



California Center for Population Research
University of California - Los Angeles

Brasil: desafíos de las políticas para las familias

Ana Maria Goldani
Aida Verdugo Lazo

CCPR-056-07

December 2007

*California Center for Population Research
On-Line Working Paper Series*

A. Brasil: desafíos de las políticas para las familias¹

Ana María Goldani y Aída Verdugo Lazo

Introducción

El programa Bolsa Familia es la nueva cara de las políticas para las familias brasileñas y se impone mencionarla en el inicio de este trabajo, tanto por la relación con el tema como por su actualidad y los problemas que conlleva. Hoy, este programa atrae la atención no sólo de los medios de comunicación del país, de los políticos y analistas sociales, sino, de hecho, se presenta como el “caballo de batalla” y guía de la agenda social del Presidente Lula.

Creado en el ámbito de la Presidencia de la República, el 9 de enero de 2004, el programa está destinado a realizar acciones de transferencia de ingresos a cierto tipo de familias. El beneficio básico se destina a unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza y de extrema pobreza, compuestas por gestantes, madres amamantando, niños entre 0 y 12 años o adolescentes hasta los 15 años.

Considerando entre sus principales objetivos la unificación de los procedimientos para la gestión de una serie de otros programas dirigidos a las familias pobres, creando, incluso, un Catastro Único de éstas, el programa concita el interés de diferentes segmentos de la población y genera importantes polémicas. Recoloca el problema de la permanente desigualdad social, el de quiénes deben ser los principales

¹ Nota de las compiladoras: Por razones de extensión no se incluyó el anexo que contiene información estadística sobre programas sociales, las leyes sobre el programa de bolsa familia y de renta ciudadana así como el cuestionario realizado a expertos sobre políticas de bienestar para las familias. Este anexo puede bajarse desde la página Web de CEPAL: www.eclac.cl/ddds en el área de trabajo de familia, reunión de expertos sobre familia de 2004. Texto traducido del portugués.

beneficiarios del gasto público, el de los objetivos y la amplitud de las políticas, de la eficiencia y la eficacia de los programas sociales, del papel del Estado y de la sociedad civil, de los límites entre los espacios público y privado, y de la comprensión de quiénes son y qué significan las familias en Brasil.

Paralelamente, estas polémicas reviven una serie de discursos no necesariamente coincidentes con la orientación y el espíritu de la Bolsa Familia. Por un lado, discursos obsoletos que sugieren que el excesivo crecimiento de la población es la causa de la pobreza, y otros, conservadores, que proponen la regulación del comportamiento sexual individual. En otra vertiente, están los discursos críticos de la exclusión social, causada por el modelo neo-liberal y sus prescripciones de eficiencia, calificación y selectividad, que proponen ciudadanía para todos, no sólo a través del derecho legal sino de las prácticas y políticas sociales. Los movimientos de mujeres y feministas expresan estos últimos discursos a través de *slogans* tales como “lo personal y lo político”, “democracia en la casa y en la calle” y “diferencia sí, desigualdad no”. Conceptos que destacan la importancia de la esfera privada y de la construcción de la democracia en las relaciones interpersonales, el reconocimiento de las diferencias, y la valorización de la diversidad y la pluralidad (Rodrigues, 2001:16).

La similitud de estos discursos parece estar en el reconocimiento de que la familia brasileña se mantiene como una importante institución formadora de valores, actitudes y pautas de conducta de los individuos y que, además, ha demostrado una enorme flexibilidad y capacidad para generar estrategias de adaptación. Asimismo, en el reconocimiento de que existen cambios fundamentales en la provisión de servicios gubernamentales para el bienestar de la población que se enfrentan con las transformaciones y las condiciones de vida de una gran mayoría de familias.

Es en este marco de discusiones que hoy se desarrollan en Brasil, del cual la Bolsa Familia se presenta como emblemática, en el que nos proponemos analizar las transformaciones ocurridas en las familias brasileñas en el período 1990-2001, y las demandas por políticas eficaces. Otra dimensión de este análisis lo constituyen las transformaciones globales que, en su interacción con la historia nacional, dan los contornos y también los contenidos de un nuevo orden económico, social y familiar para Brasil en este inicio de siglo. Es en esta articulación entre lo global y lo local, y en sus efectos sobre la estratificación y la ciudadanía, donde trataremos la cuestión de los cambios en la familia brasileña y las demandas por programas y políticas de bienestar eficaces. Al hacerlo, estaremos atentas a las vulnerabilidades y a los riesgos diferenciados de los miembros y los tipos de familias, desde una perspectiva de las desigualdades y diferencias de género.

Por lo tanto, la Bolsa Familia nos sirve de atajo para discutir las siguientes cuestiones:

1. ¿En qué contexto social, económico, político y demográfico se reprodujeron las familias brasileñas en la última década?
2. ¿Cuál es la relación, histórica y contemporánea, entre el Estado brasileño, la familia y el modelo de protección social?
3. ¿Cuáles son los modelos doméstico/familiares actuales, y cómo podrían ser materia de políticas?
4. ¿Cuáles son las propuestas y los debates sobre políticas de bienestar para la familia en Brasil?

La estrategia adoptada para el análisis considera que, tal como las prácticas y las representaciones individuales constituyen dimensiones fundamentales para entender y explicar los procesos de transformación en la familia, estas dimensiones también juegan un papel importante para comprender los actuales programas y propuestas de políticas dirigidas a ésta. En esa perspectiva, los discursos de actores clave serían tan importantes como los datos empíricos tradicionalmente usados. La percepción de estos actores involucrados en la evaluación y formulación de políticas servirían, incluso, para especular sobre el futuro de éstas.

Además de los datos oficiales sobre estructuras familiares, proporcionados por la CEPAL y, otros, por el IBGE, realizamos una encuesta con expertos en los temas de familia y políticas públicas. Para ello, contamos con la opinión de académicos, analistas y formuladores de políticas, sobre temas tales como la importancia de las transformaciones familiares para la política social, la evaluación del actual sistema de bienestar y del tipo de políticas en práctica, así como sugerencias de medidas dirigidas al bienestar de la familia. Entendemos que, más allá del valor de los discursos en sí mismos, en términos de la interpretación y la dirección que las políticas sociales presentan o podrían presentar, estos actores influyen directa o indirectamente en la dirección de los programas sociales gubernamentales.

Las estadísticas brasileñas sobre pobreza y desigualdad en las familias son contundentes, y representan desafíos. Por un lado, debemos hacer una cuidadosa interpretación de las diferencias y contrastes y, por otro, ir más allá de las constataciones numéricas para comprender mejor la complejidad de la estructura social en que éstas se insertan. Porque una cosa es analizar la estructura social a través de las estadísticas y otra, muy diferente, es examinar cómo los individuos la vivencian. Las escasas informaciones disponibles para cumplir con esta segunda parte de la tarea ponen los límites a este trabajo. Para intentar llenar estas lagunas, consideramos las percepciones de ciertos actores sociales en términos de lo que ocurre con la estructura social brasileña, en particular con las familias, con el modelo de protección social vigente y con las políticas sociales.²

1. Contexto para la reproducción de la familia en Brasil: situación demográfica, "condiciones de vida", gasto social público e intercambios familiares

Las familias brasileñas necesitan movilizar recursos, tanto monetarios como no monetarios, para garantizar su reproducción social y biológica. Un argumento dominante, sin embargo, señala que hoy la gran mayoría de las necesidades básicas de una familia pueden ser satisfechas por medio de bienes y servicios adquiridos en el mercado. Incluso, la reproducción biológica, vista desde la perspectiva de la tecnología *in vitro*, sería accesible. Para ello, se asume que las familias participan del mercado y tienen recursos monetarios, y la insuficiencia de los ingresos sería el indicador más común de las carencias familiares. Las limitaciones de esta visión, en el caso de Brasil, quedan claras por el incumplimiento de su supuesto básico. Un gran porcentaje de las familias no tiene acceso a los bienes y servicios, tanto porque no están en el mercado o porque sus ingresos no se los permite. Basta con observar las estadísticas más recientes, de 2002, que muestran que cerca del 15% del total de familias brasileñas no contaba con ningún miembro trabajando, y alrededor del 40% tenía sólo una persona en el mercado de trabajo. De la misma forma, cerca de un cuarto de las familias (24%) vivían con ingresos medios mensuales de hasta un salario mínimo (\$ 240 reales, equivalentes a 80 dólares) y menos del 10% de las familias (7,4%) vivía con más de cinco salarios mínimos mensuales. La extensión de estos problemas aparece aún más evidente cuando se observa que estas proporciones y valores no cambiaron, prácticamente, desde 1995 (IBGE, 2002).

De hecho, para reproducirse, las familias brasileñas necesitan contar tanto con recursos monetarios como no monetarios provenientes de diferentes fuentes; esta es la perspectiva que utilizamos para trazar un perfil de las condiciones de su reproducción en esta última década. Entre los recursos monetarios se consideran tres fuentes principales: i) el trabajo remunerado de los miembros en el mercado (formal e informal); ii) las transferencias formales de ingresos del gobierno para las familias, vía jubilaciones, pensiones y/o programas especiales y iii) las transferencias informales, al interior del grupo de parentesco, de vecinos y amigos. Los recursos no

² Agradecemos mucho la valiosa colaboración de todos los que dedicaron tiempo y respondieron nuestro cuestionario para la realización de este trabajo. Asumimos nuestra exclusiva responsabilidad por el resumen que hicimos de las opiniones emitidas, sin embargo, queremos dar crédito y nombrar a nuestros informantes, que aquí denominamos como expertos: José Eustaquio Alves (ENCE/IBGE), Kaizo Beltrao (ENCE y IPEA), Christina Bruschini (Fundación Carlos Chagas), Mary Castro (UNESCO Brasil/Universidad Católica de Salvador), Sonia Correa (ABIAS-AIDS), Sonia Draibe (NEPP/UNICAM), Lena Lavinás (Economía/UFR), Felicia Madeira (Fundación SEADE), Marcelo S. Medeiros (IPEA y Centro Internacional de la Pobreza/UN), Ana Paula Portela (SOS Corpo), Rosane Mendonça (Universidad Federal Fulminense e IPEA) y otras tres personas que solicitaron no ser identificadas.

monetarios a los cuales recurre la familia provendrían: i) de la producción doméstica de sus miembros y ii) del acceso a servicios públicos, obras sociales, subsidios directos, obtenidos a través de transferencias formales. El origen de los recursos para satisfacer las necesidades no parecería importante; sin embargo, se argumenta que la sustentabilidad y el grado de independencia de las familias dependen de la porción de ingresos generados autónomamente, o sea, del rendimiento del trabajo de sus miembros (Barros y otros, 2003).

Al discutir sobre los recursos que necesitan movilizar las familias para reproducirse, es fundamental tener presente que la unidad doméstica se distingue de otras organizaciones por los incentivos utilizados para motivar a sus miembros a realizar las tareas que les son asignadas. En ese sentido, Jelin (1998) llama la atención sobre el hecho de que, para convencer a las personas a contribuir al trabajo común, incorporando al presupuesto familiar los recursos monetarios obtenidos y/o participando en el trabajo doméstico, el cálculo utilitario individual de costos y beneficios monetarios para la sobrevivencia no es el criterio básico. Se hacen necesarias apelaciones predominantemente morales, dirigidas a diferentes personas de acuerdo a su ubicación en la estructura de la unidad doméstica, tarea cada vez más compleja debido a las transformaciones por las cuales pasan las relaciones entre los miembros de las familias (Jelin, 1998:34).³

a. Situación demográfica

La población brasileña aumentó cerca de 23 millones de personas (146,8 a 169,8 millones) entre 1991 y 2000, mientras que el número de hogares aumentó en alrededor de 10 millones (34,7 a 44,8 millones). Esto ocurre en el marco de una intensa desruralización, que consolida a Brasil como un país de población predominantemente urbana (81%, en 2000). La situación demográfica en este período estuvo marcada por una disminución general de la mortalidad, que significó un aumento de 5 años en la esperanza de vida para ambos sexos (de 65,6 a 70,4 años), una acelerada baja en la tasa de fecundidad (2,7 a 2,2 hijos) y un incremento aún más importante de las uniones de tipo consensual (28%, en 2000) (Verdugo Lazo, 2002). Toda esta dinámica configura una estructura etaria de la población más madura: (30% menores de 15 años, 65% entre 15 y 64 años y 6% con 65 años y más) (IBGE, 2004).

La revolución demográfica de fines del siglo XX colocó a Brasil entre los países que "envejecen" más rápidamente, situación que, sumada a las condiciones económicas y sociales, respondería por el hecho de que un cuarto de los hogares brasileños cuente hoy con la presencia de un anciano. El reciente y rápido fenómeno de envejecimiento de la estructura poblacional brasileña convive con la presencia de muchos niños y jóvenes, lo que hace que el 74% de los hogares tenga aún hijos viviendo con sus padres. Hijos que, cada vez con mayor frecuencia, tardan en salir de su casa, ya sea porque tienen la posibilidad de estudiar y cuentan con apoyo financiero familiar, sea por falta de opciones en el mercado de trabajo para mantenerse en forma independiente. En esta área, el llamado embarazo precoz o adolescente aparece como la "novedad" del período (Brasil tendría una tasa media anual mayor que la media mundial, que sería de 50 por mil. Su incremento, mayor entre las jóvenes más pobres, se suma a la polémica sobre la relación entre pobreza y niveles de fecundidad. Polémica resucitada con fines electorales, pero que, además, aparece asociada a la discusión de los programas de transferencia de ingresos, del tipo Bolsa Familia.

De hecho, con una fecundidad que, en el año 2003, ha alcanzado los niveles de reposición y la disminución generalizada de la mortalidad, con un aumento de la población en edades activas y muchos jóvenes que demandan trabajo y servicios públicos, sumado a las nuevas formas sexuales de convivencia, la situación demográfica brasileña representa un desafío y vuelve a generar polémicas extremas. Para algunos, ésta representaría el momento oportuno para saldar nuestras

³ Esta operación de convencimiento se apoya en pilares ideológicos, tales como el sistema de deberes y obligaciones entre padres e hijos y la tipificación de los roles sexuales. Así, la abnegación de la madre, la responsabilidad del padre, la obediencia de los hijos, son valores tradicionales sobre los cuales se asienta el sistema de incentivos. Estos valores, fundados en un proceso ideológico de "naturalización" de la división del trabajo entre los sexos y las generaciones, entran en crisis en la familia moderna (posmoderna), en la cual los valores democráticos e igualitarios van dejando su huella y reclaman una transformación, la que siempre estará cargada de profundos afectos y deseos materializados en relaciones sociales altamente personalizadas (Jelin, 1998).

deudas sociales, mientras que para otros continuaría siendo la responsable de la pobreza de muchas familias. Ambos discursos sustentan el actual debate sobre los programas sociales dirigidos a la familia, y es necesario estar atentos al reduccionismo de sus argumentos. Para los propósitos de este trabajo, sería suficiente decir que ambos discursos ignoran las causas estructurales de los cambios y atribuyen al factor demográfico un peso desmesurado. Un aspecto que consideramos crucial, es que estos discursos ignoran que fue la esterilización generalizada de las mujeres en unión (43%) el mecanismo responsable de la verdadera implosión de los niveles de fecundidad del país. En fin, los riesgos del reduccionismo demográfico parecen ser varios, pero, como afectan directamente a las familias, destacaríamos el riesgo de la falsa premisa que plantea, que frente a los bajos niveles de fecundidad alcanzados, ya no hay por qué preocuparse de la planificación familiar y de otros problemas relacionados con la salud reproductiva de las mujeres.

Las consecuencias más evidentes de la actual situación demográfica serían, a nivel macro, un menor crecimiento de la población y transformaciones en su estructura según edad, sexo y maritales y, por lo tanto, alteraciones en los índices de dependencia económica y etarios. Esta reducción de la razón de dependencia se estima que contribuyó con el 30% al aumento de los ingresos per capita ocurrido en la década de los noventa (Barros y otros, 2004:14). En términos de las implicancias más inmediatas para la vida de las personas, destaca el aumento de la longevidad y la creciente segmentación del ciclo de vida individual y familiar, marcados por las posibilidades de varias uniones y divorcios y una mortalidad mayor por causas crónico-degenerativas. Como parte activa de estos procesos, las familias afectan y son afectadas por los nuevos comportamientos; algunos más visibles, como la disminución del tamaño y la reorganización interna, y otros menos, como son los cambios en la percepción y en las expectativas respecto de las responsabilidades de sus miembros frente a la nueva duración de los eventos y a las demandas por el cuidado de los dependientes. Es decir, la situación demográfica refleja y sintetiza muchas de las condiciones de reproducción de la familia, al mismo tiempo que las influencia.⁴

b. Condiciones de vida

El panorama general de las "condiciones de vida" en las cuales se reprodujeron las familias brasileñas en la última década, sugerentemente denominada "década de luces y sombras" en una publicación de la CEPAL (Ocampo y Martín, 2003), muestra que Brasil aumentó sus ingresos per capita y su gasto social público, así como redujo sus niveles de pobreza. Hecho que se atribuye al crecimiento del ingreso per capita familiar, a la caída relativa de los precios de los alimentos y a los cambios en la estructura demográfica (CEPAL, 2001; Ocampo y Martín, 2003; Barros y otros, 2004). Esto, desde luego, hace pensar que hubo una mejoría generalizada de las condiciones de vida de la población brasileña. Sin embargo, las imágenes de violencia cotidiana en las grandes ciudades y de las enormes filas de desempleados buscando trabajo se enfrentan y refuerzan la pésima reputación del país, alimentando la percepción de que las condiciones sociales estarían empeorando (Schwartzman, 2000).

Un aspecto importante para comprender las condiciones de vida de los brasileños en estos inicios de siglo se refiere a lo que ocurre con la economía y con el modelo de protección social. Históricamente, el modelo económico del país privilegió el progreso tecnológico y el uso intensivo de capitales, de energía y de otros insumos en detrimento de la calificación de la mano de obra (Barros y otros, 2004). Los efectos perversos de este modelo se pueden observar, en la última década, en las dificultades para responder a las transformaciones de la economía global y sus demandas de mano de obra calificada y competitiva. De hecho, Brasil habría tenido por mucho tiempo una gran disponibilidad de trabajo, aunque en puestos de baja calidad, lo que habría

⁴ Un impacto concreto de la situación demográfica sobre la vida familiar sería el excepcional aumento de jóvenes de 15-24 años en los 90s y el incremento de la violencia entre éstos, así como de sus tasas de mortalidad por causas violentas. Se estima que ello habría contribuido al menor crecimiento de la esperanza de vida masculina en la última década en el país, claramente demostrado en São Paulo. Datos recientes muestran, también, que mientras las tasas de homicidios entre los jóvenes aumentaron de 30 a 52 (por 100 mil jóvenes) entre 1980 y 2000, esta misma tasa permaneció prácticamente estable entre los no jóvenes (21 por 100 mil) (Bercovich y otros, 1997; Castro y Abromovay, 2004).

funcionado como un importante mecanismo de prevención de la extrema pobreza, situación que se revierte en la última década (Barros y otros, 2004). La alta flexibilidad del mercado de trabajo brasileño habría contribuido, hasta el Plan Real, a disminuir la falta de acceso al trabajo por parte de los trabajadores menos calificados. Entretanto, la situación cambió rápidamente en el sector de la industria de transformación; entre 1986-1996 hubo una pérdida de 1,1 millones de empleos; el sector que más creció fue el de servicios, en su mayoría estacionales, temporales y con bajas remuneraciones (Nunes, 2002). Desde entonces, se incrementan las tasas de desempleo y la precarización del trabajo, lo que genera cada vez mayores y nuevas formas de desigualdad y pobreza.

En los años noventa, las tasas de desempleo no fueron mayores gracias, por un lado, a la capacidad de absorción de mano de obra en el sector informal y, por otro, a la caída de las tasas de participación entre los más jóvenes. Habría un retraso en el ingreso de jóvenes al mercado laboral debido, en parte, al aumento de la atracción por los estudios y, también, por la mayor selectividad del mercado en términos de escolaridad (Urani, 1997). Entre las mujeres brasileñas, que representaban el 40% de las personas ocupadas en 1996, las condiciones tendieron a empeorar por su concentración aún mayor en el sector informal de la economía y por la precariedad asociada a éste. También, sus tasas de desempleo son mucho mayores que las de los hombres; el ramo que contribuyó mayormente a ocuparlas es el del trabajo doméstico (Urani, 1997). Por lo tanto, en el mundo del trabajo brasileño, cada vez más multifacético, las actuales transformaciones del mercado están marcadas no sólo por el aumento de las tasas de desempleo (7%, en 1996 y 12%, en 2002) sino también por cambios en la estructura sectorial del empleo, particularmente del empleo industrial. Las transformaciones y dislocaciones que caracterizan un movimiento de pasaje del empleo industrial desde las áreas más industrializadas —las regiones metropolitanas— hacia el interior de los Estados, emergen como factores fundamentales en lo que respecta a la reestructuración industrial (Barros y otros, 1998).

Un nuevo sistema de protección social, definido por la Constitución de 1988 e implementado en los años noventa, no sólo amplía los derechos sino que pone en práctica leyes, programas y políticas sociales que permiten la viabilidad de éstos. Una medida general sobre la efectividad de estos programas para mejorar las condiciones de vida de la población, puede verse en la estimación de que el “30% del aumento del ingreso per capita de las familias, ocurrida a lo largo de la década de los noventa, fue resultado del importante aumento de las transferencias gubernamentales, aun cuando benefició a segmentos no pobres, contribuyendo a mantener las desigualdades” según Barros y otros (2004:32). La Constitución propone redireccionar el sistema anterior, considerado meritocrático -pluralista o conservador-corporativo⁵- hacia un sistema de protección social institucional-redistributivo o más universal y ecuánime (Draibe, 1993:23). Los criterios de elección de los beneficios fueron redefinidos y su cobertura ampliada. Con respecto al papel de la seguridad social, los movimientos de mujeres llaman la atención sobre el hiato entre la existencia legal y formal de la seguridad social y la restricción de sus acciones, de su financiamiento y de sus gastos. Destacan el hecho de que cerca de la mitad de los trabajadores brasileños no están cubiertos por el sistema y que entre aquellos que en 1999 imponían, efectivamente, a la seguridad social, sólo un tercio estaba formado por negros e indígenas. En igual sentido, resaltan la menor cantidad de mujeres trabajadoras incluidas y sus desventajas con relación a los trabajadores de sexo masculino. En 1999, alrededor del 51% de la PEA femenina no contaba con ingresos mensuales regulares, y el trabajo doméstico era la principal categoría ocupacional femenina, con cerca de 4,6 millones de mujeres (CFEMEA/FES/ILDES, 2003).

Hoy, las interpretaciones sobre las condiciones de vida de los brasileños son muy variadas, pero, en general, son dos las paradojas comunes del debate. La primera, considerada relativamente

⁵ Este modelo consideraba que los individuos deberían ser capaces de resolver sus propias necesidades, sustentados en su trabajo y en su productividad. Las políticas sociales intervenirían sólo parcialmente, de manera de corregir el proceso de asignación del Mercado y de las instituciones públicas, asociando el empleo con el acceso al beneficio. En ese sistema corporativo y estratificado, los beneficios estaban diferenciados de acuerdo a las categorías profesionales (Draibe, 1993:8).

nueva, se refiere al deterioro visible de la calidad de vida, especialmente en las áreas metropolitanas, acompañado por una mejoría de una serie de indicadores sociales básicos, como la mortalidad infantil, las condiciones de vivienda, la esperanza de vida y la educación (Schwartzmann, 2000:31). Una segunda y antigua paradoja se refiere a la permanente desigualdad de los ingresos, estrechamente relacionada al por qué un “país relativamente rico tiene todavía tanta gente pobre” (Barros y otros, 2004).

Una explicación de la primera paradoja, en la perspectiva de la economía política, llama la atención sobre el hecho de que, entre 1980 y 2000, el aumento del gasto social per capita fue “grande”, pero que el aumento del ingreso por habitante fue “pequeño”. Mientras los ingresos por habitante permanecían casi estancados, creciendo apenas 8,5 % (de 6.951 a 7.544 reales), el gasto social público per capita, incluyendo la Unión, los Estados y Municipios, se incrementó en 43% (Bresser-Pereira, 2003). Para este autor “... hubo, por lo tanto, un sustancial esfuerzo en el área social, resultado obvio de la democracia y de la presión de los electores por mayores logros en esta área, lo que produjo una reducción del analfabetismo de alrededor del 32% al 17%, de la tasa de mortalidad infantil, que bajó de 69 a 30 por mil, y un aumento en la esperanza de vida de 62,5 a 70,5 años (p: 106). Así, este autor concluye que los efectos de la política social progresiva brasileña de las últimas décadas no aparecen en las estadísticas de concentración de los ingresos porque no incluyó las transferencias monetarias y, por lo mismo, no aparece en las estadísticas de ingresos individuales y/o familiares elaboradas por el IBGE (Bresser-Pereira, 2003). Al mismo tiempo, atribuye la reanudación de la concentración del ingreso, en los últimos treinta años, al fenómeno de aceleración del progreso técnico, que aumentó la demanda de trabajo calificado y disminuyó la de trabajo no especializado (Bresser-Pereira, 2003:106).

Respecto de la segunda paradoja, la de la desigualdad de los ingresos, se dice que, dado que los ingresos per capita, disponibles en 2002, es seis veces mayor que el monto requerido para la satisfacción de las necesidades nutricionales de una persona, y tres veces mayor de la que requiere para satisfacer todas sus necesidades básicas, sería la desigualdad de los ingresos la que explicaría el hecho de que Brasil todavía cuente con el 33% de su población (55 millones de personas) en situación de pobreza y 13% (22 millones) en extrema pobreza.⁶ O sea, al hecho de que el 10% de los brasileños más ricos tenga un ingreso 22 veces mayor que el 40% más pobres. La resultante es que los más pobres retuvieron apenas el 8% de los ingresos, mientras que los ricos se apropiaron del 47% (Barros y Carvalho, 2003:2; Barros y otros, 2004:4). En 2002, Brasil ocupaba la cuarta posición entre los países con mayores desigualdades en la distribución del ingreso en el mundo. Los tres primeros se encuentran en África (Namibia, Lesotho y Sierra Leona). Aunque el IDH (Índice de Desarrollo Humano) para Brasil haya mejorado de 0,644, en 1975, a 0,775, en 2002, Brasil continúa ocupando la posición 72ª en el *ranking* de los 177 países, teniendo como base un ingreso per cápita de US \$ 7.700, una expectativa de vida de 68 años, 13% de la población sin acceso al agua potable y 86,4% de la población adulta alfabetizada.

Entre las explicaciones sobre la persistencia de esta desigualdad, una primera sostiene que se debe más a la existencia de una extensa clase media alta en las áreas urbanas, que se beneficia del amplio diferencial de salarios existente entre los más educados, que al contraste entre los pocos ricos y los millones de pobres. Es decir, lo que llamaría la atención no es el salario de la capa rica (media mensual de alrededor de 3 mil reales, en 1997, equivalentes, en la época, a 3 mil dólares), sino la gran diferencia entre los extremos (del orden de 22 veces) y el hecho de que el nivel del salario medio aumenta enormemente en la medida en que aumentan los años de escolaridad. De modo que el argumento convencional de quitar a los ricos para dar a los pobres no parecería el más adecuado para Brasil. La mejor política para reducir la pobreza sería invertir en educación para promover la calificación de la población y reducir las ventajas comparativas de aquellos con niveles educacionales más altos (Schwartzmann, 2003:30). Una evaluación reciente sobre los principales factores determinantes de la desigualdad del ingreso en Brasil, concluye que la desigualdad de ingresos en el trabajo es central para explicar la desigualdad de ingresos familiares per capita, pero

⁶ La línea de extrema pobreza aquí mencionada es de R\$ 56, o sea, alrededor de 20 dólares mensuales (Barros y Carvalho, 2003).

que éstas (las desigualdades de ingresos en el trabajo) no estarían siendo generadas por el mercado propiamente tal, sino por las condiciones que preceden el ingreso de los trabajadores al mercado laboral. Es decir, sería en la etapa de adquisición del capital humano donde la educación o, mejor dicho, la falta de incremento en los niveles educacionales jugaría un papel central. Ello sería determinante, además, para entender que, por mucho tiempo, la pobreza brasileña se derivó de la baja productividad del trabajo y no de la falta de trabajo (Barros y otros, 2004).

La sociedad brasileña está estratificada en grupos, con status, poder y acceso a recursos desiguales. A estos grupos los atraviesan ejes de desigualdad de clase, género, raza, etnia y edad. Por ejemplo, los hombres brasileños negros y mestizos tienen salarios correspondientes al 40% y al 50% de los hombres blancos; las mujeres, por su parte, tienen salarios que corresponden al 66% del de los hombres. La desigualdad racial en Brasil estaría más asociada a la gran ausencia de población no blanca entre los sectores sociales medios y altos (clases media y alta) que a la ausencia de blancos entre los pobres. Por ejemplo, en el año 2000, en el intervalo salarial más alto de Brasil (\$ 2.000 dólares o más) se encuentra el 7,7% de la población blanca y, apenas, el 1,5% de no blancos. Es decir, los blancos tienen 5 veces más posibilidades que los no blancos de estar en la cima de la escala salarial. Al comparar con otras sociedades multirraciales, estas cifras muestran que en los Estados Unidos, por ejemplo, los blancos tienen dos veces más oportunidades que los no blancos de estar en el tope de la escala, mientras que en África del Sur esta relación es 10 veces más favorable para los blancos. Un resumen de las diferencias raciales brasileñas puede verse en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1996/1997, cuyo valor medio para Brasil fue de 0,773, en tanto que para los blancos fue de 0,784 y de 0,663 para los no blancos (Telles, 2004).

En Brasil, las desigualdades salariales entre hombres y mujeres figuran entre las mayores de América Latina. En 1990, las mujeres trabajadoras de las áreas urbanas tenían salarios medios que correspondían al 66% de los obtenidos por los hombres, situación que mejoró ligeramente en 2002, pasando a ser de 70% (IBGE, 2004). Estas diferencias se mantienen e, incluso, empeoran con el aumento de los niveles de escolaridad, llegando, en 1990, casi al 50% en las personas con niveles de escolaridad de más de 11 años. Esta situación no ha cambiado sustancialmente, puesto que, en 2002, esta cifra era del orden de 58% (Lavinias, 1996; IBGE, 2004). Entre las mujeres se verifican, además, diferencias salariales de acuerdo al color, recibiendo las negras y las mestizas el 68% de los ingresos de las mujeres blancas. Por lo tanto, según el sexo y el color, la situación salarial de los brasileños es del siguiente orden: en primer lugar, con los salarios más altos, se encuentran los hombres blancos; les siguen las mujeres blancas, luego los hombres mestizos y negros y en las peores condiciones están las mujeres mestizas y negras (Telles, 2004).

c. Gasto social público

En el proceso de reproducción de las familias, no hay duda de que el financiamiento social del Estado brasileño siempre desempeñó y continúa desempeñando un rol fundamental, a pesar de los cuestionamientos y de las polémicas recientes sobre la eficacia de éste y sobre quiénes son los beneficiarios del gasto público social del gobierno federal (UFF, 2003). Incluso, durante el modelo meritocrático, a lo largo del período 1930-1980, a pesar de su característica excluyente, las políticas sociales del gobierno federal produjeron efectos positivos en términos de la organicidad del sistema de protección social y de la consecución de ciertos objetivos de equidad. Esto se torna aún más evidente en la década de los noventa, cuando un sistema de protección más abarcador recupera y redefine los valores mínimos de los beneficios sociales, demostrando un compromiso más efectivo del Estado y de la sociedad con el financiamiento de todo el sistema (Draibe, 1993:23).

En 2002, del total de ingresos primarios del Gobierno central, el 65% fue destinado al gasto social directo, el 18,8% para gastos en otras áreas y el 11,7% quedó como superávit primario. Así, el gasto social directo de ese año fue del orden de 204,2 billones, o el equivalente al 15,5% del PIB, según documento oficial del Ministerio de Hacienda (Brasil, 2003). Este mismo año, la composición del gasto social (excluyendo exenciones fiscales y subsidios), vista a través de sus ocho grandes áreas, muestra que más de $\frac{3}{4}$ de éste fue destinado a las áreas de previsión social

(68,5) y de salud (12,8%). Por orden de cuantía de los recursos asignados, le siguen las áreas de asistencia social (5,5%), educación 5,3%) y trabajo (5,5%). A las demás áreas corresponde menos del 6% de los gastos y ellas son el sector de organización agraria (2,0%), el de vivienda y saneamiento (0,6%) y otros gastos (2,9%).

Para analizar la asignación de los gastos sociales y las transferencias directas de ingresos, un dato importante es que éstas responden, al menos en parte, al nuevo modelo de protección social mencionado. Este modelo se amplió y está constituido por tres ejes principales: Previsión Social, Asistencia Social, y Salud. Los principales aspectos que contempla el nuevo sistema son la universalización de la cobertura, la equivalencia entre los beneficios para los trabajadores rurales y urbanos, la selectividad en la concesión de los beneficios, la irreductibilidad del valor de los mismos, la ecuanimidad de los costos, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la descentralización y la participación de los trabajadores en la administración del sistema.

Por lo tanto, no es por casualidad, o por un desvío de los objetivos financieros del Estado brasileño, como algunos quieren hacer creer, que en 2002 la previsión social, a través de sus dos regímenes, recibió la mayor proporción del gasto social del gobierno federal, sino por un compromiso constitucional con la expansión de los beneficios previsionales. La importancia de estos beneficios para mejorar las condiciones de vida de la población ha sido destacada en evaluaciones nacionales e internacionales. Estas relevan, en particular, los efectos positivos de la expansión de los llamados beneficios no contributivos. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) incluyó la concesión de estos beneficios a los ancianos y a los hogares con jubilados o pensionados, lo que representa un ingreso 15% superior a la de aquellos que no cuentan con beneficios previsionales. Sin dichos beneficios, la pobreza de los ancianos brasileños, estimada en 23%, ascendería a 72% (Bertranou, 2001).

Los impactos directos e indirectos de la previsión rural, sin embargo, constituyen uno de los mejores ejemplos de los efectos positivos del gasto social para la reproducción de las familias brasileñas. Por ejemplo, el acceso masivo de la economía familiar al seguro previsional (7,3 millones de beneficios permanentes), al cual accede un tercio de los hogares rurales en 2002, y su inserción nacional, confieren al sistema una dimensión de institución promotora de un cambio estructural en el ámbito de la distribución social del ingreso (Delgado y otros, 2004). En esta misma evaluación se señala que, entre los efectos directos, habría un alza significativa del ingreso familiar de los beneficiarios, incidiendo tales beneficios sobre una población rural o microurbana, en general, muy pobre. Entre los efectos no planificados, estaría la revitalización de la economía familiar rural, al punto de constituir los jubilados del medio rural un grupo social que, efectivamente, se diferencia del universo de hogares del sector rural tradicional. Se concluye que la previsión rural provocaría modificaciones en la estructura productiva del propio régimen de economía familiar rural y que éstas no pueden ser desatendidas en las evaluaciones de impacto, y tampoco por los gestores de políticas (Delgado y otros, 2004).

Finalmente, la expansión de la previsión social brasileña, que hoy beneficia a cerca del 80% de los ancianos, estaría contribuyendo de manera importante al ingreso medio familiar del total de hogares donde viven (25%, en 1999). Esto significa que, en estos hogares, 59% de los ingresos proviene de la contribución de los ancianos, y que más de un tercio de ésta tiene origen en los beneficios percibidos a través del sistema previsional (38%). Comparadas con México, que presentaba, en el año 2000, el mismo porcentaje de hogares con ancianos (25%), pero diferente cobertura previsional para éstos (19%), las cifras brasileñas alcanzan un significado mayor aún. En los hogares mexicanos, el 36% del ingreso familiar proviene de la contribución de los ingresos generados por los ancianos, en circunstancias que apenas el 8% de estos ingresos tiene su origen en los beneficios previsionales (cifras de diferentes cuadros de Camarano y Pazinato, 2003).

Inspiradas en el nuevo modelo de protección social brasileño, y ante la creciente vulnerabilidad de las familias, en el marco de desempleo e informalización del mercado de trabajo,

las políticas sociales de transferencia directa de ingresos alcanzan mayor significado en los inicios del siglo, a través de programas catalogados como de asistencia social y que se expandieron de manera importante entre 2000 y 2002. La expansión de los llamados programas de renta mínima existentes, y el impacto de éstos sobre la vida de los diferentes miembros de las familias beneficiadas, apunta hacia resultados positivos. Una extensa evaluación sobre el conjunto de programas de transferencia directa de ingresos demuestra que esto ocurrió para todos los grupos etarios en general, con efectos evidentes sobre los ingresos medios familiares, incrementada en 30% en la última década. La reducción de la pobreza, sin embargo, habría sido mucho más efectiva entre los ancianos, al compararla con los niños y son los adultos (Barros y Carvalho, 2003). Las simulaciones sobre la incidencia de la pobreza en los diferentes grupos etarios, en la ausencia de programas gubernamentales, señalan que la pobreza habría sido 60% superior entre los individuos con más de 65 años de edad, proporción mayor que la estimada para los niños, calculada entre 50 y 60%. Sin embargo, luego de las transferencias de ingresos gubernamentales, los niveles de pobreza entre los niños se tornan tres veces superiores a la de los ancianos. Se concluye que la pobreza entre los ancianos, además, es inferior al compararla con la de los adultos del grupo etario 25-65 años (Barros y Carvalho, 2003:8). Estas estadísticas nutren el debate emergente sobre el “sesgo generacional” de la distribución de los recursos públicos, y el mayor gasto social en los ancianos se considera paradójico en un país con una población aún relativamente joven como la de Brasil (Goldani, 2004).

d. Transferencias intrafamiliares

Al observar los recursos no monetarios con que cuentan las familias brasileñas para reproducirse, es difícil no pensar en la naturaleza y prevalencia de la solidaridad y en tensiones dentro de la familia. En un modelo idealizado de familia, el conflicto no existe y la solidaridad presente e intergeneracional se considera como algo dado. Sin embargo, basta con tener presente los índices de violencia doméstica en el país para entender que la solidaridad familiar es, de hecho, un fenómeno multidimensional, con complejas y, a veces, contradictorias relaciones entre padres e hijos, adultos y niños, hombres y mujeres. De hecho, los costos de la producción doméstica no son computados y, como decíamos anteriormente, el tiempo y el dinero que gastan las familias brasileñas en el cuidado de sus dependientes —ayudando a la reproducción biológica y social de la población— son ignorados en las discusiones del PIB y en la formulación de políticas. Tampoco se consideran las apreciaciones que dicen que las mujeres brasileñas dejaron de ser un “recurso invisible” y pasaron a ser un “recurso escaso” entre las generaciones, hecho desatendido en esta fase de creciente demanda por servicios y cuidados al interior de las familias, y de recortes en los servicios prestados por el Estado (Goldani, 2004).

En general, se reconoce que, a pesar del aumento en los gastos sociales gubernamentales recientes, el bienestar de cada miembro de la familia sin ingresos es, prácticamente, determinado por los recursos de la familia a la que pertenece. A mediados de los noventa, se demuestra que las transferencias monetarias entre los que poseen y los que no poseen ingresos ocurrirían, en su casi totalidad, al interior de las familias (Barros y Mendonça, 1995).

De hecho, son los estudios sobre el envejecimiento los que ofrecen más información sobre los intercambios familiares, dejando en claro el papel de los recursos no monetarios. Así, se señala que el 92% de los ancianos brasileños recibe algún tipo de ayuda familiar (Saad, 2002) y que la coresidencia en Brasil parece estar asociada a mejores condiciones de vida. Se constata en esos estudios que el cuidar y el ser cuidado en las familias brasileñas acompaña el equilibrio entre afectos y reciprocidades en una estructura normativa. Las mujeres más que los hombres y los parientes más que los no parientes son los preferidos en el proceso de intercambio intergeneracional y en la provisión de cuidados (Debert, 1999; Saad, 1999; Camarano, 2002).

Finalmente, en el proceso de transferencias no monetarias queda claro el papel de las familias, percibidas en términos cada vez más amplios. Las familias no serían sólo una fuente importante de apoyo material sino que, también, son percibidas como la principal fuente de alegría

y felicidad, como lo muestra una reciente investigación sobre las personas mayores de edad. (Saboia, 2004).

e. Comentarios

El panorama de cambios, en las condiciones de reproducción social de la familia, muestra muy claramente que las opciones por un cierto modelo de desarrollo han promovido nuevas formas de integración y de exclusión. Resultado, en gran parte, de las transformaciones en el mundo del trabajo, este proceso influye a las familias no sólo en términos del mercado de trabajo sino, también, en términos de los nuevos valores que provienen de la esfera del trabajo. No queremos decir con esto que la esfera de la familia se rija solamente por los valores predominantes en la esfera laboral. Sin embargo, como nos recuerda Nunes (2002), es importante tener presente que las lógicas y los valores que hoy predominan en las esferas del trabajo, creando nuevas identidades, influyen en nuestra cotidianidad. Incluso en la esfera de la subjetividad, la intervención del mundo del trabajo aparece, aún más evidente, en una coyuntura en la cual se demanda la producción de sujetos sociales diferentes a los de épocas anteriores para responder a nuevas necesidades (p.7). En la práctica, esto sugiere una demanda por una nueva socialización; y ahí podemos ver otra conexión importante entre transformaciones en el mundo del trabajo, la familia y la demanda por nuevas políticas sociales.

Otro aspecto que emerge del bosquejo de los cambios, en el contexto brasileño, es que, en una realidad de muchas y extremas desigualdades, la situación de autonomía económica de las familias, basada en el rendimiento del trabajo de sus miembros, continúa siendo una utopía. En este sentido, cabe al Estado, como mediador, reforzar no sólo las condiciones básicas universales de salud, educación y vivienda, sino intermediar condiciones más igualitarias para todos los miembros de las diferentes familias, esta vez en el ámbito de las prácticas de las políticas sociales y no sólo legales. Es evidente que, sin el Estado, apenas una porción de la población brasileña continuará teniendo acceso a los beneficios de un mercado de bienes cada vez más sofisticado y de los cuales una gran mayoría se encuentra excluido. En fin, como acostumbraba a decir Wilmar Faria, ser ciudadano es, también, tener acceso al mercado.

Finalmente, en la medida en que nuevos valores e identidades van creándose en estos inicios de siglo, se modifican los sistemas de deberes y obligaciones entre padres e hijos y en los roles sexuales. La expansión de los derechos de ciudadanía, los valores democráticos e igualitarios refuerzan este proceso e imponen una renegociación de los diferentes contratos sociales (de género, de política social y entre el grupo de parentesco o familia) (Goldani, 2004). También aquí tiene cabida el rol mediador del Estado, al estar atento al problema de las múltiples discriminaciones, tales como la sexual, la racial y la económica.

2. Estado, familia y protección social en Brasil: De la "ciudadanía legal a la "ciudadanía *de facto*"

a. "Ciudadanía legal"

La naturaleza de la estrecha e histórica relación entre el Estado brasileño y la familia constituye una etapa fundamental, tanto para comprender los actuales programas sociales dirigidos a esta última, como para sugerir nuevos. Al reivindicar una política social que considere a la familia desde una óptica de género, que contemple desigualdades y diferencias, tenemos en mente los modernos principios constitucionales de 1988 y el nuevo Código Civil de 2001. Sin embargo, no podemos olvidar que durante todo el siglo XX la normativa familiar obedeció a un Código Civil publicado en 1917 (luego modificado), y que, en la práctica, éste sigue siendo el modelo y continúa siendo aplicado (Pimentel y otros 2001).⁷ De ahí la importancia de tener presente que fueron las familias patriarcales extendidas las que sirvieron de modelo para la instalación del Estado brasileño

⁷ Un ejemplo es la ratificación por el Tribunal de Justicia del Estado de Espírito Santo, de una sentencia de un juez de la comarca de Alegre que invalidó un matrimonio, a pedido del marido, porque éste desconocía que la mujer no era virgen (Pimentel y otros, 2002:1).

en el siglo XIX. Estas familias, de hecho, ejercieron el poder político y fueron las proveedoras de servicios y del orden social. Establecieron los orígenes del asistencialismo brasileño. Cuando el Estado gana poder y se establece, éste se estructura de forma similar a la de las familias patriarcales. Al respecto, son elocuentes los discursos de la elite y de los políticos brasileños de la época, que enfatizan que la Nación es como una familia, dirigida por un patriarca (Besse, 1996).

En la construcción del Estado-Nación y de la modernización brasileña, el Estado lideró el crecimiento económico y promovió la incorporación de las masas urbanas, a través de un modelo de ciudadanía que priorizó lo social sobre los derechos civiles y políticos (Reis, 2000). Así, en los años 20 y 30, en un contexto de crecimiento económico y de industrialización, con grandes organizaciones sindicales de trabajadores de diferentes categorías y con un sector público fuerte y profesionalizado, Brasil dio inicio a su sistema de *welfare*. Un complejo y generoso conjunto de beneficios sociales marcan la formación de un Estado de bienestar inspirado en el modelo europeo. La legislación laboral establece límites de horas de trabajo, vacaciones anuales, salario mínimo, beneficios de jubilación y pensiones, licencia por maternidad, seguro de desempleo y de salud, etc. Estos beneficios sociales, sin embargo, estuvieron limitados a los trabajadores con empleo regular en los centros urbanos y fueron diferenciados según categorías. Por lo tanto, la población rural no estuvo cubierta, y se estableció la desigualdad de beneficios que, por lo demás, permanece hasta hoy día entre civiles y militares (Reis 2000; Schwartzman, 2000).

En esa fase de modernización del Estado brasileño, con el soporte científico del movimiento eugenésico, el discurso oficial sobre la familia es reconstruido en el sentido de favorecer a la de tipo nuclear. Así, en las décadas de 1920 y 1930 la protección a las madres y a los niños pasa a ser prioritaria y los programas sociales son llamados "materno-infantiles", nomenclatura que, por lo demás, perdura hasta los años setenta. Las madres trabajadoras obtienen la licencia maternal, además de dos intervalos diarios en el trabajo para poder amamantar. Se expandió la educación primaria pública y el trabajo infantil se reguló de manera más estricta. Los roles familiares fueron reforzados por discursos oficiales y por políticas públicas que definían a los hombres como los trabajadores proveedores y a las mujeres como madres reproductoras de la fuerza de trabajo. De hecho, la base de la legislación laboral dictada en los años 30, que marca la formación de un Estado de Bienestar en Brasil, explicita una concepción de la mujer en el mundo del trabajo que refuerza su rol de madre. Las mujeres no sólo deben cuidar a los hijos sino realizar un trabajo patriótico, esto es, reproducir el Estado a través de una fuerza de trabajo fuerte y saludable.

Una evaluación sobre la relación entre ciudadanía y estratificación en Brasil dice que, en gran medida, el modelo de ciudadanía social, puesto en práctica en 1930 por el régimen de Vargas, permaneció hasta 1964 (Reis, 2000). Se argumenta que esto se debió, en parte, al persistente crecimiento económico durante el período, lo cual habría posibilitado la absorción de las masas rurales por el mercado urbano, así como por el mercado político, en el cual los líderes populistas trataban de establecerse. Los sindicatos de trabajadores estaban estrechamente relacionados con el Estado, haciendo incluso parte del arreglo corporativista jerárquico que regulaba la ciudadanía. Sin embargo, concluye Reis, el éxito del modelo de modernización dirigido por el Estado y la expansión de la ciudadanía social, a largo plazo se mostró problemático. Esto, porque terminó debilitando un elemento clave del mismo: las clases bajas de las zonas rurales, en la medida en que fueron excluidas del modelo de ciudadanía. El propósito habría sido una incipiente movilización política de estos sectores, uno de los principales factores que motivaron el golpe militar de 1964 y que inauguró el período de 21 años de dictadura militar (Reis, 2000).

Entre 1964-1985, el modelo de modernización de los militares, basado en la alianza entre las empresas estatales, las corporaciones multinacionales y el capital nacional, promueve generalizar el acceso a los derechos sociales, rompiendo con el modelo corporativista anterior. Esto ocurre, primeramente, a través de la unificación del sistema de bienestar y, luego, con la extensión de éste a los trabajadores rurales al decretarse el Prorural/Funrural (1971-1992). Tal como en el modelo anterior, fue el continuo crecimiento del mercado de trabajo el que permitió la implantación de los derechos sociales (Reis, 2000). Es en este marco, y a partir del aumento significativo de las mujeres

en el mercado laboral en los años setenta, en el que se inicia una campaña más intensa por los derechos de las mujeres. Con el fortalecimiento de una segunda ola feminista y del movimiento de mujeres, comienzan las campañas de igual salario por igual trabajo, y logra visibilidad la segmentación de las mujeres y de los trabajadores, destacándose las condiciones de las mujeres negras y de las trabajadoras domésticas rurales. Como parte de esta situación, se promovieron, en el nivel del gobierno federal, una serie de medidas afirmativas en el trabajo y de regulación de los servicios de planificación familiar.

En el período 1985-2000, un país prácticamente urbano y en proceso de redemocratización se ve enfrentado a crisis económicas. Las dificultades del empleo en el mercado formal estimulan el incremento del sector informal; lo que requiere de un nuevo modelo de protección social. Las altas tasas de inmigrantes de las zonas rurales presionan fuertemente los servicios y bienes públicos en un contexto de estancamiento del empleo industrial. Las tasas de desempleo alcanzarán sus máximos niveles en el período 1989-1996. Mientras la población activa aumentó en alrededor del 16%, el empleo lo hizo en cerca del 11%. En los años ochenta, la combinación de elevados gastos públicos y tasas de interés internacionales también altas generan tasas de inflación muy elevadas y un estancamiento de la economía que afectó, particularmente, a la población más pobre (Reis:2000). El control inflacionario, que se inicia con el llamado Plan Real, en 1995, marca un breve período de estabilización económica que permitió mejoras concretas para los pobres. Las estimaciones señalan que el control inflacionario significó un aumento de los ingresos de alrededor de 30% entre los estratos más bajos, aumentando el consumo de productos y de bienes domésticos durables en el período inmediato a la adopción del Plan Real. A fines de la década, en 1998-1999, la economía se desacelera nuevamente y aumenta el desempleo, situación que empeora aún más con la desvalorización de la moneda, a comienzos de 1999 (CEPAL, 2001; Schwartzman, 2003).

En esta etapa, una transformación fundamental ocurre en términos del modelo de protección social, redefinido por la Constitución de 1988 (Draibe, 1993). La Constitución habría redireccionado el sistema hacia un modelo de protección social institucional-redistributivo o más universal y equitativo (Draibe, 1993:23). Los criterios de elección de los beneficios se redefinen y su cobertura se amplía a través de los beneficios no contributivos. Muchos avances legales se formalizaron en leyes y estimularon medidas afirmativas y mejoras en las condiciones de vida de las mujeres. La revisión del concepto de familia, como sinónimo de matrimonio legal, fue uno de los grandes logros. Ahora, para fines legales, el Estado brasileño reconoce como familia a “una pareja formada por un hombre y una mujer con convivencia estable”. La revisión de la ley de divorcio se suma al nuevo concepto de familia y amplía las posibilidades de acuerdos sexuales legales. Luego de tramitarse en el Congreso durante 35 años, una primera ley de divorcio se aprobó en 1976, pero ésta permitía divorciarse sólo una vez. La Constitución de 1988 elimina esta restricción y, desde entonces, se cuenta con una legislación más completa.

Una serie de reformas constitucionales y leyes complementarias se sumaron y sustituyeron al Código Civil vigente desde 1917. Entre algunos cambios, el Código de 2001 eliminó normativas discriminatorias de género, como, por ejemplo, las que se refieren a la jefatura masculina de la sociedad conyugal, que pasa a ser compartida; la preponderancia de la patria potestad, al sustituir el término “hombre”, cuando es usado genéricamente para referirse al ser humano, por la palabra “persona”; permite al marido adoptar el apellido de la mujer; establece que la custodia de los hijos pasa de la madre, como prioritaria, al cónyuge con mejores condiciones para ejercerla (Pimentel y otros, 2001). Reconocido como un nuevo marco para la situación de las mujeres en la familia, el nuevo Código presentaría aún algunos resquicios conservadores, de acuerdo a la evaluación de Correa (2004), referidos, específicamente, a la cuestión del “que está por nacer” como acreedor de patrimonio, principio que estaría siendo utilizado por los sectores antiaborto.

Al mismo tiempo que amplía y moderniza el concepto de familia, la Constitución de 1988 considera responsabilidad de la familia, de la sociedad y del Estado tomar cuenta de los ancianos, asegurar su participación en la comunidad, defender su dignidad y bienestar, así como garantizar su derecho a la vida (Art. Nº 230). En el primer párrafo de este artículo constitucional se dice,

además, que los programas de apoyo a las personas de mayor edad deben realizarse, preferentemente, en sus domicilios. Así es como, en la atribución de responsabilidades, la familia está en primer lugar. El Estado brasileño ha dictado nuevas leyes y diversas medidas prácticas dirigidas a proteger a los ancianos contra la discriminación, la violencia y las dificultades económicas. La Política Nacional del Anciano de 1994, y el Estatuto de los Ancianos de 2004, son algunos ejemplos de estas medidas legales.

b. "Ciudadanía de facto"

El hiato entre la "ciudadanía legal" y la "ciudadanía *de facto*" ha sido objeto de preocupación por parte de diversos grupos, unos interesados(as) en la evaluación de las acciones y de las políticas sociales, con un lenguaje economicista sobre la "eficiencia, eficacia, efectividad y focalización",⁸ y otros que apuntan a la distancia entre el "derecho legal" y el "derecho real", más preocupados(as) de la cuestión de los derechos individuales y la ciudadanía, de las desigualdades y de las medidas afirmativas.

Entre los ejemplos de análisis sobre la "ciudadanía *de facto*", desde la perspectiva más economicista, se encuentran las evaluaciones sobre el funcionamiento de las políticas de empleo y de ingresos del Gobierno federal. Estas tratan de mostrar el grado de focalización, o sea, cuánto responden estas políticas a las necesidades de los pobres. En esta área, uno de los focos es la cuestión del seguro de desempleo, puesto que, en 2002, los gastos de este seguro fueron equivalentes al 3,7% del total de las transferencias directas de ingresos del gobierno federal.⁹ Hoy, el programa de seguro de desempleo ofrece asistencia financiera al trabajador despedido del mercado formal (esto es, con registro de rompimiento del vínculo en su libreta de trabajo) sin causa justificada, por un período que varía de tres a cinco meses. El beneficio es de, por lo menos, un salario mínimo mensual, pero puede ser el doble. El derecho del trabajador brasileño al seguro de desempleo data de los años ochenta y pretendía responder a las demandas ocasionadas por la crisis de aquel momento. Con bajos montos y criterios muy rígidos, éste no habría tenido mayor impacto; sólo a partir de 1990, con una estructura totalmente modificada, pasó a tener mayor visibilidad e impacto.

Una evaluación sobre el grado de focalización de los beneficios del seguro de desempleo, estima que la probabilidad de encontrar un trabajador del primer decil de ingresos entre los beneficiarios de este seguro es casi 22 veces menor que entre los trabajadores ocupados remunerados, mientras que la probabilidad de encontrar un trabajador del segundo y del décimo decil, es, respectivamente, 3,6 y 2,5 veces menor que entre los trabajadores remunerados. En los quinto y sexto deciles de la distribución de los ingresos, la probabilidad de encontrar un trabajador entre los beneficiarios del seguro es, prácticamente, 2 veces mayor que la de encontrarla entre ocupados remunerados. La encuesta a hogares, de 1999, concluye que "el seguro de desempleo beneficia prioritariamente a un segmento "no pobre" de los trabajadores brasileños, aunque también sub-representa a los grupos salariales más altos (Passos y otros, 2002:174). Otra evaluación de las políticas de empleo e ingresos en la regiones Nordeste y Sureste, de 1996, toma en cuenta el grado de focalización de tres programas (seguro de desempleo, abono salarial y fondo de garantía), (FGTS), y concluye que estos programas han atendido adecuadamente a ciertos segmentos de la población, pero que "definitivamente estos no sirven de protección a los trabajadores más carentes" (Barros y otros, 2001).

⁸ Estos conceptos que han servido como referencia para la evaluación se definen como: 1. eficacia, por regla general, se relaciona con los niveles de certeza sobre la provisión de los servicios; 2. eficiencia se asocia, a una "conciencia de los costos" de la provisión de los servicios; 3. efectividad está asociada a la efectiva resolución del problema que se pretendía con la prestación de los servicios, es decir, con su "impacto"

⁹ En 1990 se creó el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). (Ley N° 7.998/90), del cual forma parte el Programa de Seguro-Desempleo que engloba el pago del beneficio del seguro de desempleo propiamente dicho y la Política de Intermediación de Mano-de-Obra y la Calificación Profesional (PLANFOR). Al recibir las contribuciones del PIS/PASEP, Programa de Integración Social y Programa de Patrimonio del Servidor Público, el FAT se convirtió en una fuente propia de financiamiento de las políticas de empleo y renta y hoy es su eje articulador (Passos y otros, 2002:169).

En el período 2000-2004, la expansión significativa de los llamados programas de renta mínima existentes y del número de familias beneficiadas, destacándose los de tipo “Bolsa” (Bolsa-Escuela, Bolsa-Niños, Ciudadana, Bolsa para jóvenes de 15-17 años, Bolsa-Alimentación, ahora Bolsa-Escuela),¹⁰ ha contribuido al debate de la “ciudadanía *de facto*”. Cuántas familias cubren estos programas, cuál es el nivel y significado de los beneficios recibidos, en términos de las condiciones de vida de estas familias, son algunas de las muchas preguntas sin respuestas. Evaluaciones existentes reconocen los beneficios de los programas para los individuos y señalan sus limitaciones. Por ejemplo, respecto de la Bolsa-Escuela, concluyen que la reducción del porcentaje de población pobre en la década fue muy mínima, de 1,3%, pero que esto se debería, en parte, al bajo monto de las transferencias que se realizaban en el ámbito de este programa (Brasil, 2003). El alcance limitado de los programas asistenciales tipo “bolsas” es discutido por Lavinás (2004), quien se refiere a las escasas inversiones realizadas y a sus normas de funcionamiento. Llama la atención sobre el hecho de que estos programas representarían menos del 2% del gasto social público federal en 2002, y señala la posibilidad de que el Programa Bolsa Familia pueda promover cambios. Aunque con el carácter selectivo de los otros programas, éste parece promover cambios en el diseño de los programas compensatorios, en el sentido de ampliar los beneficios. La unificación de los programas de renta mínima existentes, el aumento del beneficio mensual y la perspectiva de ampliar la cobertura, prevista para 11,2 millones de familias, son algunos ejemplos (p:10). Vale la pena mencionar que la meta anunciada, de cubrir más de 6 millones de familias en 2004, parece ser cada día más difícil y ha exacerbado las polémicas respecto al programa Bolsa Familia.

El avance más significativo, en términos de una “ciudadanía *de facto*”, parece haber ocurrido a través de los beneficios no contributivos. Estos beneficios fueron la gran novedad de las políticas sociales brasileñas en la segunda mitad de la década de los noventa, resultantes de la implementación de los principios universales de seguridad social de la Constitución de 1988. Ciertas evaluaciones sugieren que los beneficios no contributivos representarían, de hecho, uno de los factores más importantes del sistema de seguridad social brasileño, y que contribuyeron en forma decisiva a mejorar la vida de las familias en esta última década. Desde la perspectiva de la equidad de género, se reconoce que los beneficios no contributivos de la previsión rural¹¹ representarían “un poderoso instrumento de equidad entre los géneros en las zonas rurales, al conceder el mismo valor y el mismo tipo de beneficios previsionales a hombres y mujeres. Este hecho, asociado a los aspectos demográficos, contribuye a que el 64% de los beneficiados con la Previsión Rural sean mujeres” (Silva, 2000).

Otras evaluaciones de la expansión de los beneficios no contributivos apuntan en la dirección de las ganancias en “ciudadanía *de facto*” a través de la implementación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Ésta desempeñó un papel importante en el incremento de los ingresos familiares, tanto a través del pago de los beneficios de prestación continua (BPC), que consiste en garantizar un salario mínimo por mes a las personas con más de 65 años y a las personas consideradas “minusválidas”, cuyas familias tengan un ingreso medio familiar per capita igual o inferior a un cuarto del salario mínimo, así como del beneficio de jubilación por edad a los trabajadores rurales, equivalente a un salario mínimo para las mujeres a los 55 años de edad y a los hombres a los 60 años (los cuales no necesariamente contribuyan al sistema previsional).¹² Este tipo de beneficio representó alrededor del 25% de los gastos asistenciales del gobierno federal y cerca

¹⁰ Todos estos programas están sujetos a comprobación de la insuficiencia de rentas y tienen como referencia una renta media familiar per capita igual o menor que una cierta línea de pobreza. La mayoría pone condiciones y, en general, el beneficio es garantizado por un cierto tiempo.

¹¹ El cambio desde el precario régimen asistencial Prorural/Funrural (1971) hacia el régimen especial de previsión rural, implementado a partir de 1992 con base en los principios de seguridad, incluyó a inválidos del medio rural y, particularmente, a las mujeres semi-excluidas del Funrural por el criterio legal de amparo exclusivo al jefe de familia. De derecho y de hecho, se cambia de una concepción de protección estrictamente familiar al anciano rural, vigente en los años 40 y 50, para inserirlo en el ámbito de una política social que reconoce el derecho del anciano al acceso a jubilación, independientemente de su capacidad contributiva al sistema de previsión social. Entre los años 70 y 80, prevaleció el régimen asistencial precario del Funrural, estableciendo formas de acceso a beneficios previsionales mínimos (por ejemplo, medio salario mínimo como techo de jubilación) y, además, sometido a una gestión clientelista y de fuerte contenido electorero (Delgado, y otros, 2004).

¹² La previsión social rural también beneficia a pescadores y a buscadores de diamantes (ver Delgado y otros, 2004).

del 2% del total de los gastos sociales públicos en 2002. En la evaluación de Lavinas, estas cifras, ciertamente, estarían lejos de la demanda efectiva; sin embargo, la concesión de este tipo de beneficios representa un progreso sorprendente (Levinas, 2004:7).

En la perspectiva del “derecho formal” y del “derecho real”, los movimientos de mujeres declaran que la distancia entre éstos es una gran afrenta a la democracia y que, a pesar de los avances legales, la carencia mayor está en la no observancia de la legislación brasileña, y su desobediencia cotidiana, y de los compromisos internacionales asumidos por Brasil, (Rodrigues, 2003). Entre los avances legales de la década de los noventa, asociados a la Plataforma de Acción Mundial y a las Plataformas Feministas brasileñas, con repercusiones directas en las familias, se destaca un conjunto de ocho leyes y dispositivos.¹³ Entre estos: 1. La reglamentación de la unión estable (sin vínculo legal) y que define una pareja homosexual como familia (Ley N° 9.278/96); 2. La ley de planificación familiar que garantiza el servicio gratuito y regula la esterilización (Ley N°9.263/96); y 3. La extensión del salario por maternidad a las trabajadoras rurales y domésticas (Ley N°9.304/96). Al evaluar estos avances legales, Rodrigues (2003) llama la atención sobre el trato no igualitario entre categorías de trabajadores, destacando a las trabajadoras domésticas, categoría que representaba alrededor del 15% de las mujeres ocupadas en 2002. De esta forma, en la discusión sobre las nuevas regulaciones de la previsión social, el movimiento de mujeres brasileño considera que aun cuando se mantuvo la jubilación diferenciada, en cinco años de trabajo, para los hombres y las mujeres, la reglamentación del contrato de trabajo temporal, con plazo fijo (Ley N° 9.601/98), compromete el goce de licencia-prenatal y la estabilidad provisoria de la embarazada (Rodrigues, 2003).

Finalmente, otra evaluación sobre las políticas públicas dirigidas a la igualdad de derechos y a la equidad de género en diferentes áreas, se centra en las iniciativas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el ámbito federal brasileño, y señala los avances y los obstáculos en los 5 años posteriores a Beijing. Concluye que estas políticas no han tendido la visibilidad deseable, ya sea porque no existen suficientes campañas de información y de sensibilización o porque, en realidad, éstas son más formales que sustantivas (AMB, 2000).

c. Comentarios

La breve retrospectiva histórica de las conquistas legales muestra que la conexión que hace el Estado brasileño entre mujer/madre y familia posibilitó avances legales y amplió los derechos de ciudadanía de las mujeres, generando cambios en las relaciones entre los miembros de la familia. Entretanto, el permanente uso de esta asociación plantea la pregunta: ¿hasta qué punto hoy en día responde a las necesidades de las mujeres? Pareciera ser que hoy esta asociación se presenta como uno de los aspectos más serios del abismo existente entre la “ciudadanía legal” y la “ciudadanía de facto”. La identificación de las mujeres como madres fue usada, en algunos casos, para justificar la ampliación de sus derechos; sin embargo, también, en otros, como justificación para limitarlos. Por ejemplo, el hecho de que las mujeres hayan sido fuertemente asociadas al discurso de la responsabilidad por la administración de la familia dio como resultado una desproporcional carga para éstas.

No defendemos la idea de las mujeres como víctimas pasivas de las fuerzas opresoras del Estado brasileño, pues muchos son los ejemplos de su accionar como agentes activas en su relación con éste, tanto a través de los movimientos de mujeres como de grupos activos a nivel de la administración pública gubernamental. Sin embargo, como bien lo recuerdan Portella y Gouveia (1999, p: 8) habría que considerar el doble lugar de las mujeres en las actuales políticas gubernamentales. O sea, su papel tanto como beneficiarias de las políticas como “implantadoras”

¹³ El conjunto de las ocho leyes y dispositivos son: 1. Salario por maternidad a las trabajadoras rurales, domésticas e independientes (Ley N° 9.304/96); 2. Planificación familiar (Ley N° 9.263/96); 3. Unión Estable (Ley N° 9.278/96); 4. Dispositivo sobre la Educación Inicial (Ley N° 9.304/96); 5. Dispositivo sobre cuotas por sexo en el legislativo (Ley N° 9.504/97); 6. Mercado de Trabajo de la Mujer (Leyes N° 9.029/95 y N° 9.799/99); 7. Cirugía reparadora de mamas en casos de mutilación, debido al tratamiento del cáncer por el SUS y por Convenios de Salud (Leyes N° 9.797/99 y N° 10.223/01); Acoso Sexual (Ley N° 10.224/01).

cotidianas de algunos de los programas sociales, como, por ejemplo, los de salud¹⁴. De hecho, es a partir de las diferentes concepciones sobre los roles de las mujeres en la familia y en la sociedad, desde donde muchos programas sociales adquieren ciertos formatos.

Es interesante observar que entre nuestros expertos entrevistados, incluyendo algunas mujeres, conocidas feministas, encontramos muchos que no parecen sensibilizados o no perciben esta cuestión que llamaríamos como continuidad del uso de las mujeres por el Estado para promover el bienestar de la infancia y/o "garantizar una fuerza de trabajo fuerte y saludable". Por lo menos nuestros entrevistados y entrevistadas no lo consideraron un problema importante cuando les preguntamos sobre el nivel de acuerdo con la cita a continuación. De las 12 respuestas obtenidas, el 42% respondió que ni concordaba ni estaba en desacuerdo, 33% respondió estar parcialmente de acuerdo y sólo 25% estuvo totalmente de acuerdo con la afirmación.

"Ellas, las mujeres, se encuentran en la confluencia de una situación profundamente injusta, puesto que, a causa de las dificultades para insertarse en el mercado de trabajo formal y del lugar que ocupan en la familia y en la comunidad, terminan por constituirse en una fuerza de trabajo especial y privilegiada ante los organismos gubernamentales. Para nosotras, son muchas las contradicciones contenidas en esta articulación (mujer, familia y programas gubernamentales) que, aparentemente, soluciona problemas de orden socioeconómico y de desarrollo" (Portella y Gouveia, 1997).

Al interpretar las respuestas de nuestros expertos, habría que considerar, también, su comprensión de los posibles enfoques de la relación entre género y políticas.¹⁵ O sea, la comprensión de cómo las mujeres, en tanto población beneficiaria y/o ejecutora de los programas sociales, se involucran o deberían involucrarse, deberían ser tratadas, atendidas y percibidas. Un ejemplo de la variedad de estos enfoques lo propuso Moser (1991), mencionando cinco: Bienestar, Equidad, Anti-pobreza, Eficacia y Empoderamiento.¹⁶

Finalmente, asumiendo que habría algún tipo de preocupación por el género en las políticas sociales brasileñas (aunque más no sea por las presiones de los acuerdos y financiamientos internacionales), y observando la mencionada clasificación de Moser, diríamos que el enfoque dominante en las prácticas y percepciones sería el del Bienestar, o sea, el que concibe el rol y el desempeño de madre como la mayor contribución de las mujeres al desarrollo. Sobre esta misma clasificación de los enfoques, diríamos que estamos muy lejos de un enfoque ideal, del tipo del empoderamiento, o sea, de una visión de la mujer como sujeto activo, formuladora y partícipe en todas las etapas de los programas y de las políticas sociales.

3. Retrato de las familias brasileñas

a. Los modelos doméstico/familiares: una visión retrospectiva, 1970-2000

En los inicios del siglo XXI, los brasileños, de Sur a Norte, continúan viviendo, preferentemente, en unidades domésticas organizadas alrededor de una pareja y su grupo de parentesco, pero la estructura interna de estos modelos se modifica y, junto con ella, su significado.

¹⁴ En los programas de salud, las mujeres actúan tanto como agentes formalmente integradas a los programas o como voluntarias que "auxilian" las acciones gubernamentales en la comunidad (Portella e Gouveia (1999:8).

¹⁵ Otra cuestión que se plantea y que merecería mayor atención, y que no es el caso desarrollar en este trabajo, dice relación con la complicitad, en términos de las relaciones de género, que permanecería arraigada a la cultura local, tanto popular como política (ver Goldani, 2000).

¹⁶ Moser identifica cinco diferentes enfoques de género posibles en los programas de desarrollo. (o sea, programas gubernamentales o no que objetiven el crecimiento económico y/o la promoción del bienestar): 1. Equidad, las acciones están dirigidas en el sentido de reducir las desigualdades en diferentes esferas, trata que la mujer, de manera integral, participe activamente en el proceso de desarrollo. La meta final sería la igualdad entre hombres y mujeres; 2. Bienestar Social, enfatiza el papel de la mujer como madre, y el ser mejores madres sería la mejor contribución de las mujeres a los programas de desarrollo; 3. El anti-pobreza trata de contribuir a la intensificación de la productividad de las mujeres pobres y, de este modo, los programas se centran en la generación de empleo y renta. La pobreza es vista como problema de desarrollo y no de subordinación de género; 4. Eficacia trata de integrar a las mujeres, en tanto fuerza de trabajo y liderazgo comunitario, al desarrollo de un abanico de programas, entre los cuales están las acciones en el área de la salud preventiva y curativa; 5. Empoderamiento, esta en oposición de los otros cuatro enfoques pues concibe a la mujer como sujeto activo del desarrollo. Es vista como formuladora de sus propias necesidades y proyectos.

En los últimos treinta años, las familias brasileñas casi triplicaron su número (de 17,6 a 47,9 millones) y disminuyeron su tamaño medio, de 4,9 a 3,5 personas. Un breve perfil estadístico de estas familias muestra que hubo una mejoría en sus condiciones de vida a lo largo del tiempo y que la diversidad de modelos es su característica más notable. De este modo, entre 1970 y 2000, los ingresos medios per capita aumentaron sustancialmente, incluso si se considera la pérdida de poder adquisitivo de los salarios mínimos, y que la media de personas disminuyó. De un ingreso inferior a un salario mínimo mensual, las familias pasaron a contar con 2,4 salarios, mientras el número de personas trabajando se mantuvo prácticamente igual. Sin embargo, habría que considerar, también, la disminución de más de una persona en el tamaño medio de las familias, que en este período pasa de una media de 4,9 a 3,5 personas, hecho relacionado, en parte, al descenso de la fecundidad. La escolaridad aparece como un indicador importante de la calidad de vida: los años medios de escolaridad de los jefes de familia más que se duplicaron (de 2,7 a 5,8 años). Otras mejorías pueden verse a través del aumento, en cerca de 2 años, de la edad media de los jefes de familia y en los cambios en la composición por sexo, donde las mujeres más que duplicaron su representación relativa (12% a 27%). Asociada a este proceso se encuentra la distribución de los tipos de familia, en el que las madres con hijos duplican su participación relativa (8% a 16%).

A lo largo de las últimas tres décadas, fueron muchos los factores de nivel macro que transformaron a las familias brasileñas. Estrechamente relacionados con los sistemas y las condiciones del mercado de trabajo, estos cambios apuntan hacia el aumento de la informalidad y la precariedad de los empleos, altas tasas de desempleo y bajos salarios, por una parte, y la incapacidad de los hombres adultos para continuar siendo los proveedores principales de la familia. De la misma forma, los jóvenes se enfrentan a las restricciones del mercado para desempeñar su papel como recurso adicional al ingreso familiar. La fuerza de trabajo femenina, una vez más, aparece como el recurso disponible para la manutención de muchas unidades domésticas en la actual coyuntura. Así, no es por casualidad que la tasa de actividad de las mujeres creciera aún más en esta década, superando a la de los hombres en 9 puntos porcentuales. A mediados de los años noventa, alrededor del 33% de las mujeres brasileñas ya eran "jefas económicas" de sus hogares (Arriagada, 1997).

De hecho, la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y sus implicancias en la dinámica de funcionamiento de la familia, constituyó la mayor fuerza impulsora de las transformaciones familiares, aunque esto no sea reconocido en el nivel de las políticas. Volvemos a enfatizar que las políticas siguen considerando a las mujeres como "recurso invisible" de la familia e ignoran que éstas se tornan cada vez más en "recursos escasos" (Goldani, 2004). Para ilustrar esta dinámica, trazamos dos escenarios que consideramos indicativos de la complejidad de las transformaciones, así como de las vulnerabilidades, que presentan los diferentes miembros de las familias en la última década. Tomamos dos momentos para trazar estos escenarios. Escenario A: Dinámica familiar y trabajo en 1996-1997 y Escenario B: Dinámica familiar y trabajo en 2000-2002.

1. ESCENARIO A: *Dinámica familiar y trabajo en 1996/1997*¹⁷

La participación de las mujeres en la actividad económica en este período está marcada por una caída en la tasa de actividad de las mujeres más jóvenes y una fuerte expansión de las de edades superiores, situadas en empleos precarios, con menor seguridad y baja protección social (Lavinás, 1997; Bruschini y Lombardi, 1997). Esto es particularmente cierto para las mujeres brasileñas casadas y ocupadas, pero también para aquellas no casadas, responsables de hijos, padres o parientes ancianos. En paralelo con el crecimiento de las tasas de actividad femenina, no hubo mayores cambios en la división sexual del trabajo doméstico ni mejoría en las políticas sociales de apoyo a la familia, las que aliviarían la exclusiva responsabilidad femenina en las tareas domésticas. Al respecto, son ilustrativos los datos pioneros sobre la dedicación del tiempo de las personas a las

¹⁷ Este escenario fue construido basándonos en material ya publicado por Goldani, 2002.

diferentes actividades.¹⁸ Estos revelan que el llamado trabajo "productivo" y las tareas domésticas son las actividades que consumen más tiempo, tanto de los hombres como de las mujeres. La media de tiempo semanal dedicado al trabajo "productivo" fue de 40 horas; las tareas domésticas ocuparon 30 horas, mientras que el tiempo utilizado en los establecimientos de enseñanza sumaron 21 horas. El tiempo dedicado al trabajo comunitario o asistencial fue de 6 horas por mes y sólo 2,8% de la población lo ejerció (IBGE, 1998:127).

Así, en 1996/1997, del total de la fuerza de trabajo ocupada en el llamado trabajo "productivo", el 37% correspondía a mujeres. El análisis por sexo muestra que los hombres gastarían 43 horas por semana en el trabajo productivo y las mujeres 36. En el trabajo doméstico, ellas trabajan 36 hora por semana mientras los hombres trabajan apenas 14 horas.¹⁹ Se verifica, además, que del total de la población, alrededor del 79% de las mujeres y sólo el 29% de los hombres dedicaba tiempo a las "tareas domésticas". Es interesante observar que el padrón de actividad doméstica se mantiene prácticamente estable según el color, las regiones y la situación de los hogares. El ingreso familiar per capita tampoco fue un elemento diferenciador sustancial del número medio de horas que las mujeres dedicaban a las labores domésticas. Es la educación de las mujeres el factor que marca las diferencias de tiempo que éstas ocupan en dichas labores. Las mujeres con menos de un año de estudio son las que mayor tiempo dedican a las labores domésticas (38 horas semanales), comparadas con las 34 horas de las mujeres con niveles de educación intermedios y las 28 horas de las mujeres que tienen 12 años y más de estudios (IBGE, 1998:135).

La relación entre familia y trabajo y el cuidado de dependientes aparece como uno de los ejemplos importantes para las políticas dirigidas a la familia. A mediados de los noventa, la situación de la oferta de salas cuna y educación preescolar pública fue considerada una de las áreas más deficitarias de la educación. Los datos brasileños de 1996 lo confirman, de cierta manera, al mostrar las dificultades que enfrentaban las mujeres que trabajaban para cuidar a sus hijos. Por ejemplo, en aquel año, 51% de las mujeres en edad reproductiva (15-49 años) estaba trabajando y alrededor de 23% de éstas tenía hijos menores de 5 años.²⁰ Por cada 100 mujeres que trabajaban y tenían hijos menores de 5 años, 23 de ellas cuidaban a sus propios hijos, sólo en 4 casos era el marido quien lo hacía. Para las otras 73 mujeres fue, mayoritariamente, el esquema familiar el que respondió por la ayuda; de éstas, 34 tenían parientes que los cuidaban; 12 contaban con la ayuda de hijas o hijos mayores; 12 tenían empleada doméstica; 10 los mandaban a la sala cuna, y las otras 5 hacían otros arreglos para su cuidado. Esta misma situación, para la región del Nordeste,²¹ muestra que las mujeres que trabajaban dependían más aún del esquema familiar para cuidar a sus hijos menores de 5 años. Para más de la mitad de estas mujeres (54%), son los parientes y las hijas e hijos mayores los que los cuidan, mientras la escuela o la sala cuna aparece como un recurso casi inutilizado (4%), sea por la falta de éstas o por sus elevados costos.²² Es interesante observar estos datos en la perspectiva de las relaciones de género al interior de la familia.

Observando la dinámica intrafamiliar y las mujeres ocupadas, desde la perspectiva de género, se observa que, aun siendo pocos los maridos que cuidan de los hijos mientras las mujeres trabajan,

¹⁸ Estos datos provienen de la Investigación sobre Patrón de Vida (PPV) realizado por el IBGE, entre 1996-1997, en las regiones Sureste y Nordeste, que representan cerca de 2/3 de la población total del país. (IBGE, 1998).

¹⁹ El valor monetario de las horas trabajadas por los hombres es 32% mayor que el de las mujeres. Este dato concuerda con las diferencias en el ingreso medio y mediana mensual por sexo. Los hombres ocupados en el Nordeste y en el Sureste tenían, en promedio, un salario mensual de 675 reales, mientras la media mensual de las mujeres es de 444 reales. Estas diferencias por sexo son mayores en la Región del Sureste (61.4%) que en el Nordeste (30.5%) (IBGE, 1998).

²⁰ La mayor parte de estas mujeres, 62%, tiene un vínculo laboral y 38% son trabajadoras por cuenta propia; sólo el 5% declaró no tener rentas.

²¹ Representando, en 1996, el 43% de la población brasileña, esta región se considera la más pobre del país y con los peores indicadores de calidad de vida. La desigualdad de las rentas es aún más alta que la media nacional. En 1996, el valor del índice de Gini (rendimiento del trabajo de las personas ocupadas) fue del orden de 0.603 para el Nordeste y de 0.581 para Brasil. A pesar del aumento del nivel de escolaridad de la población brasileña en general, en 1996 las tasas de analfabetismo en el Nordeste todavía eran el doble que las del país. En toda la región, el 27% de las personas con 10 años y más eran analfabetas, cifra que se eleva aún más cuando se trata de la población rural (42%) (IBGE, 1997).

²² Los datos muestra que entre las mujeres que trabajan y tienen hijos menores de 5 años, 18% declaran ser ellas mismas quienes los cuidan; 2%, los maridos; 20%, hijas o hijos mayores; 38%, otros parientes; 12%, empleadas; 4%, van a la escuela o a la sala cuna; el restante 5% hace otros modelos (PNSD, 1996).

fueron muchos al momento de decidir qué hacer con el salario de la mujer. En 1996, para este mismo conjunto de mujeres en unión, que trabajan y tienen ingresos, el 63% decidía ella misma el uso de su salario; 30% dice decidir en conjunto con el marido, y 7% respondió que era solo el marido quien decidía sobre la utilización de su salario (PNSD, 1996). Lo cual significa que las asimetrías según el sexo, desfavorables para la mujer, continúan siendo un dato concreto al interior de las familias brasileñas (Goldani, 2002).

2. *ESCENARIO B: Dinámica familiar y trabajo en 2000-2002*

La dinámica de trabajo y familia, en los inicios del siglo, muestra una intensificación de la participación de la mujer en el mercado laboral, una disminución de la actividad masculina, causada por el aumento de los niveles de desempleo, y una continua e importante contribución de los hijos al presupuesto familiar. De hecho, en la última década censada, las tasas de actividad femenina crecieron 11 puntos porcentuales (33% a 44%) y la de los hombres disminuyó 2 puntos (79 a 77%). De este modo, las mujeres continúan incrementando su actividad y, aunque presenten una tasa de ocupación menor que las de los hombres²³ y ganen el 70% de los ingresos masculinos, ellas asumen cada vez con mayor frecuencia el rol de proveedoras. Alrededor de un cuarto de los hogares poseía, en 2002, una mujer como jefa de hogar, encontrándose los niveles más altos de jefatura en el tramo de edad 35-49 años, lo que es consistente con el perfil etario de las tasas de actividad del mercado (IBGE, 2000). Del total de mujeres jefas, alrededor del 22% tenía 65 años o más, lo que revela que no sólo el fenómeno demográfico de la mayor sobrevivencia femenina, sino, también, la universalización de la previsión social en el período 1990-2000, cuando los beneficios de la jubilación pasaron a incluir a las mujeres rurales con más de 55 años, permitieron que las mujeres con más edad asumieran la jefatura de su hogar.

Un dato importante de la actual dinámica familia y trabajo, es la intensa participación de las mujeres madres de menores de 6 años en el mercado laboral. Brasil contaba, en 2001, con cerca de 15 millones de mujeres con estas características. De éstas, alrededor del 45% trabajaba "fuera" o para el mercado. Dependiendo de la región de residencia, la proporción de estas madres trabajadoras varía de 42% en el Nordeste al 52% en el Sur. Esto varía, también, según el tipo de familia y de la etapa del ciclo familiar en que se encuentran estas madres. Las cifras de madres que trabajan son siempre mayores en las familias monoparentales (que representan el 19% de las madres de hijos menores de 6 años), y en la fase de expansión y consolidación de sus familias (definidas aquí por la presencia de hijos menores y mayores de 14 años).

Del total de las madres de menores de 6 años, que formaban una familia monoparental (19%), la mayoría tenía hijos menores de 14 años. Aún así, más de la mitad de ellas trabajaba "fuera" de casa (54%). Esta situación, por regiones, muestra un mayor porcentaje en el Nordeste (21%) que en el Sur (15%), y una ocupación de estas últimas proporcionalmente mayor (62%) que en el Nordeste (48%). La explicación de esta diferencia regional se debe tanto a las características demográficas del Sur, que presenta las tasas de fecundidad más bajas desde hace mucho tiempo, como por las condiciones del mercado en general, verificándose que en la región Sur se encuentran las tasas de actividad media más elevadas del país. Otro factor que corta ambas cifras, es la mayor calificación de las mujeres sureñas, señalada por su nivel de escolaridad, con una media de 6,0 años, comparada con los 4,4 años de las nortinas. Observando este fenómeno desde la óptica de los niños de 0 a 6 años, se constata que este contingente disminuyó en términos absolutos en alrededor de tres mil, pero éstos se concentran aún más en las familias monoparentales femeninas. Lo que implica que el incremento del número de niños menores de 6 años, viviendo en hogares cuya responsable es la madre, fue del orden de 68% (de 2,4 a 4.1 millones). Este fenómeno fue aún mayor en la región Nordeste donde, prácticamente, se duplicó, 94% (de 206,9 a 401,9) (IBGE, 2000; Fernández y Mendonça, 2004).

En la dinámica de aumento de los hombres adultos desempleados y de mujeres que incrementan su actividad, llama la atención la contribución de los jóvenes a los ingresos familiares. En

²³ Las tasas de ocupación del Censo Demográfico de 2000 fue del orden de 60% para los hombres y de 35% para las mujeres. dato que aparece ligeramente inferior al de las Encuestas de Hogares que lo captan mejor.

2002, prácticamente un cuarto de los niños y adolescentes brasileños de entre 10 y 17 años trabajaba (23,8%).²⁴ Esto hace que la contribución de éstos al presupuesto familiar fuese del orden de 15,5%, cifra que alcanzó el 19% entre las familias rurales. Una de las tesis más comunes para explicar este fenómeno dice que estos niños y adolescentes vivirían con mayor frecuencia en familias monoparentales. O sea, tienen que trabajar y presentan mayor riesgo de abandonar la escuela que si viviesen en familias formadas por una pareja. Los datos más recientes no confirman esta tesis para Brasil. Primero, porque el 78% de las familias de estos jóvenes ocupados estaban formadas por parejas. Segundo, porque estas cifras son similares al padrón familiar observado para el total de este segmento de edad, en el que se verifica que 76% de los jóvenes vivía en familias biparentales, y 24% en familias monoparentales. De hecho, la mejor explicación sobre el trabajo de los jóvenes brasileños de entre 10 y 17 años estaría en las condiciones de pobreza de sus familias. Prácticamente la mitad de éstos vivía en familias con hasta medio salario mínimo per capita, y 23%, en familias con un presupuesto medio familiar de un salario mínimo per capita. Esta situación media nacional se acentúa aún más cuando se observan las diferencias regionales. En el Nordeste, estas cifras serían de 73% y 40%, respectivamente, mientras en el Sur serían de 31% y 12% (IBGE, 2004).

b. Los modelos domésticos urbanos:²⁵ cambios en el período 1990-2001

Los modelos domésticos brasileños urbanos representan 82% del total del país, y el 27% de éstos eran considerados pobres en 2001. La organización interna de estos 39,6 millones de hogares muestra que la mayoría de ellos estaba organizado alrededor de diferentes tipos de familias (86%), y de otros modelos que llamamos “no-familiares” (14%), o sea, formados por individuos que vivían solos o por grupos de individuos sin relaciones de parentesco y donde no hay un núcleo conyugal. El crecimiento en el número de hogares urbanos en la última década se debe, principalmente, al aumento de modelos no-familiares y, particularmente, de personas que viven solas. Mientras éstos crecieron un 75%, los de tipo familia lo hicieron en cerca de 45%. Entre los modelos familiares, predominan los de tipo familia nuclear (biparental o monoparental); comparativamente, las familias extensas son familias complejas. Un primer índice de las diferentes vulnerabilidades de estos tipos de modelos estaría en la proporción diferenciada de pobreza entre éstos, la que apunta hacia una proporción mayor entre los modelos del tipo familia con relación a los del tipo no-familia. Sin embargo, cabe señalar que, en la última década, la tendencia muestra una disminución generalizada en los niveles de pobreza.

En 1990,²⁶ más de un tercio de los hogares eran pobres (37%), en 2001 esto se redujo a 27%. En este proceso de “mejoría de la pobreza”, parece haber habido un proceso de convergencia de las proporciones de pobreza por tipo de modelos. Esto habría sido particularmente cierto en las familias con hijos, que alcanzaban alrededor de 33% de las familias pobres, tanto las biparentales como las monoparentales y las extensas. Esto habría sido posible gracias a los ingresos relativamente superiores de las familias monoparentales femeninas. La proporción de familias monoparentales pobres era, en 1990, de 48%, y bajó a 33%, en 2001. Las diferencias de pobreza en las familias por regiones y raza persisten, la mitad de los hogares del Nordeste son pobres en contraste con la cifra de un cuarto para los del Sur.

En la estructura de los modelos domésticos urbanos, llama la atención la disminución de las familias nucleares biparentales (de 62% a 57%, entre 1990 y 2001), lo que se explica por el bajo crecimiento de este tipo de arreglo en el período (38%). Esto se relaciona con el incremento de los modelos monoparentales (79%) y de las familias extensas (56%), en el mismo período. Estos incrementos se asocian con las rupturas matrimoniales, separaciones y divorcios, y también con las opciones por otros estilos de vida, tal como lo indica el aumento del número de personas que viven

²⁴ De los 26.9 millones de jóvenes brasileños de entre 10 y 17 años, en 2002, 83% sólo estudiaban, otros 16% trabajaban y/o estudiaban y 1% “no realizaba ninguna actividad” (IBGE, 2004).

²⁵ CEPAL optó por estudiar los modelos familiares urbanos de los años 1990 y 2001 en varios países de América Latina. En el caso de Brasil, nos basamos en los resultados de la Encuesta Nacional por Muestra de Hogares (PNAD), realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), pero con tabulaciones proporcionadas por CEPAL.

²⁶ Es importante notar que para efectos de comparabilidad de los datos de ingreso familiar y por tanto de las estimaciones de pobreza e indigencia, en este trabajo se refieren al año 1993 y no a 1990 como las demás informaciones analizadas.

solas. El aumento de los modelos extensos estaría asociado, además, con las dificultades económicas que llevan a los grupos de parentesco a unirse. Esto se observa claramente en los análisis sobre el envejecimiento, en los que la ocurrencia de hogares multigeneracionales se debe, sobre todo, a las dificultades económicas. Padres ancianos e hijos adultos tienen que ayudarse para sobrevivir. En la medida en que buscan el bienestar común, no hay duda de que los lazos de obligatoriedad, lealtad y confianza se fortalecen, pero, también, los riesgos de conflictos (Goldani, 2004). Frente a la posibilidad de vivir separados, padres ancianos e hijos adultos optarían por vivir de manera independiente, tal como lo señalan los estudios y la creciente proporción de modelos domésticos de ancianos viviendo solos.

Los cambios en las estructuras domésticas y familiares no siempre son apreciados en sus complejas dimensiones y, muchas veces, la disminución del modelo nuclear familiar ha sido vista como una señal de la pérdida de importancia de la familia como institución o, incluso, como un signo de desintegración familiar. Ello estaría asociado con la idea de que la ausencia de la pareja aumentaría la vulnerabilidad y pondría en riesgo la calidad de vida de los niños. No es lo que pensamos para Brasil; sin embargo, para discutir mejor la relación entre el tipo de familia y el bienestar de sus miembros, especialmente de los niños y adolescentes, debemos considerar lo que acontece en los diferentes tipos de familia que tienen hijos. Es lo que haremos en la próxima sección de este trabajo.

Al analizar el perfil de los modelos domésticos urbanos, en términos de las etapas del ciclo de vida familiar, encontramos que, aunque más de la mitad de las familias estén en la etapa de extensión y/o de consolidación (63%, en 1990, y 60%, en 2001), casi un cuarto de las familias brasileñas son “maduras”, 24%, comparadas con 18%, en 1990. Este perfil del ciclo vital refleja, en gran medida, las transformaciones de la situación demográfica y sus repercusiones en las estructuras maritales, por edad y sexo de la población. Lo que quiere decir, además, que las familias pasan cada vez menos tiempo “criando hijos” y tienen cada vez mayores posibilidades de permanecer como familias y de rehacerse. A lo largo del ciclo vital, los niveles de pobreza varían, pero, en general, alcanzan sus máximos valores proporcionales en la etapa de expansión, lo que es más visible entre las familias monoparentales. Más de la mitad de estas familias son pobres en esta fase (55%), mientras que las biparentales pobres llegan al 43%, y las extensas pobres al 39%, en esta misma etapa del ciclo.

En el nivel regional, la distribución de las familias por etapa del ciclo vital refleja, hasta cierto punto, las dinámicas demográficas regionales históricamente diferenciadas, y su reciente tendencia a la homogenización de los padrones de comportamiento. O sea, la mayor proporción de familias del Nordeste en las fases de expansión y consolidación (54%, *versus* 52% en el Sur), así como la mayor proporción de familias “maduras” en el Sur (28%, *versus* 26% en el Nordeste), corresponde a una estructura de la población más joven en el Nordeste, resultado de una fecundidad mucho más elevada y a su reciente disminución en la región. La transición — de altos a bajos niveles, primero de la mortalidad y ahora de la fecundidad — muestra el desfase, en por lo menos tres décadas, de la situación demográfica del Nordeste y del Sur de Brasil. Un análisis similar, tomando en cuenta el color o la raza del jefe de hogar, muestra las mismas tendencias y diferencias observadas para las regiones Nordeste y Sur. Este hecho debe sorprendernos, puesto que la población del Nordeste es predominantemente no blanca y la del Sur es blanca. Se observa una proporción mayor de familias no blancas en las fases de expansión y consolidación (55%) al compararlas con las blancas (49%), mientras que en la etapa “madura” se encuentra el 25% y el 31% de las no blancas y blancas, respectivamente. Una vez más, el componente demográfico, asociado a las diferentes etapas de desarrollo económico de estas regiones, explicaría estas diferencias en las familias por su color. La población no blanca siempre presentó peores niveles de mortalidad y mantiene, hasta hoy, una esperanza de vida 3 años menor que la de la población blanca; así mismo, continúa presentando niveles de fecundidad más altos que las familias blancas. Por tanto, existiría una interacción de múltiples desigualdades, que se revelan en las estructuras familiares regionales, y que se explicitan aún más cuando se observan las diferencias de pobreza

entre las familias. La proporción de familias pobres, en 2001, en el Nordeste (47%) comparadas con las del Sur (25%) apuntan a una disminución en la última década. Las diferencias regionales de familias pobres, que eran de 32 puntos porcentuales en 1990 pasaron a ser de 26 puntos porcentuales en 2001.

i. Las familias urbanas con hijos, 1990-2001

Nucleares, biparentales y monoparentales, y extensas

El renovado interés por la relación entre tipos de familias y condiciones de vida de sus miembros, sería una de las justificaciones para profundizar en las familias con hijos. Otras buenas razones serían la representatividad de las familias con hijos en el total de modelos domésticos, y centro de las actuales políticas y programas sociales brasileños de combate a la pobreza, que tienen a la infancia como su principal objetivo. De hecho, tanto en 1990 como en 2001, la gran mayoría de los modelos domésticos urbanos del tipo familia contaba con hijos (89% y 86%), verificándose que entre éstas predominan los modelos del tipo biparentales (68% y 63%), seguidos por los extensos (19% y 20%), luego las familias monoparentales (13% y 16%), y una proporción muy pequeña de familias extensas con hijos.

Más de dos tercios de las familias con hijos tiene menores de 15 años, tanto en 1990 como en 2001. Esto implica una serie de demandas por servicios domésticos, educación, salud, entretención, etc. Es importante mencionar que en la última década, las familias que tenían hijos menores de 15 años disminuyeron en un tercio, lo que en términos absolutos, significó 5 millones menos de este tipo de familias. Esta situación en el ámbito regional y según el color, obedece a las históricas diferencias demográficas y económicas ya mencionadas, y se presenta de la siguiente manera: las familias blancas y las del Sur tienen una proporción menor de hijos menores de 15 años (68% y 71%, respectivamente), comparadas con las familias no blancas y del Nordeste (75% y 76%, respectivamente).

ii. Familias nucleares biparentales: el modelo "ideal" en declinación

Del total de familias con hijos, el modelo dominante es el de pareja, donde la mayoría de los niños vive con ambos padres presentes. Esto no significa que, entre el 63% de los modelos biparentales con hijos en 2001, fueran los padres biológicos. Estimaciones indirectas al respecto, postulan que, en 1996, por los menos el 10% de los hijos pertenecientes a familias biparentales vivía en familias reconstituidas y, por tanto, no vivía con ambos padres biológicos (Goldani, 1998). En 2001, de las familias nucleares biparentales con hijos, 62% eran blancas y 37% mestizas o negras, y un tercio de éstas eran pobres. Estos niveles de pobreza son mayores aún entre las familias no blancas (55%) que entre las blancas (28%), mientras que en las familias del Nordeste y del Sur, en el mismo año, la proporción es de 77% y 31%, respectivamente. Las condiciones de vida de las familias biparentales se agravan, más aún, de acuerdo al ciclo vital en que se encuentran. En la fase de "expansión" de su ciclo vital, las familias biparentales experimentan las mayores dificultades económicas, dado que en esta fase, 43% de las familias eran pobres o indigentes en el año 2001.

La menor proporción de familias nucleares biparentales pobres e indigentes, en 2001, supone alguna mejoría de sus condiciones de vida en la última década, lo que se condice con un aumento general de los ingresos familiares per capita, señalada al inicio de este trabajo. Sin embargo, se mantuvieron las desigualdades internas, e incluso se acentuaron, tal como lo indican los indicadores de concentraciones de ingresos. Al analizar la distribución del ingreso por quintiles, se verifica un aumento de la concentración de las familias biparentales en los dos quintiles más bajos, el año 2001 (24% y 23%), en comparación con el año 1990 (20% y 21%). La desigualdad del ingreso entre familias biparentales refleja, además, las desigualdades raciales y regionales. Es así como más de un cuarto de las familias blancas con niños, en 2001, se concentraba en el quintil superior, mientras que menos del 10% de las familias negras o mestizas se encontraba en esta situación. Las comparaciones regionales muestran que, mientras cerca de un quinto de las familias biparentales del

Sur se ubica en los quintiles más altos de la distribución del ingreso, la proporción para las familias del Nordeste es de apenas 8%. Estas diferencias reflejan las cifras de indigencia y pobreza en 2001.

Aunque se haya verificado una creciente concentración de todas las familias en el quintil inferior, ésta fue mayor entre los mestizos y en la región del Nordeste. Así es como, al mismo tiempo que se acentuaron las desigualdades internas de ingresos entre las familias, se mantuvieron las disparidades por raza y región.

Sintetizando, las tendencias en la década muestran una disminución de 34% de los modelos biparentales con hijos, una ligera disminución de 0.1 del número medio de hijos, y una mejoría de la proporción de familias en pobreza, que disminuye de 38% a 33%. Paralelamente, hubo una mayor concentración de familias pobres en los primeros quintiles de ingreso y un aumento de las desigualdades de acuerdo al color y a la región.

iii. Familias monoparentales: los modelos que se incrementan

Un discurso generalizado dice que, el crecimiento de las familias monoparentales femeninas y sus mayores posibilidades de ser pobres, aumentan las “inseguridades e incertidumbres” de sus miembros. Esta situación se expresaría en mayor pobreza y más problemas sociales, como violencia, delincuencia, desempleo, abandono de la escuela, embarazos precoces, etc. entre los miembros de estas familias, especialmente entre los jóvenes. Una solución sería tratar de acabar con este tipo de familia “incompleta” o tratar de reorganizarla, al estilo de los Estados Unidos hoy. Es decir, obligando a las madres a trabajar más, y haciendo campañas para que se casen y, de este modo, resuelvan sus problemas económicos, mantengan los valores de la familia y contribuyan a la estabilidad y a la cohesión de la sociedad. Felizmente, hasta ahora, en Brasil, estas alternativas no aparecen explicitadas en nuestras políticas sociales. Sin embargo, son crecientes los discursos e, incluso, los proyectos de ley, dirigidos a reforzar aspectos como: i) el control de la natalidad entre los pobres y evitar embarazos entre los adolescentes, y que la provisión de los servicios sea tarea de las iglesias; ii) la legalización de las uniones que, de hecho, ya ocurre con la realización de casamientos masivos en alianza entre el Estado y las iglesias; iii) el control de la sexualidad, vía cirugías de conversión de los homosexuales para volver a ser “normales”, y la penalización del aborto, sobre lo cual ya hay proyectos de ley. Estas sugerencias e, incluso, los proyectos de ley, aparecen como potenciales indicadores de que los vientos conservadores internacionales facilitan la propagación del conservadurismo nacional y legitimarían y facilitarían las propuestas de políticas en una cierta dirección (incluso porque éstas proponen una agenda de financiamiento de las políticas).

En 2001, cerca del 16% de las familias con hijos eran del tipo monoparentales y, entre éstas, fueron las que más crecieron, 79%, comparadas con el 34% de las familias biparentales y el 54% de las extensas, en el período 1990-2001. Este crecimiento se debió, especialmente, al aumento de las familias monoparentales femeninas, que continúan siendo la mayoría. Del contingente de 4,5 millones de familias, en 2001, alrededor de un tercio vivía en la pobreza y, de éstas, 11% eran indigentes. A pesar del gran número de familias pobres, se observa que éstas fueron las que, relativamente, más salieron de la pobreza en la última década. La disminución de la proporción de familias monoparentales pobres fue del orden de 7 puntos porcentuales, comparados a la de las familias biparentales, que fue de 7 puntos, y a la de las familias extensas con hijos, que fue de 7 puntos porcentuales.

El perfil del ciclo vital de las familias monoparentales, en 2001, difiere de otros modelos con hijos, en la medida en que éstas se concentran en las etapas de consolidación (40%) y de salida (37%), lo que indica que se trata de familias más “maduras”. Esto significa la presencia de mujeres de mayor edad, ya sea como jefa de familia o como abuela. Esto se contradice con otra cifra, que dice que del total de personas mayores de 60 años que viven en familias con hijos, el 10% se encontraba en familias monoparentales. Esta estructura interna de las familias monoparentales, sumada a la información que expusimos al inicio de este trabajo —sobre el papel que los beneficios previsionales y los programas de transferencia de ingresos habrían jugado en el aumento del ingreso

medio familiar *per capita* brasileña—, permitiría ayudar a comprender la relativa mejoría de las familias monoparentales pobres frente a las biparentales, con una carga de dependencia mayor, menos beneficios públicos y desempleo.

La distribución del ingreso por quintiles de familias monoparentales se suma al argumento anterior una vez que, al contrario de lo observado en otras familias con hijos, no hubo una concentración mayor en los quintiles iniciales. De hecho, existe un aumento en la proporción de familias monoparentales en los quintiles más altos, por ejemplo, en el extremo superior, el que pasó de 15% a 18%. Este dato corrobora las afirmaciones sobre una mejoría en las familias monoparentales en el período 1990-2001, pero nos parece fundamental llamar la atención sobre el hecho de que la distribución de la “mejoría de la pobreza” entre las familias monoparentales no fue igualitaria. Es decir, se mantuvo la desigualdad según el color y las diferencias regionales.

Alrededor de un cuarto de las familias monoparentales se encuentran en la región Nordeste, y 45% tiene un responsable de color no blanco (mulato o negro). A pesar de la tendencia generalizada a la disminución de la proporción de familias monoparentales pobres en la última década, se observa que vivir en el Nordeste, ser no blanco y estar en la fase de expansión de su ciclo vital siguen siendo los factores de mayor vulnerabilidad para las familias monoparentales en 2001. Alrededor de la mitad de las familias se encuentra en situación de pobreza, distanciándose mucho de la media nacional. Las diferencias de pobreza entre familias monoparentales del Nordeste y del Sur y entre blancos y no blancos son similares y del orden de 23% y 24% en 2001. La situación de pobreza entre estas familias alcanza sus niveles máximos en las etapas iniciales y de expansión cuando se verifica que la proporción de pobreza llega a ser más de dos tercios.

En Brasil, los resultados de los cambios en las familias monoparentales en la última década ponen en discusión una serie de tradicionales presunciones respecto de éstas. Aparece como indiscutible que las familias monoparentales se constituyen en un modelo familiar legítimo, resultado de las mayores opciones de las mujeres, pero, también, de la falta de opciones para muchas. Que estas familias no deberían ser vistas como el desvío de un modelo nuclear ideal y que, en condiciones de mayor equidad, deberían ser capaces de auto-sustentarse, educar a sus hijos y contribuir al bienestar de la sociedad en general. En defensa de este argumento, está el hecho de que la mayor vulnerabilidad de las familias monoparentales femeninas no se debe a la ausencia de otro miembro adulto, “el proveedor”, sino de un salario adulto, digno, y de servicios públicos adecuados. En este sentido, cabe recordar las peores condiciones de inserción de las mujeres y de los jóvenes en el mercado, donde los prejuicios y las discriminaciones de todo tipo son hechos documentados. Un dato concreto son las tasas de actividad entre las madres solas con hijos que, en 2001, son, incluso, ligeramente superiores a la media nacional de las tasas de actividad femenina (44,7 versus 44,1%). Sin embargo, como la mayoría de las mujeres, también éstas presentan bajos niveles salariales (la mitad recibe un salario mínimo mensual). Resultante, en parte, de la discriminación de éstas en el mercado, que se asocia a la precariedad de su inserción y al tipo de ocupación en que se encuentran,²⁷ es que el 24% de las mujeres trabajaba por cuenta propia (léase sector informal) y 13% no contaba con remuneración. Todo esto coloca, además, el desafío de obtener datos más específicos sobre la dinámica interna de las familias (IBGE, 2004).

iv. Familias extensas: ¿Un nuevo modelo?

Las familias extensas representan alrededor del 25% del total de familias con hijos, y en el 2001, presentan un perfil de pobreza similar al de las familias urbanas con hijos, cerca de un tercio de estas familias son pobres, con un ingreso que se concentra en los dos quintiles inferiores. La característica particular de su estructura es la presencia de personas mayores de 60 años, lo que, en

²⁷ En 2002, del total de mujeres ocupadas (30.1 millones), 37.5% eran empleadas asalariadas, 24.3% eran trabajadoras por cuenta propia, 14.8% trabajadoras domésticas, 13.4% no remuneradas, 9.4% militares y estatutarios y 0.8% empleadoras. En términos del ingreso medio mensual de todos los trabajos, se observa que, prácticamente, la mitad (48.7%) de las mujeres gana menos de un salario mínimo; 25.4% más de uno y hasta dos salarios; 9.4% más de dos y hasta tres salarios; 7.3% más de 3 y hasta cinco salarios y, apenas, 8.3% gana más de 5 salarios mínimos por mes. (El salario actual es de 240 reales, lo que equivale a 80 dólares) IBGE (2004).

parte, explica su definición. Aun así, este dato parecería indicar algo más, sobre todo cuando se toma en cuenta que, del total de menores de 15 años en familias con hijos, alrededor del 18% también se encuentra en estos modelos extensos.

La organización de este modelo de familia extensa, que por definición contempla la presencia de otros parientes, aparece asociada con las necesidades económicas y/o el cuidado de niños y personas de edad o enfermas. La presencia de abuelas maternas como cuidadoras se habría intensificado en la medida en que éstas, que viven cada vez más en situación de viudez, irían a vivir con sus hijos o hijas y nietos dada la falta de recursos propios y de una jubilación para mantenerse (Goldani, 1999). Es decir, la idea implícita fue siempre la de una relación intergeneracional en la que los más jóvenes estarían apoyando a los más viejos, y estos, a cambio, “ayudarían” en el cuidado de los niños. Al mismo tiempo, se dice que debido a las diferentes crisis económicas vividas en el país en las últimas décadas, este modelo habría servido de abrigo a los desempleados y/o a sus familias, así como a un creciente contingente de separados y separadas y de divorciados y divorciadas, con sus hijos. Todas esas posibilidades, ciertamente, están presentes en el caso de Brasil: sin embargo, en el caso particular de esta última década, se señala que la novedad estaría en que el aumento de la co-residencia de un grupo de parentesco sería, de hecho, resultado de las mejores condiciones de vida de las personas de mayor edad (Camarano, 2002; Saad, 2003).

Los argumentos afirman que habría intercambio de servicios, e inclusive monetarios, entre las generaciones que conviven en un mismo domicilio, que benefician a todos, pero que los mayores beneficiarios serían las generaciones más nuevas. Así, las evidencias estarían en el aumento del flujo inverso de transferencias intergeneracionales que muestran que más y más ancianos proveen recursos a sus hijos adultos y a sus nietos. En este mismo sentido, las mejorías en las condiciones de vida de las mujeres brasileñas de edades mayores, señaladas como una de las grandes conquistas de la década (Camarano, 2002), asociadas a la universalización de la previsión social, tendría efectos importantes en la dinámica familiar y podría estar contribuyendo a la disminución de las familias extensas pobres entre 1990 y 2001. Este último argumento parecería consistente cuando se observan los datos del país en su conjunto, los que señalan que las familias extensas pobres disminuyeron de 44% a 34% y se refuerzan aun más cuando se observan los datos para la región del Nordeste.

De hecho, la mayor disminución de las familias extensas pobres en la región del Nordeste en la década (11 puntos porcentuales) comparativamente a la media del país (7 puntos porcentuales) parecería confirmar el argumento anterior. Con las mayores proporciones de población rural del país el Nordeste se habría beneficiado de la universalización de la previsión social de forma particular, puesto que ésta se extendió hacia el sector rural.²⁸

Finalmente, es posible que las familias extensas representen un fenómeno “nuevo” o con un nuevo significado, diferente del comúnmente aceptado. Sin embargo, como decimos en un reciente trabajo, las actuales tendencias de transferencia de recursos de los mayores de edad hacia los más jóvenes, en Brasil, no deben ser vistas como una solución al problema de la redistribución de los recursos ni tampoco como un privilegio de los mayores, sino como una advertencia sobre las crecientes dificultades de las generaciones más jóvenes para reproducirse. Así también, parece claro que la tesis de un emergente “conflicto entre generaciones”, debido a la escasez de los recursos, debe ser vista realmente como parte de un contexto de muchas carencias y desigualdades y no como un privilegio de los mayores de edad (Goldani, 2004).

Comentarios

El análisis de las estructuras doméstico/familiares brasileñas plantea una compleja ecuación a resolver. Disminuye el tamaño de las familias e, incluso, en números absolutos, el contingente de

²⁸ Una primera evaluación de los cambios en la previsión social, que se tomaron efectivos a partir de 1992, sugiere que éstos afectaron especialmente a las personas residentes en pequeños municipios, regiones y estados económicamente más pobres, las personas de sexo femenino y las economías rurales donde predominaba el régimen de economía familiar (Delgado, 1997).

familias con menores de 15 años; el envejecimiento de la estructura poblacional se asocia a cambios en las familias y segmenta, aún más, el ciclo familiar; hay una mejoría del ingreso medio familiar per cápita, pero se mantienen las desigualdades internas, regionales y según el color; hay menos niños y adolescentes, pero mayor concentración relativa de estos en familias monoparentales femeninas y en familias extensas; el modelo pareja con hijos pierde importancia y se encuentra en peores condiciones que otros modelos con hijos. Los cambios en el mundo del trabajo, en el que sobresalen crecientes tasas de actividad femenina y disminución de éstas entre los hombres, apuntan hacia una dinámica de familia y trabajo compleja, con implicancias en los costos para el cuidado de los llamados dependientes, en un contexto en el que se mantiene la tradicional división del trabajo doméstico. De hecho, el "puzzle" presentado a través de los datos, y vistos en el contexto de la reproducción de las familias brasileñas, no es fácilmente comprensible y tampoco de fácil solución, especialmente con las actuales políticas. Este comprende cuestiones de niveles macro-social y micro-familiares, que requieren un tratamiento bastante más complejo. En el marco de esta complejidad, aparecen los riesgos de lecturas reduccionistas de algunos analistas y políticos sobre los "muchos niños pobres", y las propuestas para controlar la fecundidad de los pobres como medio para combatir la pobreza. Falta una visión más completa de la situación, lo que, en parte, se debe a la falta de datos específicos sobre la dinámica de funcionamiento interno de las relaciones entre economía y familia. Y, finalmente, todo esto tiene que ver con la mantención de concepciones tradicionales sobre la familia y los roles sexuales, que muestran el distanciamiento entre las conquistas democráticas de la década y las prácticas políticas.

4. Políticas dirigidas a las familias

Propuestas, para quién, y qué tipo de política

Las políticas sociales dirigidas a las familias varían, y deben variar, al interior y entre los países: sin embargo, la experiencia internacional muestra que hay algunos patrones de respuestas políticas destinadas a incorporar los cambios en los modelos familiares y en las relaciones de género. Un ejemplo de esto, son los beneficios generalizados para todos los niños o para los modelos familiares con hijos. Una revisión de las políticas sociales dirigidas a la familia en las últimas décadas, en algunos países de Europa Occidental, muestra cuatro tipos de estrategias utilizadas para atender las diversas demandas familiares monoparentales o a parejas con hijos. Esto es: 1. Políticas para familias pobres; 2. Políticas de apoyo para todos los niños menores; 3. Políticas específicas para mujeres con hijos, sin marido y con pocos ingresos; 4. Políticas que combinan mercado de trabajo y familia (Kammerman, 1996).

La incorporación generalizada de la perspectiva de género en la formulación de políticas sociales, responde tanto a las presiones internacionales, en el contexto de un creciente multilateralismo en las relaciones entre los países, como a las conquistas de los movimientos de mujeres, en su lucha por la defensa de sus derechos y por la igualdad entre los géneros. Los esfuerzos feministas para influir en el proceso de formulación de las políticas sociales, y que éstas tomen en consideración el género, han apuntado hacia dos grandes líneas estratégicas. La primera, llamada "integracionista", puede verse como una tentativa de argumentar a favor de las mujeres basándose en el "mérito" y no en las "necesidades" (Jaquette, 1990). Con esto, se estaría tratando de redefinir las bases de las demandas de las mujeres, en términos de lo que sería compatible con las prioridades institucionales, con la ventaja de ganancias a corto plazo, pero con la limitación de que éstas estarían predeterminadas por el conjunto de parámetros y normas institucionales. Una segunda estrategia o agenda, llamada "transformadora", políticamente más ambiciosa, propone cambiar las reglas e ir más allá de la simple integración de la dimensión de género en una agenda de desarrollo. Su objetivo es hacer que las mujeres desempeñen un rol más importante en el diseño de la agenda de desarrollo, la cual debería concentrarse en aspectos de justicia social. Es decir, el desafío sería repensar el desarrollo a partir de una óptica de género. Por sus características, esta estrategia requeriría un conjunto de tácticas: argumentos teóricos, movilización política, propuestas creativas

sobre el cómo hacer las cosas y participar en las estructuras de toma de decisiones, entre otras (Elson, 1992).²⁹

a. Propuestas brasileñas

En la actual discusión sobre las políticas, dominan los programas sociales de combate a la pobreza dirigidos hacia los individuos en las familias, desarticulados de una propuesta mayor de integración de los mismos. En la discusión más amplia, se enfatiza la demanda por servicios básicos universales de calidad, en las áreas del empleo, la educación, la salud y la vivienda. Dos temas dominan la discusión: la preocupación por el bienestar de la infancia y los jóvenes, y la relación familia, trabajo y "cuidado". Ambos, teóricamente conectados, pero que continúan siendo percibidos y tratados por separado por los creadores de políticas, y van ganando mayor o menor importancia dependiendo de quien habla.

i. El bienestar de la infancia y de los jóvenes como individuos carentes de inversión pública ocupa la mayor parte de los discursos y la preocupación de las políticas sociales.

En el complejo mundo del trabajo de estos inicios de siglo y las presiones que éste ejerce sobre las familias, los niños y los jóvenes se han convertido en los grupos más vulnerables y de mayor demanda por protección social. La percepción de ello pasa, en parte, por las profundas repercusiones sociales de la situación demográfica brasileña que, por un lado, generó un contingente de jóvenes-adultos, de entre 15 y 24 años, excepcionalmente grande³⁰ y, por otro, generó un contingente negativo de niños menores de 6 años, pero que viven, más y más, en familias vulnerables. De este modo, una verdadera "ola joven" asumió mayor importancia, tanto por el volumen de sus demandas como por sus "ecos" futuros. Las condiciones que tienen los miembros de esta ola joven para hacer su transición a la etapa adulta, así como por lo que representan en términos de demandas coyunturales a la sociedad como un todo, han alimentado el debate sobre las políticas. Asociadas a estas cuestiones, estarían una serie de vulnerabilidades para los jóvenes que, como dicen Castro y Abromovay (2004), serían no sólo de tipo económico sino político y cultural. Bosquejando las "vulnerabilidades negativas" de los jóvenes brasileños, estas autoras destacan los problemas educacionales, de empleo, de derechos sexuales y reproductivos, el embarazo juvenil, la violencia, la discriminación y los prejuicios. Al concluir sobre los desafíos de las políticas públicas, llaman la atención sobre el hecho de que la juventud es, al mismo tiempo, un ciclo de vida con características propias, y parte de un momento histórico; por ello, sugieren que:

"Mas que decretar programas y ampliar servicios, aumentar matrículas y fijar metas, hay que estar atento/atenta a los enfoques que desestabilicen cultural, política y económicamente las desigualdades sociales, exclusiones y vulnerabilidades negativas y potencien las positivas, (es decir) la solidaridad entre las generaciones, por el bien común, por cambios que contribuyan a la formación ética, al ejercicio de la creatividad, combinados con medidas de protección social, además de poner énfasis en una educación de calidad" (p:12).

La preocupación por políticas dirigidas a la infancia, contingente que habría disminuido en el contexto de una verdadera implosión de las tasas de fecundidad en las últimas décadas, respondería

²⁹ Al analizar estas diferentes estrategias políticas, Kabeer llama la atención sobre el hecho de que éstas no deberían ser vistas como mutuamente excluyentes, y que una podría ser usada como la única vía posible o como precursora de la otra. Enfatiza, además, que las relaciones de género varían tanto en las diferentes culturas, y que son tan fluidas, que no permiten prescripciones universales para definir políticas. Analizando el caso de la India, concluye que sólo una variedad de intervenciones podrá modificar las históricas formas de discriminación (Kabeer y Subrahmanian 2000:46).

³⁰ En términos prospectivos, la importancia y la durabilidad de la ola joven fueron vistas de este modo por Bercovich, Madeira y Torres (1998): los adolescentes, en 1990, eran 1 millón de personas más que en 1980, pero las generaciones de adolescentes, en 1995, fueron 2.5 millones más que en 1985, y el año 2000 estos serán 2.8 millones de personas más que en 1990. El final de esta "ola joven" ocurrirá en el año 2005, cuando el incremento del volumen de estos será de 500 mil personas. La concentración regional del fenómeno, muestra que el Nordeste y el Sureste concentran cerca del 74% del total de los jóvenes, y que a mediados de los años noventa este grupo etario, 15-19 años, estaría pasando por un auge de crecimiento en términos absolutos, lo que significa una fuerte demanda por educación y para el mercado de trabajo. Sin embargo, la distribución de la "ola joven", en el tiempo, varía entre las regiones, como reflejo de las diferentes situaciones demográficas en cada una de ellas.

a la falta de condiciones apropiadas de salud y educación, así como a la vulnerabilidad en que se encuentran las familias a las que pertenecen. De hecho, los niños de 0-6 años disminuyeron en términos absolutos de 23,2 a 22,9 millones entre 1991 y 2000. Sin embargo, en el mismo período, se concentraron, aún más, en las familias monoparentales femeninas. Con un aumento de 68% en la última década, se verifica que, aunque la mayoría de los niños menores de 6 años vivan con ambos padres presentes, alrededor de 18 por cada 100, en 2000, viven en una familia cuyo responsable es una mujer. La falta de salas cuna y de servicios públicos para estas mujeres, en su mayoría trabajadoras, es un dato concreto ya mencionado. Así, todos los informes de salud, rendimiento escolar y violencia señalan a los niños como los segmentos más vulnerables y con mayores necesidades. Las múltiples causas de estas dificultades han sido poco consideradas, y, en estos días, analistas y muchos políticos insisten, erróneamente, en la relación entre pobreza y exceso de hijos, culpando, indirectamente, a las familias por su propia situación. Como parte de este mismo discurso, se señala el embarazo en la adolescencia como otro problema emergente.

ii. La relación entre trabajo, familia y “cuidado” alcanza visibilidad frente a las transformaciones económicas, demográficas y sociales; sin embargo, no consta en la agenda de las políticas sociales.

Sincronizar y compatibilizar la vida laboral con la vida doméstica, son las propuestas más importantes que orientan, en la actualidad, las discusiones feministas sobre la reestructuración de los modelos de “bienestar” y las nuevas políticas sociales, en diversos países del mundo. En la perspectiva de la equidad de género, uno de los modelos más discutidos es el de Fraser (1990), modelo universal, basado en la participación de ambos, hombres y mujeres, en el empleo remunerado y en el trabajo de cuidadores. Este modelo, llamado, también “Universal caregiver model of gender equity”, ha orientado la formulación de políticas en países de la Comunidad Europea, muy inspirados en la experiencia sueca, y, al mismo tiempo, ha generado agitados debates sobre las estrategias.³¹ Estas políticas ofrecen una variedad de beneficios financieros, de servicios y otro tipo de ayudas a las familias con hijos, cuyos padres trabajan afuera. Su principal objetivo es crear condiciones para que los padres ingresen y permanezcan en la fuerza de trabajo sin sobrecargas durante el período de crianza. Estas políticas tienen dos premisas básicas: a) el salario es una parte fundamental del ingreso familiar y sólo así consiguen mantener un padrón de vida adecuado; b) las mujeres y los hombres deben participar en forma equitativa tanto en la generación del ingreso familiar, como en la crianza (*nurturing*). Las mujeres con hijos y sin marido, están cubiertas de la misma forma que todas las mujeres que trabajan fuera del hogar (Goldani, 2002).

En las discusiones brasileñas, la preocupación es tanto por las precarias condiciones de inserción de las mujeres en el mercado, ante su creciente responsabilidad en la mantención de las familias, como por la sobrecarga que representa el trabajo doméstico en ausencia de oferta de equipamiento y de servicios, tanto por parte del Estado, como de las empresas privadas. En este sentido, se reivindican, por ejemplo, salas cuna y jardines infantiles, casinos y lavanderías, como una forma de disminuir la carga de la doble jornada y promover la responsabilidad social en la educación y el cuidado de los niños (Rodrigues, 2001). Para enfrentar estas cuestiones, y siguiendo los nuevos dispositivos constitucionales y las leyes en vigor contra la discriminación, han surgido muchas propuestas de acción afirmativa, tales como cuotas, incentivos administrativos y fiscales o programas especiales. Incluidas, además, en las negociaciones colectivas entre las diversas categorías profesionales y los empleadores, estas propuestas buscan mejorar la calificación y la capacitación, la salud ocupacional y reproductiva, y servir de garantía contra la discriminación y los abusos denunciados por las trabajadoras (Rodrigues, 2001).

El conflicto entre trabajo y familia afecta a ambos, hombres y mujeres que trabajan para el mercado, en términos de su tiempo disponible para la atención de los dependientes y para las tradicionales “labores

³¹ Por ejemplo, la promoción de trabajos a tiempo parcial para las mujeres casadas, presentada como estrategia para conciliar las responsabilidades de éstas con la reproducción (tener hijos), y su creciente y permanente participación en el mercado de trabajo. Datos recientes señalan que, en la Comunidad Europea, alrededor de una de cada tres mujeres trabaja a tiempo parcial. Para algunos, esta situación sería una opción voluntaria de aquellas mujeres cuya identidad se relaciona, principalmente, con sus roles domésticos (Blossfeld y Hakim, 1997, cf. Mutari y Figart, 2001). Sin embargo, otros observan, críticamente, que el trabajo a tiempo parcial sería, de hecho, una “constrained choice” que reflejaría y reforzaría el acceso desigual de las mujeres a los recursos y, en el largo plazo, al poder (véase Mutari y Figart, 2001).

domésticas". Sin embargo, las mujeres son las más afectadas por los múltiples roles y por las persistentes desigualdades salariales en el mercado de trabajo. Desigualdades que terminan siendo la causa y las consecuencias de la desproporcional responsabilidad de las mujeres en el trabajo doméstico gratuito. Desde una perspectiva igualitaria, los movimientos de mujeres afirman que "el ejercicio de la maternidad y de la paternidad son equivalentes, el Estado y la sociedad deben crear condiciones y apoyos para que las mujeres y los hombres puedan ejercer, de manera satisfactoria, la responsabilidad de socializar a los niños" (Rodrigues, 2001:27).

Entre las propuestas relacionadas con el tema familia y trabajo, los movimientos feministas proponen cambios en las relaciones conyugales y de pareja, en el sentido de que los hombres asuman, en conjunto, las labores domésticas y el cuidado y educación de los niños. Al respecto, la aprobación de la licencia por paternidad, entre los derechos de los trabajadores urbanos y rurales, así como el registro de los hijos concebidos fuera del matrimonio, que pasan a tener los mismos derechos y calificaciones, se consideró un avance de la Constitución de 1988. Sin embargo, la falta de medidas concretas, como la estabilidad provisoria del trabajador padre e, incluso, la falta de reglamentación de la licencia por paternidad y la ausencia de salas cuna para los trabajadores hombres, señalan las dificultades para romper con la barrera de la tradicional comprensión de los roles de género, que asume que cuidar de los hijos es tarea de mujeres (Rodrigues, 2001).

iii. Comentarios

Entendemos que la falta de diálogo entre los discursos y los defensores de estos dos temas, que deberían ser vistos estrechamente relacionados, terminó posponiendo una cuestión crucial, cual es la de las políticas de conciliación entre el trabajo y la familia, y su asociación con las crecientes demandas del sector "cuidado". Otro resultado de esta falta de diálogo, es la fragmentación de los esfuerzos y propuestas de los programas, que se concentran en torno a las "Bolsas" ya mencionadas (escuela, alimentación, infancia-ciudadana, jóvenes y, ahora, la Bolsa familia). Éstas están dirigidas al bienestar familiar, pero aparecen desconectadas de una propuesta más amplia de programas para las familias e ignoran el problema de la equidad de género. En este sentido, llamamos la atención sobre el hecho de que los poderosos y exitosos movimientos de mujeres en Brasil, cuyas mayores conquistas se dan en el área de los derechos y de la salud reproductiva de la mujer, no han participado de manera efectiva en la elaboración de políticas sociales, "lato senso", relacionadas con la familia. Inclusive, reconociendo cuán atentos han estado respecto de la cuestión de los recursos para las políticas públicas, y cómo han acompañado las actividades de los organismos nacionales e internacionales, tratando y logrando no sólo controlar y evaluar el accionar de éstos, sino desempeñando un papel crucial en la aprobación de nuevas leyes, como las ya mencionadas para implementar la Plataforma de Acción Mundial y las elaboradas en Brasil, insistimos sobre la escasa participación de los movimientos de mujeres en el debate y en el diseño de los programas sociales gubernamentales actuales. La interpretación de esto no es el tema de este trabajo, pero considero importante registrar los resultados de una de las primeras y únicas evaluaciones de programas sociales con una perspectiva de género, como es el caso del Programa de Salud familiar en Recife.³²

iv. ¿Qué sugieren los expertos?

Al solicitárseles identificar, por lo menos, tres estrategias políticas para promover el bienestar de las familias brasileñas, obtuvimos 28 sugerencias. En una primera lectura de éstas, intentamos

³² En una conversación con Sonia Correa sobre esta percepción, ella llamó la atención sobre el hecho de que "aún somos muy pocas", y sobre la "incidencia irregular" de los movimientos de mujeres en el área de las políticas sociales "lato senso". Afirmó que, incluso en el área de la salud, la de mayor actividad y logros, cuando se trata de la ejecución de programas gubernamentales, la capacidad de intervención es muy limitada. Citó el ejemplo del programa de Salud Familiar, en el que, inclusive, la batalla por el nombre del programa se perdió (la propuesta del movimiento era Salud de la CASA). Esta batalla semántica, que no parecería importante a primera vista, de hecho tiene consecuencias en las prácticas de estos programas, así como bien lo demuestran las primeras y únicas evaluaciones de estos, con una perspectiva de género, realizadas en Recife. Bajo la coordinación de SOS Corpo, Ana Paula Portela y otros, este diagnóstico señala una serie de cuestiones problemáticas, que van desde la noción de familia y de género en la concepción de estos programas, hasta consecuencias prácticas, captadas a través de entrevistas y de la observación de los actores involucrados en la implementación del programa.

observar hasta qué punto consideraban los aspectos “Bienestar de la infancia y de los jóvenes” y “Conciliación familia y trabajo” que, en este trabajo, señalamos como importantes demandas de políticas dirigidas a la familia. En primer lugar, encontramos que, en su gran mayoría, éstas denotan preocupación por los factores macro-estructurales que afectan las condiciones de vida de la familia en general. Independiente del tipo de medida sugerida, sin embargo, encontramos que los términos “infancia”, “joven” e “hijos pequeños” fueron mencionados en el 21,4% de las propuestas. Cifra que podría triplicarse si consideramos que éstos aparecen, implícitamente, en las propuestas de “más salas cuna”, “extensión de la jornada escolar en los niveles en enseñanza media y básica”, “cursos de capacitación para jóvenes” etc. La percepción de nuestros entrevistados reafirma la idea de que los programas sociales actuales focalizan y privilegian este segmento de la población brasileña.

En lo que respecta al tema “Conciliación familia y trabajo”, los entrevistados parecen sensibilizados, aunque, apenas, el 35,7% de las propuestas mencionaran, directamente, la relación mujer, familia y trabajo e igualdad de género. En este sentido, refuerzan nuestra percepción de la escasa atención y el atraso en el tratamiento de este tema en las políticas sociales brasileñas. Incluso así, las sugerencias de medidas dan cuenta de la seriedad del tema. Algunos ejemplos:

“Apoyar a las mujeres que trabajan y tienen hijos pequeños — invertir en salas cuna de buena calidad”.

“Aumentar la jornada escolar en mínimo 6 horas, incluyendo actividades extra curriculares”.

“Diseñar estrategias que faciliten la conciliación entre el trabajo y la familia, sobre todo para las mujeres; por ejemplo, horarios de trabajo flexibles, apoyo doméstico y otros”.

“La mujer, como beneficiaria de varios programas sociales; el programa bolsa-escuela debe complementarse con una escuela con horario extendido y más efectiva”.

Hicimos una segunda lectura de las propuestas, en términos de la naturaleza de las políticas; es decir, si éstas comprenden acciones universalistas, focalizadas, o ambas. Más de la mitad de las respuestas (57,1%) señalan que las políticas deberían ser de tipo universalista, en las que predominan, por orden de importancia, los temas educación, empleo, salud y vivienda. Del conjunto de políticas focalizadas que se sugieren, 49% del total, dos subgrupos recibieron la misma atención de los entrevistados. El primero, propone políticas dirigidas para “un cierto tipo de familia”, para las mujeres, y/o dirigidas a la igualdad entre los géneros (33,3%). El segundo se “centra en los individuos”, especialmente en los niños y jóvenes, y en las personas mayores de edad, con ingresos bajas (33,3%). El otro tercio está dirigido a combatir las “causas de la pobreza”, para “revertir la informalidad”, y para realizar “cursos de capacitación y financiar seguros de desempleo”. Finalmente, alrededor del 15 al 20% de las propuestas contempla tanto acciones universalistas como focalizadas, lo que parece consistente con las respuestas a otra pregunta, en la cual algunos entrevistados calificaron la polémica universalización sin focalización como un “falso debate”.

En síntesis, tanto las propuestas para promover el bienestar, como las opiniones sobre la polémica universalización versus focalización, apuntan a la necesidad de contemplar ambos tipos de acciones, y que la dicotomía entre éstas sería falsa. Ello, de hecho, se enfrenta a un lineamiento que nos parece más amplio y que argumenta lo siguiente: “... en la ausencia de políticas sociales universales, garantes de derechos y de ciudadanía, las políticas de inclusión y, también, las estrategias de discriminación positiva, tienen un alcance limitado. Por esto, insistimos en la idea de que las políticas focalizadas corren el riesgo de transformarse en políticas discriminatorias, en la medida en que refuerzan la desigualdad, que está en la raíz de la exclusión. Asimismo, releva la diferencia entre discriminación positiva, o acciones afirmativas, y políticas focalizadas. Según ésta, las primeras pueden tener un alcance mayor cuando son utilizadas en consonancia con otras políticas universales, y son garantes de derechos y de ciudadanía. Estas serían utilizadas, muchas veces, en la búsqueda de la equidad” (Soares y Setúbal, 2003; 21-22).

b. Políticas, ¿para quién?

Actualmente las políticas sociales, en su mayoría focalizadas en los individuos, tienen como referente principal la pertenencia de éstos a una familia, que se asume como una pareja heterosexual con hijos. Para efectos prácticos, sin embargo, es la presencia de una mujer/madre, colaboradora fundamental en la ejecución de los programas sociales, el referente de los actuales programas sociales de combate a la pobreza, aunque ésta casi nunca sea la principal beneficiaria. Además de la histórica y persistente identificación que hace el Estado brasileño entre mujer/madre y familia, otra explicación, de la preferencia por el tipo de familia nuclear en las políticas sociales, estaría en la asociación entre este tipo de familia y la industrialización y la “modernización” de las sociedades. Como corolario de esto, se pasó a enfatizar los efectos negativos de cierto tipo de familia -en particular la de la mujer sola con hijos- sobre el bienestar de los niños y la reproducción social. Uno de los argumentos más comunes, aceptado hasta el día de hoy, es que los hijos de familias no nucleares estarían en desventaja y, en consecuencia, este impacto afectaría a las generaciones venideras. Por ejemplo, se dice que los hijos que viven sin la presencia del padre en sus hogares tendrían mayores posibilidades de ser pobres, de abandonar la escuela, de casarse más temprano y/o ser padres precoces e, inclusive, ser más violentos y/o estar más expuestos a los riesgos de la delincuencia.

En los años noventa, en el debate sobre la reestructuración del sistema de bienestar, el tema sobre el tipo de familia volvió a tomar fuerza, en particular en los Estados Unidos donde la mayoría de los programas estaban orientados hacia las mujeres solas con hijos. La asociación lineal entre pobreza y familias dirigidas por mujeres y/o sin la presencia de un cónyuge, sumada a la reducción (o compresión) del sistema de bienestar, desencadenó un fuerte movimiento conservador, que, en sus inicios, enfatizó los valores de la familia en la sociedad y que hoy pregona el matrimonio como una solución a los problemas sociales. Este movimiento permeó a conservadores y liberales y logró apoyo popular, a través de sus discursos sobre la ética protestante del trabajo y la autosuficiencia familiar. Sus efectos domésticos inmediatos, en los Estados Unidos, fueron la Reforma del Bienestar, en 1996. Internacionalmente, esta orientación pasó a constituir la agenda de la reestructuración económica y de los servicios públicos, de las políticas previsionales y de combate a la pobreza, fortalecidas por líneas de financiamiento de las agencias internacionales.

La orientación actual³³ dice que, “fortaleciendo el matrimonio mejoran las condiciones de la infancia y, por lo tanto, fortalecen la sociedad”, porque, incluso, no siendo el matrimonio la única forma de promover el bienestar de los niños, esto sería lo mejor (Horn, 2004). Entre las alternativas de políticas, que modifiquen la relación entre el tipo de familia y la situación de los hijos, las propuestas de los analistas norteamericanos cubren un amplio espectro, que va desde la neutralidad del tipo de familia hasta la universalización de los programas para familias con hijos. Éstas se exponen en una de las publicaciones más recientes sobre el tema (Moynihan y otros, 2004). Algunos ejemplos:

1. El centro de las políticas debe ser el niño, independientemente del tipo de familia en la que se encuentre. Es decir, siguiendo la orientación europea de las políticas familiares, que no favorecen a ningún tipo de familia en especial, Folbre (2004) sostiene que ocuparse de los niños y no preocuparse por el tipo de familia sería lo más conveniente.

³³ La rediscusión y la renovación del “paquete” de programas sociales de bienestar, en los Estados Unidos, en 1996, creado para 5 años, se arrastran lentamente, debido, en parte, a una causa nacional de fuerza mayor, “la cruzada contra el terrorismo internacional”. Esto ha promovido un debate en torno a las alternativas, no sólo para enfrentar el conservadurismo, sino también, por los efectos dramáticos del actual modelo de bienestar sobre las familias pobres, como lo muestran las investigaciones y los hechos divulgados a través de los medios. Por ejemplo, para que las madres “solteras” continúen trabajando, y así puedan tener acceso a un beneficio mínimo, se multiplican las salas cuna privadas o parcialmente subsidiadas por los gobiernos municipales y estatales, de dudosa calidad y con altos riesgos. Sólo un ejemplo: la muerte de un bebé de 7 meses, sofocado por compañeros de la sala cuna mientras dormía. El *New York Times*, de septiembre de 2004, informa con grandes titulares y detalla lo ocurrido. “en un departamento de dos dormitorios, doce niños eran cuidados sólo por una mujer, quien argumentó que su ayudante había ido de compras cuando ocurrió el accidente”. Este “*day care*” privado, que forma parte de este nuevo sistema de bienestar —que entrega la responsabilidad del cuidado a las familias y que solamente “ayuda”—, había sido fiscalizado por denuncias anteriores.

En esta misma línea, de neutralidad del tipo de familia para rediseñar programas de bienestar, pero intentando encontrar un término medio, Furstenberg (2004) afirma que no es errado querer fortalecer el matrimonio, aunque esto no debe ser el objetivo principal. En este sentido, trata de mostrar que la neutralidad puede, de hecho, fortalecer el modelo familiar nuclear, y propone una serie de medidas para “aliviar las presiones materiales” sobre los países, como una forma muy efectiva de mantenerlo. O sea, mantener los matrimonios existentes, a través de un mayor apoyo material, social y psicológico, permitiría definir políticas sociales más efectivas y, al mismo tiempo, ayudaría a evitar el divorcio.

2. En la línea del universalismo, las políticas deberían apoyar a las familias con hijos, tanto monoparentales como biparentales. Así, Garfinkel (2004) argumenta que la previsión social universal promueve el matrimonio; en primer lugar, al elevar los niveles de vida de las parejas con bajos ingresos y al ayudarlos a conciliar trabajo y familia; en segundo lugar, al quitar los incentivos a los padres y madres solos (*single-parent family*) y, traspasar estos beneficios especiales a las primeras.

En diferentes momentos, en Brasil, se enfatizó el peso de la composición familiar en la calidad de vida de las personas. Estudios recientes en el área de familia, pobreza y políticas públicas retomaron el tema. Para tratar de conocer la opinión de nuestros entrevistados al respecto, les presentamos la siguiente afirmación:

“El papel de la composición familiar y de su organización frente al trabajo, la diferenciación entre ricos y no ricos es limitada, si se compara con el efecto que tiene la remuneración del trabajo en esa distinción. O sea, la distinción entre ricos y no ricos no se debe a la mayor disponibilidad de mano de obra o a su uso más intensivo en las familias, sino a la diferencia de remuneración entre los trabajadores. Siendo así, la desigualdad de las remuneraciones es la razón principal de las diferencias de ingresos observadas entre las familias ricas y no ricas” (Medeiros, 2003).

Al evaluar el nivel de concordancia con esta afirmación, encontramos que, entre las 12 respuestas a esta pregunta, el 33% dice estar totalmente de acuerdo, otro 50% concuerda parcialmente y, el 17% está en desacuerdo. Es decir, habría una percepción dividida sobre la importancia de la estructura familiar para generar recursos y responder por el nivel de ingreso de las familias.

En la misma línea, preguntamos a nuestros expertos quién debería ser el referente de los programas y/o de las políticas dirigidas a la familia. Las alternativas que presentamos fueron: un cierto tipo de familia, ciertos miembros de la familia, o todas las familias. De las 13 respuestas obtenidas, seis, prácticamente la mitad, señalaron que deberían ser “ciertos miembros” de la familia, mientras otros 4 respondieron que deberían considerarse “todas las familias”, y otros 3 optaron por un “cierto tipo de familia”, como unidad de referencia. Al especificar cuál era el tipo, miembro o miembros, que debería servir de referente para los programas, las respuestas denotan la complejidad del problema, al enfatizar que dicha unidad “depende del tipo de política”, o que debería haber “programas distintos para los diferentes tipos de familia”. Los argumentos más sólidos, refuerzan la idea de que no importa el tipo de familia sino que se deben combinar demandas específicas con políticas universales.

“Una política pública debería ser universal, dirigida a los individuos, considerando el conjunto de desigualdades, así como las redes sociales en las que estos individuos están insertos, que pueden, o no, ser familiares. Mas, como sabemos que hay familias que viven en contextos de gran vulnerabilidad, como es el caso de las familias pobres dirigidas por mujeres (que, en 1998, eran el 35%) o familias unipersonales formadas por personas de edad o enfermas (HIV-AIDS, por ejemplo), esta universalidad debe combinarse con algún grado de focalización” (s/n).

Los que proponen que los programas deberían orientarse hacia “ciertos miembros” (46%), dan prioridad a las mujeres con hijos y, en particular, a las jefas de hogar, trabajadoras, con hijos pequeños y a las madres adolescentes. A continuación mencionan a los individuos vulnerables, tales como los desempleados o los ocupados en el sector informal, los enfermos o las personas con necesidades especiales. Las respuestas que dicen que se debe considerar a “todas las familias” (31%) sugieren que los prioritarios deberían ser las “familias más carentes y vulnerables” y los “individuos”. O sea, de hecho, el “todas” terminó siendo particularizado, uniéndose a otras sugerencias (23%) para un “cierto tipo de familia, especialmente a aquellas con hijos menores de 5 años”; familias que presentan ciertas situaciones de vulnerabilidad: desempleo o informalidad del trabajo, presencia de violencia doméstica, jefatura femenina y/o de ancianos, bajo o ningún ingreso.

i. ¿Qué tipo de políticas eficaces?

Actualmente en la discusión sobre la eficacia de las políticas sociales brasileñas, una importante polémica se da en torno al gasto público social del Gobierno y sus alcances. La divulgación del documento oficial del Ministerio de Hacienda sobre gastos públicos generó una gran discusión, al enfatizar la existencia de un sesgo generacional en los gastos sociales a favor de las personas mayores de edad, y al acentuar el hecho de que las transferencias gubernamentales no contribuyen a mejorar la distribución del ingreso brasileño. En la perspectiva oficial, la tesis central sería que “el problema no está en la expansión del gasto social sino en la “calidad” o en su “poder de focalización” (Soares y Setúbal, 2003:92). Una de las críticas a este documento llama la atención sobre el hecho de que “la culpa siempre es del ‘gasto excesivo’ o ‘mal dirigido’ y nunca de la recaudación regresiva y concentrada del ingreso” (Soares y Setúbal, 2003). Otras interpretaciones, sobre la naturaleza de los gastos sociales en Brasil, corroboran la idea de un sesgo generacional. Lavinias y Gason (2003:148), por ejemplo, plantean que los altos montos de gasto social en el sistema de previsión revelan la enorme fragilidad del sistema de protección brasileño, que no cuenta con políticas dirigidas a la familia y que cubran la totalidad de la población. Las autoras argumentan, además, que no existe una correlación directa entre la mejoría de las condiciones de las personas de mayor edad y la de los niños.

En la misma posición crítica, se releva que el componente principal del gasto público ha sido, en realidad, el pago de intereses de la deuda externa. Esto, debido a que, entre 2001 y 2002, los gastos de la deuda pública (los intereses) aumentaron un 32%, mientras que el gasto social directo aumentó un 13%. (Poschmann, 2003). Este mismo autor sugiere, además, que la “acusación de que el costo social es alto, mal focalizado y, supuestamente, dirigido a los más privilegiados, parece ser importado, por Brasil, del discurso de los economistas liberales anglosajones, desarrollado como una crítica al Estado de Bienestar europeo, supuestamente ineficiente y excesivamente generoso. El mismo autor propone ser cautelosos al invertir los términos del debate, puesto que no serían los gastos sociales los que determinan la desigualdad brasileña, sino todo lo contrario (Poschmann, 1993: 109).

Finalmente, ante estos debates, presentamos tres citas de algunos especialistas que consideramos representativas de la discusión sobre las políticas públicas a ser evaluadas por nuestrosexpertos (sin identificar a su autor) y, de este modo, ayudarnos a comprender lo que acontece en la actualidad e inclusive, a pensar sobre lo que debería considerarse una política eficaz.

1. En Brasil, los programas de transferencia de rentas focalizados, de iniciativa federal, -Bolsa familia- y la multiplicación de otros programas afines, municipales y estaduais, son paradigmáticos, pero mezclan propuestas contradictorias, no siempre complementarias. Tienen un perfil residual, y hacen del combate a la pobreza y de la promoción de la inclusión una meta a corto plazo, disociada de una política de ingresos efectiva, con efectos anticíclicos y redistributivos, elementos constitutivos, pero, ni lejanamente, exclusivos de un sistema de protección social universal” (Lavinias, 2004).
2. “El problema de las políticas sociales brasileñas no es la carencia de recursos o la incapacidad de movilizarlos. Más de tres cuartos de la población mundial vive en

países cuyos ingresos per cápita son inferiores a la brasileña. La carga tributaria y el volumen de gastos sociales brasileños, 33% y 21% del PIB, respectivamente, nos coloca en una posición de liderazgo en América Latina. Sin embargo, todo este esfuerzo fiscal/social dejará pocas señales en las condiciones de vida de los pobres. La mayor parte de las políticas adoptadas no toma en cuenta a los desvalidos; aquellas que los consideran no aciertan en el blanco, o cuando aciertan, no provocan efectos duraderos en sus vidas. En suma, la cuestión es cómo mejorar la calidad de los gastos sociales” (Nery, 2003).

3. “En gran medida, el desafío de la política social brasileña consiste, por un lado, en focalizar mejor los recursos disponibles y, por otro, en concentrar sus esfuerzos en programas y acciones más eficaces, permitiendo, así, que los segmentos más pobres puedan no sólo estar preparados para participar y beneficiarse del crecimiento, sino, principalmente, puedan contribuir a él” (Barros y Carvalho, 2003).

Al analizar el nivel de concordancia de los entrevistados, siguiendo la escala que les propusimos (conuerdo totalmente, conuerdo parcialmente, no conuerdo ni desacuerdo, desacuerdo), se observa que el nivel de concordancia mayor fue con la segunda afirmación: 42% conuerda totalmente. La primera afirmación obtuvo el 33%, y la tercera, el 27% de concordancia total. Es interesante observar, sin embargo, que hay concordancia parcial alta en todas las afirmaciones. Es decir, fue donde las tres afirmaciones obtuvieron su nota máxima, 58%, 50% y 42% respectivamente, de acuerdo al orden. El nivel de desacuerdo mayor recayó en la tercera afirmación, que obtuvo el 25% de respuestas, mientras que las otras dos no recibieron ninguna. Finalmente, en el caso de todas las afirmaciones, se observó un 9% de respuestas del tipo “no conuerdo ni desacuerdo”.

Considerando que el criterio de selección de las tres afirmaciones era la diversidad de posiciones, y ante una alta concordancia parcial con todas, se podría concluir que hay lugar para diferentes propuestas y que las afirmaciones de los especialistas tienen mucho que decir respecto al tipo de políticas sociales para Brasil.

Intentando especificar aún más el tipo de políticas, solicitamos a nuestros entrevistados su opinión sobre la propuesta, legalmente aprobada, de implantar una política de renta básica de ciudadanía. Resumimos la ley de la siguiente forma:

“La Ley Nº 10.835, aprobada el 8 de enero de 2004, instituye una renta básica para todos los ciudadanos, que deberá ser implementada a partir del año 2005. Esta Ley cubre a todos los brasileños o a los extranjeros que habitan el país por lo menos desde hace 5 años. De acuerdo a la Ley, un beneficio monetario mensual, de igual valor, se entregará a todos, el que deberá ser suficiente para cubrir los gastos básicos de alimentación, educación y salud.

Especifica, además, que se deberá tener en cuenta el nivel de desarrollo del país y las disponibilidades presupuestarias”.

Las opiniones respecto a esta Ley y a la viabilidad de implementarla se dividieron entre respuestas entusiastas y aprobadoras (50%) y respuestas escépticas y reprobatorias (50%). De este modo, parece ser que la “renta ciudadana”, inclusive aprobada como ley, va a generar mucha polémica y dificultades para ser implementada. Dificultades presentadas tanto por aquellos que la perciben como algo “óptimo”, “excelente”, como por los que la consideran “inviable”, “genérica y ambigua”. Tratamos de sintetizar aquí los argumentos presentado por las dos posiciones:

(...) La iniciativa es excelente. Puesto que podrá sustituir muchos beneficios y tendrá efectos interesantes, desde el punto de vista de la reducción de las trampas de la pobreza y del desempleo, asociadas a algunas condicionantes. Como la Ley establece una vigencia gradual, con poder discrecional por parte del Ejecutivo, su implementación no provoca gran ansiedad. Un escenario de crecimiento y desarrollo económicos sustentables puede hacer que la renta ciudadana sea significativa.

(...) La política es óptima. La Ley depende de una legislación complementaria. El programa depende de la aprobación presupuestaria, y por ello, a largo plazo, está amenazado por ajustes fiscales. (...) sueño que podría ser realidad, en el caso de que fuese posible implementar una política seria de redistribución de los ingresos, puesto que los recursos no son el problema, sino la concentración de estos en las manos de unos pocos.

(...) La propuesta es correcta desde el punto de vista conceptual, por su carácter de universalidad e individualidad. Esto permite deconstruir imaginarios muy cristalizados, como es el caso de la "familia carente". Sin embargo, en la práctica, por lo menos en sus primeros momentos, va a requerir algún grado de selectividad y focalización. (...) Lo considero un programa justo, que puede ir hacia la construcción de la equidad, pero no estoy en condiciones de evaluar su viabilidad..

(...) la Ley podría impulsar la universalidad del sistema de protección social, parece moderna y progresista, pero no lo es, porque tal como fue redactada, impone restricciones que condenan su factibilidad, en tanto mecanismo universal e incondicional. Privilegia la selectividad, al señalar que va a ser implementada comenzando con la población más pobre y desposeída, o sea, un programa más del tipo means-test. Las posibilidades de implementarla en un plazo de 4 a 8 años son pequeñas y esta va a ser, probablemente, una nueva forma de ingresos mínimos.

c. Respuestas escépticas y/o reprobatorias

(...) es idealizada y de amplitudes exageradas y, por esto mismo, de difícil implementación. En términos de su concepción, no veo por qué todos los ciudadanos, sin importar su condición socioeconómica, deban recibir, gratuitamente, tal beneficio monetario por parte del Gobierno. Un beneficio de ese orden sólo tendría sentido, desde mi punto de vista, para los sectores más carentes y/o socialmente marginados de la población. Sería mejor que el Gobierno utilizase tales recursos en el mejoramiento de los servicios públicos existentes, en las áreas de educación, salud, asistencia social, saneamiento básico y otras. Con servicios gratuitos, de buena calidad, en esas áreas, los gastos básicos de la población se suprimirían. En términos de la implementación de la Ley, veo muchas dificultades, no sólo por la enorme suma de recursos que deberían mobilizarse (a propósito, ¿de dónde provienen? ¿De mayores impuestos a las clases medias?) sino, además, en virtud de las dificultades que implica mover tal maquinaria.

(...) Tengo mis dudas sobre el carácter universal de esa Ley. En realidad, ésta va a intentar garantizar una renta mínima para todos los ciudadanos; sin embargo, no deja de ser una transferencia de quien gana sobre un determinado monto hacia aquel que gana por debajo de éste. (...) Como la Constitución dice que el monto "suficiente" para cubrir los gastos básicos es el salario mínimo, encuentro difícil que el monto instituido sea diferente de éste. Considero contradictorio que, en un país donde un tercio de los trabajadores gana menos de 1 salario mínimo, se garantice como beneficio asistencial ese monto (...)

(...) Genérica y ambigua. No pienso que sea viable, considerando la cultura fiscal y la distribución del gasto público en el país. (...) En la situación fiscal actual pienso que es inviable. (...) No conozco suficientemente la Ley para opinar. ¿Existe en algún otro país?

En conclusión, el actual debate nacional sobre los beneficiarios y la eficacia de las políticas refuerza la idea de que la provisión de servicios por parte del Estado —qué servicios y para quién, cuándo, y a qué costo— constituye un frente de lucha para que los diferentes sectores se incorporen a los beneficios y derechos que definen la ciudadanía social. Y que el acceso diferencial (y la necesidad diferencial de tener acceso) a estos servicios se ha convertido en un elemento definitorio de las clases sociales (Jelin, 1998). Es decir, no es por casualidad que la cuestión de quiénes son los beneficiarios de los gastos públicos, en estos tiempos de recorte de los beneficios públicos y de redefiniciones de las prioridades, genera una polémica aún más intensa.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2002), Cambios y desigualdades em las familias latinoamericanas, *Revista de la CEPAL Nº77*, agosto.
- ____ (1997), Políticas sociales, familias y trabajo en la América Latina de fin de siglo, en CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, Santiago, Chile, Nº21.
- Articulação das Mulheres Brasileiras. (AMB) (2000), Relatório de Avaliação dos 5 anos Apos Beijing, Brasília (mimeo).
- Barros, Ricardo Paes, Mirela Carvalho e Samuel Franco (2004), Pobreza, Desigualdade e Crescimento no Brasil. Fatos. Inter-relações para uma política social mais efetiva no combate a pobreza. Trabalho apresentado Nº XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu, MG. setembro 2004.
- Barros, Ricardo Paes and Mirela Carvalho (2003), Desafios para a Política Social Brasileira, Texto para Discussão, Nº 985. IPEA, Brasil.
- Barros Ricardo Paes; Camargo, J.M.; Mendonça, Rosane (1995), *Pobreza, estrutura familiar e trabalho. O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: LTR.
- Besse, Susan K. (1996), "Restructuring Patriarchy" *The Modernization of Gender Inequality in Brazil, 1914-1940*.
- Bercovich, A., Emilio Dellasoppa, Eduardo Arriaga, E. (1997), "Violence, Civil Rights and Demography in Brazil: the Case of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro", *Annual Meeting, Population Association of America – PAA*, Session 7. Washington, 27-29 de marzo.
- Bercovich, Alicia, Felícia Madeira E Haroldo Torres (1997), Mapeando a Situação do Adolescente no Brasil. In Forum Nacional. Adolescência, Educação e Trabalho, mimeo.
- Bertranou, Fabio (ed) (2001), Cobertura previdencial en Argentina, Brasil y Chile, Santiago. OIT.
- Brasil. Ministerio da Fazenda-Secretaria de Política Económica. (2003), *O Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*. Brasília.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003), "Economia política do gasto social do governo federal no Brasil desde 1980/85", *Econômica*, Vol.5. Pós-Graduação, en Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- Bruschini, C.; Lombardi, M.R. (1996), O trabalho da mulher brasileira nos primeiros anos da década de noventa. Encontro Nacional De Estudos Populacionais, ABEP, Vol.1, Nº10, Belo Horizonte.
- Camarano, Ana Amelia (2002), *Brazilian population ageing: differences in well-being by rural and urban areas*. IPEA - Discussion Paper Nº 878, Rio de Janeiro.
- Camarano, Ana Amelia, Maria Tereza Pasinato (2003), "Social Support Networks of Older Persons: The Role of the State. The Family and Community" (*unpublished manuscript*).
- Castro, Mary Garcia e Miriam Abromovay (2004), Juventudes no Brasil: Vulnerabilidades negativas e positivas. I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, Caxambu, MG. (mimeo).
- CFEMEA, Centro Femenista de Estudos e Acesso (2003), As Mulheres na Reforma da Previdência: O Desafio da Inclusão Social. Propostas das Mulheres para a Reforma da Previdência. São Paulo, FES/ILDES-Fundação Friedrich Ebert/Instituto Latinoamericano de Desenvolvimento Económico e Social.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2001), *Panorama Social de América Latina*, Edición 2000-2001, LC/G.2138-P, Santiago de Chile, octubre.
- Correa, Sonia (2004), Entrevista Pessoal, Rio de Janeiro, julho.
- Debert, Guita Grin (1999), A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. University of São Paulo Press/ FAPESP, São Paulo.
- Delgado, Guilherme y José Celso Cardoso (2004), "O idoso e a previdência rural no Brasil: A experiência recente da universalização" en Camarano, A., (organizadora), *Os Novos Idosos Brasileiros. Muito Além dos 60*, IPEA, Rio de Janeiro, setembro.
- Delgado, Guilherme C. (1997), Previdência rural: relatório de avaliação sócioeconômica, Brasília: IPEA, Texto para Discussão, 477.
- Draibe, Sonia Miriam (1993), "Qualidade de Vida e Reformas de Programas Sociais: O Brasil no Cenário Latino-Americano", en *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, CEDEC, Nº31.
- Elson, Diane (1992), Gender issues in Development Strategies, in *Women 2000*, Nº1, UN Division for Advancement of Women. New York.
- Fernandes, Claudia Monteiro y Joseanie Mendonça. (2004), Perfil de Mulheres Responsáveis por Domicílios : uma aproximação para Bahia com base no Censo. XIV Encontro de estudos Populacionais, ABEP, Caxambu, MG. (mimeo).

- Folbre, Nancy (2004). "Disincentives to Care: A Critique of U.S. Family Policy, en Moynihan, Daniel, T. M. Smeeding, and Rainwater L. (Editors) *The Future of the Family*, Capítulo 11:231-262. Russel Sage Foundation, New York.
- Fraser, Nancy (1990), "The Struggle Over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of late -Capitalist Political Culture". en Linda Gordon (ed.) *Women, the State and Welfare*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Furstenberg, Frank (2004). Values, Policy and the Family. En Moynihan, Daniel, T. M. Smeeding, and Rainwater L. (Editors) *The Future of the Family*, Russel Sage Foundation, New York.
- Garfinkel, Irwin (2004). Policy and the Family. En Moynihan, Daniel, T. M. Smeeding, and Rainwater L. Editors. 2004. *The Future of the Family*, Russel Sage Foundation, New York.
- Goldani, Ana Maria (2004). "Contratos Intergeracionais e Reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se Deve Repensar essa Relação para o Brasil? En Camarano, A.A. (organizadora) *Os Novos Idosos Brasileiros. Muito Além dos 60?*, IPEA, Rio de Janeiro, septiembre.
- ____ (2002). "Família, Gênero e Políticas: Famílias Brasileiras nos Anos 90 e Seus Desafios como Fator de Proteção, Revista Brasileira de Estudos de População 19(1).
- ____ (1999). O regime demográfico brasileiro nos anos 90: desigualdades, restrições e oportunidades demográficas en LOREN, G.J.D. (Comp.), *Saúde sexual e reprodutiva no Brasil: dilemas e desafios*, São Paulo Hucitec/Population Council.
- ____ (1998). Arranjos familiares no Brasil nos anos 90: proteção e vulnerabilidade, en *Como vai a população brasileira*, Brasília: IPEA, ano 3, Nº3.
- Guerra, Vandeli dos Santos (1997), "Principias mudanças introduzidas nos conceitos e definições da PNAD para as pesquisas de 1992 em diante", notas não publicadas, IBGE, agosto.
- Horn, Wade F. (2004), Marriage, Family and the Welfare of Children: A Call for Action in Moynihan, Daniel, T. M. Smeeding, and Rainwater L. Editors, *The Future of the Family*, Chapter 9, Russel Sage Foundation, New York.
- IBGE (2004). Síntese de Indicadores Sociais 2003, Rio de Janeiro, 2004.
- ____ (2002). Perfil das Mulheres Responsáveis pelos Domicílios no Brasil 2000, Rio de Janeiro.
- ____ (1998). Pesquisa sobre Padrões de Vida 1996-1997, Rio de Janeiro.
- ____ (1997). Brasil em Números, Rio de Janeiro, Vol.5.
- Jelin, Elizabeth (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 554, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (1997). Família, gênero y políticas sociales: Notas para el debate, en Fernández, M.U. (Comp.) *Famílias populares. Historia cotidiana e intervenção social*, Santiago de Chile, Fundación Andes/ECO.
- Kabber N.; Subrahmanian. R. (Eds.) (2000). Institutions, Relations and Outcomes. Framework and Case Studies for Gender-Aware Planning, Zed Books, New York.
- Kammerman, S.B. (1996), Gender Role and Family Structure Changes in the Advanced Industrialized West: Implications for Social Policy, en McFate, K. et al (Eds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, Cap.6, Nº1, New York, Russel Sage Foundation.
- Lavinias, Lena (2004). "Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil", (inérito).
- Lavinias, Lena y Sol Garson (2003), "Gasto Social no Brasil: Transparência, sim, parti-pris, não!" *Econômica*, Vol.5, Pós-Graduação Em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- Lavinias, Lena (1997). Emprego feminino: o que há de novo e o que se repete? Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.40.
- ____ (1996). "As Mulheres no Universo da Pobreza: O Caso Brasileiro". *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, IFSC/UFRJ, Vol. 4, Nº2.
- Medeiros, Marcelo (2003), Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil, Texto para Discussão Nº 984, Ipea, Brasília, outubro.
- Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica (2003), Gasto social do governo central: 2001 e 2002, Econômica, Vol.5, Nº1, Rio de Janeiro, junho.
- Ministério da Previdência Social (2004), Panorama da Previdência Social Brasileira, Organização do Texto: Secretaria de Previdência Social, SPS e Secretaria de Previdência Complementar – SPC, Brasília DF, março.
- Moser, Caroline O. N (1991), "La planificación de género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en Guzmán, V.; Portocarrero, P. y Vargas, V. *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Lima, Entre Mujeres/Flora Tristán.
- Moynihan, Daniel, Timothy M. Smeeding, and Lee Rainwater (Eds.) (2004), *The Future of the Family*, Russel Sage Foundation, New York.
- Murati, E., Figart, D.M. (2001), Europe at a Crossroads: Harmonization, Liberalization, and the Gender of Work Time. *International Studies in Gender State and Society*, England, Oxford University Press, Vol.8.

- Neri, Marcelo (2003), "Focalização, Universalização e Transferências" *Econômica*, V.5 (1), Pós-Graduação Em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- Nunes, Christiane G. Ferreira (2002), Dossie: Globalização e Trabalho: Perspectivas de Gênero, CFEMEA Centro Femenista de Estudos e Acessoria. E FIG-Cida. Fundo para Igualdade de gênero. Agencia Canadense para o Desenvolvimento Internacional. Brasília, Diciembre (www.Cfemea.org.br).
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (2003), A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s (LC/G.2205-P/I) CEPAL, Santiago, Chile.
- Passos, Alessandro F, Leonardo F. Neves Jr. e Luis Henrique Paiva (2002), A Focalização das Políticas de Emprego e Renda, Revista planejamento e Políticas Publicas, Nº25, junho-diciembre.
- Pimetel, Silvia, Pandjarian Valeria e Leticia Massula (2002), O novo Código Civil representa um avanço significativo na legislação? CLADEM.- Brasil Comitê latinoamericano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher. Folha de São Paulo, agosto.
- Portella, Ana Paula and Taciana Gouveia (1997), "Políticas Sociais de Saúde: Uma Questão de Gênero? O Caso das Agentes de Saúde do Município de Camaragibe/PE", SOS CORPO Gênero E Cidadania, Recife, outubro.
- Portella, Ana Paula (2004), Como estão as Desigualdades em Gênero no Programa Saude da Família? Prefeitura do Recife, Coordenadoria da Mulher e SOS Corpo, Gênero e Cidadania. Relatório Final do Diagnostico de Situação, septiembre (mimeo).
- Poschmann, Marcio (2003), "Gastos Sociais, distribuição de renda e cidadania: uma questão política", *Econômica*, Vol.5, Pós-Graduação, em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- PNUD/IPEA. (1996). Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, Brasília.
- Reis, Elisa (2000), Modernization, Citizenship, and Stratification: Historical Processes and Recent Changes. En Brazil. Burden of the Past. Promise of the Future. Daedalus, Vol.129.
- Rodrigues, Almira (2000), Legislativo Federal e os Direitos das Mulheres: não falta sensibilidade e sim vontade política. Jornal da Rede Saude, septiembre.
- Saad, Paulo M. (2002), Transferências informales de apoyo de los adultos mayores, Estudio comparativo de encuestas SABE. Celade. Reunión de Expertos em Redes de Apoyo Social a Personas Adultas Mayores: El Rol del Estado, la Familia y la Comunidad, Santiago, Chile.
- Saboia, João (2004), Benefícios Não-Contributivos e Combate à Pobreza de Idosos no Brasil, em Camarano, A.A., (organizadora) Os Novos Idosos Brasileiros. Muito Além dos 60?, Capítulo 7, IPEA, Rio de Janeiro, septiembre.
- Schwartzmann, Simon (2000), Brazil: The Social Agenda, in Burden of the Past Promise of the Future, Daedalus, Vol.129.
- Senado Federal Consultoria Legislativa (2003), ESTUDO Nº273, referente à STC Nº200304427, da Senadora Lúcia Vânia, sobre a unificação dos programas de transferência de renda.
- Silva, Enid Rocha Andrade da (2000), A Previdência Social Rural e seus Efeitos sobre a Questão de Gênero, Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA (manuscrito).
- Soares, Laura Tavares y Mariana Setubal (2003), O Debate sobre o Gasto Social do Governo Federal ou "os economistas da Fazenda atacam outra vez", *Econômica*, Vol.5, Pós-Graduação, em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- Telles, Edward E. (2004), Race in another America. The Significance of Skin Color in Brazil, Princeton University Press.
- Urani, André (1997), Trabalho. Brasil em Números, Rio de Janeiro, IBGE, Vol.5.
- Verdugo Lazo, Aída (2002), Nupcialidade nas PNADs-90: Um Tema em Extinção? Texto para Discussão Nº.889, IPEA, Rio de Janeiro, junio.
- <http://www.apesp.org.br/Associado/lei%20complementar%20n%C2%BA954.htm>
- <http://www.conedh.mg.gov.br/trabalhoas/peti.html>
- <http://www1.caixa.gov.br/cidade/asp/personaliza/iPaginaRedesenho.asp?pagina=4550000314>
- <http://www.caixa.gov.br/Cidadao/Produtos/Asp/Auxiliogas.asp>
- http://www.caixa.gov.br/voce/servicos/seguero_desemprego/index.asp
- http://www.caixa.gov.br/Voce/Servicos/PIS/Asp/Pis_duvidas.asp#43
- <http://www.planalto.gov.br>