
Reunión de Especialistas**GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS****Santiago, 16-17 octubre 2006****Sala Celso Furtado CEPAL**

PANEL II LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS**Comentarios de Gabriel Kessler**

Antes de comentar los interesantes trabajos presentes en este panel, quisiera destacar el rol protagónico que tienen desde hace algunas décadas los arreglos y vínculos familiares en el espacio público, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Esta presencia es importante en las políticas sociales pero no sólo en ellas. Todos estamos concientes del lugar central que tuvieron y tienen en las organizaciones de derechos humanos tanto víctimas y parientes afectados por las violaciones derechos por parte de las dictaduras militares que asolaron el continente décadas atrás. En un primer momento, fueron las Madres, pero luego se generaron otros movimientos, al menos en Argentina, como las abuelas, los hijos y hermanos de desaparecidos. En segundo lugar, en el marco de las luchas por la igualdad de género, por todos conocidas, se logró que algunas demandas vinculadas a la familia, como por ejemplo, la violencia doméstica, comenzara a cobrar mayor visibilidad y se la penalizara legalmente. Pero también, en una dirección distinta, la reforma social y económica neoliberal provocó un incremento del "familismo" en América Latina en tanto asignó una mayor responsabilidad a las familias al producirse una mayor mercantilización de ciertos bienes y servicios por la retracción de derechos sociales y laborales, a la par que se producía el empobrecimiento y pérdida de puestos en el mundo del trabajo. Hasta la retórica del "capital social", tal como estuvo presente en muchos de los planes focalizados ocultaba tras un enfoque participacionista, una sobrecarga a las familias. Además de ello, en el tema de la seguridad, las víctimas y sus parientes cobran un lugar central. Se trata de un proceso que comienza en Estados Unidos e Inglaterra, donde los parientes de las víctimas de delitos cobran una visibilidad central en los procesos penales. Esto tiene una doble lectura, por un lado, positiva en cuanto se establecen derechos y formas de atención para las víctimas, que en los procesos penales tradicionales, quedaban invisibilizadas. Pero en una dirección distinta, la omnipresencia de las víctimas, en un período caracterizado por el incremento del sentimiento punitivo en casi todos los países, hace aún más difícil una discusión desapasionada sobre temas como el derecho de los victimarios, las condiciones de las cárceles, etc.; que tiende a ser descalificado como una afrenta a las víctimas y sus familiares, hoy muy presentes en todos los procesos. En resumen, no siempre la irrupción y la emergencia de los vínculos familiares en el debate tiene un efecto beneficioso y progresista, sino que entran en juego, junto a la presencia de la familia en el espacio público; una multiplicidad de factores que adopta sentidos distintos según el tema en debate.

En relación con los trabajos expuestos en esta tema, la presentación de *Irma Arriagada* "Diez propuestas para mejorar la institucionalidad pública y las políticas hacia las familias en América Latina" nos muestra la fuerte interrelación entre los cuatro pilares sobre los que se basan las políticas de equidad de género: el primer pilar es la adecuada provisión de bienes públicos; el segundo, la calidad del empleo y los incentivos para participar en el mercado del trabajo; el tercero leyes que favorezcan la igualdad de género y en cuarto lugar, las pautas culturales de la sociedad, más concretamente, la ideología familista, muchas veces implícita pero omnipresente, existente en las propias familias, en los gobiernos, en los empresarios y en las organizaciones

sociales. Esta ideología familista establece, por ejemplo, valoraciones morales y legitimidades cotidianas en relación a la distribución de tareas -domésticas y extradomésticas- entre los miembros del hogar. Los cuatro pilares están interrelacionados y, un déficit en alguno de ellos; léase una disminución en la provisión de ciertos bienes públicos, -como la falta de guarderías-; una caída en la calidad en los puestos ofrecidos sobre todo a las mujeres en el mercado del trabajo o leyes que no contribuyan a la equidad así como la amenaza siempre presente de la ideología patriarcal tradicional de América Latina, hace que las mejoras en las oportunidades de género estén siempre bajo amenaza y ninguna lucha por la igualdad de género pueda considerarse ganada para siempre.

Quisiera dar un ejemplo sobre mi país, Argentina: en el período actual, donde se experimenta una recuperación económica, los datos muestran que muchas mujeres de sectores populares se retiran del mercado de trabajo porque la calidad de los puestos de trabajo son tan malos y los ingresos tan bajos que se crean las condiciones para la reemergencia de la ideología familista tradicional por la cual se está produciendo un retiro del mercado del trabajo y la vuelta al hogar. Estos cuatro pilares que aparecen claramente en el trabajo de *Irma Arriagada* son, en resumen, condiciones necesarias pero no suficientes para lograr una mayor equidad de género.

En segundo lugar, el trabajo permite vislumbrar una agenda de primera, segunda y tercera generación hacia donde encaminar las luchas por mayor equidad: mayores políticas hacia la familia; derechos de niñas, niños y adolescentes; conciliación entre familia y trabajo; violencia doméstica; economía del cuidado no sólo dirigido a los niños sino también hacia una creciente población envejecida y dependiente de sus familias; en general de sus hijas mujeres; entre otros temas. Ahora bien; la pregunta es cómo se avanza. El papel de CEPAL y UNFPA en los últimos años a lo largo de estas reuniones fue muy importante en abrir nuevos senderos e influir en las agendas nacionales; insistir sobre el avance legislativo; en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, es más difícil avanzar en el pilar de la cultura. Cultura, como se sabe, puede abarcar demasiadas cosas y en este caso específico, centraría al menos en dos cuestiones: uno, cómo se avanza para desnaturalizar ciertos arreglos familiares que están en las bases de la incorporación diferencial de los miembros de una pareja en el mercado del trabajo. Arreglos que con el tiempo se cristalizan con oportunidades y empleabilidad diferencial para el varón y la mujer, por lo cual se hacen difícil después modificarlas y revertirlas sin trastocar la economía familiar. En efectos, hay apuestas diferentes a las carreras laborales de los miembros de la pareja que solo pueden ser modificables en los inicios de los arreglos domésticos. Para no dar siempre ejemplos de otros grupos sociales, doy un ejemplo del campo académico: las políticas para entrar al sistema de becas que facilitan la posterior inserción en universidades y centros de investigación en la mayoría de los países de América Latina mantiene un límite de edad que penaliza a la mujer. Lo vemos en compañeras que al ser madres en el comienzo de sus carreras profesionales quedaron fuera o con menor actividad académica y cuando retoman con toda intensidad sus actividades, ya es tarde para este sistema de becas o están en peores condiciones para competir por ellas. De hecho en Argentina, hay una demanda creciente entre los investigadores para que los límites de edad sean diferenciales entre hombres y mujeres mientras no haya una total democratización de las relaciones de género, para que no tenga un efecto excluyente sobre las mujeres. En segundo lugar, el interrogante es cómo trabajan las políticas públicas con las micro negociaciones y las micro luchas de reconocimiento de las familias, puesto que se plantea el interrogante sobre cómo encarar cuestiones ligadas a la esfera privada. Creo que en ese terreno -sinuoso- es donde hay bastante que avanzar, preguntándose hasta dónde la esfera privada se hace pasible de intervención pública y, sobre todo, cuáles son las formas eficaces de hacerlo.

En tercer lugar, las propuestas que presente *Irma Arriagada* nos recuerdan que, lejos del consenso, la familia es un terreno de alta disputa ideológica. Hay diferenciaciones entre los tipos

de políticas (de, hacia, referidas a las familias) así como cuáles son las ideologías explícitas e implícitas de las políticas de familia. Cualquier tipo de política tiene incorporada una idea de familia "normal", algunas tienen unas políticas de discriminaciones de los varones (por ejemplo los horarios de atención, la compañía de padres en la atención de menores) y también se basan en hipótesis de cómo son o deberían ser los vínculos familiares. Asimismo, si se piensa en políticas orientadas a las familias, temas como el ocio y recreación pasarán a ocupar un lugar importante en las políticas públicas. Además para nombrar un actor omnipresente en América Latina, dudo que la concepción de familia de muchos de los presentes sea la misma que la de la Iglesia Católica; tampoco sé si el bienestar de la familia es el bienestar de cada uno de sus miembros o el bienestar de un todo con límites porosos, y que se va cambiando de manera muy dinámica. En este sentido, ¿cómo pensar los conflictos intergeneracionales? para no dar siempre ejemplos urbanos, en el desarrollo rural, como los mismos trabajos de CEPAL, de *Martine Dirven* y *John Durston* lo muestran, hay una omnipresencia de los conflictos por la posesión de la tierra entre padres e hijos. Esto se contextualiza en un plano mayor, ¿qué pasa con los conflictos distributivos dentro de la familia? ¿Importa el bienestar de quién? Analizar los conflictos intergeneracionales debería tener un peso fuerte cuando pensamos en políticas de familia.

Por último, cuando se examina los grupos interesados por el tema en la región, no siempre aparecen muy articulados problemas ligados a equidad, igualdad de género y la otra gran rama de preocupaciones, sobre los derechos sexuales y reproductivos. ¿Cómo es la relación entre unos y otros? parecería que al ocuparse de problemas de familia no se ocupan de otras cuestiones, y también otro tema candente que no se mencionó, en la agenda regional está el tema de la despenalización del aborto así como la legalización de uniones entre personas del mismo sexo, temas todavía tabú en muchos de nuestros países, aunque se aprecian ciertos avances en algunos países, como Argentina y Colombia.

En relación al trabajo de *Guillermo Sunkel* "Políticas familiares y regímenes de bienestar en América Latina", es interesante la introducción del lugar de la familia en cada régimen de Bienestar y el intento por pensar el modelo clásico de Esping-Andersen en América Latina. Algunos señalamientos, empero, me parecen importantes hacer. En primer lugar, se señala para el pasado de nuestra región un tipo de régimen de bienestar ligado al modelo de sustitución de importaciones. Es sabido que dicho régimen no fue necesariamente hegemónico en toda la región y aún en los países en que se desarrolló, su cobertura fue parcial: siempre dejó excluida a una parte importante de la población, trabajadores rurales e informales, por ejemplo. Esto obliga a cierta cautela al comparar el pasado de la región con el presente. Así lo muestran los trabajos del tema, como Mesa-Lago que divide entre países pioneros, intermedios y recién llegados en relación a los regímenes de bienestar, con un optimismo y una mirada evolucionista, -en la línea de la dinámica de los derechos de ciudadanía de Marshall- que la realidad latinoamericana de la década de los noventa se encargó -lamentablemente- de desmentir. Esto, simplemente, para decir de la necesidad de diferenciar en el trabajo de los regímenes de bienestar que existieron en la región y de su cobertura en los distintos países.

En segundo lugar, en el paradigma de Esping-Andersen la desfamiliarización se vuelve casi sinónimo de la descomunitarización; en cuanto el individuo no depende para asegurarse su bienestar de la inserción en redes familiares y/o comunitarias. Dos observaciones son necesarias. La primera, que si se examina los regímenes de bienestar de un mismo tipo, como el conservador-corporativo, se encuentran diferencias fuertes en las políticas de familia; como sucede si se compara las leyes para la familia en países como Alemania, Holanda, España e Italia, todas consideradas dentro del mismo tipo. Por ende, debería atenuarse la relación que se establece entre tipo de régimen de bienestar y políticas hacia las familias. En segundo lugar, sería interesante discutir la relación entre familia y comunidad: en los trabajos clásicos se asume una cierta

continuidad entre una y otra; por ejemplo entre solidaridades familiares y comunitarias. Me parece que es un punto a discutir. Más concretamente, hubo -en relación al incremento de la responsabilidad familiar en las reformas neoliberales- una "coacción al familismo" sin que esto necesariamente implique un reforzamiento de los lazos comunitarios. Muy por el contrario, la competencia por bienes escasos en los casos de las políticas focalizadas puede ser factor de fuertes conflictos intracomunitarios. Así, el bienestar de la familia puede entrar en situaciones de "suma cero" con el bienestar comunitario.

No se trata de un tema menor para las políticas sociales, puesto que cada política plantea una hipótesis sobre la relación familia-comunidad. Y, sobre todo, porque tradicionalmente, se ha esbozado panoramas opuestos entre este tema en los países desarrollados, en especial Europa, y América Latina. Los trabajos provenientes de países desarrollados identifican un paralelismo entre la fragilización de las relaciones de trabajo y el debilitamiento de los vínculos sociales, lo que Castel ha llamado desafiliación. Se describe un nuevo escenario en el que los individuos han sido despojados de sus marcas identitarias tradicionales y cuyas nuevas demandas no pueden ser totalmente cubiertas por un Estado Benefactor en crisis. Pero las décadas de protección estatal habrían contribuido a debilitar los lazos horizontales de solidaridad por lo que hoy, cuando estos serían más necesarios que nunca, los sujetos se ven librados a un "individualismo negativo". La situación de América Latina se ha descrito como una imagen invertida de la europea. Como los Estados eran deficitarios en su rol de protección social, sobrevivían lazos comunitarios que cubrían tales carencias. Los trabajos de los años 70, inaugurados por el clásico libro de *Lomnitz ¿Cómo sobreviven los marginados?* sobre redes de sectores populares en una barriada popular de México contribuyeron a expandir esta imagen.

Como se señaló, las políticas sociales dirigidas a las familias deben tener una idea clara sobre el capital social de las comunidades en las que trabajan. Distinto serán las implicancias de considerar que el tejido de una comunidad está atravesada por las situaciones de competencia antes nombrado pero más por los efectos persistentes de la desigualdad y la exclusión que erosionó las bases materiales de la reciprocidad, produciendo el pasaje de "los recursos de la pobreza a la pobreza de los recursos" como sostuvo *González de la Rocha*, por lo que difícilmente los programas sociales podrán apoyarse en él para su ejecución que sostener que existe una sólida trama social con la que contar como recurso. Y nuestra impresión es que muchos estudios y ejecutores de políticas han adoptado a la vez, tanto una como otra concepción, sin haber tomado en cuenta que ambas preconizan hipótesis opuestas.

Finalmente, el trabajo de *Juan Carlos Ramírez* "La coordinación de políticas públicas: elementos e institucionalidad" es interesante en su planteo y variedad de desarrollos en torno a la coordinación. Muestra la complejidad y gran variedad de América Latina Cuando se ve a América Latina uno se pregunta: ¿por qué no se coordinan? Parece fácil cuando se ve la teoría: incentivos adecuados, la buena respuesta al dilema del prisionero, cooperación, reglas de juego claras y por todas las partes conocidas. En los estudios de la región, se ven casos con una cierta coordinación solamente con programas de erradicación de pobreza con mucha fuerza desde el Ejecutivo o por una situación de necesidad muy fuerte: Oportunidades, Chile Solidario, Hambre Cero. Pero los temas intersectoriales son mucho más difíciles. Quizá hay un problema en las teorías de coordinación desde el llamado neo institucionalismo económico. Hay un problema marcado por varios autores sobre la idea de institución de estas teorías, donde siguiendo a North, las instituciones son el conjunto de las reglas informales y formales con las cuales se efectúan los intercambios, lo cual deja de lado el problema de las organizaciones; haciendo que se importen las reglas de un país a otro, se desconozcan las culturas, las historias. En esta mirada, como indica Alejandro Portes, es institución desde el tabú del incesto hasta el Banco Central. Tampoco hay que olvidar la clásica "Ley de Hierro de la oligarquía", por la cual las instituciones tienden a la

autopreservación, entonces la coordinación sobre todo en el área social es vista como un riesgo a la propia supervivencia institucional, porque hay en la idea de coordinación la idea de ahorrar recursos.

Ahora bien, es necesario plantear la cuestión del poder en los temas de coordinación. Cuando uno mira el tema de la autoridad social en América Latina, cuando se examina a los actores que tienen que coordinar, en la mayoría de los casos, son actores asimétricos con una desigual proporción del poder; cuando se observa a las autoridades encargadas de coordinación muchas tienen escaso poder y por ello, la recomendación de ciertos autores con experiencia en gestión y coordinación, como por ejemplo Repetto, es que si se quiere coordinar, hay que acumular poder. Además, hay que preguntarse si para las élites políticas la coordinación en políticas sociales es central. Los resultados obtenidos parecen mostrar a todas luces que no pareciera ser una prioridad, como sucede con otros temas vitales para las mismas élites: para dar un ejemplo ajeno a las políticas sociales, la aviación civil, cuya coordinación es central para asegurar la propia vida al volar, como lo sugiere una investigación actual de Alejandro Portes. Así, la coordinación en políticas sociales no es un tema de preocupación central de las élites y por varias razones: no solamente por carecer de un interés personal en ellas. Existe también una complejidad creciente: cada vez son más los actores que tienen interés en estas políticas: redes políticas, partidos, facciones de partidos, organizaciones sociales de todo tipo, medios de comunicación, empresas, con intereses distintos en las políticas sociales y que son actores insoslayables a la hora de una verdadera coordinación.

Por último, hay una cuestión central que, a mi entender, dificulta la real voluntad de coordinación: el resultado (*output*) de las políticas sociales es generador de apoyo político para quienes aparezcan como el (legítimo) proveedor. Por ende, no existe el incentivo para que organizaciones o coaliciones políticas vayan a estar tentados que este eventual apoyo y legitimidad se difumine en una suerte de coordinación donde no quede muy claro de quién y de dónde provienen estos bienes a distribuir. En consecuencia, la coordinación de las políticas sociales no parece ser en los hechos una prioridad en América Latina y la experiencia de las últimas décadas tampoco muestra que las recetas y los "manuales de uso" de orden más tecnocrático hayan dado los resultados esperados cuando se enfrentan a la realidad cotidiana de la política.