), Santiago.
- Cox, Alejandra (1999) “Pensions projections for Chilean Men and Women: Estimates from social security contributions”, World Bank Research Project on Gender and Social Security, mimeo.
- Domínguez, Oscar (1991) *Vejez y envejecimiento*. Cuadernos del Departamento de Salud Pública N° 4, Facultad de Medicina, Universidad de Chile, Santiago.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press, New Jersey.

- Ffrench-Davis, Ricardo (1999) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Dolmen Ediciones, Santiago.
- Fraser, Nancy (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en *Debate Feminista*, año 2, Vol. 3, pp. 3 - 40.
- _____ (1990) “¿Qué tiene de crítica la teoría crítica? Habermas y la cuestión de género” en Seyla Benhabib y Drucilla Cornell (eds.), *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades del capitalismo tardío*. Edicions Alfons el Magnanim / Institució Valenciana D’Estudis i Investigació, Valencia, pp. 49 - 88.
- Friedman, Kathi V. (1981) *Legitimation of social rights and the Western Welfare State. A Weberian perspective*. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Gana, Pamela (2002) *Seguridad social: sistema de pensiones y género en Chile*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, mimeo
- Garretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Gómez, Luis (1997) “Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina” en *Cuadernos del CENDES* N° 36 (septiembre - diciembre), Año 14, pp. 11 - 34.
- Guzmán, Virginia; Hola, Eugenia; Ríos, Marcela (1999) *Interlocución Estado y Sociedad en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*. Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, Facultad de Ingeniería, Universidad de Chile / Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Santiago.
- Kirkwood, Julieta (1986) *Ser política en Chile. Los nudos de la sabiduría feminista*. Editorial Cuarto Propio, Santiago.
- Lehmann, Carla y Hinzpeter, Ximena (2001) “‘Los pobres no pueden esperar’..., la desigualdad, sí. Los que más importan tienen la palabra (parte II)”. *Puntos de Referencia* N° 241 (mayo), Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- León, Francisco (2000) *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990*. Serie Mujer y Desarrollo N° 28, CEPAL (LC/L. 1378-P), Santiago.
- _____ (1998) “Los modelos de bienestar social en América Latina” en Revista Paraguaya de Sociología, N° 101 (enero - abril), Año 35, pp. 21 - 41
- Marchán, Michell (2000) *El desmantelamiento del Estado de Bienestar en Chile durante la década de los '80: el nuevo sistema previsional*. Tesis para optar al Grado de Licenciado en Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Santiago.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Serie Políticas Sociales N° 36, División de Desarrollo Social, CEPAL (LC/L. 1249-P), Santiago.
- Meller, Patricio (1996) *Un siglo de economía política en Chile (1890 - 1990)*. Editorial Andrés Bello, Santiago.

- Novak, Michael (1999) “La crisis de la socialdemocracia” en *Estudios Públicos*, N° 74 (otoño), pp. 5 - 31.
- O’Connor, Julia S. (1996) *From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes*. Current Sociology Vol. 44, N° 2 (summer).
- Orloff, Ann Shola (1993) “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relation and the Welfare States” en *American Sociological Review*, vol. 58, N° 3 (June), pp. 303 - 328.
- Provoste, Patricia (1997) “Los servicios públicos y los derechos de las mujeres: hacia una modernización democrática de la gestión pública” en Guadalupe Santa Cruz (ed.), *Veredas por cruzar. 10 años / Instituto de la Mujer*. Instituto de la Mujer, Santiago, pp. 43 - 64.
- Raczynski, Dagmar y SERRANO, Claudia (1992) “Abriendo el debate: descentralización del Estado, mujeres y políticas sociales” en Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (eds.), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. CIEPLAN, Santiago, pp. 11 - 30.
- Ruiz-Tagle, Jaime (1998) *El futuro del nuevo sistema de pensiones en Chile*. Santiago, mimeo.
- Schkolnick, Mariana (1991) *Evolución de las políticas sociales en Chile 1920 – 1992*. Documento de Trabajo, MIDEPLAN, Santiago.
- Schkolnick, Mariana y Bonnefoy, Josiane (1994) *Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile*. Sin datos editoriales.
- Serrano, Claudia (1992) “Estado, mujer y política social en Chile” en Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (eds.), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. CIEPLAN, Santiago, pp. 195 - 216.
- Shirley, Ekaterina y Spiegler, Peter (1998) “The benefits of social security Privatization for Women” en *The Cato Project on Social Security Privatization*, SSP N° 12, disponible en <http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp12.html>.
- Tout, Ken (1989) *Ageing in developing countries*. Oxford University Press, London.
- Venegas, Sylvia (1996) “El cuidado infantil como componente del plan piloto de apoyo para las jefas de hogar” en María Elena Valenzuela, Sylvia Venegas y Carmen Andrade (eds.), *De mujer sola a jefa de hogar. Género, pobreza y políticas públicas*. Servicio Nacional de la Mujer, Santiago, pp. 333 - 363.
- Weinstein, Marisa (1996) *Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía*. FLACSO - Chile, Nueva Serie FLACSO, Santiago.
- Whitehead, Laurence (1997) “Una nota sobre la ciudadanía en América Latina” en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. Volumen 12: Política y sociedad desde 1930*. Crítica (Grijalbo Mondadori S. A.), Barcelona, pp. 67 - 72.
- Young, Iris Marion (1995) “Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship” en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, Albany, pp. 175 - 207.

(1990) "Imparcialidad y lo cívico-público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política" en Seyla Benhabib y Drucilla Cornell (eds.), *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades del capitalismo tardío*. Alfons el Magnàmin - IVET, Valencia, pp. 89 - 117.