



NACIONES UNIDAS



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

CEPAL, 28 y 29 de junio 2005

Sala Raúl Prebisch

LA FAMILIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA
“SOCIEDAD DE REDES”

Marta Mauras
Secretaria de la Comisión
CEPAL, Santiago

LA FAMILIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA “SOCIEDAD DE REDES”

En 1998 publicamos con UNICEF y Santillana un libro titulado **“Regreso a casa: la familia y las políticas públicas”**. Ha pasado más de un lustro y nos volvemos a preguntar qué ha sucedido con las políticas sociales en relación con la familia. Ya en Guadalajara, México Cecilia Kaluf –mi co-autora- se hacía estas preguntas. ¿Han incorporado las políticas una visión desde la familia? ¿Cuál ha sido el efecto de las transformaciones que están ocurriendo en la sociedad en este cambio de siglo, ayudan ellas a pensar las políticas públicas desde las familias? ¿Sigue teniendo sentido plantear que el Estado debe delinear una política de intervención en un ámbito tan privado como la familia o hay alguna otra forma de mirarlo? ¿Se han adelantado experiencias en esta dirección?

En la última parte de esta presentación intentaré responder a estas preguntas, avanzando una propuesta. Antes repasaré por qué las políticas públicas debieran tener interés en abordar el tema de la familia; describiré cuál ha sido históricamente la relación entre familia y Estado y el cambio que se ha producido en ella; discutiré cuáles son los cambios sociales más trascendentes que están afectando a la familia latinoamericana para derivar de allí una reflexión sobre el sentido y la orientación que debieran tener las políticas sociales con relación a la familia en este inicio de siglo, ilustrada con algunos ejemplos de lo que se está haciendo en Chile a este respecto. Un examen más detallado y comparativo con los otros dos países incluidos en nuestro estudio original, Colombia y Jamaica, merecería tiempo y recursos con los que no contamos hoy.

1. ¿Por qué el diseño de las políticas sociales debiera incorporar una visión de la familia?

No diré nada nuevo, pero por importante merece reiterarse.

La familia es el espacio de intimidad donde se forman y reproducen los modelos de identidad personal y comunitaria. Es el lugar básico del aprendizaje de los valores sociales. A través del ejercicio de las relaciones familiares, se recrean los comportamientos de la sociedad.

La familia es, por consiguiente, el sitio de reproducción de la cultura. Es el primer y más importante agente de socialización en una comunidad.

Fenómenos modernos como la violencia contra la mujer, los niños de la calle y abandonados, el aumento del uso de drogas, la creciente prostitución infantil y el abuso sexual en niños, la formación de pandillas juveniles que aterrorizan barrios y comunidades, etc. se atribuyen en gran medida a que la familia no ha sabido asumir su responsabilidad formadora. La familia ha dejado de ser el lugar donde se da el sentido de pertenencia, de tradición, de amor, de comunicación y dónde florecen las relaciones afectuosas entre las personas.

Al mismo tiempo el Estado que había asumido crecientemente los roles de producción y protección antes ejercidos por la familia, es incapaz de responder a las crecientes demandas de una sociedad cada vez más numerosa y desasociada.

Y la pobreza se transmite a través de la familia. La pobreza cruza generaciones. Las historias de carencias se van repitiendo de abuelos a padres y de padres a hijos, sembrando el determinismo y la desesperanza. Por ello, la familia se torna, sin duda, en el mejor lugar de intervención para romper el círculo de la pobreza y afianzar la democracia.

2. Relación familia – Estado: retomar la bidireccionalidad perdida.

Si hay algo que caracteriza esencialmente al mundo post-revolución industrial es el movimiento que tiende a separar crecientemente la esfera de lo público -principalmente el Estado- de la esfera de lo privado, lugar al que se relega a la familia. Esto tiene que ver con la aspiración a la modernidad, entendida ésta como la búsqueda de formas cada vez mayores de autonomía personal. El paso de la familia concebida como un espacio productivo y público, a la familia concebida como un espacio afectivo y privado, es uno de los rasgos distintivos de la modernidad.

En la sociedad medieval no existía esa separación entre la esfera de la familia y la esfera del poder político o social. La distinción entre lo público y lo privado era difusa. La autoridad no estaba centralizada en el Estado, sino en pequeños reinos y señoríos basados en el patrimonio territorial del señor y en relaciones sociales de lealtad, fundadas en la protección y el servicio. La unidad central era la familia, que comprendía un universo amplio de parientes, vasallos, allegados, sirvientes y forasteros, presididos por el jefe de la casa, quien ejercía la autoridad.

La privacidad era un concepto inexistente en la familia medieval. Todo ocurría en la gran sala que era a su vez fogón, cocina, dormitorio, donde cohabitaban niños y adultos, señores y sirvientes, allegados y forasteros. La gran sala era el espacio público fundamental de socialización, de negociación, de transacción.

En la Edad Media la institucionalidad de la familia se basaba en dos funciones básicas: servir de modelo de organización política y preservar el patrimonio económico. Con base en la familia real se organizaban los estados. De acuerdo al tamaño y poder de la familia feudal se estructuraban territorios equivalentes a los municipios actuales. Es a esta relación de mutua interacción, dependencia y reciprocidad que se le denomina bidireccionalidad.

Posteriormente, comienza a emerger un tipo de familia fundada en los sentimientos de afecto y destinada a guardar la privacidad del individuo. La familia tiende a convertirse en un lugar de refugio de un exterior cada vez más invasivo, el centro de la afectividad y de la protección de sus miembros. La casa deja de ser un lugar público al tiempo que el Estado, lo público, comienza a asumir tareas de la familia relacionadas con la economía, la salud, la educación. La gestación de este nuevo concepto de familia es larga. Comienza con la disolución del mundo medieval, para germinar en el siglo XVIII y constituirse, propiamente, a mediados del siglo XIX y hasta el XX, especialmente con la revolución industrial.

Se quiebra ahí la bidireccionalidad de las relaciones entre la familia y el Estado.

3. Situación actual de la familia en América Latina.

Revisemos este cambio en forma concreta en América Latina donde se ha vivido esta transformación en la familia de manera significativa y acelerada en las últimas décadas. No entraré ni en detalles ni en cifras, basta con señalar las principales tendencias que han impactado en la familia y que han significado un debilitamiento de los vínculos comunales y de parentesco, más allá del tránsito de los trabajadores desde empresas familiares a empresas no familiares.

- **La urbanización.** En las ciudades la mayor parte de la vida de las personas ocurre fuera de la familia. Los miembros del grupo familiar participan de la vida social y económica como individuos, desempeñando diferentes roles. De esta manera, se someten individualmente a una serie de demandas de tiempo y trabajo, muchas de las cuales

proviene de las mismas instituciones sociales que buscan ayudar a la familia, como la escuela, los servicios sociales o la iglesia. Todas estas organizaciones tienen un horario, un tiempo propio y muchas veces las personas se sienten comprometidas a cumplir con estas demandas externas más que con las de la familia. Para ésta, quedan los momentos que sobran. Además, las prolongadas jornadas de trabajo, las largas distancias a recorrer, los embotellamientos de tráfico, etc. agudizan aún más el escaso tiempo que se le dedica a la familia.

También en las ciudades tienden a desaparecer las redes de apoyo emocional que era lo característico de la familia extendida. De este modo, la crianza de los hijos se convierte en responsabilidad exclusiva de los padres y se hace muy difícil que el colectivo familiar participe en ella. La solidaridad se debilita.

- **La incorporación masiva de la mujer al campo laboral.** Esta no tendría las consecuencias que tiene en la familia si estuviera acompañada de los elementos materiales y culturales necesarios para desempeñar ese nuevo rol. Como el apoyo a la mujer que trabaja fuera del hogar es precario o inexistente, esta carga se agrega al trabajo dentro del hogar. Esa madre que llega al hogar a las 7 u 8 de la noche, vive ambivalencias respecto a su trabajo y al hogar, las que se manifiestan en stress, frustración y fuertes sentimientos de culpa, entre otros. Se tiende a aliviar estos sentimientos por la vía de la permisividad en la disciplina o por la vía de la compra de objetos materiales o por la violencia. Se genera un círculo vicioso entre la madre y los niños que comienzan a tener problemas de disciplina. La madre trata de imponerse en forma poco cariñosa; los niños se resisten; la madre se frustra y al padre no percibe o no es capaz de actuar porque está ausente o permanece en su rol tradicional.
- **La cultura.** En la cultura imperante en una economía de mercado cada vez más globalizada, donde predomina el individualismo y la competitividad, se tiende a considerar al individuo como un recurso, un medio, un consumidor. Las relaciones son de intercambio, no gratuitas, verticales y, en general, autoritarias. En este ambiente, el ser humano es concebido en su dimensión más concreta, es decir, como un ser que para su plenitud requiere satisfacer básicamente sus necesidades materiales. Queda relegada así su dimensión altruista, su realización más profunda la que depende de su capacidad para vivir en la aceptación del otro como legítimo otro en la convivencia con él.

La mayor valoración que se hace del mundo exterior contribuye aún más al poco tiempo que se le dedica a la familia. Todo lo que da prestigio, status y es rentable, ocurre fuera del hogar; y, como corolario, en él se da una mayor valoración a los hombres que a las mujeres. En gran medida, el mundo exterior sigue siendo el mundo del varón. La mujer, al incorporarse a él, no altera los valores imperantes y tiende más bien a adaptarse a ellos, desconociendo su propia identidad.

En este ambiente impera al interior de la familia el autoritarismo y la negación de la participación en las decisiones, la falta de respeto a la originalidad y a la diversidad, el desconocimiento de la negociación como forma de lograr acuerdos, la desconfianza, y hasta el miedo y la violencia.

- **Los medios de comunicación masiva.** Otro elemento que amenaza un modo de convivencia comunicativo y afectivo al interior de la familia lo constituye la influencia de los medios masivos de comunicación, particularmente la televisión y el cine, cuyos programas retratan vívidamente el uso de la violencia física y psicológica como medio

natural de comunicación. Las armas, las drogas, la violencia sexual son “fetichizadas”. A la familia hoy se le hace más difícil contrarrestar este sistema de valores que se le cuela por la pantalla de su televisor, donde el énfasis de las relaciones humanas está puesto en el temor, el poder, el éxito económico, acompañadas muchas veces de relaciones sexuales desvinculadas del amor. La familia de cualquier nivel social se ve psicológicamente presionada por la contradicción flagrante que se da entre los valores humanistas que han pervivido en la tradición cultural de la sociedad latinoamericana y aquéllos que emergen en la nueva cultura de la imagen.

- **El aumento de las tasas de fertilidad en los adolescentes.** Esto es de la máxima importancia, por cuanto el establecimiento de un ambiente hogareño estable y satisfactorio, depende altamente de la madurez y sentido de responsabilidad de los padres que tienen la tarea de la crianza de sus hijos. Las altas tasas de fertilidad a edades tempranas ponen en riesgo la vida de los niños engendrados y criados por adolescentes que aún son niñas y niños. Los niños nacidos de estas madres tienen altos riesgos de desnutrición lo que termina por configurar niños que no aprenden y que tienen poco interés en su medio. El hacinamiento en las casas genera complicadas relaciones que, a su vez, inciden en la formación de niños.

Los programas de educación sexual en la enseñanza formal son escasos y comienzan, en general, tardíamente con relación al desarrollo de los adolescentes y a la cantidad de información sexual que han recibido a través de los medios de comunicación. Además de hacer muy poco en esta materia, la escuela actúa muy frecuentemente como elemento disociador entre la sociedad y la familia.

Emergen de aquí algunas respuestas a la pregunta de por qué y cómo la familia no ha sido capaz -en el proceso de separación entre familia y Estado- de convertirse en el centro de la convivencia social y la educadora del amor, donde la valoración de cada persona, el respeto y la integración de generaciones, la solidaridad, la confianza, la responsabilidad y el compromiso deberían gestarse y desarrollarse.

4. Los desafíos de las políticas públicas frente a los cambios sociales de comienzos de siglo.

Veíamos en “Regreso a Casa” que las políticas públicas de salud, educación, seguridad social son dirigidas a los individuos, no a la familia en tanto tal. Como el Estado no tiene ingerencia en el ámbito privado, hay sólo una acción unidireccional del Estado hacia los miembros de la familia, de manera tal que éste fija las condiciones “externas” en que se desarrolla la vida familiar. La separación tan tajante entre las responsabilidades de un mundo y otro han redundado, entre otras cosas, en la indefensión de las familias y miembros más vulnerables.

Surge así una profunda contradicción. Por un lado, la familia es concebida como el espacio social donde las personas deben ser acogidas en toda su integridad. Pero la posibilidad de lograrlo se dificulta por las razones que hemos visto y no se asume colectiva y sistémicamente el apoyo que requeriría la familia para desarrollar ese papel.

Se desprende de aquí que una política familiar o políticas con “visión de familia” no pueden prescindir de un enfoque integrador entre individuo y familia y familia e instituciones públicas. No basta, por ejemplo, con querer cambiar las relaciones entre el hombre y la mujer si la legislación, los medios de comunicación, la escuela, entre otros, no da posibilidades para ello. Asimismo, el desarrollo de niños sanos física y emocionalmente requiere que la sociedad

posibilite que la familia no sólo acceda a los recursos materiales y a los servicios básicos para una vida digna, sino que además le permita tener tiempo para convivir.

Es así, por ejemplo, como Montenegro (1992) establece que las depresiones y alteraciones en la salud mental de las personas y de las familias están fuertemente influidas por factores que vienen desde fuera del sistema, al mismo tiempo que las personas creen que el sufrimiento, angustia o depresión de algunos miembros de la familia, o de la familia en su conjunto, se deben a fallas personales.

El desafío que surge es cómo, a través de políticas públicas, se pueden volver a restablecer formas armónicas de relación entre los espacios públicos y privados, donde se reconozcan mutuas dependencias e intereses comunes, y donde se sienten las bases para la construcción de sociedades abiertas, transparentes y democráticas además de eficientes.

5. El caso de Chile.

Un rápido examen a ciertos programas sociales desarrollados en la última década en Chile da cuenta de un cambio importante en la dirección de una mirada integral a la familia como objeto y sujeto de políticas públicas.

Programa “Un Barrio para mi Familia”.

Un Barrio para mi Familia está dirigido a los sectores de mayor pobreza priorizados por el Gobierno y pretende ofrecer una alternativa a los programas tradicionales de “solución habitacional”. El objetivo del programa se ha definido como: "Contribuir al proceso de fortalecimiento de la vida en comunidad de las familias beneficiarias de una vivienda social".

Es decir, se busca que las nuevas familias propietarias reciban, junto con la vivienda, algunas herramientas necesarias para poder insertarse de mejor forma en la nueva comunidad en formación o integrarse a un barrio que ya existe. Así el programa incluye, por ejemplo, el acceso a la red socio-asistencial (pública y privada) como los fondos concursables; asesorías y capacitación en el mejoramiento y mantención de las viviendas y de los espacios de uso común; y promoción de normas mínimas de convivencia comunitaria a través de nuevas metodologías como la Mediación Comunitaria y el Trabajo en Redes.

El programa además tiene una visión dinámica de y apoya los procesos por los cuales pasa la familia en su inserción a una nueva fórmula habitacional. Así divide su estrategia de intervención en cuatro etapas:

- El período previo al traslado hasta la entrega de la vivienda
- El traslado (erradicación)
- La instalación en la vivienda definitiva (radicación)
- El inicio de la vida en comunidad.

El método preferencial de trabajo es la conducción de talleres para el individuo, la familia y la comunidad y su perspectiva central es la de construir o reconstruir vínculos entre los integrantes de una familia y de estos con la nueva comunidad. La duración del programa se define en los respectivos planes de acción de cada asentamiento, aunque el tiempo promedio estimado es de cinco meses.

- **Programa “Puente”.**

El Programa Puente es una estrategia de intervención psico-social, que brinda un apoyo integral y específico a familias que viven en condiciones de extrema pobreza para que ellas logren satisfacer sus necesidades básicas a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia y para que activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles.

El concepto básico del Programa Puente –como su nombre lo indica- es el establecimiento de una relación personal a través de un profesional o técnico, llamado “Apoyo Familiar”, de cada una de las familias participantes con la red de servicios básicos municipales y estatales. A través de un trabajo periódico en el domicilio de cada familia (cuya frecuencia va decreciendo a medida que se avanza durante un período de 24 meses), el Apoyo Familiar implementa una estrategia de promoción y apoyo que le permita a la propia familia mejorar progresivamente sus condiciones de vida y su relación con el medio.

El trabajo de cada familia con el Apoyo Familiar se da en seis ámbitos de calidad de vida: identificación y registro civil, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Se han definido 53 indicadores o condiciones que son considerados los umbrales mínimos de satisfacción que el Programa Puente se propone alcanzar con cada una de las familias participantes. A modo de ejemplo algunos de esas condiciones son: que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad, que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud, que los niños y niñas de hasta 15 años asistan a algún establecimiento escolar, que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar, que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico y que las personas desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral.

Estos son a la vez los criterios de éxito de la intervención: se asume que una familia supera su condición de extrema pobreza al dar cumplimiento a la totalidad de dichas condiciones.

6. La sociedad de redes.

Los dos ejemplos que hemos descrito brevemente denotan un cambio importante de enfoque en las políticas sociales dirigidas a la familia. Ya no sólo se busca una acción “integral” con visión de familia y sus relaciones con el medio, en sí mismo un enfoque innovador y por el cual abogábamos hasta ahora. Proponemos que el diseño de los programas como los que hemos visto en Chile comienza a dar cuenta de la transformación que están experimentando las relaciones sociales e institucionales en el siglo XXI la que podríamos denominar: *desde una sociedad de roles a una sociedad de redes*.

Recordemos que la sociedad industrial se caracterizaba por principios de integración jerárquica y centralizada de sus componentes. La división del trabajo basada en la especialización funcional de los individuos y la supeditación a las reglas y los valores centrales que la inspiran significan, entre otros efectos, el tratamiento del trabajador como individuo desprovisto de familia o comunidad, la inhibición de la innovación, de la asunción de riesgos y de la cooperación, y el sostenimiento de las organizaciones como un fin en sí mismo.

La sociedad de redes, como la llama Castells (1999), a diferencia de la sociedad industrial se caracteriza por la horizontalidad, la descentralización, la autonomía de sus partes, la

versatilidad funcional y la ausencia de normas formales que restringen el funcionamiento de las organizaciones. Sus valores son la interdependencia entre las partes, la libre asociación, así como la adaptabilidad al cambio. Ello se traduce en la necesidad de desarrollar la habilidad de consensuar acciones en un escenario de múltiples actores en el que ninguno puede forzar a los otros a cooperar. Asimismo, es preciso desarrollar las capacidades para moverse en escenarios inciertos, con aprendizaje constante y gestión del riesgo.

Si bien es cierto que la organización social basada en redes ha existido en otros tiempos, sobre todo en sociedades rurales donde las redes suelen emerger espontáneamente alrededor del mercado y el comercio, la búsqueda y el transporte del agua, las festividades religiosas u otras actividades, el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación digital (TICs) proporcionan las bases materiales para que las redes se expandan a la vida familiar, social y económica.

Si se toma en consideración que entre 1998 y 2004 según CEPAL (2005) el número de teléfonos fijos casi se duplicó (desde 53 a casi 93 millones), el de celulares aumentó en 8,5 veces (desde 20 a 172 millones) y el número de usuarios de Internet se multiplicó por 12 (desde 6 hasta 72 millones), es posible suponer una transformación vertiginosa de las relaciones sociales y económicas.

Si a esto se le suman los esfuerzos crecientes por modernizar el Estado con la utilización de las TICs y los programas para mejorar el acceso público a Internet y las capacidades para su uso -especialmente en establecimientos educacionales aún cuando la cobertura todavía es baja-, sin duda estamos asistiendo al inicio de una redefinición de las políticas públicas hacia una sociedad de redes con una articulación diferente del diseño y ejecución de políticas.

Las políticas de la familia no escapan a esta tendencia y merecen la pena ser examinadas en detalle.

Bibliografía

- Castells, Manuel. (1999), La era de la información: economías, sociedad y cultura. Vol. I La sociedad red. Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL (2005), Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe.
- COMISION NACIONAL DE LA FAMILIA, (2003) Informe. Santiago de Chile.
- Kaluf, Cecilia y Maurás, Marta (1998), Regreso a Casa: La Familia y las Políticas Públicas. UNICEF. Santillana.
- Maturana, H; Verden-Zoller, G.. (1993), Amor y Juego. Fundamentos Olvidados de lo Humano. Santiago, Chile.
- Montenegro, Hernán (1992), Visión desde la Psicología. En Seminario: La Familia en Chile: Aspiraciones, Realidades y Desafíos.
- Rifkin Jeremy (1996), El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Paidós. 1996.