



NACIONES UNIDAS



REUNIÓN DE EXPERTOS

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

CEPAL, 16 y 17 de octubre 2006

Sala Celso Furtado

**Políticas Familiares y Regímenes de
Bienestar en América Latina**

(Versión preliminar)

Guillermo Sunkel

Consultor de la CEPAL

Índice

I.	Política familiar según régimen de bienestar	3
	A. El enfoque sobre regímenes de bienestar	3
	B. La orientación de la política familiar en el régimen de bienestar de América Latina	5
	C. ¿Hay distintas orientaciones en la política familiar de los regímenes de bienestar en América Latina.....	7
II.	La política familiar en América Latina: avances y rezagos	9
	A. ¿De que estamos hablando cuando hablamos de política familiar.....	9
	B. Avances y rezagos.....	10
III.	Institucionalidad de la política familiar	12

En esta exposición se esbozan algunos planteamientos sobre las políticas familiares y su relación con los regímenes de bienestar en América Latina. Evidentemente, en el espacio de esta presentación no es posible examinar todas las aristas de un tema complejo y multidimensional. Voy a referirme a tres aspectos de la temática. Primero, a la orientación de las políticas familiares según el tipo de régimen de bienestar. Segundo, al carácter “transicional” de la política familiar en América Latina en la actualidad donde se observan tanto avances como rezagos. En la tercera parte se aborda brevemente algunos de los principales problemas que enfrenta la gestión de una política “amistosa” con la familia y con la mujer.

I. Política familiar según régimen de bienestar

Para caracterizar la orientación de la política familiar en el régimen de bienestar en América Latina es necesario referirse previamente al enfoque de los regímenes de bienestar.

A) El enfoque sobre regimenes de bienestar

En los años 90 el estudio de las reformas del sector público se expandió a la investigación comparativa de los estados de bienestar. Inicialmente, esos estudios se desarrollaron para explicar por qué la expansión del estado de bienestar era tan profundamente distinta entre países relativamente similares. Estas variaciones han sido destacadas por los influyentes trabajos de Esping-Andersen quien establece una distinción entre tres regimenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador.¹

Para el autor estos regimenes “se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen la “tríada del bienestar”) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del ‘tercer sector’” (Esping-Andersen, 2001: 207-8). Se diferencian también “en las hipótesis fundamentales sobre las insuficiencias del mercado laboral y de la familia” (Esping-Andersen, 2001: 202).

Luego, la combinación institucional de los tres elementos es la que da como resultado dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y las personas. Por una parte, en relación al mercado de trabajo y afín a los derechos sociales de la ciudadanía, la “desmercantilización” (*de-commodification*) denomina el grado en que el estado de bienestar debilita los vínculos monetarios, al garantizar derechos a las personas independientes de su participación en el mercado. Por otra parte, la “desfamiliarización” (*de-familialization*), en relación con los sistemas familiares de cuidados y protección, denomina el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

De acuerdo con Esping-Andersen, el *régimen de bienestar socialdemócrata* agrupa a los países escandinavos - Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia – y “ejemplifica la idea de quienes consideran que los sistemas privados de bienestar social se caracterizan por la desigualdad y la inadecuación, por lo que buscan sustituirlos por un régimen de protección pública integral” (Esping-Andersen, 2001: 202) El régimen socialdemócrata se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios. Tiende al igualitarismo (intentado reducir al mínimo la distribución desigual de recursos según el origen familiar) y a la promoción del bienestar en base a la ciudadanía (en vez de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral). En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central del estado y las posiciones marginales de la familia y del mercado en la provisión social. También porque presenta el grado máximo de “desmercantilización” e incentiva la “desfamiliarización”.

¹ Véase: Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, Inglaterra.

El *régimen de bienestar conservador* incluye los países de Europa continental - Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España – y ha estado influenciado históricamente por el estatismo y el catolicismo. “Se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido” (Esping-Andersen, 2001: 203) El régimen conservador se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo y dado que se asume que “la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de éste es de fundamental importancia”. En el régimen conservador los planes de seguro privado son escasos. Por otro lado, el estado tiene un rol mínimo de intervención a través de la política social que está limitado a quienes no logran obtener el bienestar a través del mercado. En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central de la familia, el carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del estado en la provisión social. Presenta un alto grado de “des-mercantilización” para el hombre proveedor y no incentiva la “desfamiliarización”. En este aspecto, el régimen conservador se distingue porque es “explícitamente ‘familista’ en el sentido de que, asegurado el ingreso, supone que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar” (Esping-Andersen, 2001: 203)

El *régimen de bienestar liberal* agrupa a los países anglosajones - EEUU, Reino Unido, Nueva Zelandia y Australia - y se caracteriza por un estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado. La política liberal es “residual” en el sentido que tiene una definición estrecha de quien tiene derecho a los beneficios sociales, lo que está muy en sintonía con la visión del siglo XIX de “dar alivio a los pobres”. Tiene un enfoque de asistencia social basado en necesidades y, en consecuencia, un sesgo hacia la focalización. Para ello desarrolla medios e instrumentos que permitan determinar y/o demostrar las necesidades de las personas/hogares. Luego, la política liberal es “residual” en el sentido que adhiere a una concepción estrecha de los riesgos que debieran ser considerados como sociales. “El enfoque más residual y focalizado que aplican los países anglosajones en el ámbito de la protección social se basa en la hipótesis de que los problemas relacionados con las fallas de mercado suelen limitarse a casos especiales, como las madres solteras, que tienen dificultades objetivas para satisfacer sus necesidades en mercados normales” (Esping-Andersen, 2001: 203)

Combinado con este acento en un estado residual, el régimen de bienestar liberal promueve el mercado como el pilar central de la tríada. “Los estados de bienestar liberales tienen en común la adopción de un componente de tributación negativa, que ofrece un piso mínimo de ingreso a los pobres y a los trabajadores de bajos sueldos, junto con el incremento de los incentivos a los sectores de mayores ingresos para que contraten servicios pagados” (Esping-Andersen, 2001: 208). Por otro lado, en la evolución histórica de este tipo de régimen destaca que la protección social del sector privado se ha ido desplazando desde “la cobertura colectiva de riesgos – los planes de seguro social por empresa – a la suscripción individual de planes de pensión y salud y a la prestación de servicios por el mercado” (Esping-Andersen, 2001: 208) En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central del mercado y el rol marginal de la familia y el estado. Presenta grados mínimos de “desmercantilización” y un “familismo implícito” (Draibe y Riesco).

Cuadro 1.

RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Familia	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiario

Versión simplificada del esquema de Esping-Andersen, 2001.

Por último, cabe destacar que la política familiar tiene distintas orientaciones según el tipo de régimen de bienestar. Así, mientras el régimen social demócrata tiene una política familiar explícita que tiene como orientación la igualdad de género, el régimen liberal se caracteriza más bien por la ausencia de una política familiar y por un familismo no explícito. Por su parte, la política familiar del régimen conservador tiene como orientación un familismo explícito.²

B. La orientación de la política familiar en el régimen de bienestar de América Latina

La orientación de la política familiar en América Latina se manifiesta en la concepción de familia presente en los sistemas de seguridad social y en las políticas sociales. Al respecto, cabe destacar que los sistemas de seguridad social son impulsados en América Latina por el estado desarrollista el que, junto con el crecimiento económico y la industrialización, se planteó objetivos de mejoramiento social que redundaran en una mejor calidad de vida de la población. Basados en los criterios de universalidad, solidaridad e integralidad los sistemas de seguridad social tenían un énfasis redistributivo cumpliendo una función compensatoria de las desigualdades sociales.

Los programas que surgieron de esta concepción de la seguridad social eran de tres tipos: a)

Los seguros sociales - sistemas de pensiones de vejez e invalidez, seguros de desempleo, de salud, accidentes, de maternidad, etc. – que fueron la piedra angular del sistema de bienestar social sustentado en el aporte del trabajador/a, el empleador/a y el estado con una concepción solidaria; b) La asistencia social – servicios para superar la pobreza de grupos carentes de recursos, preferentemente programas tendientes a promover el pleno empleo o empleo temporal, programas de alimentación-nutrición, salud, etc. – que eran complementarios a los seguros para la población que no tenía acceso a estos por no tener un empleo formal; y, c) Las subvenciones sociales – subsidios familiares (por cargas), para la vivienda, educación, etc. – que funcionaban como derechos consagrados de manera individual.

De esta manera el estado se transformó en proveedor de servicios sociales que se consideraban estratégicos para el desarrollo social de la población. En este contexto se comienza a desarrollar un régimen de bienestar social que buscaba garantizar al total de la población un mínimo nivel de vida que se conciliara con el proyecto de desarrollo que se pretendía alcanzar. En este régimen el estado debía garantizar el pleno empleo pues, en la sociedad salarial, el empleo es el factor clave de inclusión e integración social. La condición de trabajador opera como garantía de acceso a los derechos y beneficios sociales y es la base de la política redistributiva o de garantías sociales que era implementado mediante asignaciones familiares o seguros sociales.

La noción de pleno empleo ha sido criticada desde la perspectiva feminista, la que señala que este fue un fenómeno eminentemente masculino pues se tendía a asimilar al varón como proveedor y a la mujer como dueña de casa, siendo las mujeres (en tanto establecían un vínculo legal con el trabajador asalariado) beneficiarias pasivas e indirectas de la seguridad social (Pautassi 2002). Al mismo tiempo, se fortaleció un tipo de estructura familiar – la familia nuclear – que se presentaba como funcional al desarrollo. “La búsqueda por establecer a los hombres en un lugar, crear las condiciones para que formaran sus propios núcleos familiares y se hicieran responsables de ellos, se daría en forma paralela a los requerimientos de una emergente demanda de mano de obra, también estable, por parte de la industria naciente.. Las nuevas factorías requerían de una población trabajadora estable, responsable, que perseverara en el trabajo y tuviese necesidad de conservarlo. Estas condiciones se cumplirían con hombres que se identificaran con su empresa y estuvieran comprometidos con una familia que dependiera de ellos directamente” (Olavarría, 2002: 58).

² Para un mayor desarrollo de estos elementos véase el sugerente cuadro elaborado por Draibe y Riesco (2005) pp. 44-45.

Se crea de esta manera un modelo de seguridad familiar que, por un lado, favorece a un tipo particular de familia - la familia nuclear con hombre proveedor y mujer cuidadora - y, por otro, discrimina a las mujeres de manera directa a través de la reproducción de ciertos roles de género que las deja a cargo del cuidado familiar (Rivera, 2005). Las mujeres se transforman en dependientes y subordinadas de sus maridos accediendo a la seguridad social de manera indirecta. Además, el sistema de seguridad social basado en la noción de pleno empleo deja afuera a aquellos sectores – principalmente a los sectores más pobres – que trabajaban en el sector informal.

En definitiva, hasta fines de los 80 la región mantuvo altos niveles de protección al empleo pero que solo alcanzaba a los trabajadores del sector formal por lo que el sistema era de muy baja cobertura. Los sistemas de protección social vinculados al empleo suponían que el núcleo de la fuerza de trabajo era masculino y, en consecuencia, que la familia depende del varón como su principal proveedor. De esta manera, si bien la universalidad de la cobertura, la igualdad, la solidaridad y la integralidad de las prestaciones fueron principios que estuvieron en la base de los sistemas tradicionales de seguridad social, todos ellos estaban condicionados por la seguridad laboral del varón. Este régimen de bienestar podría ser caracterizado como *familista* en el sentido que combina el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor con la centralidad de la familia y la mujer como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros. El régimen supone que, asegurado el ingreso, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar.³

Las reformas estructurales que se implementaron luego de la crisis de los ochenta significaron un cambio radical del paradigma que organizó la concepción de políticas públicas de seguridad social (Uthoff 2002; Pautassi 2002). En efecto, se produce un cambio desde un modelo de seguridad social que disponía de un amplio paquete de previsiones provistas por el estado, tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento, a una concepción de protección social que implica una acción más restringida del estado. Ello se expresa en la vinculación entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, en la exclusión de amplios grupos sociales y en la privatización de la administración del sistema. La tendencia que prima no apunta a ampliar la cobertura sino claramente a transferir más riesgos a la esfera individual (Pautassi, 2002). Se sigue que existe un desplazamiento de las previsiones que antiguamente proveía el estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer la necesidad de protección social.

Los principios sobre los que se construyó el sistema de seguridad social – la universalidad, la solidaridad y la integralidad – son ahora sustituidos por una visión eminentemente técnica que se apoya en el concepto de eficiencia financiera. El nuevo sistema se basa en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar y en el que, en base a sus ingresos, podrá extender la red de beneficios a su familia. Se va gestado así un régimen de bienestar que alcanza a los trabajadores del sector formal y a quienes, dependiendo de sus ingresos, pueden acceder a seguros sociales a través del mercado.

En definitiva, a diferencia del régimen de bienestar que predominó en América Latina hasta los años ochenta donde el estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, en el paradigma que emerge en la década del noventa el estado pierde ese protagonismo mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada. En términos de orientación de la política familiar, este nuevo paradigma mantiene la orientación “familista” que ahora se caracteriza por el desplazamiento hacia las familias de previsiones que antiguamente proveía el estado y, además, porque la masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se produce sin que el régimen absorba el peso de la protección familiar liberando a la mujer de las responsabilidades familiares.

³ El régimen tiene diferencias con el tipo conservador de Esping-Andersen porque el estado tenía un fuerte rol de intervención a través de la política social transformándose en un proveedor de servicios sociales estratégicos. Sin embargo, entre esos servicios no estaban aquellos que incentivarían la incorporación de la mujer al mercado laboral.

C. ¿Hay distintas orientaciones en la política familiar de los regímenes de bienestar en América Latina?

Para concluir es necesario hacer un breve alcance. Hasta aquí hemos hablado del régimen de bienestar de América Latina en singular. Sin embargo, hay una importante – aunque incipiente – línea de investigación sobre regímenes de bienestar de Asia, África y América Latina (Gough y Wood, 2004) que ha propuesto una tipología que distingue entre regímenes estatal de bienestar (característico de los países centrales), informal de bienestar (característico de los países asiáticos y latinoamericanos), y de inseguridad (característico de países africanos). En esa perspectiva Barrientos (2004) caracteriza los regímenes de bienestar de América Latina como liberal-informales. Esta tipología no permite aprehender diferencias sustantivas entre países que comparten una misma región, ni incorpora el género como una dimensión central de la estratificación. Sin embargo, es sumamente útil para analizar la producción del bienestar en América Latina, dado que les da un lugar a estados que en muchos casos están prácticamente ausentes, a mercados laborales con grados muy variables de capacidad para integrar formalmente a toda la población, y a las familias y las redes sociales de apoyo.

J. Martínez Franzoni ha hecho un aporte desde esta perspectiva al identificar tres principales regímenes de bienestar en América Latina, cada uno asociado a principales efectos en la estructura social, tanto en términos de desmercantilización como de desfamiliarización (Martínez Franzoni, 2005).

Un primer régimen de bienestar es el “estatal de proveedor único”, que acá denominamos como *estado-céntrico*. En estos países el estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales. Están experimentando un desplazamiento hacia una mayor participación de mercado, en particular de servicios, como la educación, salud y pensiones; el cambio es gradual y comparativamente menor. Los ejemplos son: Costa Rica y Uruguay.

Un segundo régimen de bienestar es el “liberal de proveedor único”, que acá denominamos como *mercado-céntrico*. Estos países han experimentado un desplazamiento acelerado y radical desde el estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones. Ejemplos son Chile, Argentina y México. En estos países el estado tiene altas capacidades relativas y en la última década ha venido especializándose en una inversión focalizada, dirigida a prestar servicios básicos.

Un tercer régimen de bienestar es el “informal de doble proveedor”, que acá denominamos como *familio-céntrico con estado y mercado débil*. Son ejemplos El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Para lograr niveles mínimos de ingreso, las mujeres alcanzan niveles muy altos de participación laboral y de familias con doble proveedor, a partir de una muy alta proporción de trabajo informal y del autoempleo. Las mujeres continúan siendo cuidadoras y tienen que responder a una alta demanda, debido tanto a tasas de fecundidad muy altas como a la muy escasa inversión social. En estos países el estado ha tenido escasa presencia y capacidades institucionales.

Desde el punto de vista de la división sexual del trabajo, Martínez Franzoni sostiene que el modelo de familia basado en el hombre proveedor atraviesa todos los regímenes de bienestar. Argumenta que “en términos comparativos puedo hipotetizar que en los países que presentan un régimen estatal de proveedor único, los grados de desmercantilización deberían ser mayores que en los restantes dos regímenes. A su vez, los grados de desfamiliarización deberían ser mayores que en los restantes regímenes y muy escasos en el régimen informal de doble proveedor, régimen en el cual la familia está absorbiendo el grueso de la producción del bienestar. Finalmente, en el régimen liberal de proveedor único, la desmercantilización se dirige selectivamente a los sectores de menores ingresos, mientras que en el resto de la población es mínima” (Martínez Franzoni, 2005).

En la medida en que la división sexual del trabajo supone el modelo de familia hombre proveedor/mujer cuidadora, el familismo es un rasgo que caracteriza a los tres regímenes de

bienestar. Sin embargo, existen matices de diferencia que sería importante considerar. Al respecto, resultaría tremendamente útil desarrollar indicadores para medir los grados de desmercantilización y desfamiliarización existentes en grupos de países en América Latina. Sin duda, ese esfuerzo metodológico permitiría una clasificación de países mucho más fina en términos de la producción del bienestar.

II. La política familiar en América Latina: avances y rezagos

Hasta aquí se ha considerado la orientación de la política familiar del régimen de bienestar de América Latina, la que se manifiesta en el sistema de seguridad social y en las políticas sociales a través de un modelo de familia nuclear con hombre proveedor/mujer cuidadora. Interesa ahora considerar el momento actual de la política familiar en América Latina. Partimos con la pregunta:

A. ¿De que estamos hablando cuando hablamos de política familiar?

La pregunta sugiere que en el actual debate existen distintas concepciones de lo que es la política familiar. Distinguiamos las siguientes visiones.

En primer lugar, las *políticas de familia* que son definidas como “el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de ‘conformar’ estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal correspondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo” (Goldani, 2005: 326). Paradigmático de este tipo de políticas fueron las medidas tendientes al control de la natalidad en la región en la década del 60. Concordamos aquí con S. Montaña cuando señala que: “Lo que ha caracterizado las políticas de familia en el pasado es la defensa de la institución, la defensa de la familia como tal única e invariable. Desde una perspectiva más feminista se ha planteado a la familia como medio para el bienestar, para la satisfacción de necesidades y para el cumplimiento de los derechos. Es decir, ya no se trata de tener políticas que produzcan, por decirlo de alguna manera, un tipo de familia sino de políticas que, a través de la familia como a través de otros ámbitos permitan el bienestar de las personas (Montaña, 2005)

En segundo lugar, las *políticas referidas a la familia* que son entendidas como “el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias”, destacándose entre ellas “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades” (Goldani, 2005: 322). Este es el tipo de política más extendida en la región en el cual “cabría un conjunto amplio de políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación, salud.. hasta las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, la violencia doméstica, entre otras” (Goldani, 2005: 327).⁴ Por su parte, I. Arriagada ha intentado una definición que ordena este amplio conjunto de políticas públicas desde el eje de las funciones de la familia cuando señala: “Se entiende por políticas hacia las familias las acciones referidas a: i) los aspectos legales que regulan la familia.. ii) sus formas de constitución, desarrollo y disolución.. iii) sus relaciones internas.. 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” (Arriagada, 2005).

En tercer lugar, esta la siguiente distinción introducida por S. Montaña: “propongo hablar de ‘políticas hacia las familias desde una perspectiva de género’. Entiendo por ellas, en un sentido general, al conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado la igualdad de mujeres y hombres tanto en la esfera pública como privada.. En este caso, se hace referencia tanto a políticas sociales tradicionales como la educación, la salud o la previsión social, pero también a políticas recientes como las políticas

⁴ En este seminario organizado por Cepal se habla de “políticas que afectan a las familias” mientras que en la reunión anterior se hablaba de “políticas hacia las familias”. Sin duda, nos ubicamos aquí en el campo de las “políticas referidas a la familia”.

antiviolenencia o de derechos reproductivos. Ellas en un sentido más riguroso no deberían definirse como políticas de familia, sino como políticas que impactan sobre la familia. En un sentido más restringido y más apto para el diseño de políticas prefiero hablar de políticas de familia para referirme a aquellas normas, procedimientos, programas y mecanismos específicos que están especialmente dirigido a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres” (Montaño, 2005).

Por último, están las nuevas políticas públicas orientadas ‘*para la familia*’. Estas nuevas políticas partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del estado (Goldani, 2005: 322). El tipo de elementos que se integran en la perspectiva de las “políticas para la familia” incluye: a) la emergencia de nuevos arreglos familiares, donde destaca la cohabitación como alternativa al matrimonio; b) la redefinición del cuidado y la protección intergeneracionales, conformando un reparto más equitativo de las responsabilidades reproductivas; c) una mayor conciliación entre trabajo y reproducción doméstica que no rezague o postergue social, cultural y económicamente a las mujeres; y, d) un ajuste a los nuevos fenómenos emergentes que han reordenado el espectro de posibilidades de los sujetos, como son el divorcio y la consecuente mayor fragilidad de los arreglos familiares, los avances de la tecnología (fertilización asistida), la migración, etc.

En síntesis, en el actual debate existen distintas concepciones de lo que es la política familiar, las que no solo reflejan la alta sensibilidad valórica de los temas relativos a las familias sino también que las políticas dirigidas a las familias aún carecen de una definición debidamente específica y de un campo bien delimitado. Con este telón de fondo interesa considerar el momento actual de la política familiar en América Latina que podría ser definido como de transición.

B. Avances y rezagos

En un balance reciente de las políticas innovadoras Arriagada concluye que: “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” (Arriagada, 2005, p.21).

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 (Convención de los Derechos del Niño, CEDAW, Plataforma de Beijing, etc.), las que apuntan a modificar los sistemas familiares autoritarios para extender la ciudadanía a todos sus miembros. En la década del 90 uno de los logros más importantes 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. Otros logros importantes son las leyes de derechos reproductivos, la ampliación de los derechos de la infancia y las políticas que favorecen el acceso equitativo a los servicios y beneficios de las políticas sectoriales. Entre las iniciativas puntuales resalta la ley sobre la creación de tribunales de familia en Chile, que incorpora mecanismos de mediación; 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; y la ley sobre paternidad responsable en Costa Rica. Otro avance de importancia es el desarrollo de una institucionalidad encargada de diseñar y ejecutar las políticas referidas a la familia.

Pero así como hay avances las políticas familiares en América Latina también presentan rezagos significativos: por ejemplo, no hay reconocimiento jurídico de las relaciones de pareja no formales, hay una falta de adecuación a los nuevos arreglos familiares y en la política pública persiste el modelo tradicional de familia nuclear. Sin embargo, en vez de hacer una enumeración de

los rezagos que presentan las políticas familiares latinoamericanas es importante destacar la ausencia – o el tratamiento todavía demasiado incipiente – de un tema que es clave en las políticas familiares europeas. Este es el de las políticas dirigidas a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres donde cabe distinguir, al menos, dos áreas.

Primero, un ámbito clave del conflicto familia-trabajo es el de las políticas de organización del tiempo de trabajo. Estas políticas son claves pues permiten aumentar el tiempo disponible de los trabajadores/as para la familia (padres o madres), cuestión que está al centro del conflicto familia-trabajo. Entre estas políticas está la regulación de la jornada laboral donde la tendencia – al menos en Europa – ha sido hacia una sostenida reducción. Asociado a la jornada también están las medidas que dan a los padres el derecho a trabajar a tiempo parcial; las medidas que condicionan el trabajo en horarios especiales (noches, fines de semana) y las regulaciones del tiempo de vacaciones anuales pagadas. Otro tipo de política de organización del tiempo de trabajo se refiere a los permisos familiares. Estos permisos se basan en el derecho de los padres – mujeres y hombres - a tomar tiempo del trabajo para destinarlo a los cuidados familiares. Incluyen: el permiso maternal, permiso paternal y otros permisos por razones familiares (por ejemplo, disposiciones en caso que un niño esté enfermo).

Una segunda área clave es la denominada “economía del cuidado”, término acuñado para referirse a ese espacio de actividades de bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas. El “cuidado” se refiere a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Incluye el trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres en el hogar y abarca principalmente los cuidados intergeneracionales: el cuidado infantil y el de los adultos mayores. En América Latina puede decirse que existe una ausencia absoluta de una política pública de cuidado infantil y que el cuidado de los adultos mayores tampoco ha sido un componente importante dentro de la provisión pública de servicios sociales. La premisa pareciera ser que ésta es una responsabilidad de las familias y que la provisión pública es simplemente un complemento para ‘ayudarlos’.

III. Institucionalidad de la política familiar

Como hemos visto, la política familiar en América Latina se encuentra en un momento de “transición” donde coexisten políticas innovadoras con rezagos y ausencias significativas. Para concluir quisiera mencionar brevemente dos de los principales problemas que enfrenta la gestión de lo que anteriormente se ha denominado una política “para la familia” – que también podría denominarse como una política “amistosa” con la familia y con la mujer - y que es una política que se orienta hacia la equidad de género.

Primero: existen diferentes concepciones sobre la familia en las diferentes instancias del aparato estatal que reflejan la ausencia de consenso – y falta de legitimidad - de una política “amistosa” con la familia y con la mujer. I. Arriagada ha señalado que: “los ministerios y oficinas encargados del tema y el resto de los funcionarios gubernamentales sustentan diferentes concepciones de desarrollo social, acerca de las familias y respecto de la equidad de género, lo que va distanciando los discursos de las prácticas burocráticas; esto, a su vez, dificulta la puesta en marcha de políticas y programas. Asimismo, se perciben diferencias entre los enfoques tradicionales del tema (instancias sectoriales, como los ministerios de salud y vivienda, por ejemplo), y los menos tradicionales de las nuevas entidades del aparato estatal” (Arriagada, 2006, p.22). Por cierto, la existencia de estos enfoques tradicionales no impide que la mayoría de los organismos encargados de las políticas de familia colaboren con los demás ministerios sociales, principalmente con los de salud, educación, vivienda y trabajo. Pero las entidades pertinentes al tema familia que trabajan por una política “amistosa” con la familia y la mujer enfrentan aquí un desafío mayor en términos del fortalecimiento de la legitimidad de su trabajo.

Segundo: los organismos encargados de la familia no son – en varios de los países latinoamericanos – aquellos que están planteando los temas de la agenda para una política “amistosa” con la familia y con la mujer. Más bien, estos temas están siendo planteados por las instituciones a cargo de los temas de género. Nos preguntamos, por ejemplo: ¿Qué institución logró el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como problema público relevante? Y que institución ha logrado poner en la agenda temas atinentes a la política familiar como el de los derechos reproductivos, el trabajo infantil, el maltrato infantil, etc. Y que instituciones están planteando – aunque sea incipientemente – el gran tema de las políticas de conciliación trabajo-familia. Hay aquí, claramente, un problema de desajuste institucional. El fortalecimiento de la legitimidad de una política “amistosa” con la familia y la mujer requiere que la institucionalidad encargada de la familia incorpore centralmente la dimensión de género.