



REUNIÓN DE EXPERTOS

**GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS
POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS**

CEPAL, 16 y 17 de Octubre 2006

Sala Celso Furtado

Síntesis de los debates

Virginia Guzmán

CEM, Chile

Este seminario es un hito en un proceso de conocimiento y discusión colectiva iniciado hace dos años en el marco de una iniciativa interinstitucional que contó con el respaldo de UNFPA y UNIFEM y fue realizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL - con el apoyo de la Unidad de la Mujer y de CELADE. En las reuniones anteriores se ha debatido sobre las transformaciones de las familias, su capacidad de adaptación a entornos variables, las respuestas de las institucionalidades sociales para adaptarse a las transformaciones en curso y los cambios en la gestión de las políticas. Este seminario ha avanzado un paso más al discutir el tema de financiamiento. La sucesión de seminarios ha permitido analizar este tema no sólo desde los distintos puntos de vista y experticias de los ponentes sino también profundizar y enriquecer los distintos puntos de vista para llegar a producir nuevas corrientes de opinión y de acuerdos que necesariamente incidirán en las futuras políticas. La referencia a las experiencias de los distintos países ha permitido reflexionar sobre los condicionantes externos que influyen en las políticas, entre otros la importancia del marco institucional en cada país.

Existe un amplio acuerdo y precisión en la identificación de las transformaciones experimentadas por las familias como efecto de los cambios demográficos, cambios económicos y culturales que se manifiestan en las relaciones sociales internas que se desplazan desde un modelo de autoridad patriarcal a formas de relación más democráticas. Coherentemente este diagnóstico proporciona una mayor comprensión del carácter social, construido e histórico de estas relaciones que dejan de ser percibidas como relaciones regidas por una lógica natural. Asimismo, existe acuerdo sobre la tendencia a la diversificación de los tipos de familias y la emergencia de nuevos arreglos familiares.

Un punto de especial relevancia fue el reconocimiento del carácter sistémico de las relaciones familiares que proporciona sentidos diferentes a comportamientos de miembros de la familia aparentemente iguales. Esto desplaza la vista desde el comportamiento en sí hacia los motivos y razones tras los comportamientos. Sin embargo, como veremos posteriormente resulta difícil desde la política respetar este carácter sistémico y en la realidad la relación se restringe a sujetos individuales de la familia. Junto al carácter sistémico se reconoció la función simbólica que cumple la familia.

Uno de los motores de las transformaciones en la definición de las funciones de la familia y la división de tareas a su interior han sido las transformaciones de las relaciones de género en un contexto de mayor diferenciación y complejidad social. El ingreso de las mujeres al mercado de trabajo -aunque en situaciones de desventaja en relación con los hombres- y el acceso a mayores niveles de educación han abierto posibilidades de mayor autonomía e individualización de las mujeres y la emergencia de movimientos políticos de mujeres. Por otra parte la mayor diferenciación institucional, los mayores requerimientos del mercado de trabajo y la necesidad de nuevas capacidades para adaptarse al mundo cambiante, obligan a que la sociedad en su conjunto deba hacerse cargo de funciones antes adscritas al interior del hogar. Son estas transformaciones las que han permitido analizar también, desde una perspectiva de derechos, las relaciones en el ámbito de la familia y reconocer el derecho a la integridad física y psicológica (no violencia intrafamiliar) y el respeto a los derechos reproductivos

Cuando se reflexiona sobre la relación entre familias y políticas emergen varios temas, que tensionan el análisis de esta relación. La discusión se enmarca en el debate mayor de la protección social y del bienestar y por ende, la relación de las políticas con las familias forma parte de una preocupación por asegurar el bienestar como parte de los derechos que el Estado debe proveer.

Desde esta perspectiva más que de políticas de familia se trata de políticas sociales siendo las familias un beneficiario más de estas políticas o un interlocutor para su implementación.

Desde esta perspectiva, es conveniente diferenciar políticas de familia de políticas sociales así como derechos de familias y derechos sociales.

Desde la perspectiva de protección social los beneficiarios son especialmente las personas en situación de pobreza y las familias pobres y el tema de análisis en general son los numerosos programas de superación de la pobreza orientados hacia ellas. Al respecto, hubo coincidencia en que las políticas no sólo se dirigieran a las familias sino también fortalecieran los nexos comunales y las redes sociales más allá de la familia.

Centrar el debate sólo en la protección social y las necesidades de las familias pobres tiene el riesgo de desconsiderar transformaciones culturales importantes que afectan a todas las familias y exigen políticas más generales, entre otras, el reconocimiento jurídico no discriminatorio de la diversidad de familias, lo que incluye a las familias formadas por personas del mismo sexo, otros temas referidos a derechos sexuales y reproductivos, a la violencia intrafamiliar, los derechos reconocidos a los distintos miembros y las políticas dirigidas a ellos. La agenda de políticas relativas a estos cambios es movilizadora por actores diferentes de aquellos interesados en los temas de bienestar.

El seminario se detuvo en el análisis de las políticas sociales orientadas a las familias como parte de estrategias más amplias de protección social y en especial en programas de superación de pobreza. Al respecto hubo una serie de acuerdos relativos a los principios que debería orientar las políticas, las formas de gestión y las relaciones entre las políticas y las familias. Hubo coincidencia en subrayar la perspectiva de derecho y ciudadanía que debe sustentar estas políticas, y en la necesidad de una gestión integrada que supere la fragmentación de programas aislados, de fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales y articularla con la institucionalidad económica. Cuando se trabaja con familias en situación de pobreza es necesario articular políticas de distintos ministerios lo que exige el desarrollo de un enfoque tras disciplinario e intersectorial y superar la fragmentación de programas e insertar procesos continuos de evaluación. Estos principios se enfrentan a una administración pública burocrática que define responsabilidades sectoriales, con una cultura de gestión que dificulta desarrollar una concepción integral de la familia, un diagnóstico adecuado de las necesidades de sus integrantes ni dan lugar a una red de servicios que garantice una adecuada protección social. Algunas participantes afirmaron que pese a que el diseño de políticas se iniciaba reconociendo el carácter integral de la familia, en los hechos las políticas se dirigían a miembros de la familia como beneficiarios directos o como intermediadores de beneficios para otros miembros, como es el caso de las mujeres. Las políticas sociales no se relacionan con las familias, las dejan hacer. Se precisa avanzar en la creación de espacios públicos comunitarios que ofrezcan oportunidades al grupo de articular conflictos, generar espacios simbólicos compartidos por todos. Otros participantes señalaron que pese a la coincidencia de tener en cuenta la necesidad de las personas en el diseño de políticas el hecho que estas se diseñen a distintos niveles de gobierno (federal, estadual, municipal, nacional, regional, municipal) implica la coexistencia de diversas interpretaciones sobre la realidad de la familia y formas heterogéneas de gestión tanto en el diseño como instrumentos de monitoreo y evaluación

El tema de género emerge rápidamente al abordar el tema de familia y en particular de familia y pobreza. Pone en debate las concepciones que sustentan el diseño de políticas que en general desconsideran los distintos sistemas de desigualdad que afectan a las familias y el hecho que la superación de cada una de las desigualdades no tienen efectos igualmente positivos para otras desigualdades.

En el nivel de la gestión no se trata sólo de incluir la dimensión de género en los programas de superación de pobreza si, al mismo tiempo, no se incluye esta perspectiva en las otras políticas sociales universales como educación, salud, vivienda y también en las políticas

económicas. Es decir, si no se avanza en la transversalización de género que significa preguntarse por las realidades y necesidades diferenciadas de hombres y mujeres y por la distribución de los recursos materiales, de tiempo y simbólico entre los distintos miembros de la familia. Asimismo, asegurar una participación equitativa de hombres y mujeres en los espacios de intermediación entre el Estado y la sociedad

En cuanto al tipo de relación que se establece con las familias se coincidió en la necesidad de asegurar la participación ciudadana en el diseño de las políticas respetando la autonomía de las familias y sus integrantes, desarrollando acciones intencionadas con perspectiva de género, eliminando la exigencia o costumbre que sea siempre la mujer la responsable de la recepción de los bienes y asegurando que parte de las transferencias se orienten hacia ellas, organizando experiencias de carácter pedagógico que generen nuevas actitudes y capacidades que puedan transferirse a otros espacios, promoviendo la corresponsabilidad antes que la condicionalidad de transferencias económica.

La parte final del seminario se abocó a discutir el tema del financiamiento de las políticas públicas, tema que desplazó el análisis desde el nivel micro- familias- y meso- gestión de políticas hacia el nivel macro. El debate giró en las modalidades de financiamiento de los sistemas de protección social y de las distintas políticas sociales, lo que resulta especialmente importante para atender las necesidades de las familias más vulnerables. El análisis demostró dos dimensiones de los problemas, el económico y el político ya que los sistemas de financiamiento no son solo resultado de experticias sino de negociaciones entre de distintos actores con distinto poder e influencia. En este nivel de análisis más general, se hizo evidente la necesidad de evaluar el papel y la calidad de las relaciones entre Estado, mercado y familia en la solución de los problemas de protección social y de cierre de brechas sociales.

De acuerdo a las exposiciones resulta fundamental revisar los contratos implícitos bajo los cuales se implementan las políticas sociales y avanzar hacia sistemas universales basados en una concepción de derechos. En la región la desigualdad ha constituido una limitante para acceder a las prestaciones sociales al basar el acceso a las prestaciones en sistemas contributivos. Las desigualdades de ingreso se reflejan en la capacidad de pago y se reproduce en la calidad de las prestaciones. Por otro lado, los sectores más vulnerables carecen de fuentes solidarias de financiamiento. Esta ausencia lleva a postular que en sociedades muy desiguales resulta fundamental desarrollar importantes componentes de solidaridad. Por otro lado, la modalidad de organizar la protección social se ha basado en un contrato social centrado en la sociedad del trabajo, que se asienta a su vez en un determinado orden familiar y de género, cuyas premisas fundamentales han fallado en la región.

En buenas cuentas los mecanismos de financiamiento de la política social, no parecen ser apropiados para resolver los problemas sociales en el contexto actual de inequidad. El Estado no dispone de recursos suficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la administración de las prestaciones contributivas tiende a ser excluyente. Por su parte, el mercado ha carecido de un diseño apropiado y debidamente regulado y las familias más vulnerables han debido reaccionar a su situación de vulnerabilidad antes de responder a políticas proactivas de parte del gobierno.

Se puso de relieve las dimensiones políticas y económicas de los sistemas de financiamiento público. Para el reformas fiscales, tributarias o de gasto público de los años ochenta y noventa recomendadas por el FMI y el Banco Mundial no apuntaban al corazón de los problemas de la fragilidad de las finanzas públicas en América Latina., al enfatizar excesivamente los aspectos técnicos de la propuesta perdiendo de vista lo que había en el fondo de la discusión, es decir, la disputa acerca de la interpretación sobre el rol del Estado en la economía, en la vida social, cultural, y sobre las formas de organizar el financiamiento de la participación del Estado.

Se señaló que la institucionalidad fiscal es el reflejo de acuerdos formales, explícitos o implícitos, sean ellos de carácter parcial o global, permanente o transitorio, entre actores relevantes- que según el caso podrían ser partidos políticos, niveles de gobierno, gremios y sindicatos, respecto al rol del Estado. Cuando no existe un acuerdo consensuado respecto al rol del Estado, de sus atribuciones, de sus responsabilidades, de sus límites, los modos de intervención y la manera de financiarlo se produce una fragilización de las finanzas públicas, por las presiones de costos sobre el presupuesto. La segunda vía de fragilización es mediante la pérdida de ingresos del tesoro, al aumentar la evasión tributaria o presiones por incentivos fiscales u otros beneficios tributarios. Esta constatación lleva a reafirmar la necesidad de un nuevo contrato, un nuevo pacto fiscal dentro de un ambiente que respete los criterios democráticos. La elaboración de este pacto debe tener en cuenta la necesidad de una relativa disciplina fiscal, mejorar la productividad del gasto público, introducir una creciente transparencia en la gestión gubernamental, sobre todo en lo referido al área fiscal, la preservación de la equidad fiscal.

Se profundizó en los vínculos entre protección social y familia en el contexto de la tipología de Esping Andersen respecto a los grandes productores de bienestar: mercado, Estado y Familia. Se indicó que en los países nórdicos prevalecen los derechos individuales, el Estado entrega derechos a los jóvenes, viejos y niños independientemente de la familia, en tanto que en Japón y otros países del Asia entregan gran parte de la responsabilidad a las familias. En América Latina, la política muestra importantes ambigüedades. Así por ejemplo los requisitos para acceder al subsidio de la pensión mínima son individuales, relacionados con el monto de la pensión acumulada por el individuo. En cambio, el requisito de elegibilidad concierne al hogar en el caso de la pensión asistencial. Un segundo problema tiene relación con la definición de las familias y las necesidades de información. Se cuenta son una mejor fuente de información para los sujetos individuales que para las familias. Otro ejemplo de esta ambigüedad entre el individuo y la familia es la propuesta de pensión básica universal beneficio al cual pueden acceder todos los individuos, independientemente de su adscripción previsional, siempre que su familia pertenezca a los tres primeros quintiles de distribución del ingreso. Finalmente, se recordó que la familia es una unidad de decisión económica, donde se producen servicios, se distribuyen ingresos a su interior y se toman decisiones conjuntas, de esta manera las familias reaccionarán como respuestas a las políticas públicas.

Como es posible apreciar, en el último panel hubo coincidencia en la necesidad de nuevos pactos en un contexto democrático y en el papel articulado de la familia, el mercado y la familia en la protección social. Sin embargo, las combinaciones difieren entre las políticas sociales, unas se dirigen principalmente a los individuos mientras otras se orientan a las familias.