

II FORO NACIONAL DE FAMILIA
BUENAS PRÁCTICAS

Bogotá 3-6 de Septiembre de 2014

POLÍTICAS PARA LAS FAMILIAS: AVANCES Y DESAFÍOS

Irma Arriagada Acuña

Socióloga

Investigadora visitante

CEM - Chile

ESQUEMA

- ¿Cómo se han transformado las políticas hacia las familias?
- ¿Cuáles son los enfoques actuales de las políticas familiares?
- ¿Cuáles son los desafíos pendientes?

**¿CÓMO SE HAN TRANSFORMADO
LAS POLÍTICAS HACIA LAS
FAMILIAS?**

PARADOJAS DE LAS FAMILIAS

- Importancia de las familias en el discurso social y privado pero ausencia de un concepto actualizado de las familias en las políticas públicas.
- Refugio frente a situaciones cambiantes de crisis y exclusión social (desempleo, enfermedad y otras) y también fuente de inseguridad interna (divorcios, violencia).

MAPA DE LA POLÍTICA SOCIAL

NORMATIVIDAD SOCIAL LEYES, POLÍTICAS, PROGRAMAS

- SISTEMA DE ESTRATIFICACIÓN SOCIAL
- SISTEMA JUDICIAL
- GASTO SOCIAL
- POLÍTICA IMPOSITIVA Y DE SUBSIDIOS

POLÍTICAS TRANSVERSALES

- MEDIO AMBIENTE
- SEGURIDAD ALIMENTARIA
- FAMILIA
- GÉNERO

GRUPOS ESPECÍFICOS (CICLO VITAL)

- ETNIAS
- MUJERES
- JUVENTUD
- NIÑEZ
- TERCERA EDAD

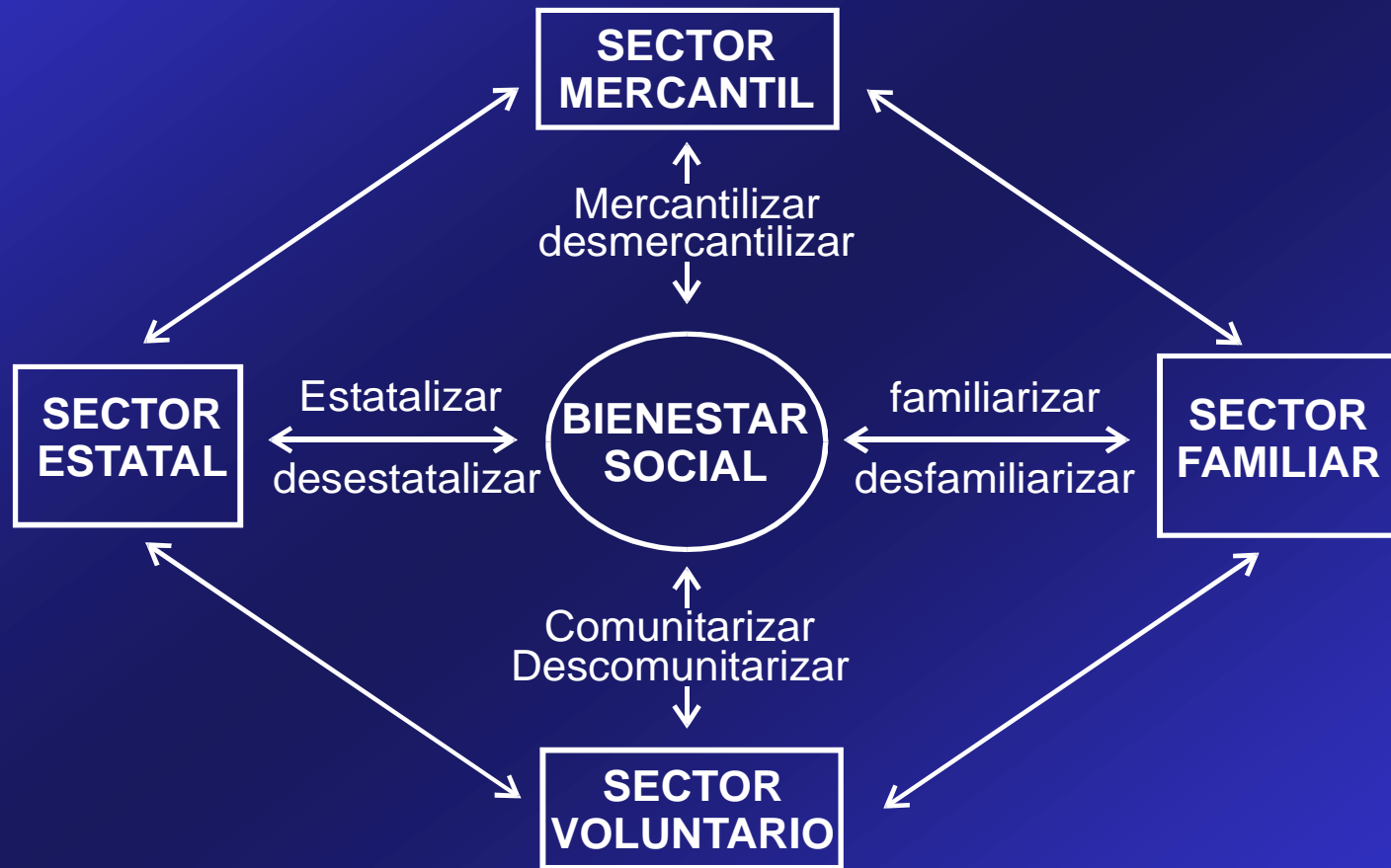
SISTEMAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

- EDUCACIÓN
- SALUD
- TRABAJO
- PREVISIÓN SOCIAL
- PENSIONES
- SEGURIDAD PÚBLICA
- VIVIENDA

GRUPOS ESPECIALES

- PRIVACIÓN DE CAPACIDADES (Menores en riesgo, discapacitados)
- PRIVACIÓN DE APOYOS SOCIALES Y FAMILIARES (vagos, ancianos, huérfanos)
- TRANSGRESIÓN DE NORMAS (niños infractores, reinserción presos)

RELACIONES ENTRE ESTRUCTURA SOCIAL Y POLÍTICA



JOSÈ ADELANTADO, JOSÉ A. NOGUERA, JAVIER RAMBLA Y LLUIS SAEZ
RELACIONES ENTRE POLITICA SOCIAL ESTRUCTURA SOCIAL

RECURSOS PARA EL BIENESTAR

	Acceso	Recursos
Estado	A la seguridad y protección social	A servicios públicos (salud, educación, pensiones)
Mercado	Ingresos por trabajo en el mercado	A servicios privados
Familias	Producción bienes autoconsumo	Servicios familiares de cuidado no remunerados
Comunidad	Transferencias y trueques	Ayuda mutua, cuidados, capital social

CAMBIO DE LAS POLÍTICAS

Nuevos marcos de las políticas

- **Enfoque de derechos.**
- **Papel del Estado y las familias.**
- **Otros actores: mercado, comunidad.**

El Debate

- **Tipos y orientación de las políticas.**
- **A quién se dirigen.**
- **Los recursos.**

Las Lecciones

- **Efectos buscados y no buscados de los programas.**

CAMBIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Modelo de los Años Ochenta

- Minimalismo en lo social
- Papel central del mercado en la asignación de bienes y servicios.
- Privatización de las políticas.
- Políticas orientadas a la reducción de la extrema pobreza. Programas de emergencia.

Modelo Revisado Años Noventa

- Ampliación del gasto social.
- Nueva institucionalidad en el Estado Rol regulador con el objeto de articular distintos intereses.
- Nuevas políticas de carácter transversal e integral orientadas hacia la pobreza. Expandir activos y capacidades.
- Descentralización de recursos, coordinación y nueva gestión.

CAMBIO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Modelo de tercera generación para el desarrollo social

- Se considera el papel compartido y equilibrado entre Estado, mercado, comunidad y familias para el desarrollo social y económico.
- El Estado mantiene su importancia y asume nuevas responsabilidades regulatorias, nueva gestión en red y gobierno electrónico.
- Ampliación, reestructuración y eficiencia del gasto social
- Nuevas políticas sociales en el marco de derechos y autonomía, de carácter integral y multisectorial.
Orientadas a las causas de la pobreza y de la desigualdad.
- Activa participación de los involucrados en el tipo y calidad de los servicios recibidos.
- Nuevos actores sociales: mujeres, jóvenes, etnias.

DILEMAS DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA EN EL MARCO DE DERECHOS

Las políticas públicas que se diseñan en un marco de derechos enfrentan algunos dilemas:

- **Tensiones entre derechos individuales y familiares**
- **Tensión entre familia real e ideal**
- **Entre igualdad y derecho a la diferencia**
- **Tensiones entre derechos universales y pluralismo cultural**
- **Entre responsabilidad pública y defensa de la privacidad y de la intimidad.**

POLÍTICAS HACIA TEMAS INVISIBLES DE LAS FAMILIAS

- **Distribución de recursos, poder y toma de decisiones al interior del hogar.**
- **La importancia del cuidado en sociedades que envejecen. Articular familia y trabajo es una tarea para la sociedad.**
- **Efectos de las migraciones: transnacionalización del cuidado. Defensa de derechos de migrantes.**
- **Normar y evaluar políticas y programas hacia la violencia intrafamiliar y doméstica.**

Es necesario contar con buenos diagnósticos para el diseño de las políticas (conceptualizar y medir temas nuevos) y normar los nuevos conflictos.

SUPUESTOS IMPLÍCITOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- La familia es igual a la mujer- madre. Las mujeres habitualmente no son consideradas en otras etapas del ciclo de vida.
- La madre es la única responsable del cuidado de los hijos. En el imaginario social y burocrático, pero también en la realidad, las madres son las que están a cargo de los hijos e hijas, adultos mayores y enfermos/as.
- Ausencia real en las familias y en las políticas del padre. Padres ausentes orientados al mundo público y mercado de trabajo.
- Las políticas se dirigen a las madres como las responsables únicas y exclusivas del bienestar de los hijos e hijas.

**¿CUÁLES SON LOS ENFOQUES
ACTUALES DE LAS POLÍTICAS
FAMILIARES?**

CRITERIOS DE LAS POLÍTICAS

Universalidad: garantizar la protección y beneficios básicos para todos con atención a necesidades específicas de los distintos grupos.

Solidaridad: participación diferenciada en el financiamiento de la política social. Necesidad de nuevo pacto fiscal.

Eficiencia: Buen manejo de los recursos públicos con estándares de calidad.

Integralidad: que se orienten a los múltiples aspectos y dimensiones en consistencia con nivel de desarrollo y posibilidades fiscales; relaciones virtuosas de las protecciones sociales.

PRICIPALES PROGRAMAS HACIA LAS FAMILIAS

– **Ámbito de derechos**

- **Legislación en contra violencia intrafamiliar y doméstica**
- **Derechos sexuales y reproductivos**
- **Derechos de familia: matrimonio, divorcio.**

– **Ámbito laboral**

- **Conciliación familia-trabajo**

– **Ámbito compensatorio**

- **Programas de transferencias condicionadas de ingresos.**

ÁREAS DE DERECHOS DE LAS FAMILIAS POR REVISAR

MATRIMONIO Y UNIONES:

- **Revisión de la definición de familia y sus derechos (Brasil) ADN prueba de paternidad y obligaciones asociadas.**
- **Normar sobre violación dentro del matrimonio.**
- **Examinar los derechos de los niños en caso de violencia intrafamiliar.**
- **Normar sobre uniones de hecho y sobre uniones del mismo sexo y sus derechos patrimoniales y de adopción.**
- **Cambio de concepto divorcio como sanción por divorcio como solución.**

ÁREAS DE DERECHOS DE LAS FAMILIAS POR REVISAR

EQUIDAD DE GÉNERO

- Igualar edad al casarse para hombres y mujeres.
- Tipificar el delito de abandono de familia cuando varones abandonan a los hijos
- Reconocimiento social del valor económico del trabajo doméstico.
- Igualar derechos de cuidados en la familia.
- Redistribuir el cuidado.
- Eliminar violencias en contra mujeres.

ÁREAS DE DERECHOS DE LAS FAMILIAS POR REVISAR

DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

- Derecho a educación sexual
- Libre opción sexual
- Control sobre el propio cuerpo (normas sobre autorización para esterilización femenina y masculina)
- Asegurar medios para ejercer prácticas reproductivas (evitar mortalidad materna, definir el número de hijos)

ÁREAS DE LA ARTICULACIÓN FAMILIA-TRABAJO POR REVISAR

CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE MATERNIDAD Y PARENTALIDAD

- **Licencia de maternidad (extensión, sólo 6 países otorgan 14 o más semanas de licencia, recomendación OIT)**
- **Co-responsabilidad en el cuidado de los hijos**
- **Prohibición de despido**
- **Permisos de lactancia**
- **Servicios de guardería**

Excluyen a las trabajadoras del sector informal y en la mayoría de los países al sector doméstico remunerado.

ÁREAS DE LA ARTICULACIÓN FAMILIA-TRABAJO POR REVISAR

No se han implementado desde las empresas:

- Programas de administración del tiempo que favorezcan la articulación familia-trabajo como aumentar las opciones de jornada laboral: jornadas diferidas, la reducción y la compresión de jornadas (sin precarizar el trabajo).**
- Programas de guarderías y centros de cuidado infantil**

La mayoría del empleo en América Latina se realiza en empresas informales que no cuentan con los recursos necesarios para implementar medidas de conciliación. Es necesario un aporte desde el Estado.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS

- Los programas de transferencias condicionadas de ingresos son los principales programas orientados a las familias extremadamente pobres.
- En 18 países América Latina se han implementado los PTCIs que llegan a alrededor de 25 millones de familias y alrededor de 113 millones de individuos: 19% de la población de América Latina y el Caribe.
- Sus objetivos son aliviar la pobreza por medio de transferencias directa de ingresos, que proveen incentivos para la inversión en capacidad humana (educación y salud); proveer a la población objetivo con protección social y redes sociales de promoción.

ASPECTOS DE LOS PTC s

POR REVISAR

- **Incorporar en su diseño las necesidades de los distintos miembros de la familia**
- **Abrir oportunidades o estimular a la población pobre a organizarse y desarrollar su capital social.**
- **Considerar la diversidad de estructuras familiares en América Latina.**
- **Desarrollar estrategias para cambiar la posición subordinada de las mujeres en las familias. Se requiere un enfoque de género.**
- **Clarificar los mecanismos de ingreso y de egreso de los programas.**
- **Educar y generar conciencia sobre los derechos de las familias.**

DESAJUSTES ENTRE PROCESOS Y NORMATIVA Y POLÍTICAS

- La modernidad ha generado profundos cambios sociales y culturales.
- El modelo tradicional de familia (de padre proveedor y madre ama de casa) no es el predominante pero persiste en la normativa y en las políticas públicas.
- Ha cambiado el modelo laboral: el empleo es transitorio, con alta rotación, móvil, sin seguridad social.
- Empieza a generarse cierta conciencia social sobre los costos de la reproducción social y la importancia de establecer derechos.
- Se requieren políticas orientadas a normar las situaciones de cuidado, dado los cambios socio-demográficos.
- Transformaciones en la organización del tiempo y el trabajo social: público y privado.

TRANSFORMACIONES SOCIALES Y CULTURALES A CONSIDERAR

- Mujeres y niños como sujetos de derechos.
- Incorporación de las mujeres a la educación y al mercado de trabajo.
- Aumento de la autonomía y opciones femeninas sobre toma de decisiones familiares.
- Aumento de los que aportan económicamente al hogar, que permite la salida de la pobreza de los hogares.
- Visibilidad de la violencia doméstica e intrafamiliar.
- Efectos de los medios de comunicación y de las redes sociales.

CONSECUENCIAS FAMILIARES DEL CAMBIO LABORAL

- Aumenta la tendencia a trabajos más precarios y la carga de trabajo de las mujeres.
- Aumenta la tensión entre trabajo remunerado y vida privada: mayor estrés.
- La sociedad presiona y culpa a las mujeres por los riesgos a los que los hijos y las hijas están expuestos.
- Tendencia a disminución de natalidad por debajo del nivel de reposición.

INTERVENCIONES EXITOSAS

Parten de un buen diagnóstico inicial (encuestas de hogares, de uso del tiempo, de calidad de vida, de violencia de género e intrafamiliar (DHS):

- ✓ Examinan las familias y de su entorno comunitario o barrial.
- ✓ Realizan un análisis de las familias y de las diversas necesidades y problemas de sus integrantes.
- ✓ Examinan con atención la distribución por género de tareas y actividades.

LECCIONES APRENDIDAS

Las intervenciones exitosas consideran

- ✓ Las necesidades de las familias así como sus potencialidades y recursos.
- ✓ La estructura familiar: el tipo de familia y la etapa del ciclo de vida familiar.
- ✓ El enfoque de género y las desigualdades internas.
- ✓ Una perspectiva integral que considera las necesidades sentidas de sus miembros.
- ✓ El contexto cultural y territorial en que se desenvuelven las familias.

LECCIONES INSTITUCIONALES APRENDIDAS

- ✓ El carácter transversal de las políticas hacia las familias.
- ✓ Pertinencia de los objetivos buscados por el programa.
- ✓ Criterios claros de selección de beneficiarios y de salida de los programas de apoyo familiar.
- ✓ Financiamiento adecuado para los programas.
- ✓ Coordinación explícita con ministerios sectoriales correspondientes.
- ✓ Acciones compensatorias de corto plazo con políticas de más largo plazo.
- ✓ La evaluación de los programas en sus diferentes fases.

**¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS
PENDIENTES?**

PRINCIPALES DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS

- Aceptar e incorporar en las políticas y programas la diversidad de familias y hogares existente.
- Considerar y normar el conflicto intrafamiliar.
- Hacerse cargo de los temas de cuidado de las personas como tarea social y no privada, familiar y femenina exclusivamente.
- Aplicar el enfoque de derechos: normas, aplicación y efectivo goce de los derechos.
- Nueva relación entre familias-estado-mercado, nuevo pacto social.
- **Incorporar las transformaciones culturales: identidades femeninas y masculinas, paternidades y maternidades, papel de las tecnologías en el ámbito reproductivo.**

DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS

Desarrollar políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas.

Significa:

- **Diseñar políticas ancladas en la realidad familiar de cada país.**
- **Ampliar la participación activa de las familias.**
- **Articular trabajo doméstico y trabajo remunerado y mejorar el reparto del trabajo doméstico por género al interior de las familias.**
- **Planear y poner en marcha políticas de cuidado.**
- **Eliminar la violencia intrafamiliar y doméstica.**
- **Evaluar sistemáticamente las políticas y sus efectos buscados y no buscados.**

DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS

- **Aumentar los recursos destinados al gasto social (captación de impuestos, tributación y mejora de las políticas sociales).**
- **Buscar modalidades innovadoras en el financiamiento (mixto, tripartito).**
- **Evaluar el papel y la calidad de las relaciones entre Estado, mercado y familia (nuevo contrato social para el financiamiento basado en una concepción de derechos).**

PROBLEMAS DE LOS PROGRAMAS HACIA LAS FAMILIAS

- **Estructura institucional:** múltiples agendas sectoriales, con fragmentación sectorial, no coordinadas entre sí.
- **Funcionamiento estatal:** Lógica burocrática que privilegia la legalidad de un proceso más que sus resultados e impactos.
- **La concepción de las políticas** que supone homogeneidad de destinatarios, y ausencia de evaluación e incentivos para una gestión eficiente.
- **Los agentes** que ejecutan las políticas no consideran otros agentes que no sean estatales.
- **El financiamiento.** Crónicamente escaso, no hay selectividad en los beneficiarios ni se consideran otras fuentes de financiamiento.

PROPUESTAS

- Propuesta dentro del marco de los derechos humanos, económicos sociales y culturales.
- Fomentar que la institucionalidad y la normativa familiar considere su diversidad.
- Considerar a la familia y sus integrantes como sujetos de derechos.
- Reforzar la coordinación intersectorial de las políticas y programas. Justicia y otras instancias de gobierno.
- Promover el cumplimiento de las funciones familiares por medio de la adecuada provisión de servicios. La atención y el cuidado como derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Irma Arriagada (2012) *Diversidad y desigualdad de las familias latinoamericanas. Desafíos para las políticas públicas*, Editorial Académica Española, <https://www.eae-publishing.com/catalog/details//store/es/book/978-3-8484-7737-1/diversidad-y-desigualdad-de-las-familias-latinoamericanas>.
- Irma Arriagada y Rosalba Todaro (2012) *Cadenas globales de cuidados : el papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile*, ONU-Mujeres y CEM, editorial LOM, Santiago de Chile.
- Irma Arriagada (coord.) (2007) *Familias y Políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Libro de la CEPAL N°96, Santiago de Chile.