



NACIONES UNIDAS



REUNIÓN DE EXPERTOS
**“POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS,
PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES”**

CEPAL, 28 y 29 de junio 2005

Sala Raúl Prebisch

Comentarios

María Paz López

Comentarios María Paz López– UNIFEM, México

Muchas gracias por la invitación y mi reconocimiento a Irma Arriagada por este valioso esfuerzo de continuidad de los trabajos que, ya en octubre de 2004 se había planteado como necesarios para entender la relación entre protección social y políticas hacia las familias.

Después de oír los comentarios anteriores, al final tengo muy poco que agregar sobre los trabajos que se revisaron, sin embargo, quisiera rescatar y destacar algunas cuestiones que nos pueden dar pautas para la discusión que sigue y en aras del tiempo voy a mencionar sólo algunos de los tópicos que los tres trabajos abordan.

No me voy a referir a las evidencias, de relación entre protección social y políticas hacia las familias, contenidas en sus trabajos pero creo que es muy importante retomarlas, de alguna manera, en la discusión que sigue porque ofrecen insumos para la reflexión sobre el tipo de conocimiento que estamos generando sobre la estructura, organización y dinámica de las familias.

Ana Rico en su texto señalaba la necesidad de generar un conocimiento más acorde a los cambios que tienen lugar en las familias; y esta es una veta sobre la cual hay que discutir; el tema ya fue planteado desde el seminario pasado y este es un buen momento para retomarlo.

Me gustaría empezar rescatando la definición de Naciones Unidas de las políticas sociales: si estamos de acuerdo en que son aquellas conformadas por las *políticas estatales, prácticas e instituciones* que directamente influyen en el bienestar y la seguridad de diversos grupos dentro de una sociedad determinada (UNSRID 2000), entonces podríamos identificar una serie de acciones que, bajo esta concepción, no serían consideradas como políticas, pero si como acciones específicas que pueden tener importantes efectos sobre las familias, en particular sobre la condición social de las mujeres, y que pueden ser buscados o no -efectos inesperados de la acción, siguiendo la concepción de Giddens-. Esos efectos, son de especial importancia para tenerlos en cuenta en la discusión, y aunque suelen no estar presentes cuando se discuten los efectos de las políticas, tendrían que estar presentes en la formulación de una agenda mínima de investigación sobre estos temas.

En los trabajos que Ana Rico, Mercedes González de la Rocha y Ana María Goldani logro identificar tres ejes de abordaje de las políticas sociales. Uno, que tiene que ver con las necesidades familiares de estas nuevas estructuras y composiciones cambiantes, otro referido a los cuidados familiares vistos como problema público. Y, finalmente, la configuración de políticas públicas para las familias, la incorporación de demandas individuales y familiares desde la perspectiva del derecho de la ciudadanía.

Ana María en su trabajo se propone contribuir a la elaboración de una agenda de política pública para familias con ello en mente busca identificar directamente lo que denomina áreas o estrategias de políticas públicas de manera que se pueda estrechar la brecha entre la realidad –la realidad familiar brasileña- y la utopía. Se ha debatido sobre las condiciones de vida de los individuos y sus familias, es decir, la búsqueda de condiciones sociales y económicas más justas e igualitarias. Su trabajo nos plantea una cuestión crucial referida a la visión del Estado como ejecutante activo en el mantenimiento de desigualdades, marginación y exclusión de las familias y específicamente en asuntos de género.

El trabajo de Ana Rico nos entrega una caracterización de las familias colombianas sobre aquellos aspectos relevantes que permiten poner el acento en las principales necesidades que se plantean desde su composición y estructura confrontando esa realidad con la respuesta

institucional dada a partir de las políticas y programas que identifica como acciones dirigidas a familias para derivar propuestas, recomendaciones de políticas y que al final, por cuestiones de tiempo nos presentó muy rápidamente. La descripción que nos hace de las familias colombianas se asemeja mucho a lo que ocurre en otros países de nuestra región, no obstante, las respuestas institucionales pueden encontrar importantes diferencias en nuestros países.

En conjunto, las autoras plantean la interrogante de cómo abordar una política integradora o integral de las familias, Ana Rico por un lado plantea el conocimiento de esa realidad, su funcionamiento y necesidades a partir de la diversidad familiar y, en este sentido, le parece fundamental mirar hacia el carácter redistributivo que deberían tener las políticas. Una visión de las políticas que consideran a la familia como agencia de bienestar, nos dice, “debería ir acompañada de garantías de derechos que permitan el funcionamiento calificado de sus funciones y también la complementación de aquellas que no corresponden a las familias pero que inciden en ellas.” Y este es un punto fundamental que habría que rescatar en la discusión.

A partir de la identificación de las necesidades de bienestar de las familias, su diversidad en cuanto a composición y funcionamiento y las necesidades de desarrollo de sus miembros Ana Rico ofrece una rica lista de derechos que, vistos con rigor, están señalados como derechos de las familias pero que en realidad serían derechos de los individuos, si bien pudieran tener concreción en el nivel del grupo doméstico y no necesariamente en la familia.

En ese cuadro de doble entrada que nos mostró la autora, se sitúan los derechos y los requerimientos que son identificados como base de políticas y de las acciones que deberían acompañarles. Tomemos un ejemplo: el eje del desarrollo humano y la armonización de la vida laboral y familiar; ahí se sitúan la vivienda y el equipamiento doméstico y como política, la oferta de la vivienda digna y de bajo costo cuya unidad de beneficio -quizás la columna que yo quisiera destacar aquí-, es el grupo familiar. Desde el punto de vista de género este planteamiento debería verse desde otra perspectiva. Si los ingresos tienen como unidad de beneficio al grupo familiar y como sujeto de acción a los adultos, es decir individuos en edad de trabajar. ¿Por qué seguimos pensando que la vivienda tenga como sujeto de acción al grupo familiar? En la práctica lo que se observa es que el techo se disfruta en grupo, pero no así los beneficios de la tenencia o la propiedad de una vivienda, vista como un activo, por ejemplo, como disparador de crédito como lugar de trabajo, pero especialmente como un recurso de negociación en casos de conflictos familiares o de rupturas frente a situaciones de violencia. Aquí creo que tenemos que volver a la diferenciación entre políticas hacia las familias y estrategias públicas y acciones concretas derivadas de ambos, por obvio que parezca.

Si consideramos que los derechos sociales, como base de las políticas sociales, no están aislados sino que se complementan y potencian y que en determinados casos su ejercicio y disfrute pueden poner en conflicto a los individuos o a algunos miembros de la familia quizás se facilite una conceptualización más clara de las políticas y acciones concretas del Estado y el gobierno. Más aún, partir de la noción de que la ausencia del ejercicio y disfrute de determinados derechos sociales fundamentales exagera las condiciones de exclusión y eso toca particularmente a las mujeres y a los niños. La idea de llevar a cabo lo que Ana Rico señala como visión o concepción de familias (en plural) que “alimente” transversalmente las políticas sociales podría verse más como una coordinación interinstitucional en los distintos órdenes de gobierno. Además de las ya conocidas duplicidades que suelen darse entre sectores, un problema común que se aprecia en nuestros países es el enfrentamiento de programas federales y locales cuyas acciones se contraponen y pueden llegar a tener efectos verdaderamente perversos. Como está sucediendo ahora en México. Contamos con una política en materia de violencia contra las mujeres, diseñada en el nivel federal que tiene en cuenta el derecho de las mujeres a vivir una

vida libre de violencia y, en fechas recientes, se ha implementado una ley en esta materia en el estado de Guanajuato, imponiendo a las víctimas la exigencia de recurrir en primera instancia a la *resolución pacífica* de los conflictos por la vía de la *conciliación*. Esta circunstancia coloca a las mujeres en situaciones de riesgo que se contraponen con acciones que, en el nivel federal buscan estimular o alentar la denuncia y la no permisividad de los actos violentos contra las mujeres.

Ana Rico tocó el tema crucial de toda política pública (aun cuando lo hace para referirse a la reorientación del presupuesto en materia de protección a la vida y a la sociedad): los presupuestos públicos. En UNIFEM se trabaja insistentemente sobre la idea de que los presupuestos deben responder al enfoque de derechos incorporando las necesidades de género de manera que puedan ser manejados como instrumentos privilegiados y efectivos para ejercer políticas con enfoque de género. El señalamiento de Ana Rico sobre la distancia entre el discurso gubernamental y el ejercicio y la práctica de los programas, pasa por esa voluntad política que no se expresa nunca mejor que con la asignación presupuestaria.

El trabajo de Ana María nos plantea el problema del cambio familiar más allá de la diversificación que se aprecia en las estructuras y composiciones familiares, introduciendo un elemento fundamental: el cambio de significados tanto para los miembros del grupo como para la sociedad y nos lo propone como un nuevo orden institucional al cual deberían estar respondiendo las políticas sociales. En este nuevo orden, identifica los cambios legislativos que se observan en Brasil respecto a las familias y el divorcio -en el nivel macro-, las prácticas -como las relativas al ejercicio de los derechos individuales-, y las pautas sexuales y reproductivas. La autora destaca que las prácticas van muchas veces por delante de la norma, como el caso de las preferencias sexuales, y constituyen una mediación en la conformación familiar. Tales prácticas suelen estar al margen de las políticas públicas e incluso son ignoradas por la investigación; de manera que grupos organizados de la sociedad civil exigen el respeto de sus derechos por la vía de la puesta en marcha de políticas públicas concretas de protección. Como está ocurriendo ahora en México con la demanda de la aprobación de la iniciativa de Ley de *sociedades de convivencia*, en el Distrito Federal, en la cual se plantean distintas modalidades de convivencia de parejas del mismo sexo y también la reivindicación del derecho a organizar la convivencia de los individuos más allá de las preferencias sexuales.

Los datos estadísticos que se generan en nuestros países, derivados de las fuentes regulares de información, no permiten visibilizar la diversidad de arreglos familiares y domésticos y cuantificar su presencia en nuestros países; poco conocemos de las familias *recompuestas*, de las unidades domésticas organizadas con fines distintos a los de la procreación, entre personas del mismo sexo, de no parientes convivientes por razones económicas, etc. En la sesión de ayer se hablaba de la “informalidad de los arreglos familiares” -sustentados en uniones consensuales-, que van en aumento en países de la región, y se proponía el tema de la “formalización de las relaciones”, sin embargo, desde el punto de vista de las políticas públicas y el ejercicio de los derechos el tema debería plantearse más en el sentido de la *formalización los beneficios o la protección de arreglos familiares diversos*, resultado de esas nuevas relaciones entre individuos (y si no nuevas, más prevalentes). Se trata de la demanda políticas públicas acordes con las nuevas realidades familiares y de la exigencia de protección de sus integrantes, de formas contractuales entre individuos, que el Estado debería proteger.

¿Pero que ocurre con estos “arreglos familiares y no familiares”? ¿los conocemos suficientemente? ¿qué tanto conocemos de las familias “no formalizadas” tanto en términos de las relaciones conyugales y parentales como en términos de las relaciones laborales que desempeñan sus miembros? ¿Es posible generar un mayor conocimiento sobre estas familias, a través de nuestras estadísticas, que no han *formalizado sus uniones* y que paralelamente participan en el

mundo del trabajo en condiciones de *informalidad*? ¿Cómo estas formas de inserción en el ámbito familiar y en el ámbito del trabajo, al superponerse potencian una desprotección de derechos que el Estado no logra visibilizar, ni calibrar y, peor aún, no logra planteárselo como problema ¿Cómo poder entonces garantizar la protección de esos derechos?

Ana María Goldani plantea las fronteras que impone la estadística –yo diría camisas de fuerza- a esta diversidad de arreglos sexuales, de división del trabajo extra domésticos y doméstico, de cuidados, etc. Esa camisa de fuerza nos dificulta no sólo el conocimiento sino que imprime dificultades a la puesta en marcha de política concretas.

Me gustaría rescatar parte de este planteamiento para volver a la discusión de esta falsa disyuntiva entre derechos de los individuos y derechos de las familias.

Ana María expone un aspecto crucial de las políticas sociales hacia las familias: las relaciones sexuales de género -como las llama- y plantea que la equidad de género como meta debe tener en cuenta los aspectos socio-simbólicos detrás de la construcción del género. La pregunta es cómo traducir esto en políticas públicas o en acciones desde el gobierno. Una de las vías es la construcción del andamiaje jurídico institucional acompañado con normas y comportamientos institucionales esperados, transmitidos desde las narrativas -el discurso- del Estado, de las instituciones, sobre la diversidad familiar, los derechos de las mujeres y de los niños, sobre las responsabilidades de la reproducción de la unidad familiar y sobre las construcciones simbólicas que de ello se derivan. Un marco de esta naturaleza posibilitaría la elaboración de políticas hacia la familia teniendo en cuenta la diversidad de su estructura y su composición y el valor que la sociedad le otorga. Lo que nos estamos planteando aquí es ¿cuál debería ser el modelo o modelos de relaciones familiares, domésticas que guiarían las políticas públicas, como en el pasado ocurrió con lo que fue la familia nuclear arquetípica? La visión de derechos debiera ser esa guía porque permite orientar las acciones de políticas por la vía del compromiso del Estado por garantizar esos derechos. Hasta ahora hemos tenido un lenguaje relajado en torno a las discrecionalidades de las políticas, tema sobre el cual deberíamos discutir más, referirnos a las demandas de políticas de apoyo a las familias o de políticas de protección, seguridad social, *derechos* en el sentido amplio del término.

Por último, quisiera señalar -un problema aparentemente privado- que se ha convertido en objeto de política –abordado en el trabajo de Rosario Aguirre-: el trabajo de los cuidados. Me referiré a este tema sólo para insistir en la información, la importancia de recogerla. En nuestros países enfrentamos la ausencia de datos sobre el trabajo no remunerado, sobre todo el que se realiza en la esfera doméstica. Esta información resulta fundamental para poder abordar el *valor* que se genera desde las familias con toda esa masa de cuidados que generalmente se realiza por mujeres: cómo inciden las políticas públicas en la organización familiar y doméstica, cuánto tiempo invierten los miembros del grupo doméstico a los cuidados. Las reformas a los sistemas de salud en la región, por ejemplo, están generando nuevas cargas a las mujeres, compitiendo con su inserción en el mercado de trabajo. A esto se suman las transiciones demográfica y epidemiológica de nuestros países que se superponen potenciándose entre las poblaciones en situación de pobreza. Las enfermedades crónico-degenerativas son cada vez más prevalentes entre la población pobre sumándose a la carga epidemiológica en nuestros países debida a enfermedades agudas que son los que se tratan de resolver por la vía sanitaria. Pero se carece de políticas públicas que permitan enfrentar los efectos de los procesos de reforma de los sistemas de salud que están más orientados a privatizar o delegar funciones hacia las familias. Gracias.