

¿Existen políticas innovadoras hacia las familias latinoamericanas?

Irma Arriagada

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Resumen

En este texto se analiza brevemente la institucionalidad gubernamental a cargo de los programas orientados a las familias, se sintetizan problemas y cambios percibidos por las autoridades gubernamentales, así como políticas y programas en ejecución orientados hacia las familias latinoamericanas. Se concluye que en la región no existen políticas innovadoras hacia las familias y se sugieren algunas propuestas para el diseño de políticas orientadas a la constitución de familias democráticas.

Palabras clave: familia, políticas y programas, América Latina.

Abstract

Are there innovative policies toward the Latin American families?

This text briefly analyses the national governmental machineries in charge of families oriented programmes. It summarizes problems and changes detected by the governmental authorities, as well as policies and programmes oriented to Latin-American families. It can be concluded that there are no innovative policies towards families in the region. A set of proposals is suggested for the design of policies oriented towards the constitution of democratic families.

Key words: family, policies and programmes, Latin America.

El objetivo de este trabajo es aportar al debate en torno a políticas y programas hacia las familias en la región latinoamericana. Se entiende por políticas hacia las familias las acciones referidas a: i) los aspectos legales que regulan la familia, de acuerdo con las legislaciones nacionales; ii) sus formas de constitución, desarrollo y disolución: edad al unirse la pareja, formalización de las uniones, número de hijos, continuidad y disolución de la unión, y otras; iii) sus relaciones internas: marido-mujer; padres-hijos, hermanos entre sí, familia nuclear-red de parentesco, violencia intrafamiliar iv) sus relaciones externas en cuanto grupo y los distintos aspectos que inciden en su bienestar, como ingreso, vivienda, servicios de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación y seguridad social, entre otros. En este texto las

políticas y programas innovadores se refieren a aquellos que reconocen los cambios en las estructuras familiares y en su funcionamiento, ajustando de acuerdo a ello sus acciones.

La familia y el Estado¹

La institucionalidad social encargada de diseñar y ejecutar las políticas referidas a las familias es sumamente variada en América Latina, desde ministerios de la familia, pasando por secretarías, subsecretarías y consejos adscritos a diversas instancias, hasta la ausencia de una institución responsable. En pocos países, los organismos encargados de la familia tienen rango ministerial (cuadro 1). También existen diferencias, en cuanto al concepto de familia entre las entidades gubernamentales encargadas del tema y el resto de la institucionalidad estatal.

Se pueden mencionar algunos aspectos importantes del funcionamiento de las oficinas encargadas de los temas referidos a la familia. En primer lugar, su ubicación en el organigrama gubernamental está determinada por la relevancia que se les otorga, habitualmente existe una desproporción entre la magnitud de las tareas y objetivos establecidos y los recursos que se les asignan para llevarlos a cabo. Por otra parte, los ministerios y oficinas encargados del tema, y el resto de los funcionarios gubernamentales, sustentan diferentes concepciones acerca del desarrollo social, de la familia y del género, especialmente respecto de estos dos últimos, lo que va distanciando los discursos de las prácticas burocráticas y dificultando la puesta en marcha de políticas y programas. Asimismo, se perciben diferencias entre los enfoques tradicionales del tema, propios de instancias sectoriales, como los ministerios de salud y vivienda, por ejemplo, y los menos tradicionales, generados por nuevas entidades del aparato estatal que se ocupan de cuestiones de género y de familia.

En cuanto a la articulación de esfuerzos, la mayoría de los organismos encargados de las políticas centradas en las familias colaboran con los demás ministerios sociales, principalmente con los de salud, educación, vivienda y trabajo. También se relacionan con los ministerios de justicia y, en menor grado, con los de economía, hacienda e interior.

¹ Este apartado y el siguiente sintetizan las respuestas a un cuestionario efectuado en el año 2000 por la Cepal dirigido a los organismos encargados de la familia en América Latina (Cepal, 2001).

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA, 2000: PAÍSES, DEPENDENCIA E INSTITUCIONES
ENCARGADOS DE LA FAMILIA

País	Dependencia e institución
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente Consejo Nacional del Menor y la Familia
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia
Brasil	Ministerio de Justicia, Secretaría de Estado de los Derechos Humanos, Consejo Nacional pro Derechos de la Mujer (CNDM)
Colombia	Ministerio de Salud Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres
Cuba	Federación de Mujeres Cubanas (FMC)
Chile	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) Fundación de la Familia
Ecuador	Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)
México *	Secretaría de Salud Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Coordinación de Asesores de la Dirección General
Nicaragua	Ministerio de la Familia
Panamá	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia
Paraguay	Secretaría de la Mujer Dirección de Planificación
Perú	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)
República Dominicana	Secretaría de Estado de la Mujer
Uruguay	Ministerio de Educación y Cultura Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer

* Con posterioridad a la encuesta, bajo la nueva administración del presidente Vicente Fox se decidió integrar el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Fuente: sobre la base de Cepal, *Encuesta sobre programas dirigidos hacia la familia en América Latina*, División de Desarrollo Social, 2000, Santiago de Chile.

Habitualmente, los gobiernos coordinan sus esfuerzos con organizaciones no gubernamentales, en especial aquéllas dedicadas a combatir la violencia intrafamiliar o que trabajan en las áreas de educación y capacitación, así como con organismos internacionales de las Naciones Unidas y de cooperación en general. Entre las ventajas de esta coordinación, las entidades relacionadas con la temática de la familia destacan la optimización del uso de los recursos, el fortalecimiento de la legitimidad de su trabajo y la mayor cobertura, enriquecimiento y sostenibilidad de sus acciones. Entre las desventajas señalan el aumento de la burocracia, las dificultades para llegar a consensos y la dualidad de protagonismo con otros órganos estatales, aspectos que, en conjunto, obstaculizan la toma de decisiones oportunas. Cabe mencionar que, en ciertos casos, hay hasta cuatro instituciones que se ocupan del tema de la familia, muchas veces en competencia y no siempre de manera coordinada: la entidad encargada de la problemática mujer/género, las instituciones pertinentes a la familia, las oficinas de las primeras damas y, más recientemente, los órganos locales/municipales que llevan a cabo programas en esta área. Sin embargo, desde una perspectiva de institucionalización transversal del tema, esta diversidad pudiera tener un carácter positivo en la medida que cuestiona las formas tradicionales de articulación de las funciones familiares con otras instancias educativas, laborales y de salud.

Además, en estas instancias nuevas hay ambigüedades y contradicciones en torno a la importancia asignada a los temas de familia o a las relaciones de desigualdad de género, lo anterior se potencia cuando son instancias separadas las que velan por esos temas. En ese sentido es importante destacar que cuando se crean instancias burocráticas para el tratamiento de los temas de género, el enfoque es más moderno que cuando a las antiguas instituciones de familia se le agregan funciones relativas a la equidad de género.

Así, suele destacarse la asociación, explícita en algunos casos e implícita en otros, de los temas atinentes a la familia con los de mujer o género. En varios países, la entidad encargada de la familia también se ocupa de lo relacionado con mujeres y niños, con lo cual se consolida un modelo de familia en el que el denominado binomio 'madre-hijo' se percibe como central, ignorando la presencia paterna.

En suma, es necesario recalcar el contraste entre la gran valoración de las mujeres como encargadas de la familia, en la visión cultural más tradicional respecto a la división del trabajo por género, y su notoria ausencia en el diseño de políticas y programas que refuercen sus funciones. Esta situación puede ser

muy conflictiva si se considera que para las mujeres el costo de oportunidad del trabajo destinado al cuidado familiar es cada vez mayor. Por consiguiente, el progresivo ingreso de las mujeres —especialmente las casadas y con hijos— al mercado laboral exige políticas públicas en las que la economía del cuidado se considere como un tema central. Además, la creciente incorporación de las mujeres al mundo público contribuye a que emprendan nuevos proyectos individuales, con mayor independencia de sus familias. Asimismo, el crecimiento de los hogares de adultos mayores y las dificultades que tiene el Estado para proveer recursos suficientes a esos hogares han significado un mayor peso en las actividades y funciones de las mujeres, en especial de los estratos más pobres. Este conjunto de transformaciones sociales económicas y culturales demanda nuevos enfoques en las políticas públicas.

Percepción institucional de la problemática

Los principales cambios

Entre los principales cambios que las autoridades gubernamentales dedicadas a las familias perciben en la región figura la transformación del papel que las mujeres desempeñan en el hogar, sea por su ingreso al mercado laboral o por el aumento de los hogares con jefatura femenina. También se destacan los cambios demográficos, y los originados por procesos culturales y de modernización. En sus respuestas a estas situaciones, las autoridades presentan diferencias entre visiones más tradicionales o más modernas de la familia, así como en atender cambios de la realidad y cambios de las percepciones sobre esa realidad.

Esto puede apreciarse si se agrupan en tres categorías las respuestas de los gobiernos al cuestionario de Cepal (Cepal, 2001): los cambios referidos al papel de la mujer en la familia, ya sea por el aumento de las mujeres jefas de hogar o por su incorporación al mercado laboral; las modificaciones de la composición y el tamaño de la familia, debido al descenso de la tasa de natalidad y las migraciones, a la aparición de nuevas formas familiares, al aumento de las familias monoparentales, al paso de las familias extendidas a las nucleares y al incremento de las uniones consensuales, así como a las separaciones y divorcios; y los fenómenos relacionados con la dimensión cultural y los procesos de modernización, como los cambios en los sistemas de valores familiares, la desintegración de los vínculos familiares que da como consecuencia divorcios

y separaciones, el retroceso del predominio de la religión frente a la creciente influencia de los medios de comunicación y la incertidumbre que esto genera.²

El aumento de la proporción de hogares con jefatura femenina, así como la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, han inducido importantes modificaciones en los valores y comportamientos en el interior de las familias al flexibilizar los patrones y modelos de las relaciones familiares y de género, fortalecer la autonomía de las mujeres y modificar las identidades masculina y femenina. Otro de los factores señalados es la disminución del peso de la religión y la progresiva influencia de los medios de comunicación en todos los hogares de América Latina, fenómenos estrechamente asociados al avance de la modernidad en la región. Sin embargo, la carencia de estudios sobre los cambios en la dinámica interna de las familias no permite ahondar en este proceso. Según algunos estudios de caso, las modificaciones en el interior de la familia han sido muy lentas y, muchas veces, se han traducido en un aumento tanto de la violencia contra las mujeres, como de la carga de trabajo que éstas deben asumir para compatibilizar su actividad remunerada con las tareas domésticas. También dan cuenta parcial de estos cambios los nuevos comportamientos de los adultos jóvenes, como por ejemplo, el aumento de los jóvenes que viven solos o acompañados con jóvenes de ambos sexos.

Los principales problemas

En la región latinoamericana, los cambios en la situación de las familias, especialmente los relacionados con procesos culturales asociados a la modernidad, muchas veces son vistos por las autoridades como problemas. De esta forma, las autoridades competentes concuerdan en que los principales problemas que afectan a la familia en América Latina son la desintegración familiar, la violencia intrafamiliar y el desempleo.

En la década de 1990, uno de los logros más importantes de los movimientos de las mujeres fue el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como problema público relevante, lo que propició la creación de mecanismos legales para incorporarlo en la agenda institucional (Araujo *et al.*, 2000).

² Al respecto se ha señalado que “El incremento de la separación y el divorcio ha sido interpretado por algunos autores como crisis de valores en la sociedad...Cabe señalar, sin embargo, que el divorcio no es una desviación: se inscribe en la nueva lógica del matrimonio. La puerta del divorcio se abrió cuando el matrimonio se transformó de un sacramento eclesiástico indisoluble en un contrato acordado delante de la sociedad civil, pues todo contrato, entre dos partes puede ser roto de acuerdo con las modalidades previstas por la ley” (Salles y Tuirán, 1996: 126).

Consecuentemente, en la mayoría de los países se ha legislado sobre el tema, aunque cabe resaltar que se ha puesto un menor énfasis en los esquemas de prevención de la violencia intrafamiliar que en el castigo a esos delitos.

El modelo de desarrollo que genera poco empleo de calidad ha acentuado el desempleo durante la última década y afecta con mayor fuerza a sectores específicos de la población, integrados por mujeres y jóvenes pertenecientes a la población más pobre y menos educada, quienes sufren porque tienen menos recursos sociales y económicos para hacerle frente. Las autoridades lo han identificado como uno de los principales problemas de las familias latinoamericanas.

Aun cuando en un número importante de países se menciona la desintegración familiar como problema, curiosamente no se especifica a qué se hace referencia con esta expresión. Muchas veces pareciera relacionarse con el aumento de los divorcios, aunque en otros casos se vincula a la asunción de nuevas funciones en el seno de las familias y a la falta de comunicación intrafamiliar. Vale la pena reiterar que los discursos sobre estos temas muestran una gran diversidad. Un ejemplo emblemático puede ser el debate en torno a la educación parvularia, caso en el que la atención se desplaza desde la necesidad de ampliar su cobertura con recursos estatales hasta la consideración de la madre como única cuidadora adecuada de los hijos pequeños.

El acceso de las mujeres al mercado laboral ha significado para ellas una sobrecarga de trabajo, ya que las tareas domésticas no han sido redistribuidas. En algunos casos, la consecuencia ha sido la incorporación de las hijas mayores a las labores de la casa y al cuidado de sus hermanos menores. Asimismo, esta situación ha dado lugar a un replanteamiento de los roles tradicionales de la mujer, lo que no ha ocurrido con los roles masculinos. Como resultado se generan tensiones provocadas por la coexistencia de dos lógicas, una tradicional, fuertemente sexista y patriarcal, que es cuestionada, con una nueva lógica de democratización y equidad de género, todavía muy incipiente. Se podría pensar que, hasta cierto punto, estas tensiones influyen en el aumento de la violencia intrafamiliar, ya que muchos hombres se sienten cuestionados y atacados en un ámbito en el que anteriormente ejercían su poder aunque en muchos casos aún lo ejercen. Ellos consideran que los nuevos papeles sociales de las mujeres socavan sus identidades masculinas. Pero en las mujeres, especialmente las que trabajan, hay una menor tolerancia a la violencia.

La violencia, pero aún más los problemas estructurales de pobreza, desempleo y difícil acceso a los servicios básicos de vivienda, salud y educación, se

expresan en lo que se ha caracterizado como la desintegración familiar, concepto que se aplica a varias situaciones: hogares en extrema pobreza y con jefatura femenina por ausencia de padres, niños en el mercado laboral en lugar de estar en el sistema educativo; niños que viven en las calles, aumento del consumo de drogas y alcohol e incremento de la violencia intrafamiliar.

La percepción de los problemas que enfrentan las familias, así como la evaluación de sus principales transformaciones, permite identificar, a grandes rasgos, polos de modernidad y tradicionalismo en los enfoques con que se aborda esta problemática. Es así que si se pone atención en los derechos, se tendrá una visión más ligada a la búsqueda de igualdad y reconocimiento; si lo que se resalta es la pobreza y sus manifestaciones, la tendencia apunta a la búsqueda de políticas y programas tradicionales, de carácter más asistencial. Sin embargo, el resaltar los derechos, aun cuando es esencial, no basta para mejorar la situación de muchas familias con carencias en América Latina. Enfrentar problemas multidimensionales como son la exclusión social, la pobreza y la desigualdad requiere de políticas y programas integrales y de carácter transversal.

Las políticas y los programas dirigidos a las familias

Al comenzar este nuevo siglo, las políticas dirigidas a las familias aún carecen de una definición debidamente específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrenta diversos escollos, en particular las tensiones entre intereses familiares y personales, así como la dificultad para equilibrar la autonomía y la libertad individuales con las responsabilidades familiares. Enfatizar la dimensión legal de los programas apuntaría a una nueva visión de familia como instancia de derechos.

Dificultades para el diseño de políticas orientadas a familias democráticas

En la mayoría de los análisis sobre la familia se parte del supuesto de que ésta existe. Sin embargo, al no contar con una definición o concepción común de familia, se le considera como institución, sistema o grupo de actores. Más aún, al ser difícil encontrar una definición explícita de familia, la mayoría de las

¿Existen políticas innovadoras hacia las familias latinoamericanas? / I. Arriagada

veces se resalta su complejidad, heterogeneidad y carácter cambiante (Gobierno de Colombia, 1999).

Recientemente se impulsa una visión democrática de la familia, con dos aspectos básicos en torno a los cuales gira la reflexión sobre la democracia en la familia y cómo lograrla. Por una parte, la posibilidad de la existencia de relaciones libres e iguales al interior de la familia, de forma tal que se pueda lograr la creación de circunstancias en las que las personas desarrollen sus potencialidades y expresen sus diversas cualidades, respetando las habilidades de los demás. Por otra, la protección respecto del uso arbitrario de la autoridad y del poder coercitivo.

Al proponer a la familia como objeto de políticas en sociedades en transición y cambio se han señalado algunos ejes de tensión en su interior (Sernam, 2000):

1. Tensión entre el sujeto como individuo y el sujeto como componente de la familia, tomando en cuenta la oposición de intereses en diversas esferas. La noción de sujeto surge en la búsqueda de satisfacción de ciertos derechos y ampliación de los papeles históricos atribuidos a las identidades femenina y masculina.
2. La tensión entre la familia considerada como una institución o en términos de valores que definen un tipo de familia como el ideal al que deben aproximarse todas las familias reales. Si se concibe a la familia como perteneciente al mundo de las emociones, el altruismo y la solidaridad, se tiende a descuidar el papel que corresponde al Estado en la generación de los espacios necesarios para que ésta pueda efectivamente hacer realidad esos valores, y tiende a no reconocer los conflictos y la violencia que se puede generar en su interior.
3. La tensión entre la autonomía y la libertad de las personas, que como sujetos plantean crecientes demandas, y las exigencias que impone la familia.
4. La disyuntiva entre los derechos individuales y los derechos de la familia, cuya resolución, que hasta hace poco favorecía a la familia, en la actualidad da prioridad al individuo.
5. La dicotomía entre el mundo público y el privado. En algunas concepciones la familia aparece como el paradigma de lo privado, lo que supone que las políticas no deberían interferir en su ámbito; se olvida que hay cada vez mayor flexibilidad entre fronteras de lo público y de lo privado.

Por tanto, si lo que se persigue es promover la equidad y disminuir las desigualdades sociales, se requiere una intervención activa de instituciones extrafamiliares compensadoras y transformadoras. Esta intervención supone buscar la ampliación de las garantías públicas relacionadas con los derechos de la ciudadanía, lo que significa aplicar una política igualitaria y universalista (Jelin, 1998). No obstante, también es preciso llevar a cabo acciones centradas en la población en riesgo, las que necesariamente deben tener un carácter selectivo.

En esa perspectiva, los criterios orientadores de las políticas referidas a la familia deben considerar una cuidadosa combinación de universalidad, participación y subsidiariedad, equidad e integralidad:

1. Subsidiariedad y participación: el Estado facilita las acciones de las organizaciones intermedias (educativas, de salud, culturales), a fin de fortalecer la capacidad de las familias para solucionar sus problemas.
2. Universalidad: los derechos y deberes son aplicables a todas las familias, sin distinción de clase, credo, tipo, sitio de residencia, sexo o jefatura.
3. Integralidad: las necesidades de las familias y sus miembros deben considerarse exhaustivamente.
4. Individualidad y equidad: igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges, de los hijos, y todos los derechos personales y familiares de cada miembro de la unidad familiar.
5. Unidad familiar: corresponde al Estado promover la estabilidad de la familia y su cohesión mediante la oferta de servicios que garanticen el disfrute de una vida en común (Moscoso, 2000).

Las familias, como agentes y beneficiarias, son importantes en el diseño de políticas públicas por las siguientes razones. Las relaciones intrafamiliares pueden generar externalidades positivas o negativas para sus miembros; las características de las familias son utilizables como criterios de focalización; las familias pueden ser consideradas en las etapas de concepción, ejecución y evaluación de programas; y las políticas sociales pueden afectar a las formas de organización familiar o verse afectadas por ellas (De Souza, 2000). De esta forma, existe un amplio margen de acción para el diseño y ejecución de las políticas públicas orientadas a la familia.

Ausencia de políticas y escasez de programas y proyectos referidos a la familia

Básicamente, las principales intervenciones dirigidas a las familias pueden ser de dos tipos: las legales y las económicas o compensatorias; las políticas integrales y transversales son más escasas. En la mayoría de los países de la región, más que políticas hacia las familias, existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas de salud, educación, combate contra la pobreza y prevención y erradicación de la violencia, entre muchos otros objetivos.

Como muchas de las instituciones públicas encargadas de las políticas orientadas hacia las familias combinan la temática de la familia con la de género, en gran parte de los países de América Latina estas políticas cuando son innovadoras, se centran principalmente en las mujeres y en el combate contra la violencia intrafamiliar; cuando siguen en la línea de la asistencia social a grupos vulnerables, dan prioridad a los niños y adolescentes en riesgo, a quienes apoyan con los servicios de adopción de menores, desayunos escolares y alimentos en las cocinas populares. Es importante resaltar que en los enfoques, tanto de las instituciones gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil, hay diversas mezclas de modernidad y tradicionalismo. Es posible encontrar en el debate sobre la violencia sexual y el maltrato intrafamiliar posiciones que bajan el perfil del problema para no erosionar la institución familiar, encubriendo las desigualdades que se dan en el seno de las familias, así como otros enfoques más modernos que, por el contrario, visualizan a la familia como el espacio del afecto, la protección y la confianza, en el cual deben primar criterios democráticos.

A partir de la década de 1990, las medidas más difundidas para enfrentar la violencia intrafamiliar en la región han sido las legislativas, que tienden a controlar y castigar este comportamiento; propuestas para la prevención de la violencia por la vía educativa han recibido menos atención (Arriagada, 1998).

También en el ámbito del derecho de familia se han introducido cambios legislativos que buscan proteger a los hijos. Así, en Chile se promulgó finalmente la ley sobre filiación, que elimina las diferencias entre hijos naturales, legítimos e ilegítimos, igualando sus derechos a beneficios; sin embargo, sólo durante 2004 se legisló una ley de divorcio con disolución de vínculo.

Si bien las políticas hacia las familias se orientan a algunos de sus miembros, habitualmente las mujeres y los niños, no son explícitas respecto del cuidado de los niños ni los apoyan de manera integral.

En ese sentido, es paradigmático el enfoque de las políticas europeas hacia el cuidado de los niños, que muestra la preocupación e importancia asignada al bienestar de los niños y de las madres. En el modelo español de cuidado infantil se ignora el problema y se ofrece escaso apoyo público para el cuidado infantil, que sigue siendo un problema del que deben ocuparse las propias familias.³ Los niños quedan a cargo de miembros de la familia extendida, principalmente las abuelas, o son cuidados de manera informal por amigas o vecinas. El Estado financia sólo dos por ciento del cuidado de la población infantil entre cero y tres años, porcentaje que resulta el más bajo de Europa. El apoyo público es sustancialmente mayor, aproximadamente de 84 por ciento, para el cuidado de los niños entre tres y seis años de edad.

Este enfoque se diferencia de la política sueca, que es considerada como amistosa con las madres (*woman-friendly*), ya que su propósito explícito es ayudar a conciliar las responsabilidades familiares con las laborales. En ese marco, las madres (incluidas las madres solteras) son consideradas como trabajadoras y se les ofrece un sistema público de cuidado infantil, de alta calidad y financiado con impuestos aproximados de 90 por ciento.

En cambio, en Alemania, la política tiende a procurar que las madres se especialicen en el cuidado de la familia, para lo cual subsidia a las amas de casa que permanecen en el hogar, bajo el supuesto de que los niños serán mejor cuidados en su casa y por uno de sus padres. El mecanismo aplicado consiste en dividir por dos el ingreso familiar de ambos esposos y cobrar a uno de ellos los impuestos correspondientes a la mitad de dicho ingreso (*Ehegattensplitting*). Esto beneficia a aquellos matrimonios en que uno de los miembros gana considerablemente más que el otro (Folbre y Himmelweit, 2000). El subsidio a la madre que se queda en casa plantea problemas de equidad entre las familias que tienen o no un adulto en la casa a tiempo completo. Adicionalmente tiene el efecto de reforzar una distribución tradicional de roles de género (madre-cuida/padre-proveedor) de forma que hace retroceder los avances realizados por las mujeres en el mercado laboral (Bergman, 2000).

La política familiar, en la medida en que existe, se ocupa menos de la familia que de los derechos y responsabilidades de sus miembros individuales. Más

³ Esta política podría incidir en la tasa de fecundidad española, para que sea una de las más bajas del mundo.

específicamente, en la mayoría de los países se hace hincapié en la formación y disolución del matrimonio, las obligaciones de los padres y los derechos de los niños (Bruce, 1998). En general, el objetivo preferente de las políticas dirigidas a las familias es normar sus relaciones internas, así como sus formas de constitución, desarrollo y disolución. Menor es el avance en cuanto al diseño y la ejecución de políticas que consideren las relaciones externas de las familias y los factores que determinan sus circunstancias, como ingreso, vivienda, servicios de infraestructura; acceso a servicios de salud, educación y seguridad social. De manera, que son estos factores externos los que afectan negativamente el bienestar familiar.

En este panorama se observa que a menudo los programas quedan circunscritos a acciones antipobreza, que generalmente son intervenciones microsociales, de corto plazo, asistencialistas, fragmentarias y sin mayor vinculación con las políticas sociales de más amplia envergadura. De esta manera, en la mayoría de los países se considera como políticas hacia las familias las destinadas a combatir la pobreza, la drogadicción y el trabajo infantil. Sólo en ciertos casos, en Brasil y Cuba, se trabaja con una visión comunitaria y de ciudadanía social.

Buenas prácticas: programas, iniciativas y proyectos

En la amplia gama de políticas familiares es posible identificar iniciativas y proyectos innovadores, como los que apuntan a enfrentar los cambios experimentados por las familias y los nuevos papeles sociales que asumen en la actualidad hombres y mujeres en el hogar.

No obstante el creciente consenso sobre los importantes cambios que se observan en el funcionamiento y la estructura de las familias en América Latina, la modalidad y el enfoque de los programas y proyectos en esta esfera muestran pocas modificaciones. Las normativas legales han sido objeto de importantes transformaciones, debido a que en la mayoría de los países ha sido necesario adaptar la legislación a las regulaciones internacionales. Cabe destacar en este plano los avances en contra de la violencia intrafamiliar. Entre las iniciativas interesantes resalta la ley sobre la creación de tribunales de familia en Chile, que incorpora mecanismos de mediación; y una propuesta estadual en México, cuyo propósito es introducir en la legislación normas relativas a las familias complejas y recompuestas, para ajustarla a los cambios en las estructuras familiares. En Costa Rica se ha aprobado una ley sobre paternidad responsable, cuyo objetivo es lograr que los hombres reconozcan su paternidad y se hagan responsables de

la atención y cuidado económico de los hijos. La novedad reside en que la madre tiene potestad para indicar la identidad del padre de su hijo y éste tiene diez días para afirmar o negar esa paternidad. En caso de duda, el mecanismo probatorio de la paternidad es el estudio de marcadores genéticos detectados mediante la prueba de ADN.

Es importante llamar la atención sobre algunas experiencias y programas piloto encaminados a ajustar los roles masculinos a los cambios en los papeles sociales de las mujeres; estas iniciativas se enmarcan especialmente en los programas de prevención de la violencia intrafamiliar. En varios países de la región se realizan talleres para hombres como, por ejemplo, el programa Paternar en Colombia y el Cantera en Nicaragua, con el propósito de intervenir en los roles paternos y varoniles, modificando las formas que asume la masculinidad. También son importantes las escuelas para padres y madres que existen en Cuba, El Salvador y México.

Asimismo, se aprecia una mayor articulación de las dimensiones sociales y económicas, tendentes a manejar el riesgo social en los programas orientados a reducir la pobreza extrema, especialmente los de renta mínima garantizada, que junto con las transferencias monetarias condicionadas a las familias, en especial a las madres, se dirigen a aumentar los niveles educativos, de bienestar en salud y nutrición de la población y, en algunos casos, a elevar el potencial de las mujeres. Entre ellos están en activo los programas de Bolsa Escola, en Brasil; Puente, en Chile, Familias en Acción, en Colombia, y Oportunidades, en México (Villatoro, 2004, Godoy, 2004, FOSIS- Programa Puente, 2004).

Algunas propuestas para el diseño de políticas dirigidas a la familia

La diversidad de situaciones familiares en la región y las diferencias entre los países dificultan el establecimiento de normas y criterios comunes, para el diseño de políticas dirigidas a la familia. Pese a ello, es necesario recalcar que el criterio básico para el diseño de estas políticas se basa en un adecuado diagnóstico que considere la heterogeneidad de situaciones y los cambios recientes que han experimentado las familias latinoamericanas. Asimismo, dada la transversalidad de los temas que atañen a la familia, programas y políticas deben coordinarse apropiadamente.

¿Existen políticas innovadoras hacia las familias latinoamericanas? / I. Arriagada

A continuación se indican algunos criterios importantes que los políticos deben considerar cuando se diseñan y ejecutan políticas relativas a las familias (Arriagada, 2001; Arriagada y Aranda, 2004):

1. El Estado debe asegurar todos los derechos de la familia, en especial los de ciudadanía y dignidad de sus miembros; responsabilidad del Estado, la sociedad y las familias de proteger y respetar las especificidades de las familias y sus integrantes. De esta forma, se requiere diseñar y poner en ejecución políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas, orientadas a atender los derechos básicos de todos los ciudadanos, y que impliquen el establecimiento de un pacto social nuevo, cuyo centro será la igualdad y la democratización de la vida familiar. Esto último implicará una nueva redistribución del poder, del tiempo y de los recursos, que son las tres grandes redistribuciones subyacentes a cualquier política social. Asimismo, es necesario definir políticas selectivas orientadas a las familias y a los individuos dentro de esas familias, con miras a elevar la calidad de la vida familiar, estableciendo medidas y legislaciones de apoyo para aquellos miembros más vulnerables de la sociedad, como son los niños, mujeres y adultos mayores, preferentemente.
2. Respeto al pluralismo de las estructuras familiares para que no sean discriminadas bajo concepto alguno, y respeto a los lazos afectivos establecidos en el interior del hogar. Adaptación de las políticas familiares a la realidad cultural sobre la que se pretende incidir, por lo que deberán respetarse las opciones individuales a partir del reconocimiento de la diversidad de formas y estructuras familiares. Identificación de las necesidades que surgen de las nuevas configuraciones familiares para poder prever y proveer mecanismos idóneos que satisfagan dichas necesidades (Rico, 1997). Avanzar en instrumentos de medición de la calidad de vida de las familias, que se basen en la interacción entre sus miembros, permitan evaluar la dinámica intrafamiliar, y examinen las iniquidades de género, generación, clase y etnia.
3. Igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el desempeño de sus papeles y responsabilidades familiares. Derecho a hacer libre uso de la planificación familiar con vistas al ejercicio de la paternidad responsable. Reafirmación de la importancia de los papeles y funciones del adulto como proveedor de la familia, para evitar que niños y adolescentes asuman esas obligaciones. Generación de un entorno favorable para que las personas puedan cumplir sus funciones familiares

y compatibilizar el trabajo doméstico con el trabajo remunerado, especialmente en el caso de las familias en mayor riesgo de caer en la pobreza. Establecer políticas de promoción del papel de la mujer como proveedora económica, que apunten a reducir los conflictos entre las responsabilidades familiares y laborales, garantizando medidas que permitan mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado y aminorar los efectos perversos de la carga laboral y doméstica femenina, en ausencia de servicios públicos y privados. Reforzar, como un eje central, la conciliación familia-trabajo, bajo un enfoque de equidad de género; gestionar un acuerdo más equilibrado entre Estado-mercado-familia y comunidad, y diseñar políticas estatales y empresariales, así como cambios legislativos en la esfera productiva y en la organización laboral.

4. Apoyo y refuerzo de la función socializadora de las familias mediante diversas medidas de política: centros abiertos, asesoramiento familiar, fomento de la igualdad de oportunidades. Más que a las familias mismas se tendría que apoyar algunas de sus funciones, lo que supone reconocer su heterogeneidad y brindarles asistencia para que cumplan sus deberes de protección social; así, por ejemplo, habría que facilitar el cuidado de ancianos, enfermos y discapacitados.
5. Considerar, en las políticas familiares, el principio de la universalidad, teniendo en cuenta las necesidades de las familias que asumen cargas familiares, y los costos personales y económicos que ello implica. Se requiere una compensación pública por cargas familiares que tome en cuenta sus crecientes costos.
6. Principio de complementariedad de los agentes sociales públicos, privados y mixtos, en la cobertura de las necesidades familiares. Se requiere evaluar sistemáticamente los impactos que las políticas tienen sobre las familias, reconociendo que, en su conjunto, implican una trama institucional que incluye políticas económicas, sociales, institucionales y cambios legislativos, en la que intervienen múltiples actores. Además, es necesario sensibilizar a los prestadores de servicios y funcionarios de programas, respecto a los cambios y a las distintas necesidades de las familias que están en diferentes fases y coyunturas.
7. Elaborar un conjunto de medidas transformadoras orientadas a tratar de disminuir las causas estructurales de la pobreza y promover modificaciones en el discurso predominante de una familia nuclear tradicional, sobre el

que se sustenta la mayoría de los programas, dado que este modelo difiere de la cambiante realidad estructural de las familias, lo que resulta fundamental para propender a un cambio en el bienestar de los hogares y en la dinámica intrafamiliar.

8. Asimismo se requiere un mayor y mejor acceso a los servicios básicos; se necesita elaborar diversas medidas y políticas que, en su conjunto, logren abrir opciones y promuevan un contexto en el que las propias familias puedan resolver sus asuntos internos, con cuotas de poder que correspondan a sus diferentes actores. Del mismo modo, respecto de la asignación de recursos familiares, se precisan medidas que apunten a la protección y conservación de los activos que los grupos familiares van acumulando, para que no sufran pérdidas de vivienda o ahorros para emergencias, entre otros.

En síntesis, es necesario fortalecer a las familias como sujetos de derechos, que deben conjugarse de manera flexible con los derechos de sus miembros y velar especialmente por aquellas familias con mayores carencias y por sus miembros con más desventajas.

Es posible concluir que, salvo muy escasas excepciones, no existen en la actualidad políticas innovadoras orientadas a que las nuevas estructuras familiares y sus miembros se ajusten de mejor forma a los cambios provocados por los fenómenos económicos y sociodemográficos. Existen pocas políticas y programas orientados a resolver el conflicto trabajo-familia. Entre los principales conflictos trabajo y familia que enfrenta la población, especialmente la femenina, se encuentra el del tiempo, puesto que la demanda de un tipo de trabajo impide el cumplimiento del otro; la tensión derivada de la obligación de cumplir bien ambos papeles y las diferentes cualidades demandadas por uno y otro. Para enfrentar estos problemas son importantes las medidas relacionadas con la organización del tiempo de trabajo, con servicios de asistencia en labores domésticas y familiares, y con asesoramiento y soporte laboral, que muestran un amplio campo de acción para las políticas públicas (Arriagada, 2004). En algunos sectores socioeconómicos y en contadas oportunidades se aprecian modelos muy incipientes de reconstrucción de familias bajo modelos igualitarios.

Diseñar políticas hacia familias democráticas se torna cada vez más necesario, dado que las familias son las proveedoras de seguridad psicológica y bienestar material de las personas en un mundo caracterizado por la individualización del trabajo, la desestructuración de la sociedad civil y la deslegitimización del

Estado. No obstante, la transición a nuevas formas de familia implica una redefinición fundamental de las relaciones de género en toda sociedad (Castells, 1996). Esas dimensiones son centrales para el diseño de políticas y programas dirigidos hacia la democratización de las familias en la región latinoamericana, los cuales deben modificar el actual balance entre derechos y obligaciones de hombres y mujeres en el ámbito familiar.

Bibliografía

- ARAUJO, Katia *et al.*, 2000, “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”, en *Revista de la Cepal*, núm. 70, Santiago de Chile.
- ARIZA, Marina y Orlandina de Oliveira, 1997, “Formación y dinámica familiar en México, Centroamérica y El Caribe”, en *Ibero-Amerikanisches Archiv Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Geschichte*, año 23, núms. 1-2, Sonderbruck, Berlin.
- ARRIAGADA, Irma y Verónica Aranda, 2004, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Cepal/Unfpa, Serie de Seminarios y Conferencias núm. 42, Santiago de Chile.
- ARRIAGADA, Irma, 1998, “Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas”, en *Revista de la Cepal*, núm. 65, agosto, Santiago de Chile.
- ARRIAGADA, Irma, 2001, *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, en serie Políticas Sociales, núm. 57, Cepal, Santiago de Chile.
- ARRIAGADA, Irma, 2004, “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina” en Arriagada y Aranda, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Cepal/Unfpa, Serie de Seminarios y Conferencias núm. 42, Santiago, Chile.
- BERGMAN, Bárbara, 2000, “Subsidizing child care by mothers at home”, en *Feminist Economics*, vol. 6, núm. 1, marzo.
- BOGENSCHNEIDER, Karen, 2000, “Has family policy come of age? A decade review of the State U.S. family policy in the 1990s”, en *Journal of Marriage and the Family*, vol. 62, núm. 4, noviembre.
- BRUCE, Judith, 1998, “Política familiar: apoyo al vínculo entre padre e hijo”, en J. Bruce *et al.*, *La familia en la mira*, The Population Council, Nueva York.
- CEPAL, 2001, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, LC/G. 2138-P, septiembre, Santiago de Chile.
- CEPAL, 2004, *Panorama social de América Latina 2004*, LC/G.2259-P, Santiago de Chile.
- DE SOUZA, Marcelo, 2000, *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*, IPEA, Texto para Discussão, núm. 699.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) 1998, *La familia colombiana en el fin de siglo*, Santa Fe de Bogotá.
- FOLBRE, Nancy y Susan Himmelweit, 2000, "Children and family policy: a feminist issue", en *Feminist Economics. A special issue on children and family policy*, vol. 6, núm. 1, march.
- FOSIS Programa Puente, 2004, *¿Cómo son las familias que construyen el Puente?*, Serie Reflexiones desde el Puente, Cuadernillo de Trabajo núm. 2, agosto.
- GODOY, Lorena, 2004, *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, en serie de Políticas Sociales, núm. 99, Cepal, Santiago de Chile.
- HUMPHRIES, Jane, 1999, "Special issue on the family: introduction", en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, núm. 5, september.
- JELIN, Elizabeth, 1994, "Las familias en América Latina", en *Familias siglo XXI*, ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres, núm. 20, Santiago de Chile.
- JELIN, Elizabeth, 1998, *Pan y afectos. La transformación de las familias*, FCE, Buenos Aires.
- MEIL, Gerardo, 1995, "Presente y futuro de la política familiar en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 70, abril-junio.
- MILARDO, Robert, 2000, "The decade in review", en *Journal of Marriage and the Family*, vol. 62, núm. 4, noviembre.
- MINISTERIO DE SALUD, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, 1999, *Conceptualización y orientaciones para el trabajo con la familia*, Gobierno de Colombia, Santa fé de Bogotá.
- MOSCOSO de Young, Ruby, 2000, *Incidencia de la globalización en las familias. Las políticas públicas para promoción Familiar en Panamá: avances y dificultades*, ponencia presentada en la V Conferencia Iberoamericana sobre Familias, 19 al 22 de septiembre, Madrid.
- RICO, Ana, 1997, *Bases para una conceptualización de familia en el marco de las políticas sociales*, ponencia presentada en el IV Congreso Javeriano de Investigación.
- SALLES, Vania y Rodolfo Tuirán, 1996, "Mitos y creencias sobre vida familiar", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 2, abril-junio, México.
- SALLES, Vania y Rodolfo Tuirán, 1997, "The family in Latin America: a gender approach", en *Current Sociology*, vol. 45, núm. 1, enero.
- SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM), 2000, *Familias y políticas públicas. Una reflexión necesaria*, Santiago de Chile.
- THÉRY, Irène, 1998, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Editions Odile Jacob, abril, París.
- VILLATORO, Pablo, 2004, *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, en serie de Políticas Sociales, núm. 87, Cepal, Santiago de Chile.