
seminarios y conferencias

Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias

Irma Arriagada (editora)

División de Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, enero de 2007



Los artículos reunidos en este volumen fueron presentados en la reunión de expertos “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, que se llevó a cabo en la Sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago, los días 16 y 17 de octubre de 2006. Se contó con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La compilación y edición de las ponencias de los distintos autores fue realizada por Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social. Se contó con insumos proporcionados por Verónica Aranda, consultora de la misma División y de Charlotte Mathivet, estudiante en práctica.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de cada autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9033

ISSN electrónico 1680-9041

ISBN: 978-92-1-323009-1

LC/L.2648-P

N° de venta: S.06.II.G.174

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Sesión inaugural	11
A. Discurso representante de CEPAL <i>Ernesto Ottone</i>	13
B. Discurso representante de UNFPA <i>María del Carmen Feijóo</i>	17
II. Panel: Desafíos para las políticas que afectan a las familias	21
A. La experiencia del programa de la lucha contra el hambre en Brasil, <i>Márcia Helena Carvalho Lopes</i>	23
B. La coordinación regional de la política social, <i>Claudia Serrano</i>	27
C. Los desafíos de una política pública para las familias, <i>Consuelo Corredor</i>	31
D. Los nuevos desafíos de la política social en América Latina, <i>Martín Hopenhayn</i>	35
Comentarios	43
<i>María del Carmen Feijoo</i>	43
III. Panel: La gestión de las políticas que afectan a las familias	47
A. La coordinación de las políticas sociales, <i>Juan Carlos Ramírez</i>	49
B. Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina, <i>Guillermo Sunkel</i>	67
C. Diez propuestas para mejorar la institucionalidad pública y las políticas hacia las familias en América Latina, <i>Irma Arriagada</i>	77

Comentarios	95
<i>Gabriel Kessler</i>	95
IV. Panel: Experiencias de gestión en programas orientados a las familias	101
A. La experiencia de la gestión del programa de Oportunidades de México, <i>Cecilia Loría</i>	103
B. La gestión de programas sociales en Brasil, <i>Ceres Prates</i>	117
C. La experiencia de gestión de la Fundación de la Familia de Chile, <i>Nuria Núñez</i>	121
D. Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina, <i>Laura Golbert</i>	137
Comentarios	149
<i>Sonia Montaña</i>	149
V. Panel: Financiamiento de las políticas que afectan a las familias	151
A. Un pacto fiscal para promover la equidad, <i>Juan Carlos Lerda</i>	153
B. El financiamiento de la política social, <i>Andras Uthoff</i>	159
C. Financiamiento de la protección social y su incidencia en las familias, <i>Ana Sojo</i>	169
D. Responsabilidad fiscal y políticas sociales: antecedentes de la experiencia chilena, <i>Jorge Rodríguez Cabello</i>	175
Comentarios	
<i>Oswaldo Larrañaga</i>	187
VI. Temas de debate y desafíos pendientes	191
A. Síntesis de los debates <i>Virginia Guzmán</i>	193
Anexos	199
Anexo 1 Lista de participantes.....	200
Anexo 2 Programa de la reunión	203
Serie Seminarios y conferencias: números publicados	205

Resumen

En esta publicación se recogen las ponencias presentadas en la reunión de Expertos “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, realizada por la División de Desarrollo Social en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Santiago, los días 16 y 17 de octubre de 2006. En la realización de esta reunión CEPAL contó con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

En este documento se compilan las exposiciones, los comentarios y el debate de los dos días de reunión. La estructura del texto es la siguiente: se inicia con la sesión de apertura y continúa con una sección sobre los desafíos para las políticas que afectan a las familias, prosigue con un apartado sobre la gestión de las políticas y una sección sobre las experiencias de gestión en programas orientados a las familias para posteriormente tratar el tema de financiamiento de las políticas orientadas a las familias. Finalmente, se presenta una síntesis de los principales temas de debate y se incluyen como anexos el programa de la reunión y la lista de participantes.

Introducción

La reunión de expertos Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, realizada por la División de Desarrollo Social, con el apoyo de la División de Población y la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, y con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), se realizó los días 16 y 17 de octubre de 2006 en la sede de CEPAL, Santiago. Se contó con la presencia de especialistas en el tema, académicos y diseñadores de políticas, representantes de gobierno, de organismos no gubernamentales y del sistema de las Naciones Unidas (ver Anexo con lista de participantes).

Esta es la tercera reunión sobre familia que se realiza y marca la continuidad en el tema en la CEPAL. Las reuniones anteriores *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces de 2004* y *Políticas hacia las familias. Protección e inclusión sociales de 2005* se orientaron a desarrollar un diagnóstico de la diversidad de estructuras familiares en la región latinoamericana, que reflejara también la heterogeneidad regional y diera cuenta de la diversidad de políticas orientadas a las familias.

Los principales objetivos planteados en esta tercera reunión fueron tres: 1. Identificar los desafíos y avances que se presentan en la ejecución de las políticas y los programas orientados hacia familias en un contexto de cambio de la institucionalidad estatal y de permanentes

restricciones y desafíos presupuestarios; 2. Generar un espacio de reflexión y debate con la participación de especialistas en torno a la aplicación de políticas orientadas a mejorar la situación de las familias en la región, y la forma en que las familias son consideradas como unidades de intervención de las políticas públicas y 3. Aportar con nuevos diagnósticos sobre la situación de los organismos a cargo de las políticas y programas dirigidos hacia las familias.

De manera más específica se proponía que la reunión de especialistas permitiera analizar en el marco de los diversos enfoques de las políticas hacia las familias, la forma de gestión y articulación de los programas de familia desde dos perspectivas: la institucionalidad a cargo del tema en el gobierno y sus vínculos con el resto del aparato estatal y local. Se esperaba también poder determinar el grado de cumplimiento de las funciones de bienestar apoyo y protección a las personas desde el Estado, dada las transformaciones en la cobertura de los servicios y en las formas de ejecución de las políticas públicas y examinar las formas de financiamiento y las dificultades que enfrentan los programas orientados hacia la protección de las familias.

Para cumplir esos objetivos, la agenda de la reunión se organizó en torno a cuatro paneles, el primero de carácter más general presentaba los principales desafíos que debían enfrentar las políticas sociales desde la perspectiva de la gestión y financiamiento de las políticas, con énfasis en la experiencia de las autoridades políticas actuales y en los temas de coordinación y enfoque de derechos de las políticas que se están aplicando en la región.

El segundo panel, se centró en los temas de gestión de los programas, con énfasis en los modelos y regímenes de bienestar en la región, con propuestas para mejorar esa gestión, entre las que destaca la necesidad de coordinación de las políticas y las consideraciones de género en los programas referidos a las familias.

El tercer panel se orientó a analizar la experiencia de la aplicación de programas dirigidos a las familias en distintos países de la región, a partir de la experiencia de las personas que tuvieron a su cargo la puesta en marcha de esos programas así como de analistas en el tema, destacando los aprendizajes de la puesta en marcha y ejecución de los programas orientados a las familias.

Finalmente el último panel se abocó al análisis del financiamiento de las políticas, a considerar la importancia de un pacto fiscal y de un pacto social y al examen de las formas de mejorar el financiamiento y gestión de las políticas públicas orientadas a las familias, en el marco de transformaciones del mundo laboral y familiar.

Dado que las familias son sistemas dinámicos que influyen y están siendo influidas por las políticas públicas, en el debate se plantearon consensos y desafíos futuros en relación con los siguientes temas:

- Continuar con los diagnósticos que den cuenta de las nuevas realidades de las familias, así como tener presente la diversidad de situaciones en América Latina y al interior de los países. Específicamente, se requiere avanzar en instrumentos de medición de la calidad de vida y encuestas de uso de tiempo que recojan la interacción entre los integrantes de las familias, que permitan evaluar la dinámica intrafamiliar y examinar las inequidades de género, generación, clase y etnia.
- Desarrollar nuevas políticas y programas hacia las familias desde un enfoque de derechos, es decir, que las políticas hacia las familias se orienten de manera integrada, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, para atender los derechos básicos de todos los ciudadanos y apoyar a los grupos vulnerables por corte social, territorial, étnico y de género.
- Articular las políticas sectoriales y transversales orientadas a las familias, lo que implica nuevas formas de gestión social que permitan mayor conexión a redes y acceso a los servicios, que promuevan la construcción de redes interinstitucionales y una nueva cultura organizacional abierta y horizontal de manera de conciliar criterios sectoriales, transversales y territoriales en la política

social. Superar la tendencia de las políticas sectoriales que consideran en forma fragmentada y parcial a los miembros de las familias, - niños, niñas, jóvenes, mujeres, o personas mayores-, para asumir un enfoque que incorpore los diversos vínculos de las familias y sus interrelaciones. Descentralizar las formas de funcionamiento y gestión de los programas orientados a las familias y evaluar sistemáticamente sus impactos.

- Establecer un nuevo tipo de relaciones entre políticas de familias, políticas sociales y políticas de desarrollo, con la integración una perspectiva de género en su diseño e implementación y aplicar criterios de selectividad y discriminación positiva para los grupos más vulnerables.

- Continuar el debate sobre el financiamiento de la política social en su doble vertiente de recaudación y distribución, y considerar el financiamiento como expresión de un proceso de negociación política entre los distintos agentes del bienestar involucrados (familias, comunidades, Estado y mercado). Aumentar los recursos destinados al gasto social, con mayor tributación, mejorando el impacto distributivo del mismo, y mejorar la cobertura y eficiencia de las políticas que se dirigen a las familias. Diseñar políticas de cuidado de los dependientes que incluyan a niños, adultos mayores y discapacitados, equilibrando mecanismos contributivos y solidarios, así como políticas pro-activas en capacitación y empleo que permitan la conciliación entre familia y trabajo, atendiendo a la estructura laboral y familiar.

I. Sesión inaugural

A. Discurso del representante de la CEPAL, Ernesto Ottone

Deseo dar la más cordial bienvenida a los participantes a esta Reunión de Especialistas sobre gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, y agradecer el auspicio proporcionado por UNFPA y UNIFEM. Nos ha correspondido actuar como punto focal en el tema de la familia organizando una serie de encuentros de expertos gubernamentales y no gubernamentales para compilar y debatir los conocimientos existentes en la región sobre la situación de las familias y las políticas públicas que las afectan.

En la reunión de expertos sobre cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces (en el 2004) los panelistas coincidieron en el debilitamiento del modelo tradicional de familia- padre proveedor, madre dueña de casa e hijos-, y la creciente heterogeneidad de las situaciones familiares. Se constató que todos los países de la región experimentan las tendencias globales de transformación de las familias pero agravado por las grandes desigualdades existentes y la persistente exclusión social.

En el seminario de especialistas sobre Políticas hacia las familias. Protección e inclusión sociales en el 2005 el tema de debate se centró en las concepciones que sustentan las políticas públicas y sus efectos en la estructura familiar y los distintos miembros de la familia. Se trataron los temas relativos a la definición, diseño y ejecución de las políticas hacia las familias, advirtiéndose la diversidad de enfoques, la pluralidad y dispersión de los programas orientados hacia las familias en el aparato del Estado.

En ambas reuniones los especialistas coincidieron en la necesidad de evaluar estas políticas desde la perspectiva de la gestión y el financiamiento, prestando especial atención a la forma en que las familias son consideradas como unidades de intervención de las políticas públicas, en un contexto de cambio de institucionalidad estatal y de presupuestos limitados.

Como en las reuniones anteriores, debemos partir reconociendo la diversidad de situaciones familiares e identificar las áreas temáticas que requieren mayor investigación en lo referente a la gestión y al financiamiento de las políticas públicas.

Son muy diversos los tipos de hogares y familias existentes. En efecto, ha crecido el número de hogares en que ambos cónyuges trabajan, rasgo fundamental de la sociedad contemporánea que ha puesto fin al esquema más tradicional de la familia y ha permitido no sólo mayor bienestar para muchas familias, por medio del trabajo femenino, sino grados históricos de libertad e igualdad a las mujeres y ha producido un impacto que ha generado cambios en la sociedad que quedaron instalados y que no volverán atrás. La incorporación de la mujer al trabajo ha afectado los patrones habituales de funcionamiento del hogar y propiciado nuevas relaciones entre sus miembros en torno a una distribución más justa del tiempo, la toma de decisiones y el trabajo al interior de la familia. Pese a que en este momento las mujeres experimentan una sobrecarga de trabajo, han ganado en autonomía económica lo que les ha permitido lograr nuevas formas de reparto del trabajo, no sólo al interior de la familia sino en la sociedad. Poco a poco la maternidad es concebida como una responsabilidad social y se hacen evidentes los aportes del trabajo doméstico al bienestar de las personas. Los procesos de individuación personal de los miembros de la familia han contribuido al reconocimiento de los derechos individuales, de la libertad y también para la realización personal junto a los intereses familiares. Al interior de las familias las relaciones devienen más igualitarias y menos jerárquicas y se considera más que en el pasado los derechos de los niños, perdiendo importancia las relaciones de jerarquía y de sumisión. Todo esto no significa una pérdida de relevancia de ese núcleo íntimo de afectos y relaciones que es la familia, sino una nueva relevancia fundamentada en una geometría variable.

Por otra parte, se ha adelantado la edad de inicio de las relaciones sexuales e incrementado el número de uniones consensuales. Muchos de los nacimientos ocurren fuera del matrimonio con un aumento de la fecundidad adolescente, surgen nuevos tipos de arreglos familiares producto de la migración de alguno de sus integrantes, las familias son más pequeñas y crecen los hogares cuyas jefas son mujeres y los hogares unipersonales debido en parte al envejecimiento de la población, especialmente en los países de transición demográfica avanzada. A su vez, dado los procesos de urbanización, los hogares extensos y compuestos, al interior de los cuales se distribuían las funciones familiares, han tendido a disminuir levemente.

Como es posible deducir del panorama anterior, las familias se vuelven más diversas. Las funciones afectivas y de conyugalidad se estructuran de variadas maneras y las funciones de cuidado y socialización temprana de los hijos se comparten cada vez más con otros agentes sociales como las salas-cuna, la escuela, otros familiares, y otras personas, según las posibilidades económicas de los distintos estratos sociales y la presencia o no de familias extensas.

Toda esta realidad debe ser tomada en cuenta al momento de diseñar y llevar a cabo las políticas públicas.

Si bien todavía las familias nucleares son más numerosas, la heterogeneidad de las familias y las transformaciones experimentadas desafían a las políticas públicas en sus concepciones y en los problemas que deben abordar. En particular, la tensión actual entre trabajo y familia obliga a revisar los modelos de protección y cuidado de la infancia y de la población adulta mayor. La creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones de precariedad hace indispensable pensar medidas de asesoramiento y soporte laboral. Finalmente, las transformaciones

de las relaciones sociales y el surgimiento de nuevos enfoques de los programas sociales en torno a las familias exigen también repensar las relaciones entre la familia y el Estado.

Resulta indispensable debatir sobre las nuevas formas de gestión de las políticas públicas y estimar el gasto que significaría la creación y ampliación de nuevos servicios de atención a los niños y niñas y otras personas dependientes.

En esta reunión se buscará analizar la gestión y articulación de los programas de familia desde dos perspectivas: la institucionalidad a cargo del tema en el gobierno y su articulación con el resto del aparato estatal y local.

Se trata de combinar nuevos enfoques para las políticas públicas, que contengan la implementación de estrategias universalistas que garanticen los derechos sociales básicos para todos los integrantes del espacio familiar, con objetivos específicos para atender las necesidades diferenciales de los hogares y sus miembros, según la estructura o fase del ciclo familiar en que se encuentren. En este marco resulta importante considerar el tema de la pobreza. La pobreza dificulta la vida familiar y tiende a desintegrarla temporalmente a través de la migración obligada.

Estamos entonces ante un tema fundamental, que cruza los aspectos más esenciales de nuestra existencia individual y social, que por lo mismo requiere amplitud de criterio, una mirada pluralista a la realidad que ya es plural y rigor para establecer las políticas públicas que mejor sirvan a sus múltiples dimensiones.

Una vez más CEPAL les da la bienvenida, agradeciendo su presencia, y los mejores deseos para una excelente estadía y un trabajo fructífero.

Muchas gracias.

B. Discurso de la representante del UNFPA, María del Carmen Feijoó

En nombre de UNFPA, Fondo de Población de Naciones Unidas, es un honor formar parte de la sesión de inauguración del Seminario Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, y saludar a los participantes, expertos, investigadores, ejecutores de políticas, en nombre de Marisela Padrón, Directora de la División para América Latina y el Caribe.

El Fondo se congratula de la oportunidad que ha tenido de trabajar junto con la CEPAL y UNIFEM en la promoción de esta temática. De hecho, se trata del tercer seminario sobre los temas de familia y desarrollo social que se han llevado a cabo con el activo compromiso de la institución que hoy nos recibe y con la comprometida participación de investigadores y políticos de la región.

El Fondo de Población tiene un mandato que coloca los temas de familia y desarrollo social en el centro de su agenda.

UNFPA es la agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre, niño o niña a vivir una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos, que apoya en los países la utilización de datos sociodemográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza y que se dirige al objetivo de asegurar que todos los embarazos sean deseados, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres y VIH/SIDA y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

Como se desprende de la magnitud de la tarea, acoger las demandas y necesidades de las familias resulta un aspecto clave en su agenda.

En América Latina el papel que juegan las familias en el diseño de las políticas sociales, resulta aún más importante que en otros lugares, dado que el contexto se constituye en un determinante fundamental de las formas de vida que las familias pueden alcanzar. En nuestro caso, se trata de un escenario de profunda desigualdad en la distribución del ingreso y de los recursos, lo que hace que la familia resulte una institución clave para el mejoramiento de la vida de nuestra ciudadanía. Esto lo han sabido los sectores populares y pobres de nuestra región, desde largo tiempo atrás, y a falta de otros recursos, han utilizado el de la propia institución familiar para poder sobrellevar los desafíos del contexto. Así, las familias han estado tratando de responder a los desafíos en el marco de cuantiosas restricciones, con diversas estrategias que han convertido a la propia estructura familiar en un mecanismo de respuesta al entorno. El resultado ha sido la modificación de su estructura, tamaño y composición de acuerdo a las necesidades de sus integrantes, sea de los que comparten la olla, con o sin vínculos de parentesco dentro de la unidad doméstica, o fuera de ella. Y lo han hecho desde tiempo inmemorial, claramente desde mucho antes de que las familias fueran, como lo son ahora, objeto explícito de políticas.

También, como hemos visto en los dos seminarios que precedieron a este, las familias han modificado sus comportamientos como resultado de otros procesos sociales, culturales y económicos, que se relacionan con un creciente avance en el reconocimiento de los derechos de sus integrantes, su búsqueda de autonomía y, fundamentalmente, la erradicación progresiva de modelos autoritarios basados en una estructura de poder que pivotea sobre una combinación de género y generación.

Las transformaciones democráticas en nuestras sociedades han sido posibles, entre otras cosas, porque los movimientos sociales y, posteriormente, el diseño de las políticas públicas reconocieron la existencia de un círculo virtuoso que al traccionar por mayores demandas democráticas en los países, promovía también la búsqueda de mayor democracia en los hogares.

Por ello, esa estructura familiar útil y funcional para abordar las restricciones del afuera, es también un recurso simbólico de integración subjetiva y de producción de condiciones de cohesión intersubjetiva, en otras palabras un imaginario y una orientación a la acción.

En la práctica, estamos intentando superar los viejos modelos de autoritarismo que caracterizaron a la familia latinoamericana en la búsqueda de mejores formas de organización de la vida social, crecientemente centradas en una perspectiva de derechos. Esto implica un creciente reconocimiento de la legitimidad de las nuevas formas de constitución de la vida familiar y la superación de modelos de análisis, hoy por suerte anacrónicos, basados en una simplista mirada funcional. En esta misma línea, ha sido posible reconocer que mucho de lo que se consideraba privado, como la violencia contra la mujer, es ámbito de intervención pública.

Pero estos desarrollos tropiezan y se limitan duramente en la cruda realidad. El escenario de la desigualdad no es el más favorable, ni desde el punto de vista de profundizar estos nuevos modelos, ni desde el punto de vista de la satisfacción de los derechos humanos básicos de las poblaciones.

El hecho de que mañana, 17 de octubre, debamos hacer una apelación por el Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza, muestra como la persistencia de esta ausencia de derecho al bienestar es tan profunda que requiere fijar un día para llamar la atención del mundo. En la eliminación de lo que se llamó tiempo atrás “la reproducción del círculo vicioso de la pobreza” las familias juegan un rol preponderante. Pero no deben hacerlo solas, sino apoyadas por las políticas públicas y la acción de la sociedad civil, tras el objetivo de generar condiciones para que las familias puedan luchar contra su propia pobreza y mejorar las condiciones de desigualdad imperantes.

Los aspectos históricamente considerados “privados” de la vida de las familias, en especial aquellos relacionados con el acceso a los derechos de la salud sexual y reproductiva juegan aquí un papel clave. La Conferencia del Cairo de 1994 nos señala la forma en que esta relación debe ser abordada: reconociendo la diversidad de las familias, la autonomía de sus integrantes, y la dimensión que tienen sus derechos, como parte inescindibles de los derechos humanos.

Los comportamientos micro cotidianos de las familias, que en el plano agregado abordamos como fenómenos demográficos, también dan cuenta de la capacidad que tienen para producir coyunturas que redundan en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población.

En nuestro caso, por ejemplo, la identificación de situaciones que – como el bono demográfico – permiten concentrar los esfuerzos de las políticas en incrementar los niveles de capital humano de las nuevas cohortes. Centralmente, en el marco de este paradigma, y en conmemoración del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Thoraya Obeid, Directora Ejecutiva del Fondo de Población señala que “para ayudar a romper la trampa de la pobreza, nuestros esfuerzos conjuntos deberían dirigirse a invertir más en la salud sexual y reproductiva, eliminar las desigualdades de género y empoderar a las mujeres para que tomen el control de sus propias vidas. UNFPA considera que la vinculación de los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva y a la atención del VIH/SIDA, asegurando el acceso universal a ambos, ayudará a revertir la feminización y diseminación de esta pandemia”.

Este tercer seminario sobre la gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias es un paso significativo en la secuencia de actividades que la CEPAL ha venido realizando. Al centrar la agenda en las diversas experiencias que tienen lugar en la región, en la “cocina” del diseño e implementación de las políticas, estaremos en condiciones de debatir sobre las formas concretas de su funcionamiento y de realizar un escrutinio sobre sus ventajas y desventajas, conocer las diferentes lógicas que las inspiran y la potencialidad que tienen para profundizar esos procesos de democratización micro y macro a los que nos hemos referido. Tan importante como eso, podremos identificar lecciones aprendidas, que puedan replicarse rápidamente para que los tiempos de espera de las víctimas centrales de la desigualdad se abrevien y podamos por fin, caminar todos hacia el objetivo de la promoción del desarrollo social.

Permítanme, para finalizar, augurarnos a todos y todas las participantes, el mayor de los éxitos en este emprendimiento.

II. Panel: desafíos para las políticas que afectan a las familias

A. La experiencia del programa de la lucha contra el hambre en Brasil ¹

Márcia Helena Carvalho Lopes ²

Esta presentación se refiere a la lucha contra el hambre y la pobreza, de cómo se llega a todas las familias brasileñas, en un contexto de defensa irrestricta del acceso a los derechos fundamentales. También de la responsabilidad del Estado en la puesta en marcha de un sistema de protección social universal, de calidad y que tenga certeza sobre los resultados y sus alcances, desde el punto de vista del desarrollo social y económico sustentable.

Brasil es un país de dimensión continental —con ciento ochenta y seis millones de personas, cuenta con 5.564 municipios y 27 unidades que conforman la Federación: 26 Estados más el Distrito Federal. Brasil convive permanentemente con la contradicción de poseer, por una parte, grandes potencialidades y riquezas, capacidad de producir, de organizarse, de contar con un pueblo creativo, capaz de movilizarse, con un espíritu reivindicativo, crítico y muy trabajador y, al mismo tiempo, de ser un país que acumuló a lo largo de los años mucha miseria, mucha pobreza, mucho sufrimiento para casi un tercio de su población. En 2002, había 44 millones de personas en situación de pobreza.

¹ Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación en portugués.

² Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil.

Por eso, el actual gobierno del Presidente Lula asumió el compromiso de enfrentar el problema del hambre y la pobreza, de aceptar el compromiso de que el Estado tenga la responsabilidad prioritaria sobre las políticas sociales públicas. Como está estipulado en la Constitución brasileña, las tres esferas de gobierno se constituyen en la instancia fundamental que provee proyectos, servicios, beneficios, políticas de Estado que deben alcanzar a toda la población, particularmente a todas las familias brasileñas, considerando su gran diversidad.

Al asumir, el Presidente Lula se refirió a la responsabilidad de enfrentar la situación de hambre y miseria, e instituyó, como muchos saben, el programa Hambre Cero, como una estrategia de integración, de articulación que potencie las acciones, las iniciativas de las diversas políticas públicas.

Los 16 ministerios responsables del Programa se reúnen sistemáticamente, el responsable de coordinar este grupo de trabajo permanente es el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, que en una acción interdisciplinaria debate y conoce los parámetros de evaluación de indicadores y los contenidos de las diversas políticas que comprenden el programa Hambre Cero. Entre estos programas se cuenta la alimentación escolar, la distribución de vitaminas y hierro, el seguimiento de las madres que amamantan, de las mujeres gestantes, la agricultura familiar y, particularmente, la presencia de las mujeres trabajadoras rurales que siempre estuvieron muy desprotegidas. El Ministerio del Trabajo tiene responsabilidad sobre numerosas iniciativas en esta área: la generación de trabajos e ingresos, de inclusión productiva; las acciones a favor de la seguridad alimenticia y nutricional son de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. La agricultura familiar, la construcción de sistemas que garanticen el agua a la población de zonas semi-áridas, prestando una atención particular a las mujeres, puesto que durante muchos años acarrear agua durante 6 u 8 horas diarias fue una actividad delegada en las mujeres. Así, la construcción de sistemas a partir de recipientes que reciben agua de lluvia que es tratada y supervisada por los sistemas de vigilancia sanitaria permanentemente, ha provocado cambios en la calidad de vida, en el perfil epidemiológico de los niños y, de hecho, en las relaciones de la familia. Son testimonios que se reciben diariamente de las mujeres, de las familias que pasan a tener acceso a un bien fundamental. Otras acciones que se han desarrollado son los restaurantes populares, los bancos de alimentos, las cocinas y huertos comunitarios, las que se integran, en terreno, en consorcios municipales. Cuando los municipios son pequeños, se pueden unir y planificar acciones conjuntas integradas, siendo el Estado o el Gobierno Federal el que las financia.

Además del programa Hambre Cero como estrategia de integración — que se ha propuesto elaborar indicadores de resultados, de seguimiento, de monitoreo de estas acciones, que alcanzan actualmente a millones de familias y a alrededor de 60 millones de personas—, también se atienden las iniciativas de integración de las actividades de abastecimiento. Esta estrategia no está directamente relacionada con la organización de las políticas sociales públicas, sino de las políticas sectoriales entendidas como desafío de la intersectorialidad y transdisciplinariedad. Me parece que este es uno de los mayores desafíos para todos los que desean reflexionar sobre las estrategias y metodologías adecuadas para el trabajo social con familias, que ha hecho surgir una gran red de servicios gubernamentales y no gubernamentales presentes en cada municipio, en cada territorio.

El Pacto Federativo proporciona las directrices constitucionales sobre la universalización del acceso, la descentralización y la participación de la sociedad. También es un gran desafío, puesto que implica compartir la responsabilidad de la planificación, del pre-financiamiento de las acciones. Éstas deben estructurar políticas públicas de Estado, considerando la responsabilidad del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los gobiernos municipales, teniendo cada instancia la responsabilidad de mantener un diagnóstico permanente de la realidad, planificar y elaborar los planes, realizar las conferencias, hacer funcionar los consejos de políticas públicas, en el sentido de que los usuarios, en este caso las familias brasileñas, tengan acceso a la información y al proceso de construcción permanente de las políticas necesarias para satisfacer sus necesidades.

Como se señaló los problemas sociales, las directrices y las prioridades deben respetar la diversidad del país. Las regiones metropolitanas, las comunidades tradicionales, las comunidades indígenas de los quilombos, las comunidades ribereñas, comunidades muy distantes de los grandes centros urbanos y que demandan servicios de atención y de protección para todos los miembros de las familias. Por eso, se ha trabajado con esas directrices con el propósito de superar los programas puntuales, fragmentados y construir sistemas nacionales, sistemas públicos, que lleguen a todos los municipios, que sean continuos y tengan un patrón de calidad, además de indicadores de resultados y metodologías apropiadas para sus usuarios.

El gobierno brasileño decidió que las políticas sociales públicas deben alcanzar la universalización, comprender a todas las familias brasileñas. Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre tiene la responsabilidad de poner en marcha dos grandes sistemas nacionales: el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –sancionado por la legislación nacional el mes pasado— cuyo propósito es que toda la red de servicios de seguridad alimentaria y nutricional tenga una articulación conjunta entre los entes de la federación, planifique sus acciones, las que serán financiadas en forma compartida por las tres esferas de gobierno; donde la población participa por medio de los consejos y de los foros. El segundo es el Sistema Único de Asistencia Social. En Brasil existía desde hace mucho tiempo una red de protección social no gubernamental que coexistía con proyectos públicos bastante desarticulados, que funcionaban de manera asistemática. Para cumplir con la Constitución Federal, se ha dictado la Ley Orgánica de Asistencia Social, ley federal que coloca la asistencia social en el contexto de la seguridad social brasileña, junto con la previsión y la salud, implantando un sistema único de asistencia social focalizado en la familia, con una perspectiva regional y territorial.

Así como la salud tiene una unidad básica de salud y las escuelas tienen un centro correspondiente al territorio, se están montando centros de referencia de asistencia social, los CRAS, que ya suman 2.400 unidades. Se trata de unidades estatales en las cuales el gobierno se encarga de financiar la contratación de psicólogos, asistentes sociales, educadores que atienden a las familias pobres, familias que viven en ese territorio y que tienen diversas necesidades. Cada centro de referencia atiende 5000 familias y se contempla crear las condiciones para ampliar la atención; son innumerables centros, de acuerdo con el tamaño del municipio.

En el Sistema Único de Asistencia Social se optó por focalizar su accionar en la familia. La familia es considerada en el sentido más amplio del término, es decir, superando la idea de familia nuclear tradicional. Esto es, teniendo presente las relaciones entre sus miembros, los vínculos familiares, los lazos de convivencia que encontramos en cada territorio, dado que estos son diferentes cuando se trata de las comunidades indígenas, de familias extensas, del creciente número de familias que tienen a la mujer como jefa del hogar.

Con el Sistema Único de Asistencia Social – que articula el Sistema Único de Salud, el Sistema Nacional de Educación, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a la cultura y al deporte—, se está construyendo una red interdisciplinaria, de modo que las familias sean fácilmente informadas que en cada localidad, en cada municipio, en cada territorio existe un sistema de protección social, este sistema abre la posibilidad de trabajar a partir de las necesidades y no en la perspectiva de los necesitados, superando esa concepción conservadora y muchas veces invasiva para las familias.

El mayor desafío que se enfrenta en la actualidad es llegar a todas las familias brasileñas. Se ha avanzado mucho en el programa de transferencia de ingresos, la Bolsa Familia llega a 11.006.000 familias, en todos los municipios brasileños. Esta cobertura ha significado garantizar el acceso a la alimentación, la permanencia de los niños en la escuela, el acceso de las familias al Sistema Público de Salud, al seguimiento de los programas. Se cuenta con una instancia de control social al programa Bolsa Familia en cada municipio; se ha logrado un impacto económico en los municipios y, por tanto, se han generado nuevos puestos de trabajo; se cuenta con una red de trabajo-ingreso, de inclusión productiva, de cooperativas populares.

Este es un trabajo bastante articulado con las universidades, principalmente las universidades públicas del país y, también, con las universidades privadas. Pero, sin duda, ampliar la red de protección social, ofreciendo servicios diferenciados a los niños, a los adolescentes, a los jóvenes, a las personas mayores de edad, a las personas con discapacidades, considerando, además, la cuestión de género, de etnia y raza continúa siendo un gran desafío.

Por lo tanto, se trabaja sobre la forma de atención de las diversidades, en la búsqueda del co-financiamiento por parte de las tres instancias de gobierno, lo que ha conducido a cuadruplicar el presupuesto de nuestro Ministerio, pasando a ejecutar de 6 mil a 21 mil millones de reales. Sin embargo, se necesita ampliar la inversión y posibilitar una participación y un co-financiamiento más significativo por parte de los estados y también de los municipios.

Se ha trabajado con la perspectiva interdisciplinaria por medio de gestores municipales de las diversas políticas, los que se reúnen para discutir los temas que son transversales a las políticas públicas en cada municipio, en cada Estado.

Además, se ha debatido intensamente respecto de la formación de los futuros profesionales que actúan no sólo en el ámbito público sino también en el ámbito de las instituciones privadas no gubernamentales. Se ha reflexionado sobre la formación profesional, desde la perspectiva de la psicología, la asistencia social, el derecho, la economía, la pedagogía, en fin, de todos los profesionales que actúan en las comunidades, en todas las instituciones. Esta semana, se acaba de realizar un congreso a propósito de esta perspectiva interdisciplinaria y los desafíos que conlleva la reformulación de los contenidos curriculares en el sentido de la atención y de la protección social de las familias brasileñas.

Finalmente, es preciso indicar la preocupación por el compromiso de los usuarios. Es fundamental que las personas, que las familias sean escuchadas, sean oídas, estén involucradas. Es fundamental que exista la disposición y el compromiso con las múltiples acciones que lleven a las familias a integrarse, a participar, a sentirse pertenecientes a los servicios ofrecidos. El Estado no supone que está haciendo un favor a las comunidades, a las familias, cuando les ofrece un servicio, sino que éste debe ser entendido como una responsabilidad y un derecho de las personas. Trabajar la perspectiva del derecho de la población usuaria ha sido fundamental para superar la idea de que los servicios prestados por el Estado pueden ser de mala calidad, entregados de cualquier forma, como un favor, como un acto de benevolencia. Superar esta cultura es para nosotros un desafío más.

El Estado como un ente responsable para consolidar las políticas sociales como políticas sociales públicas, políticas de Estado, que trasciendan cualquier gobierno, debe ser, sin duda, el principio que oriente todas las iniciativas y las decisiones políticas. Por ello, nuestro interés es poder, cuanto antes, universalizar el acceso de todas las familias brasileñas, en el sentido de su pertenencia a la sociedad, de su inclusión, de su inserción. Además, por cierto, del respeto a las diversidades impuestas por la propia realidad, por las condiciones étnicas, raciales, de género, y por fenómenos que son cada vez más complejos y que deben ser tenidos en cuenta.

B. La coordinación regional de la política social ³

Claudia Serrano ⁴

Agradezco la invitación a este seminario sobre Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, he participado en los dos seminarios anteriores, y me siento parte de un colectivo con el que se ha reflexionado sobre este tema. En la ponencia que presento y a partir del cargo que ocupó, el concepto regional significa territorio nacional y no región América Latina.

Si entendemos la política regional como política que emana del territorio, en ese nivel regional intermedio – que, a veces, es esquivo para pensar la política social, puedo afirmar desde la experiencia, que no existe un enfoque regional pensando en la unidad región chilena. No existe una política que tenga que ver con la descentralización, o con la impronta que pudiera tener la diferencia de cada territorio, respecto a temas específicos, es decir por medio del funcionamiento de las mesas de trabajo, por ejemplo la mesa de la Mujer, la mesa Joven etc.

En lo que respecta al tema familiar, la manera en que lo abordamos sigue siendo una categoría, porque hemos avanzado al concepto de categoría o grupo vulnerable.

Aunque reconozco y comparto los progresos conceptuales y operativos, sigue siendo para la política social muy difícil pensar en la familia, en el sentido de operar con la familia como un

³ Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

⁴ Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Chile.

colectivo de personas distintas que viven en común. Comparto completamente con que ha habido grandes progresos conceptuales –no teóricos– de modo que la política sectorial remite a una perspectiva de la familia. Por ejemplo, cuando el SENAME, renueva sus políticas de protección de derechos, es porque traslada una óptica tradicional de cuidado en un sistema institucionalizado a una óptica que privilegia a las familias, sin negar la posibilidad de que se pueda recurrir al sistema institucionalizado, es decir, la familia importa si se quiere dar una nueva oportunidad a un niño que tiene una conducta irregular e insertarlo en el sistema.

Desde una mirada de la descentralización, las políticas en Chile están muy orientadas al traspaso de competencias desde el Estado central al nivel regional. Este es un compromiso que forma parte del programa de gobierno de la Presidenta y significa que las atribuciones que actualmente son funcionales y sectoriales se traspasen al nivel regional, esto ha ocurrido con las partidas de inversión pública donde existen progresos importantes de descentralización. Ahora bien, descentralizar es extremadamente difícil en un país unitario y centralizado, como es Chile, por lo que es fundamental definir cuáles serían las funciones o atribuciones traspasables a este nivel intermedio (meso) de la política social, puesto que la política social rápidamente tiende a dirigirse al nivel local.

Antes de definir estas funciones traspasables, también es importante destacar que la familia está inserta en una realidad compleja que se caracteriza por la desigualdad, la exclusión y la falta de oportunidades. Las familias tienen demandas y necesidades básicas, necesidades materiales, de bienestar y de oportunidades, pero también de seguridad personal y social y eso es una dimensión nueva que tiene que incluirse dentro de la política social. Esas demandas de existir como colectivo se realizan en un espacio territorial, social y cívico. Dado que las necesidades de la familia son múltiples cuando se trata de políticas de familia, se tiene que responder a esta complejidad, y no sólo a una parte o a uno de los miembros que componen la familia. La familia existe y arma su red de interacción en un territorio determinado y es donde se realiza el intercambio con la política pública, donde puede o no ser concebida como grupo colectivo o segmentada por los miembros que la componen. Por lo tanto, la pregunta que debemos hacernos es ¿la política social que tenemos, responde a estas necesidades de la familia?, es decir, las políticas ¿responden a esa complejidad y heterogeneidad de las familias, en sus necesidades de género y generación?

Me parece que la política social no consigue actuar de cara a la unidad familiar como un todo, no obstante, lo plantea como un contexto relevante y logra trabajar dentro de este nuevo contexto de familia, pero se relaciona de manera segmentada con la mujer, con la infancia, con los jóvenes, con los adultos mayores, y en esas áreas, se tienen logros, por lo menos en el caso chileno, y es posible entregar ciertos programas con más distinciones, pero aún falta articular la política universal con una política más selectiva y focalizada.

Sin embargo, es importante destacar los programas Puente y Oportunidades como aportes que permiten pensar en el tratamiento de la familia. En el caso chileno, el programa Puente se declara como un programa para la familia y opera con la figura de un apoyo familiar. Este apoyo familiar, lo entrega un profesional con competencias psicosociales, que en realidad no necesariamente las tiene o se le ha preparado para ello. Se le asigna una cartera de 50 familias por apoyo, no obstante, tiene una interacción más con la mujer que con la familia como colectivo. Sin embargo, en las conversaciones que se entablan, se producen dos fenómenos muy interesantes, se explicitan las necesidades específicas que tiene la familia, las formas que tienen de exponer sus conflictos y a la vez, se produce una regulación y una capacidad de compromiso que afecta al conjunto de la familia.

Esta situación de modo similar, también ocurre en el Programa Oportunidades, si los niños no asisten a la escuela, o las mujeres no asisten a su plática de salud, se daña el compromiso de las familias con el programa, es decir, como metodología existe una regulación colectiva de compromisos entre el programa y la familia, se instala un diálogo, se establecen compromisos

mutuos y se determinan las consecuencias en caso que se cumplan o no. Esta metodología instala un diálogo nuevo y una respuesta estatal absolutamente potente e innovadora respecto a las familias.

La segunda promesa histórica que no se ha cumplido es la interacción entre política social y el espacio local. Aún en el espacio territorial local, que es el lugar donde habitan las familias y se relacionan la oferta y la demanda social, la política social no logra relacionarse con esta unidad familia, y sin embargo, existe una forma de construir, instalar un menú desde la oferta pública y eso pasa por la recuperación del espacio público como espacio de convivencia, de recreación y de reproducción comunitaria. No solo ocurre porque cuando la familia accede al consultorio se pueda conocer cual es la realidad de sus necesidades y demandas y las potencialidades que tienen la oferta porque eso es ya ocurre en Chile. Lo que se esta buscando es una construcción como grupo donde pueda experimentarse una oportunidad de desarrollo familiar, donde la familia pueda articular sus conflictos, dialogarlos, resolverlos y manejarse con una oportunidad de construir un proyecto y un futuro. Más que la cobertura y el acceso a los servicios públicos, se requiere dar un tratamiento a la familia como grupo, como familias que pertenecen a un espacio local, que con el aporte de las políticas habitacionales formen parte también de un barrio seguro, amable, protegido y habitable, es decir, debe haber un tratamiento de la familia como grupo, y construir simbólicamente la idea de espacio compartido para todos, para que pueda ser efectivamente compartido para todos.

C. Los desafíos de una política pública para las familias

Consuelo Corredor⁵

Esta es una excelente oportunidad para reflexionar en torno de la construcción de una política de familias orientada a ofrecer oportunidades de desarrollo familiar, más que examinar el aporte que los programas puntuales puedan dar a los miembros de las familias. De nada servirá avanzar en otros campos si en las comunidades no se da un auténtico proceso de fortalecimiento de las estructuras y lazos familiares, mediante políticas públicas dirigidas especialmente a conseguir ese objetivo.

Lo importante es contar con una política pública para la familia, que se base en un enfoque de derechos, que reconozca no sólo sus deberes, sino también sus derechos, un enfoque político que resalte estos derechos y sea amparada como una institución fundamental. Esta perspectiva de derechos es la que orienta el Plan de Desarrollo de la Alcaldía Mayor en el período actual (2004-2008), llamado “Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, cuyo énfasis central está en lo social. Es en este contexto que se viene construyendo la política pública por la garantía de los derechos, el reconocimiento de la diversidad y la democracia en las familias.

La Política Pública para las Familias que se viene construyendo en Bogotá, está articulada sobre ejes estratégicos que se desarrollan en sus respectivas líneas de acción. Los ejes son: i. el

⁵ Directora Departamento Administrativo y Bienestar de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia

reconocimiento de la diversidad de las familias, ii. la promoción de la familia como ámbito primordial de socialización humanística y democrática y iii. la creación de condiciones y medios para la realización de los proyectos de vida de las familias. Cada uno de estos tres ejes está relacionado con las dimensiones éticas, sociales, culturales, políticas y ambientales en que transcurre la cotidianidad de la vida familiar.

Las familias son una forma primordial de organización social determinadas históricamente, en donde se construye social y culturalmente la filiación y el afecto. Son ámbitos fundamentales de humanización y socialización; unidades portadoras, creadoras, reproductoras y realizadoras de valores, sujetos colectivos de derechos, con capacidad para transformarse y transformar su entorno y la sociedad de la que hacen parte.

Las familias, como redes sociales, son afectadas por las crisis que les imponen cambios y transformaciones, tanto en su organización como en su dinámica y estructura relacional interna, y en sus funciones social, económica y política. Las familias reciben, asimilan, resisten y dan respuesta al impacto de las crisis propias de los contextos y momentos históricos en que se inscriben. Estos cambios y transformaciones dan lugar a una diversidad de formas familiares que no son fácilmente reconocidas por la cultura y las leyes.

Uno de los cambios históricos más relevantes en las sociedades contemporáneas, con profunda incidencia en las dinámicas familiares, son las transformaciones en las relaciones de género y entre generaciones. Las mujeres han luchado y siguen luchando por el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos y por la valoración social de su autonomía, consecuente con su contribución a la sociedad y a las familias, mediante el ingreso que obtienen por el acceso al trabajo asalariado -sin ser relevadas de las responsabilidades en el ámbito familiar-, y a la educación formal, generando para ellas una relativa libertad de acción, pues también se han agudizado factores de discriminación y exclusión. En las familias más pobres la mujer asume predominantemente la crianza, la provisión económica y los oficios del hogar; se han vuelto a incorporar las personas mayores, reasumiendo los abuelos/as papel importante en la crianza de los nietos y nietas y en otras tareas y dinámicas familiares, los/as jóvenes postergan su independencia, las madres adolescentes y los nuevos arreglos de pareja entre jóvenes se ven obligados a convivir en los hogares de origen, producto de la precariedad del trabajo, de los bajos ingresos familiares y del difícil acceso a bienes y servicios.

Los cambios también se expresan en la secuencia de reformas legislativas en varios países del mundo en materia de matrimonio, paternidad y ciudadanía. Estas reformas han estado dirigidas a extender la autonomía personal y los derechos individuales. La crisis del Estado de Bienestar, la hegemonía de la organización social por el mercado y las instituciones económicas que promueven el individualismo y el interés personal, favorecen estas tendencias.

Estas realidades globales se expresan también en Bogotá, en donde se constata la tendencia a contraer matrimonio a edad más tardía, la baja en el índice de natalidad, la generalización en el uso de formas de control de fertilidad, la progresiva presencia de la familia monoparental y nuclear, la emergencia de familias con hijo/a único/a, el aumento en la proporción de personas solteras o que viven solas, la mayor visibilidad de las variadas nupcias y la recomposición familiar múltiple.

Sin embargo y en relación con estas tendencias de cambio, en Bogotá, dos de cada tres familias siguen organizándose de manera nuclear, modalidad predominante conformada por padre, madre e hijos/as. De acuerdo con el Censo Nacional de Población de 2005, el número de personas promedio por hogar se ha venido reduciendo de manera continua en la capital: de 5,2 en 1973, bajó a 3,8 en 1985 y a 3,4 en 2005. No obstante, se abren paso los llamados hogares unipersonales: 13,9%, mientras en el nivel nacional representan 11,5%. Además, datos del Censo 2005 indican que junto con el ajuste en el tamaño de los hogares se registra un paulatino envejecimiento de la población.

Un aspecto que causa gran preocupación y que también tiene consecuencias en materia de políticas sociales, es la persistencia y en algunos casos el incremento de la violencia intrafamiliar. Esta problemática se considera de suma importancia en el proceso de construcción de políticas para las familias. Es necesario que las políticas públicas de familia logren involucrar de manera efectiva una serie de ámbitos importantes, de modo que cada miembro pueda hacer valer sus derechos y le den a la familia en su conjunto oportunidades de desarrollo.

Las violencias al interior de las familias muestran cifras dramáticas: 20% de las mujeres en Bogotá ha sufrido algún tipo de violencia física y 35% violencia verbal. También son comunes las amenazas por parte de sus cónyuges como quitarle los hijos/as 22%, abandonarla 22% y retirar el apoyo económico 18%. La violencia sexual ejercida en privado pone de relieve el ejercicio de relaciones de propiedad en la pareja: la violación es realizada por el cónyuge en 11%, por el ex marido en 12% o por el novio en 13%. El número de denuncias de violencia intrafamiliar, atendidos por las Comisarías de Familia de Bogotá, que comprende maltrato infantil, violencia intrafamiliar y conflicto, pasó de 52.714 en el 2004 a 55.513 en el año 2005; esto significa que hubo un crecimiento del 5,3%.

Se necesitan múltiples redes de apoyo social y estatal para responder a la sobrecarga de funciones que implica mantener y sostener económica y emocionalmente una unidad familiar. En particular, para las mujeres en sus roles de madres, esposas, trabajadoras y tradicionalmente, primeras responsables de la vida doméstica y familiar.

En consecuencia, las familias sienten una mezcla entre dependencia y esperanza frente al Estado y sus instituciones, para apoyarlas, contribuir a mejorar sus capacidades y a mitigar los impactos negativos de los cambios externos y, con ello, las fuerzas disgregadoras que las afectan.

Todos estos cambios junto a las problemáticas ya señaladas, implican una mirada mucho más amplia de las familias, del papel que desempeñan y de las funciones que cumplen. Junto a transformaciones importantes como los avances logrados en equidad de géneros, persisten inequidades y grandes desigualdades en la realidad de los distintos países, particularmente, la precariedad de los trabajos, los bajos ingresos, el difícil acceso a bienes y servicios; esto sumado a problemáticas como el aumento de la violencia doméstica. Sin duda, todo ello tiene implicaciones serias en materia de políticas sociales.

Las familias no solo son un ámbito fundamental de socialización sino también una unidad, y las políticas sociales deben reconocer y dar garantía al cumplimiento de los derechos de cada uno de los miembros que la componen. De modo que, el abordaje efectivo de estos cambios y complejidades, debe partir del reconocimiento del poder de las familias para transformarse y transformar realidades, y de la necesidad de fortalecer sus redes sociales más próximas y de garantizar la provisión de condiciones y medios dispuestos por el Estado.

Sin embargo, la mayoría de las políticas pensadas para las familias siguen centradas en la familia tradicional. Se hace necesaria entonces la pregunta: ¿hasta dónde hay una consistencia entre reconocer la diversidad de familias y las políticas que siguen centradas en la familia tradicional?

En Colombia, justamente en este momento se presenta una polémica sumamente álgida en el Congreso de la República, en torno a un proyecto de Ley que pretende reconocer los derechos patrimoniales y acceso a la seguridad social a las parejas homosexuales. Sin embargo esta iniciativa choca con una gran intolerancia y el rechazo frente a estas modalidades contemporáneas de familia.

El reconocimiento de la heterogeneidad de las familias implica colocar el debate en la formulación y diseño de las políticas, de modo que éstas reconozcan esa diversidad. De igual manera, se debe avanzar en la normatividad para ser consecuentes, pues si se postula que se reconoce y se promueve la diversidad, es indispensable actuar en los distintos ámbitos para hacer de esos enunciados una realidad.

En el caso de Bogotá, la construcción de la política se ha trabajado con distintos grupos focales, grupos de homosexuales, indígenas, grupos afro descendientes, raizales, rom y grupos de otros muchos sectores de la sociedad hasta alcanzar un número de 3.500 participantes. También se ha establecido contacto y efectuado reuniones con organismos tanto nacionales como internacionales, buscando trabajar sobre tres ejes centrales: reconocimiento de la diversidad de las familias, promoción de las familias como ámbito de socialización humanística y democrática, y la creación de condiciones y medios para la realización de proyectos con perspectiva de equidad, de modo que las familias tengan y puedan construir sus propios proyectos de vida.

En materia de política social, y teniendo como centro los ejes mencionados, se requiere además una mirada territorial, para promover y fortalecer la participación de las familias en escenarios públicos definidos y en espacios de participación y concertación concretos. Igualmente es indispensable dejar de mirar a las familias simplemente como una sumatoria de individuos, de modo que se requieren programas transectoriales, integrales, y no solo programas centrados en los miembros de la familia como sujetos aislados. Se necesitan, además, redes sociales de apoyo para las familias.

Es interesante diseñar políticas que se complementen con las acciones de las distintas entidades, entre los sectores públicos y privados; una necesidad urgente, en América Latina, es aprender de las distintas experiencias que se han llevado a cabo, por ejemplo, el caso de Oportunidades en México, Chile solidario, Familias en Acción Colombia o Bolsa Familia en Brasil. Todas estas experiencias pueden ser vistas desde una mirada crítica.

Lo importante es aprender a construir intervenciones sociales que permitan definir estrategias desde las cuales se diseñen políticas intersectoriales e interinstitucionales; políticas que tengan en cuenta las nuevas características de las familias en su diversidad, y en las que se conciba a la familia como una unidad, pues se debe trascender la mirada al individuo y dirigir las políticas al conjunto. Hasta el momento las acciones van dirigidas a los distintos miembros de manera aislada, sin concebir a las familias como un todo.

La Política Pública para las Familias en Bogotá es la oportunidad para reconocer, legitimar y defender los derechos del colectivo primordial de la sociedad, convocando la sinergia entre las demás políticas con el fin de lograr impacto y sostenibilidad. No se trata de sumar políticas, ya sean poblacionales o temáticas, sino de lograr una gestión convocante, transversal e integral.

D. Los nuevos desafíos de la política social en América Latina

*Martín Hopenhayn*⁶

1. Política social y desarrollo social

La política social “consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (Herrera y Castón 2003, citado por Claudia Serrano, 2005, p. 11). En otras palabras, la política social plasma la capacidad de intervención desde el Estado para regular sistemas de transferencias de recursos que no están dados automáticamente (por el mercado o la sociedad), y cuyo objetivo es traducir la disponibilidad social de recursos en mayor bienestar para todos. Desde el punto de vista de su alcance, la política social implica “un conjunto de intervenciones de política e instituciones cuyos objetivos son redistribuir ingresos o activos; promover la igualdad de oportunidades; mantener estándares de vida mínimos en la población; regular las relaciones laborales y proveer seguros contra ciertos riesgos no asegurables en el mercado.” (Galiani, 2004, p.2).

Las políticas sociales buscan básicamente promover el desarrollo social. Esta afirmación nos coloca frente a una primera

⁶ Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

pregunta, a saber: ¿qué entendemos por *desarrollo social*? Sabemos, de una parte, que el concepto cambia en el tiempo y que está sujeto a distintos conceptos del bienestar. A modo de ilustración, quisiera sintetizar algunos hitos propios de los últimos años que muestran énfasis diversos a la hora de definir el desarrollo social.

Un primer eje tiene que ver con las necesidades básicas, en cuyo marco el desarrollo social se evalúa en función del aumento en las capacidades de las personas para satisfacer sus necesidades básicas, pero también de acceso a un sistema de redes que constituyen una forma de “estar” en la comunidad. Esto implica una serie de ámbitos o sentidos de intervención. En primer lugar, destaca la *asistencia y protección social*, sobre la base de asegurar niveles de supervivencia y reproducción humanas de acuerdo a estándares que la sociedad acepta como legítimos y elementales, y que además corresponden con su estadio de desarrollo, y en gran medida se relaciona con proteger frente a riesgos y precariedades. En segundo lugar este eje hace alusión a la formación de capital humano, sobre todo por medio de sistemas educacionales y, en lo básico, por garantías de acceso a la nutrición y la salud. Por último, en términos de acceso a redes importa la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica (Lechner 2002). La política social no es, pues, sólo prestación de servicios, sino que también construye comunidad, en el sentido de que abre un espacio simbólico-político para que las personas se reconozcan parte de un destino colectivo, compartido e intencionado.

Un segundo eje para entender el desarrollo social, más sintonizado con la noción moderna de sujeto, hace referencia a la autonomía y la autodeterminación como valores fundamentales del desarrollo social y en una relación dialéctica entre capacidades y libertades (Sen, 1999). Este enfoque plantea a la política social retos que rebasan largamente sus alcances convencionales, tanto en los contenidos como en la relación que se establece entre oferente y beneficiario (que en este caso cabría más llamar sujeto). Se trata sobre todo de pensar la política social desde la visión humanista de la modernidad, que coloca la autodeterminación y la plena actualización de las potencialidades de las personas como razones últimas del desarrollo social.

Un tercer enfoque ha sido puesto de relieve desde el discurso de los derechos, y plantea que el desarrollo social se asocia a la titularidad efectiva cada vez más amplia de derechos. En este marco el desarrollo social se mide en función de la ciudadanía social, vale decir, de la extensión de titularidad y exigibilidad de derechos sociales. En este entendido, la labor del Estado en la provisión de servicios básicos constituye un desempeño básico de su propia carta de ciudadanía (CEPAL, 2006). Sin embargo, en América Latina y el Caribe esto se ha dado más en la esfera del discurso ético que de la práctica política, pues los derechos sociales no han sido históricamente relacionados con una estructura de deberes y responsabilidades, con debate público sobre el contenido y la definición empírica de estos derechos asociados (por ejemplo, mínimos sociales, garantías de cobertura y calidad o a un debate sobre prioridades y responsabilidades públicas en torno a determinados derechos y determinados estándares).

Los grandes temas de la política social siempre fueron la seguridad social, la educación, el saneamiento básico y los asentamientos más precarios. La sectorialidad en la organización de la política social se construyó sobre la base de este tipo de compartimentación y clasificación de problemas. Sólo en las últimas dos décadas cobran luz otros problemas, entre los que destacan el embarazo adolescente, la violencia e inseguridad urbanas, los problemas de integración de los jóvenes, las exclusiones asociadas a condición de etnicidad, la jefatura de hogar femenina y el empobrecimiento de los hogares liderados por mujeres solas, la infancia abandonada o maltratada, y las exclusiones derivadas de cambios en el empleo. Todo esto suscita cuestionamientos a la división sectorial y plantea problemas transversales que requieren formas más integrales de intervención sobre grupos y comunidades. En relación a políticas de género y de etnia, por ejemplo, hay que pensar también en términos de ciudadanía cultural (o dimensión cultural de la ciudadanía social), donde a los derechos sociales se agregan los derechos de reconocimiento.

En el plano técnico y de la planificación de la gestión social se amplían sistemas, procedimientos, instrumentos y metodologías que refuerzan las políticas y programas sociales en el marco de la “modernización del Estado”. Colaboran a este proceso las nuevas tecnologías informacionales y de las comunicaciones, y la búsqueda de eficiencia en la gestión pública en general. Algunos indicadores de este proceso tienen relación con a) el manejo de la información en línea acerca de beneficios sociales y beneficiarios con sistemas de registro y actualización informatizados; b) el uso de instrumentos y criterios de focalización y selección de destinatarios; c) procedimientos de evaluación ex ante, de procesos y ex post de programas y proyectos; d) la definición más precisa de metas y objetivos de los programas, y e) la instalación de mecanismos para transparentar información y hacerla accesible a usuarios, financiadores e instancias de contraloría social y ciudadana. Así convergen criterios de gestión social con criterios de ciudadanía.

Pero además de los contenidos o logros del desarrollo social, está también el lugar que ocupan los actores sociales en la dinámica misma del desarrollo. Me refiero aquí al tan mentado tema de la participación, y pienso en tres vectores que la componen. El primero es la participación de la personas y de los beneficiarios de las políticas en los procesos de gestión e incluso en los procesos de evaluación de programas y políticas.

El segundo vector corresponde a la participación en el sentido político tradicional, a saber, estar presente en los procesos e instancias deliberativas, tener voz y visibilidad en las pugnas distributivas y en el levantamiento de demandas, y en contratos o pactos fiscales, es decir (pactos que consagran maneras de distribuir recursos para universalizar derechos). Y el tercer vector tiene que ver con las políticas de reconocimiento y con las políticas de identidad, que no sólo significa dar presencia a los grupos tradicionalmente invisibilizados en la política pública, sino además reconocer que sus demandas no son sólo de prestaciones sociales sino también de identidad y de autogobierno. Por lo mismo, trascienden el campo convencional de las políticas sociales (centrado en transferencias y prestaciones) e interpelan a las políticas en el campo jurídico, sobre todo cuando se plantean derechos colectivos, y cuando el autogobierno de un pueblo indígena interpela la soberanía del Estado-Nación sobre el territorio nacional.

2. Las brechas de la desigualdad

Quisiera ahora detenerme en el primer sentido referido de la política social, como conjunto de prestaciones y transferencias orientadas a asegurar las condiciones mínimas de bienestar y la formación del capital humano. Al respecto hay que señalar que en el pensamiento de la CEPAL, el acopio histórico en aportes al tema de políticas sociales se refiere sobre todo a esta dimensión: distribución de activos, igualación de oportunidades productivas, de bienestar y de protección social, reducción de la pobreza y de las brechas de ingresos, y mejoramiento del capital humano. En este marco hay que insistir en que la política social en América Latina enfrenta el problema endémico de las grandes desigualdades sociales. Medida por ingresos es la región más desigual del mundo, y la dinámica de los últimos años muestra países que mejoran un poco y otros que empeoran en su distribución por ingresos.

El problema, además, es que las desigualdades se refuerzan entre sí y generan encadenamientos viciosos. Un primer ejemplo es la educación, donde las condiciones socio-económicas de los hogares son decisivas en los logros educacionales de los niños y jóvenes. Datos para un total de 18 países en la región muestran que alrededor de uno de cada cinco jóvenes de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20% más pobre de los hogares no logró terminar la enseñanza primaria, mientras en el quintil más alto esta incidencia baja a uno de cada 20. En la cohorte de 25 a 29 años de edad, más de la mitad de los jóvenes del primer quintil de ingresos en dicho rango etario no ha completado este nivel de estudios. La situación es mucho más dramática en secundaria, donde sólo el 13,5% del estrato más pobre de este grupo etario alcanza a completar el

ciclo en el conjunto de los países de América Latina, porcentaje que alcanza al 71,3% para el quintil más rico. Por lo tanto, por cada cinco jóvenes del quintil de mayores ingresos que termina la secundaria, sólo uno del quintil más pobre logra culminar este ciclo. Esta relación llega a ser de 13 veces en algunos países de la región.

Tanto más alarmante resultan esos datos cuando se considera que, según estimaciones hechas por CEPAL a mediados de la década pasada, se requerían entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza o no caer en ella, gracias a las tasas de retorno en el mercado laboral. De manera que el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población, sobre todo en los países más pobres, constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Actualmente, sólo alrededor del 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar dicho nivel; en cambio, esa proporción supera el 60% en el caso de padres que cursaron 10 o más años de estudios. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, que tiende a perpetuar las desigualdades en materia de acceso al bienestar.

Todo esto se refleja en que el número de años de educación logrado por los jóvenes marca claramente sus posibilidades laborales. A menor nivel educativo, mayor incidencia de jóvenes ocupados en empleos de baja productividad y mayores niveles de desempleo, lo que implica malas perspectivas de movilidad social a futuro, inestabilidad en el empleo, bajos ingresos y alto nivel de informalidad. Se castiga con más fuerza a las mujeres, cuyos retornos a la educación son menores que en los hombres por la discriminación que se ejerce en el mercado laboral.

Otro aspecto muy fuerte de la desigualdad es de carácter territorial, al comprobar que la incidencia de pobreza y extrema pobreza es sistemáticamente mayor en zonas rurales que en zonas urbanas. Lo mismo ocurre al comparar la situación de grupos étnicos indígenas y afrodescendientes donde, al igual que en el resto de la población rural, la incidencia de la pobreza, extrema pobreza, baja educación y desnutrición infantil es mucho mayor que en el resto de la población. Se da un sistema de reproducción de la desigualdad donde bajos ingresos, bajo nivel educativo, filiación territorial, filiación étnica, maternidad precoz y discriminación por sexo y género se refuerzan entre sí. En este contexto, ser mujer, rural, con bajo nivel educacional y parte de la población indígena o afrodescendiente concentra todas las formas de exclusión y en gran medida condena a la pobreza. Más aún si es madre adolescente, cosa que también ocurre con mayor frecuencia en mujeres con menor nivel educacional.

3. Necesidad de intervenciones sistemáticas

Todos estos componentes van reforzando un patrón sistémico de desigualdad, lo que le plantea un enorme desafío a la política social. Frente a problemas tan sistémicos tienen que plantearse respuestas sistémicas, con intervenciones en múltiples flancos, niveles y dimensiones. ¿Qué significa esto?

Si bien no tenemos aquí el espacio para desarrollarlo, un enfoque sistémico de política para el desarrollo social implica:

1. *Intervenir sobre el modelo productivo a fin de reducir los niveles de heterogeneidad estructural.* (Machinea y Hopenhayn, 2005). Esto significa que las brechas que se dan en el aparato productivo en términos de capital humano, articulación con mercados ampliados, niveles de progreso técnico, acceso a crédito y capacitación, determinan en gran medida la reproducción de brechas sociales y de integración social en general. Por lo mismo es imprescindible un esfuerzo concertado para facilitar mayor acceso a tecnología, crédito y capacitación en sectores de baja productividad, en particular las microempresas tanto rurales como urbanas. Por lo mismo, un enfoque sistémico implica una fuerte

articulación entre política económica y política social. En este marco, la pregunta es cómo intervenir “estructuralmente” para reducir las brechas sociales. Un modelo de desarrollo con un claro sesgo pro-empleo, que atenúe la excesiva volatilidad del crecimiento (pues ésta impacta más negativamente a los más pobres en términos de pérdida de activos en momentos recesivos), que promueva políticas financieras que permitan mayor acceso a crédito en los sectores productivos de menores recursos, y que apunte, en general, a reducir la heterogeneidad estructural, tendrá impactos progresivos en términos de distribución de activos.

2. *Intervenir en la generación de oportunidades para los pobres.* En consonancia con lo anterior, esta intervención se relaciona con la necesidad de reforzar el acceso a activos por parte de los pobres, y de incrementar la generación de empleo, en especial en los sectores intensivos en mano de obra, para lo cual es necesario lograr una tasa de crecimiento económico sostenida, lo que exige políticas económicas adecuadas.
3. *Promover la formación de capital humano y la “nivelación del campo de juego” hacia arriba en dicho capital.* Este propósito se desarrolla principalmente mediante inversiones en educación y salud (y en menor medida, en vivienda), constituye un requisito fundamental para que los individuos tengan una alta probabilidad de insertarse productivamente en el mercado de trabajo y puedan así contribuir al desarrollo de sus países. También se incluye en este pilar la preocupación por el capital social que resulta relevante para grupos tradicionalmente afectados por la pobreza y que se liga a la necesidad de promover la participación, tanto política, como comunitaria y local. (CEPAL-UNESCO, 2005).
4. *Avanzar hacia una nueva arquitectura de protección social* (CEPAL 2006). Ella es importante, por un lado, porque el proceso de “traducción” de mayor capital humano a mayor bienestar es lento e intergeneracional, y por tanto no tienen un efecto inmediato; y por otro lado, porque frecuentemente existen situaciones coyunturales que obstaculizan el pleno aprovechamiento de las oportunidades que se generan por efecto de crisis económicas, desastres naturales o enfermedades catastróficas, lo que requiere contar con niveles de protección adecuados. Se trata, en definitiva, de asegurar ingresos para aquellas personas que en el corto o mediano plazo no pueden obtenerlos autónomamente para que puedan salir de la pobreza o mantenerse fuera de ella, mediante transferencias, seguros de desempleo y programas de emergencia. Implica también el establecimiento de redes que permitan atender a quienes han sido víctimas de desastres naturales o causados por la acción humana.
5. *Mayor articulación entre capacidades y oportunidades, sobre todo en la articulación entre educación y empleo.* Para enfrentar este dilema se requieren intervenciones que faciliten transitar de la educación al mundo del trabajo, sobre todo para el caso de los y las jóvenes cuyos logros educativos e ingresos de hogares de origen los colocan en una situación de desventaja relativa. Una primera intervención, claro está, es mayor igualdad de logros en la educación formal, asegurando mayor continuidad y progresión en los niveles educacionales, y aprendizajes más oportunos, por parte de los educandos que tienden a menores logros y aprendizajes. En el mismo sistema educativo es necesario, también, mejorar la pertinencia de la oferta educativa, para sincronizar la transmisión de destrezas y conocimientos con los cambios en los requerimientos laborales. Claves son las intervenciones de capacitación para el trabajo, el acceso a un primer empleo, y políticas de igualdad de género que no discriminen a las mujeres en este proceso, ya que las mujeres jóvenes padecen de mayores niveles de desempleo y de entrada a empleos de baja productividad que los hombres jóvenes, aun teniendo mayores logros educativos que éstos.

6. *Complementariedad entre políticas pro-equidad y políticas pro-reconocimiento*, vale decir, de promoción de igualdad y reconocimiento de la diferencia. Políticas de identidad, de reparación históricas y de justicia contra toda forma de discriminación, resultan aquí tan importantes como las de transferencias de ingresos o prestaciones sociales (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006). Esto es sobre todo pertinente en el caso de pueblos y poblaciones indígenas y afrodescendientes, mujeres y migrantes. Lo que implica trascender la dicotomía entre derechos de carácter cultural, como la lengua, la identidad o las creencias, las formas colectivas de organización, con los derechos económicos y sociales, como el derecho al trabajo, a una vivienda digna o a la educación. E implica dar mayor espacio a grupos históricamente discriminados en la deliberación política, y plantear políticas de acción afirmativa o de reparación de desventajas acumuladas.

4. Nuevas dinámicas y nuevos sujetos en la política social

Están, por otro lado, los cambios en la familia y en la pirámide de edades, con un envejecimiento acelerado de la población, que plantea desafíos inéditos a las políticas de protección social y de economía del cuidado. Y si consideramos la baja tasa de trabajadores formales en relación al total de la población, resulta claro que no basta un sistema basado en contribuciones a la seguridad social, y se requiere un sistema fuerte de solidaridad y de transferencias que lleguen a las familias que no participan de la seguridad social contributiva. (CEPAL 2006).

En este sentido, la política social tiene distintos ejes cuyo peso dentro del universo la política social es relativo pues está en constante cambio, de acuerdo a los debates respecto del rol del estado, del rol de la sociedad civil, del mercado, del rol de la familia, y cómo se combinan entre sí para producir sinergias, producir impactos distributivos positivos, y ser más eficiente. No está claro dónde, cuándo y en qué medida mercantilizar o des-mercantilizar, estatalizar o des-estatalizar, familiarizar o des-familiarizar, y comunitarizar o des-comunitarizar la política social.

No hay fórmulas claves, pero sí hay elementos que ayudan a dirimir. Uno muy claro es que no se puede familiarizar la política social al costo de recargar el trabajo femenino en la economía del cuidado, sino por el contrario, con objeto de transformar roles por género al interior de la familia y contribuir a un mayor espacio de emancipación femenina respecto de las tareas del hogar. Del mismo modo, comunitarizar tiene sentido para fortalecer el capital social y la participación de la gente, pero en ningún caso debe llevar a renunciar a derechos universales al bienestar (en que el Estado es garante y muchas veces proveedor), ni a mecanismos más “macro” de transferencias solidarias de sectores más solventes a otros más vulnerables. Mercantilizar tiene sentido cuando el aumento en eficiencia, al introducir mecanismos de mercado, permite mejorar la calidad con costos decrecientes; pero es contrario al sentido del desarrollo social si implica la segmentación de la oferta según la capacidad de pago de la demanda.

Además de esta asignación de roles y beneficios entre distintos agentes e instituciones, las políticas sociales deben regirse, independiente de lo anterior, por la aplicación de principios de *universalidad, solidaridad y eficiencia* (ver CEPAL 2000 y 2004).

La *universalidad* implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de su condición de tal, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven. Como tal, dicho principio busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, acordes con lo que permite el desarrollo económico en un momento dado. Esta universalidad genera cohesión social, sentido de pertenencia y, en última instancia, la gobernabilidad indispensable para la construcción de consensos amplios. Esto no implica prescindir de criterios de selectividad o focalización o de instrumentos de mercado, siempre

que el resultado al que se apunta sea precisamente mejorar la cobertura de las prestaciones, vale decir, lograr que la población más carente acceda a los servicios y garantías sociales básicas.

La *solidaridad* implica mecanismos fuertes, regulados y administrados por el Estado, en virtud de los cuales se transfieren recursos, activos y prestaciones desde grupos de altos ingresos a grupos de bajos ingresos, y desde activos a pasivos. Encarna, así, el criterio de apoyo entre grupos sociales y entre generaciones a fin de universalizar la protección y el acceso al bienestar. Supone una participación diferenciada en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. La solidaridad se instrumenta a través de los programas de gasto público y de la tributación que, dentro de los límites de eficiencia, debe apuntar a la progresividad, gravando a los sectores de más capacidad contributiva. Además, la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo.

La *eficiencia* implica la capacidad para optimizar recursos y acciones. No sólo tiene que ver con usar bien los recursos, sino también con optimizar los impactos, aprovechar bien las tecnologías para monitorear políticas y poder ir evaluando sobre la marcha, de modo de corregir y perfeccionar. La eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación de los resultados.

Para concluir, un alcance muy breve respecto de las políticas sociales en relación a la familia (basado en CEPAL, 2005). Es bien sabido que la calidad de vida y el bienestar de las familias se relacionan con la estructura de hogares y familias, así como con la etapa del ciclo de vida familiar en el que se encuentran. Los datos recientes de la región muestran que es en familias extendidas y compuestas, y sobre todo en hogares monoparentales con jefa mujer, donde es mayor la incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza. Por otra parte hay mayor incidencia de pobreza e indigencia en familias con más alta relación de dependencia de inactivos hacia activos, lo que en general implica familias con mayor número de hijos en el hogar. Finalmente, hay que considerar que el cambio en la estructura de edades puede llevar a mayor presencia de adultos mayores de 65 años en el hogar. En el 2002 un quinto de los hogares latinoamericanos contaba con al menos un adulto mayor en el hogar, de preferencia en los hogares sin núcleo conyugal, entre los unipersonales y entre las familias nucleares biparentales sin hijos.

La distribución del trabajo doméstico y del trabajo remunerado en las familias continúa siendo muy desigual entre hombres y mujeres, en perjuicio de estas últimas que se llevan el grueso de la carga. Pero a la vez, aumenta fuertemente la incorporación de la mujer al mercado del trabajo, lo que lleva a muchas mujeres a enfrentar la llamada “doble jornada” laboral. Esta situación también plantea un enorme reto a la política social, a saber, lograr formas de prestación y transferencia que impliquen aligerar la carga femenina en la economía del cuidado, incentivar una distribución más justa de tareas en el hogar entre hombres y mujeres, atender a la población infantil y a los adultos mayores. Claves son las medidas relacionadas con la organización del tiempo de trabajo, con servicios de asistencia en labores domésticas y familiares, y con medidas de asesoramiento y soporte laboral. En esto, la política social debe desplazarse desde una lógica sectorial hacia una centrada en ciclos de vida, y la protección social desde la racionalidad del hombre-proveedor en el trabajo formal a la de la familia en su conjunto como unidad tanto productiva como reproductiva, vale decir, donde se conjuga la economía de la provisión con la del cuidado.

Bibliografía

- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28.3), febrero, Santiago de Chile, documento presentado al XXVIII Período de Sesiones de la CEPAL.
- _____(2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago, LC/G.2247(SES.30/4) documento presentado al XXX Período de Sesiones de la CEPAL.
- _____(2005), *Panorama Social de América Latina 2004*, LC/G.2259-P Santiago de Chile

- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile, documento presentado al XXXI Período de Sesiones de la CEPAL.
- CEPAL-UNESCO (2005), *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Galiani, Sebastián (2004), “Instituciones de las políticas sociales: el rol central de las evaluaciones en su diseño, implementación y monitoreo”, inédito.
- Hopenhayn, Martín, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006), “Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio”, CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 118, Santiago, abril.
- Lechner, Norber (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*”, Colección Escafandra, LOM Ediciones.
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, LC/L.2414-P/E , Serie informes y estudios especiales, N° 14 CEPAL, noviembre.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*. Anchor Books, Random House, Inc. New York.
- Serrano, Claudia (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo No. 70, agosto del 2005.

Comentarios ⁷

María del Carmen Feijoó ⁸

Desde el inicio, ha quedado claro que estamos en un proceso de trabajo del cual esta es la tercera reunión de especialistas en el tema, y por lo tanto, mi comentario tiene que ver con los puntos que se han venido trabajado por los expertos e investigadores sobre este tema y son reacciones a las presentaciones de este panel.

En primer término, quisiera destacar que, pese a que se han realizado avances muy importantes desde la primera reunión a este tercer encuentro de especialistas, no dejo de sentir un poco la sensación de Sísifo que llegaba arriba de la montaña y se le caía la piedra otra vez; porque hay un síndrome Sísifo que vuelve siempre y pone nuevamente como debate central: -qué es la familia como objeto de políticas- y ello me parece muy importante en relación con los avances que hemos logrado.

En el primer Seminario, con enorme evidencia empírica se desarrollaba y consolidaba el discurso de la legitimidad de las transformaciones en la familia, que ya está en la corriente principal del pensamiento de la CEPAL. Ese discurso sin duda ha sido un avance significativo, sin embargo, a la hora de pensar el diseño y los receptores de políticas estamos siempre ante la misma incertidumbre, la definición de abordaje de un colectivo que se diluye cuando llegamos a ese colectivo, porque pocas veces en materia de diseño de políticas, se aborda el colectivo y más bien, se entra por uno de sus integrantes. Con lo cual todo el diseño de políticas en materia de familia tiende a convertirse, pese la racionalidad de su diseño, en políticas para la mujer, aunque se interpele a la familia.

Para la presentación de mis comentarios, voy a proceder comentando la presentación sobre los desafíos de la política social para luego ver los otros tres casos, Brasil, el desarrollo regional en Chile y el caso de Bogotá, a la luz de algunos problemas planteados por *Martín Hopenhayn*.

Me parece muy importante la forma de caracterizar el desarrollo social y la situación regional, de esta desigualdad que se profundiza y que se resiste a ceder; y me parece muy interesante también cuando postula que a una desigualdad y problemas sistémicos hacen faltan respuestas sistémicas. Quisiera contrastar esto con la situación que tenemos en materia de políticas de combate a la pobreza desde la perspectiva de las familias; donde al contrario de lo que *Martín Hopenhayn* nos sugiere, se está más bien en una situación de que, a desigualdades sistémicas y reconocimiento sistemático de diferencias, se plantean diseños de políticas homogéneas.

Y lo que ha sido la realidad en materia de políticas de combate a la pobreza dirigidas a las familias en América Latina, ha sido más bien el ofrecimiento, o la aceptación de fórmulas absolutamente -llave en mano- que tienen implicaciones muy fuertes. Pese a que se colocan en el marco del reconocimiento de las desigualdades sistémicas, las ofertas de políticas se convierten en un problema de demanda, lo que ha sido un problema crónico de la oferta de nuestras políticas públicas. Es decir, cuando se diseñan programas de transferencia de ingresos, el Oportunidades de México, el Plan Familias en Argentina, el Programa de Hambre Cero en Brasil, lo que se hace es una política de transferencia de recursos a un miembro de la familia, por más que la interpelación sea a la familia, que se supone que es la mujer, a la cual se la compromete a que mejore las condiciones de acumulación de capital humano de la familia, como si la culpa de este déficit hubiera sido de la familia, y no un problema de diseño de la oferta de los servicios públicos.

Este es un punto muy fuerte porque no sólo responsabiliza a los que son las víctimas de las carencias, sino que también -coloca pocos "incentivos" alrededor de una necesidad del rediseño de la oferta. Cuando en Argentina, que ha tenido importantes niveles de cobertura de la salud pública, un niño

⁷ Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

⁸ Oficial de enlace, UNPFA – Argentina

de menos de dos años no está vacunado, no es porque la mamá no fue a vacunarle, es porque fue cuatro o cinco veces al centro de atención primaria de la salud y no había vacuna. Entonces, cuando una política de combate a la pobreza, como respuesta estandarizada a desigualdades múltiples, pone este tipo de restricción sobre la persona que la sufre, está haciendo también un mal diagnóstico, y en un sentido, invirtiendo la carga de la prueba; pero esto es lo que tenemos actualmente en América Latina como respuesta única a desigualdades múltiples y sistémicas.

Aún con estas críticas que planteo, no dejo de reconocer que la puesta en marcha de este tipo de programas implica otro desafío, que todavía no se ha tocado en esta mesa, para las políticas que afectan a las familias, y que seguramente se va a tratar en el panel de la gestión de las políticas, que tiene relación con una dificultad absolutamente intrínseca, de que las políticas identifiquen de manera adecuada el grupo familiar al cual se van a orientar. Esto que parece un poco tecnocrático, me parece muy importante porque los mecanismos de selección de familias que se usan para aplicarles esas políticas, con las críticas que acabo de realizar, o aunque tengan un diseño absolutamente perfecto, fallan porque no tenemos sistemas de focalización que capten de manera dinámica las transformaciones que se producen en las familias populares.

Se continúa con mecanismos de selección de familias que son estáticos, aún cuando este es ya el tercer seminario, en el que se plantea que la característica de la composición de la familia de los sectores populares es su dinamismo, más que su consolidación definitiva, y que este dinamismo es el hecho de que en el marco de la pobreza, la propia estructura de la familia es una respuesta a los problemas de la carencia, entonces estas políticas tienen problemas, y otras perfectamente diseñadas tendrían igual ese tipo de dificultades. Por ejemplo, si aplicamos la CASEN o el sistema que en Argentina se llama SIFAM, a un barrio, luego lo censo y lo ranqueo con un programa computacional que me permite hacer un listado de prioridades, más tarde, cuando vuelvo al mismo barrio las cosas son distintas. Y entonces estamos frente a un problema muy complejo que afecta también la percepción que tenemos de los niveles de bienestar de las familias, porque la línea varía por el número de integrantes de la familia.

Frente a esto, encuentro que lo que nos plantean las colegas son tres tipos de respuestas, el modelo de Hambre Cero en Brasil que inspirado en estas políticas de transferencias de ingreso se dirige a satisfacer una necesidad básica como es la alimentaria, y a la vez, me parece que toma ventaja del cambio político y de la voluntad de cambio, para constituir una especie de paraguas omnicompreensivo para colocar bajo ese paraguas un sin número de programas “viejos”, porque responden a una lógica de un Estado de bienestar que fue operando sectorialmente para diversos grupos, y que ahora con la persistencia de las condiciones de empobrecimiento, quedan anacrónicos.

Sería muy interesante poder ir más a fondo y ver que capacidad efectiva tiene este Programa, que en un sentido se convierte en un plan de combate a la pobreza, para integrar todos estos programas, porque como bien ha señalado nuestra colega brasileña, la dificultad de articulación y de constitución de toda esta red de servicios gubernamentales y no gubernamentales requiere de la satisfacción de muchas demandas: pacto federativo, voluntad de los actores a conciliar, de las instituciones a someterse a una planificación estratégica cuando falta autoridad social. Entonces me parece que es muy interesante, porque coloca a la luz la existencia de una dificultad, pero, no quedo totalmente convencida del éxito del emprendimiento, no porque no existan las fuerzas, sino porque es muy difícil.

Me parece que es importante señalar el riesgo de constituir una oferta de satisfactores paralela a la sectorial, pues si no está bien coordinado, se corre el riesgo de duplicar un tipo de oferta que viene sectorizada, una por salud, otra por educación, otra por desarrollo social, pero que es interesante ensayar, pero también es interesante ser conciente de los problemas que se enfrentan.

Por eso la interrogante es, si, frente a la dificultad que se tiene de avanzar en estas políticas de coordinación interinstitucional de las políticas sociales, nos falta a veces un desarrollo discursivo o es que se está poniendo bajo otro rótulo lo mismo que teníamos antes, y lo que nos falta de verdad es todavía una práctica integral de coordinación del sector social.

En países como Brasil, –un país federal– por eso me siento tan cómoda comentando las dificultades de ustedes y un poco más incómoda comentando a *Claudia Serrano* cuando al plantear la dimensión territorial de las políticas, lo hace en el escenario de un país unitario, de un país centralizado en el que a los que venimos de países federales, se nos hace un poco difícil entender el modelo de distribución territorial de las políticas.

Me parece muy interesante en esta vocación por la descentralización que *Claudia Serrano* expresó, reflexionar si los crecientes niveles de descentralización vienen acompañados de crecientes niveles de familización en el siguiente sentido: en una estructura federal, en un ministerio en Brasilia o en el D.F. de México o en Buenos Aires, existen millones de mediaciones institucionales entre los receptores de política, en un proceso de descentralización que lleva en Chile ya muchos años y que ahora se va a acentuar. Me pregunto acerca de la identificación de las instituciones que podrán intermediar la ejecución de estas políticas, y tengo la impresión de que cuando más se descentraliza, solo queda la oferta de las instituciones de la sociedad civil con bajo grado de organización formal y menos Estado; esa es la imagen que tiene una argentina de un proceso como este; de modo que me parece que plantea un desafío muy interesante, ¿qué hay a medida que me acerco al territorio? y ¿qué hay a medida que me acerco al territorio en un contexto en que ciertos movimientos sociales de veinte años atrás, están claramente esfumados?.

Por último el caso de Bogotá, de *Consuelo Corredor* es muy interesante la forma en que plantea los procedimientos con que en Bogotá se trata de pensar las políticas de las familias, porque a diferencia del otro paradigma estandarizado al que yo me refería en primer término, comienza pensando, no en lo que las familias no hicieron, sino en cuales son los derechos de las familias, es decir, en un sentido, comienza con los aspectos blandos del desarrollo social de las familias que con frecuencia se han dejado tanto tiempo de tomar en consideración por el peso enorme que ponen las restricciones de carácter material.

Me refiero a aspectos blandos no porque ello signifique secundarios, sino porque blandos son los que no hemos visto y en este sentido la inclusión de cuestiones como la violencia de género, el reconocimiento y la legitimación de la diferencia, me parece que son elementos muy importantes para tener en cuenta. Pese a que se reconocen estas dimensiones como puntos de partida teóricos y conceptuales se olvidan en el diseño de políticas y me parece muy importantes tenerlos en cuenta, porque corremos el riesgo ahora de que ciertos logros afianzados en materia de democratización de las relaciones familiares, vuelvan atrás cuando se utiliza la familia como una herramienta por la lucha por la equidad social, que puede implicar un retroceso en los reconocimientos de otros niveles de equidad igualmente necesarios, pero plantear los derechos de la familia, sirve para atenuar otras de las características importantes de los problemas de los programas de transferencia de ingresos a las familias.

Finalmente, esta noción de corresponsabilidad que ha dado tantas vueltas, en la cual las familias quedan como co-responsables en el nivel de los efectores públicos de políticas, en una situación que me parece que no da buena cuenta del grado relativo de desarrollo de cada uno de los actores sociales.

III. Panel: La gestión de las políticas que afectan a las familias

A. La coordinación de las políticas sociales

**Juan Carlos Ramírez
María Cristina Peñaloza⁹**

El presente texto explora el tema de la coordinación de políticas públicas, en particular orientado hacia las políticas sociales y económicas.¹⁰ Para ello se realiza una revisión conceptual sobre el tema. El texto está dividido en siete secciones. La primera muestra diferentes acepciones del concepto de coordinación. La segunda realiza una revisión bibliográfica sobre coordinación y políticas públicas. La tercera explora las condiciones de una buena coordinación. La cuarta aborda elementos de contexto en el cual se desarrolla la coordinación de políticas. La quinta explora la forma como se estructura la coordinación en el caso de algunos programas de combate a la pobreza. La sexta presenta un aspecto esencial de la coordinación: las sinergias de acciones y programas y la última sección expone unas reflexiones generales.

1. ¿Qué es coordinación?

La Real Academia de la Lengua Española define coordinación (*Del lat. coordinatĭo, -ōnis*), como la acción y efecto de coordinar. Es

⁹ Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y consultora de CEPAL, respectivamente.

¹⁰ El presente documento es la primera parte de un trabajo en desarrollo. La segunda parte, en proceso de elaboración, aborda algunas experiencias de coordinación en programas públicos en países de América Latina.

coordinación la relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos

esté subordinado al otro. El verbo coordinar (Del lat. *co*, por *cum*, con, y *ordināre*, ordenar), significa disponer cosas metódicamente y concertar medios, esfuerzos para una acción común.

Para María Moliner coordinación es la cualidad de coordinado. Coordinar significa *armonizar. Arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras o al resultado que se pretende*. Sus sinónimos más frecuentemente utilizados son: arreglo, compaginación, disposición, sistematización, concertación, conciliación y conjugación.

Para otros, coordinación es “*un aspecto deseable de la ejecución*” (J. Hudson y L. Hills. University of North Carolina at Greensboro); es la “*combinación ordenada*” (Barnhart Dictionary of Etymology, 1988), o el “*Ajuste armonioso de la acción, como la de los músculos cuando se producen movimientos complejos*” (Webster’s New World Dictionary, 1988).

La coordinación puede hacer la diferencia entre una buena ejecución, y una pobre o mala ejecución (Dictionary of Sports and Exercise, 1991).

De manera que el denominador común en las definiciones anteriores es la relación horizontal que se establece entre iguales como resultado de la acción de coordinar, la concertación sobre los medios y esfuerzos (cómo), la interacción ordenada y el objetivo común.

2. Coordinación, políticas públicas e instituciones

Cuando se debate acerca de políticas económicas o políticas públicas, el ejercicio de la coordinación en el quehacer de las mismas merece especial atención. No son suficientes un discurso teórico, el mejor equipo técnico, o incluso la disponibilidad de mayores recursos financieros a la hora de implementar exitosamente un programa, proyecto, o una política. Es tan sencillo como que la coordinación puede hacer la gran diferencia entre que una decisión funcione o no funcione. Si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, si no hay acuerdos sobre el “qué” y el “cómo”, sin un convencimiento sobre los beneficios esperados, sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el gran riesgo de quedarse en iniciativas. Los elementos enunciados anteriormente, aunque no condicionantes, son decisivos a la hora de la ejecución.

De los diez mensajes emitidos por el BID (Informe del Progreso Económico, 2006) sobre la Política de las Políticas Públicas, tres se relacionan con los conceptos de proceso, coordinación y cooperación como instrumentos para la calidad y éxito de las políticas públicas: i) la calidad de las políticas públicas resulta de la negociación de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público y representativas de un concierto de voluntades (procesos); ii) la coordinación¹¹ es una de las seis características claves de las políticas públicas, que incide en su capacidad para elevar el nivel de bienestar o contribuir al desarrollo de los países; y iii) la capacidad de los participantes para cooperar (concertar y mantener acuerdos) a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

La coordinación presupone la existencia de actores autónomos y protege la autonomía del mismo acto de coordinar (paradoja de la coordinación) (Ghymers, 2005). La afirmación anterior se explica por la creencia errónea de que coordinarse significa perder autonomía individual (nacional o institucional) al creer que ésta se transfiere, mediante el acto de la coordinación, a otro nivel

¹¹ El BID elabora una medición de coordinación y coherencia de las políticas públicas como el promedio de dos componentes: 1) la medida en que las nuevas políticas son coincidentes con políticas existentes y 2) si los distintos encargados de formular políticas que operan en el mismo ámbito de política (o en ámbitos conexos) coordinan su acción de manera efectiva. Construyen un índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor coordinación y coherencia de las políticas públicas.

(centralizado). Con la coordinación no se trata de cambiar las responsabilidades o la toma de decisiones que corresponden a cada instancia que participa en un proceso de coordinación, sino que se trata de sacar provecho de sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales, y contribuir a un mejor entendimiento entre vecinos y socios.¹² La paradoja de la coordinación surge del hecho de que “la coordinación entre individuos mediante reglas comunes, no constituye una reducción de autonomía soberana sino que restituye márgenes de libertad que se hubieran perdido de otra manera”. Coordinación es lo contrario de centralización: sirve para limitar la centralización y defender la soberanía e intereses de los actores individuales durante su interacción (Ghymsers 2005).

La coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades, o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común. Si el cuerpo necesita moverse (objetivo), los músculos, en un proceso automático, se armonizan de forma que se produce el movimiento (unión de voluntades individuales). En el caso de las políticas públicas, la coordinación es una capacidad en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Instituciones, cooperación y eficiencia

Para Douglas North (1998), la importancia de las instituciones radica en que afectan el comportamiento económico al determinar, conjuntamente con la tecnología empleada, los costos de transacción, transformación y producción. La cooperación interinstitucional permite reducir costos de información y generar mayor desempeño económico. North (1989) resalta que el éxito de las instituciones, en un mundo de intercambio impersonal, donde no hay una segunda oportunidad, las partes no se conocen y se manejan los grandes números; esto es, en un mundo donde están dadas todas las condiciones para “traicionar” o “delatar” a la contraparte, se depende de la capacidad de interacción.

A partir de los años 80 muchos gobiernos introdujeron reformas en el sector público, basadas en el enfoque de la Nueva Administración Pública (*New Public Management*, NPM). Como parte de estas reformas, entre otras medidas, muchas corporaciones sectoriales fueron privatizadas (agua, electricidad y telecomunicaciones), se establecieron instituciones reguladoras, se descentralizaron funciones hacia el gobierno municipal, en el sector público se adoptaron mecanismos orientados al mercado (*outsourcing*), y se empiezan a financiar los servicios públicos a través de cobros a los usuarios. El objetivo era buscar la eficiencia en la provisión de servicios, recuperar costos y mejorar la calidad y equidad (Recuadro 1).

¹² Un ejemplo ilustrativo de cómo la coordinación amplía (y no restringe, como pudiera parecer) la libertad individual, esta movilización y el código de tránsito. La aceptación del principio de los semáforos hace que pararse a la luz roja, en vez de ser una reducción de la libertad, conduce a un incremento de la velocidad individual cuando la luz es verde, si se toma en cuenta las condiciones reales del tráfico (congestión).

Recuadro 1
NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aunque no existe aún consenso sobre el origen y significado del concepto "New Public Management" (NPM), ha sido ampliamente utilizado en reformas gubernamentales llevadas a cabo durante las últimas décadas en países de la OCDE y en países en desarrollo. Entre la caracterización realizada del concepto por diferentes autores, cabe mencionar:

Hood (1991) clasifica en dos ramas los componentes del NPM:

1. Iniciativas intra-organizacionales, derivadas del gerencialismo y la teoría del agente/principal.

- Romper con grandes burocracias, desagregando las funciones en agencias separadas
- Reemplazo de 'altas jerarquías' con estructuras organizacionales más planas
- Separación entre fuentes de financiamiento, consumidor y provisión de servicios
- Descentralización de la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público
- Entregar control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas
- Mecanismos de rendición de cuentas orientada hacia los resultados (en vez de una orientación centrada en insumos y en procesos)

2. Iniciativas intra-organizacionales originadas en la Nueva Economía Institucional, con énfasis en el mercado y la competencia como forma de promover la eficiencia en la provisión de los servicios.

- Introducción de mecanismos de mercado y cuasi mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios
- Énfasis en la calidad (énfasis en la demanda más que en la oferta)
- Cambios en las relaciones laborales hacia contratos de tiempo limitado

OCDE (1995) considera NPM como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar elementos acordes a sus necesidades particulares. Entre los elementos de reforma identificados se encuentran:

- Delegar autoridad, dotar de flexibilidad
- Asegurar desempeño, control y rendición de cuentas
- Desarrollar competencias y alternativas
- Proporcionar servicio responsable a los ciudadanos
- Mejorar el manejo de los recursos humanos
- Explotar la tecnología de la información
- Mejorar la calidad de la regulación
- Fortalecer las funciones del gobierno central

Ferlie y otros (1996) plantean que no existe una definición establecida o clara sobre el concepto de NPM, y plantean que existe una controversia sobre lo que es NPM, en qué se ha convertido, y sobre lo que debería ser. En un intento por construir una tipología ideal, identifican cuatro modelos, con base en los problemas que los gobiernos tuvieron que enfrentar a principios de la década de los 80.

1. La eficiencia es lo primero (manejo eficiente los recursos públicos). Para los críticos, refleja una forma inapropiada e importada del modelo de administración del sector privado, que no tiene en cuenta las características propias de la organización del sector público. El modelo (Política Económica Thatcherista) presenta las siguientes características:

- Control financiero, introducción de sistemas de costos e información más elaborados
- Administración general muy fuerte, y por jerarquías, definición de objetivos claros y monitoreo de la ejecución
- Ampliación de auditorías, financieras y profesionales, adopción de métodos transparentes para revisar la ejecución
- Énfasis en la respuesta de los proveedores a los consumidores, mayor rol de los proveedores no públicos
- Desregulación del mercado laboral
- Reducción del poder autorregulador de los cuerpos profesionales
- Menos burocracia y más administración gerencial

2. Reducción y descentralización del aparato público. Ejemplos de reformas:

- Elaboración de cuasi-mercados, distribución de recursos a través del mecanismo de cuasi mercados
- Movimiento de la administración jerárquica hacia la administración por contratos
- Contratación por *outsourcing* de funciones no estratégicas
- Administración por influencia, incremento en el rol de formas de organización de redes, alianzas estratégicas
- Sistema de servicios más flexible y variado

3. "En búsqueda de la excelencia" en la prestación de servicios públicos. Énfasis en la importancia de la cultura organizacional. Destaca el rol de los valores, cultura, ritos e intereses. El modelo tiene dos aproximaciones:

- De abajo a arriba: desarrollo y cultura organizacional, aprendizaje, descentralización y ejecución por resultados.
- De arriba a abajo: cultura del cambio, programas corporativos, administración de recursos humanos estratégica

4. Orientación al servicio público. fusión de ideas de administración del sector público y privado:

- Calidad del servicio, excelencia de los servicios públicos
- Preocupación por las necesidades del usuario (antes que del consumidor)
- Mover el poder a cuerpos locales elegidos antes que a aquellos nombrados
- Tareas y valores de los servicios públicos claramente diferenciados

Peters (1996) plantea que las reformas de tipo gerencial de las últimas décadas se han orientado principalmente al mercado, la participación, la flexibilización del aparato gubernamental y la desregulación.

Fuente: Ferlie, y otros (1996), Nickson (2002), Cabrero (2005).

La introducción de NPM en América Latina fue limitada (Nickson, 2002), debido a factores estructurales del sistema de administración pública como, con pocas excepciones, la ausencia de un sistema genuino de carrera administrativa,¹³ y a que estas iniciativas fueron introducidas de manera poco sistemática. En la práctica, las reformas de estado enfatizaron el diseño de políticas como el equilibrio fiscal, la privatización y la descentralización, y descuidaron los problemas de la implementación. En muchos casos, el NPM se tradujo en nuevas deficiencias en las políticas públicas, como la desarticulación y fragmentación, y la tecnocratización-despolitización (Peters, 1999, y Licha, 2006).

3. Condiciones de una buena coordinación

Surgen otros aspectos condicionantes o propicios a su ejercicio, como el clima de diálogo, la definición de incentivos o castigos, el desarrollo de estrategias de cooperación, y el aprender-haciendo. Adicionalmente, existen aspectos que, cuando no son adecuadamente evaluados, podrían afectar el ejercicio de la coordinación, como son la función política y cambios en el entorno interno y externo.

Diálogo, interacción permanente y clima de confianza (flujo de información)

Entre las condiciones necesarias y propicias bajo las cuales los procesos de coordinación surgen, se desarrollan y se mantienen, se identifica el diálogo entre actores, y la interacción permanente entre los mismos; la combinación de estos factores crea el clima de confianza necesario, sin el cual cualquier proceso de coordinación estaría condenado al fracaso.

Una condición necesaria de la coordinación, aunque insuficiente, es el diálogo y el consenso entre los actores autónomos, que les permita estar de acuerdo en actuar según determinadas reglas o metas (Ghymers, 2005). El contacto personal y la colaboración entre los encargados de la toma de decisiones, el consenso básico y un clima de confianza colectiva, constituyen una salida a los problemas generados por el “dilema del prisionero” (recuadro 2).

Un acuerdo cooperativo (producto de la coordinación entre actores) debería llevar al conjunto de actores a un equilibrio superior. Pero alcanzar ese punto de acuerdo requiere el reconocimiento mutuo del riesgo de no cooperar, o de las ganancias individuales producto de la cooperación. Es difícil medir las ganancias de la coordinación a nivel individual, por cuanto existen asimetrías entre economías, instituciones y percepción sobre el funcionamiento institucional y los objetivos políticos; de ahí que el mayor problema de la coordinación sea el “dilema del prisionero”.

¹³ La ausencia de un equipo permanente de administradores generó, entre otras, las siguientes dificultades: discontinuidad y pérdida de memoria institucional, clientelismo, carencia de ética profesional, débil rendición de cuentas y sistemas de información, e inexistencia de mecanismos eficientes para evaluar el desempeño del sector público.

DILEMA DEL PRISIONERO

El dilema del prisionero es el juego de estrategia mejor conocido en ciencias sociales. Ha sido ampliamente utilizado para mostrar los factores que determinan el balance entre la cooperación y la competitividad en los negocios, la política y en los aspectos sociales. El concepto fue desarrollado por Merrill Flood y Melvin Dresher de la *Rand Corporation*, y más tarde fue formalizado por Albert W. Tucker, matemático de la Universidad de Princeton. En su versión original, la policía arresta dos sospechosos y procede a interrogarlos en cuartos separados. Cada uno de los sospechosos puede confesar, lo que implica delatar al otro, o mantenerse en silencio. No importa lo que el otro sospechoso haga, cada uno puede mejorar su propia situación confesando. Si, por ejemplo, el otro confiesa, entonces lo mejor que pudo hacer el primero, fue confesar también y evitar la gran sentencia que le esperaría por no confesión. Pero si, uno calla, en vez de confesar, entonces el primero, al confesar, se beneficia del trato favorable, al convertirse en testigo del delito cometido. De esta forma, la confesión es la estrategia dominante que cada uno de los sospechosos enfrenta. Pero, el resultado final que obtienen ambos al confesar, es peor que el resultado que obtendrían si ambos guardaran silencio. A esta situación es a la que más frecuentemente se denomina dilema del prisionero, ya que ambos sospechosos se encuentran en la misma situación.

El dilema del prisionero resulta muy intrigante por su aparente aplicación universal a los negocios, la política, la vida diaria, e incluso, provee de gran racionalidad las decisiones de intervención de los gobiernos. El dilema entre los dos sospechosos es de interés limitado, pero, el dilema del prisionero lo que refleja mejor son los aspectos de la coordinación y las ganancias producto de acuerdos cooperativos.

Desde cierto punto de vista, el dilema del prisionero entra en conflicto con la idea de la 'mano invisible' de Adam Smith. Cuando cada persona persigue su interés privado, no se beneficia el interés colectivo (este es el caso cuando cada parte de forma egoísta contrata su propio abogado, y terminan obteniendo los mismos resultados que sin abogado, pero luego de haber pagado el costo de la contratación de los abogados). Pero, desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, usualmente los acuerdos cooperativos entre un grupo no benefician los intereses de la sociedad como un todo, pero sí los intereses de grupo. Un ejemplo son los acuerdos de colusión de las empresas para mantener los precios altos, que no benefician a la sociedad ya que el costo para los consumidores excede las ganancias esperadas en condiciones de competencia perfecta de las firmas.

En algunos contextos, las decisiones de política pública desearán promover una situación como la del dilema del prisionero, mientras que bajo otro contexto, el objetivo será prevenir el dilema. En cualquier caso, lo importante es entender el mecanismo que justifica acuerdos cooperativos o de colusión, antes de promoverlos o atacarlos cuando se buscan intereses de política mayores.

Fuente: The New Palgrave Dictionary of Economics and The Law.

Aun bajo las condiciones del dilema del prisionero (mundo de egoísmo e individualismo y sin autoridad central), la cooperación tiene la posibilidad de surgir si existe una posibilidad futura de diálogo o de interacción de los individuos (Axelrod, 1984). Desde este punto de vista, la cooperación puede surgir desde grupos de individuos que basan la cooperación en condiciones de reciprocidad e interacción entre ellos (Recuadro 3).

Recuadro 3
COOPERACIÓN Y TEORÍA DE JUEGOS

Por medio de una competencia consistente en repeticiones iterativas del dilema del prisionero, Axelrod extrae conclusiones muy interesantes acerca de los beneficios de la cooperación. El objetivo de la competencia, realizada entre programas de computador diseñados para simular juegos repetitivos del dilema del prisionero, era dar respuesta a preguntas como ¿cuándo debe una persona cooperar y cuándo debe ser egoísta en un proceso de interacción permanente con alguien más?, ¿debe un amigo continuar haciendo favores a otro que nunca responde de la misma forma?, ¿debe un negocio proveer eficientemente de servicios a otro que está a punto de quebrar?, ¿qué tanto debe los USA castigar a las URSS por un acto hostil? ¿Qué patrón de comportamiento debe Estados Unidos usar para obtener cooperación de la URSS?

La estrategia de responder con la misma moneda *Tit for Tat*, ganadora de los dos campeonatos realizados, basa su éxito en las siguientes premisas:

- a. No hay una regla de juego absoluta, que sea mejor e independiente del contexto (efecto de la combinación entre amabilidad, represalia, perdón y claridad).
- b. Esta estrategia es estable colectivamente solamente si se da un amplio número de juegos. Si no hay posibilidades futuras de cooperación, esta estrategia no genera confianza y credibilidad entre los actores, por tanto se pierde el incentivo a cooperar. Cualquier estrategia basada en entrar cooperando puede ser colectivamente estable si hay suficiente números de juegos. Principio de reciprocidad.
- c. Para que una estrategia cooperativa sea colectivamente estable debe poder responder inmediatamente a cualquier traición de la contraparte. No hay caso en intentar establecer acuerdos cooperativos cuando hay certeza sobre la falta de voluntad de la contraparte. Traicionar es colectivamente estable cuando hay certeza de la traición de la contraparte.
- d. Las estrategias que pueden romper con la tendencia generalizada de los agentes a no cooperar son aquellas que discriminan al máximo cada agente particular, es decir, aquellas que no generalizan la reacción (respuesta) ante acciones repetitivas de no cooperación.
- e. Una vez se establecieron los acuerdos cooperativos basados en la reciprocidad, estos permanecerán estables, incluso si un grupo de nuevos actores no respeta las reglas establecidas. Este principio demuestra que la cooperación puede surgir incluso en un mundo de no cooperación.
- f. Si una regla es estable a nivel colectivo, también lo es a nivel territorial. La cooperación surge y es sostenible en un mundo con reglas aceptadas colectivamente.

Como conclusión de los resultados conjuntos del duelo de computadores con el dilema del prisionero, y de investigaciones teóricas, Axelrod encuentra cuatro estrategias que parecen funcionar bajo diferentes condiciones, cuando se está ante una situación como la del dilema del prisionero:

- a. No ser envidioso. No todo en la vida conlleva a una suma-cero, como en los juegos de ajedrez, donde la ganancia de una parte se constituye en pérdida de la otra parte.
- b. No ser el primero en traicionar. Es rentable cooperar siempre que la otra parte coopere también.
- c. Responder de la misma forma: cooperando o traicionando. Esta estrategia promueve la discriminación en el sentido de identificar aquellas reglas que llevarán de regreso a acuerdos cooperativos de aquellas que definitivamente no (balance entre castigo y perdón).
- d. No ser muy inteligente. En una estrategia como la del dilema del prisionero, la contraparte puede estar observando el comportamiento del oponente para identificar signos de reciprocidad, para decidir si coopera o no; de esta forma la actitud del oponente podría ser reproducida en su contra. Mucha complejidad en los procesos cooperativos puede conducir al caos

Fuente: Axelrod (1984).

A propósito de estrategias basadas en incentivos que promueven la cooperación (Axelrod, 1984), resultan fundamentales las perspectivas de que se requerirá continuar cooperando en el mediano y largo plazo, lo que permite que la reciprocidad funcione de forma más efectiva y

conveniente, de cambios (incluso pequeños) en la magnitud de los dividendos, y aprender con reciprocidad haciendo a los demás lo que te gustaría que te hicieran a ti.

La coordinación es una acción, un mecanismo o un propósito que se construye, se planea y se define, que no puede ser dejada al azar. Algunas estrategias que facilitan el proceso de coordinación son: mejorar la rendición de cuentas, contar con un sistema de evaluación común y transparente de los involucrados y de sus interacciones, definir reglas y procedimientos objetivos de monitoreo mutuo, reforzar las capacidades tanto de instituciones como de individuos, fortalecer los sistemas presupuestarios e incentivar su utilización, utilizar la retroalimentación en el proceso de discusión de políticas y generar incentivos individuales (Ghymers, 2005, Cooper, 1997).

4. Coordinación, cambios y entornos sociales

Los sistemas de coordinación en las sociedades modernas deberán satisfacer varias exigencias (Messner, citado por Lechner, 1996):

- La división del trabajo y la diferenciación de la sociedad hacen aumentar la necesidad de cooperación y coordinación entre grupos de actores, instituciones y subsectores de la sociedad.
- La complejidad de las problemáticas existentes (por ejemplo: cambio de clima, volatilidad de los mercados financieros) implica una necesidad de definición colectiva de las dimensiones de los problemas y de los desafíos políticos.
- La dimensión temporal de la coordinación social (por ejemplo, el desarrollo de sistemas energéticos o educativos) genera una demanda de perspectivas y visiones de mediano y largo plazo que sirvan de orientación a los actores sociales.
- Las tareas de previsión social para las futuras generaciones y el alcance, por ejemplo, de los desarrollos tecnológicos, generan una necesidad de minimizar riesgos.
- La creciente fragmentación de la sociedad y de los procesos destinados a la solución de problemas societales generan una demanda de internalización frente a los crecientes efectos externos.

Messner (1995, citado por Cocorda, 1999) plantea que, frente a la gran diversificación del sistema social en subsistemas auto-referenciales e interdependientes, estrategias de una coordinación jerarquizada y centralizada, e incluso de mercado, son insuficientes y tendrían posibilidades de éxito limitadas en relación con los objetivos de política definidos. Plantea, en cambio, un nuevo paradigma de la organización de la sociedad: la creación de redes horizontales con participación de actores privados y públicos en reemplazo de las estructuras jerarquizadas de regulación estatal (sociedad de redes). Lechner (1996) rebate este planteamiento con el argumento de que deficiencias en comunicación, integración de subsistemas y actores sociales, complejidad del proceso de formación de políticas, multiplicación de actores que intervienen, existencia de diversos sectores y organizaciones, diversidad de las tareas y diferenciación de funciones e instrumentos estatales hacen extremadamente complejo el proceso de coordinación vía redes, porque las redes acusan un “déficit democrático” por no ser responsables por la rendición de cuentas, (*accountables*), y no aseguran la integración social. La única solución es la deliberación pública, que es el mecanismo necesario para hacer valer el interés general y definir el bien común específico.

La coordinación como función política

La coordinación se torna una función compleja debido a los continuos cambios en el entorno interno y externo de los países (modernización, globalización) y, por tanto, el proceso de planificación, bajo estas nuevas condiciones, dificulta la coexistencia entre objetivos de eficiencia económica, equidad social y democracia política (Garnier, 2000). A partir del reconocimiento de esta complejidad Garnier propone una “coordinación estratégica”, como la construcción de un equilibrio dinámico entre esos objetivos, que “debe ser entendida como una herramienta de planificación, que permita avanzar en la construcción permanente del equilibrio necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política (...) los tres pilares de una adecuada gestión pública.” Por ello, plantea que la coordinación es una función esencialmente política, que requiere la definición de prioridades y responsabilidades, y cuyo ejercicio se desarrolla con la secuencia de estrategia, asignación, ejecución y evaluación.

La coordinación política fue la encargada de articular la coordinación social durante la década de los 70s y 80s, con el modelo planificador (Lechner, 1996). La coordinación política se caracterizaba por ser: i) centralizada, ya que el Estado es el único núcleo rector o vértice de la pirámide societal desde la cual se ordena el conjunto de procesos sociales; ii) jerárquica, porque las decisiones son tomadas y comunicadas por las autoridades políticas o administrativas legítimas; iii) pública, porque la coordinación remite a la ciudadanía y su ejercicio en el ámbito público; y iv) deliberada, porque responde a propósitos y criterios fijados de antemano. Además, el Estado, a través de la coordinación política, articula la vida social y la desarrolla a través de las dimensiones regulación, representación y conducción.¹⁴

Si bien no existen recetas generales para el fortalecimiento institucional en la coordinación y ejecución de políticas públicas, la búsqueda de políticas públicas de excelencia facilita las soluciones que cada país requiere (Lahera, 2005), a través de la articulación de las consideraciones políticas y técnicas. Una política pública de excelencia comprende la definición democrática de los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público, la ejecución de los cursos de acción y de los flujos de información del sector público con la participación de la comunidad y el sector privado, e incluir en la ejecución de las políticas públicas orientaciones y contenidos, instrumentos y mecanismos, definiciones y modificaciones institucionales, y previsión de sus resultados.

Molina y Licha (2005) plantean la coordinación como un proceso mucho más amplio y comprensivo, con las siguientes características: i) político y técnico a la vez, dimensiones inseparables que se constituyen en *modo de gobernanza* para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad; ii) participativo y concertado, porque responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil; iii) horizontal y vertical: al ser los gobiernos centrales decisores y ejecutores de políticas, ejercen una coordinación vertical (intergubernamental) y horizontal (intersectorial); y iv) con diferentes alcances: macro, meso y micro. La coordinación puede tener alcance regional, nacional o local, y responde a diversos niveles de gestión política y técnica. Independientemente de su alcance y nivel, la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión, que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente.

Problemas (reales e imaginarios) de la coordinación en políticas públicas

¹⁴ Según el autor, el estado regula en la medida que ordena, en forma legal, las relaciones entre diferentes procesos y actores, y resuelve conflictos; el Estado “representa” ideas preconcebidas o predominantes sobre orden social, ofrece una imagen simbólica de lo que es unidad de la vida social y hace que los diferentes actores sientan que pertenecen a una misma sociedad, y conduce: en tanto encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto al futuro.

Cooper (1997) define como “crisis de coordinación en la administración pública” la incapacidad global para lograr que las numerosas piezas del proceso político funcionen bien juntas. Identifica tres esferas superpuestas de acción: i) la gerencia dentro de la misma institución gubernamental o coordinación vertical (restricción recursos, presiones de mercado e incertidumbres creadas por cambio político, entre otros aspectos, favorecen la eficiencia simplista – estrategias de acción rápida - en contra de esfuerzos estratégicos de desarrollo lento o constante – largo plazo); ii) la gerencia a través de organizaciones gubernamentales o coordinación horizontal, que ha derivado en una competencia y rivalidad por recursos y apoyo político, en vez de un esfuerzo cooperativo para ejecutar y operar la política pública; y iii) la gerencia fuera del gobierno (con circunstancias como la privatización en la prestación de servicios pero sin delegar la toma de decisiones, y el consecuente reto en términos de la administración de contratos y ONGs compitiendo por recursos públicos e influencia política).

Cocorda (1999) identifica tres problemas determinantes de coordinación y conducción: i) problemas de complejidad, cuando la soberanía del Estado y sus potenciales de acción se ven socavados por las complicadas relaciones causales que se establecen entre los miembros de la sociedad y de la economía, y por las tendencias globalizadoras; ii) problemas de merma de poder, debido a la aparición de sectores particulares influyentes y con gran poder, o grupos de interés que presionan y limitan los márgenes de toma de decisiones del Estado; y iii) problemas de motivación y ejecución como consecuencia de las tendencias de individualismo, fragmentación y ausencia de solidaridad, que desembocan en la disolución del espíritu cívico, al tiempo que disminuye la disposición a obedecer al Estado (desintegración social).

Franco (1999) identifica una serie de problemas a nivel institucional, que han afectado el impacto, la eficiencia y eficacia de las políticas sociales en América Latina: i) inercia, que lleva a repetir rutinariamente actividades y programas sin conocer realmente su efectividad en el cumplimiento de los objetivos planteados; ii) discontinuidad, debida a cambios de gobierno o de dirección ministerial, que buscan dejar su impronta haciendo cosas diferentes, sin permitir la maduración de los programas vigentes, debido a la falta de consenso sobre la política a seguir; y iii) fragmentación institucional, cuando surgen nuevos temas y se crean nuevas instituciones para desarrollarlos; la proliferación de organismos estatales dedicados a lo social conduce a la competencia por recursos y a juegos de suma cero (para que gane uno el otro tiene que perder). Bajo estas circunstancias, no hay posibilidad de coordinación, falta definir las prioridades o no son claras, hay duplicación de funciones, se dilapidan recursos y no se toman decisiones técnicas.

Más allá de estas inquietudes, resulta evidente que ante las dificultades y exigencias propias de la coordinación pública, en los tiempos recientes, en algunos campos, se ha optado por organizaciones institucionales que buscan sustituir la dirección y la coordinación por los mecanismos de mercado que orienten las obligaciones y prácticas de gobernabilidad.¹⁵

Ante las deficiencias que surgen a causa de debilidades y contradicciones propias del ejercicio político y democrático, y de las debilidades institucionales, se crea y se exagera la falacia política (círculo vicioso entre el diseño de la política y fracaso en la ejecución), que concluye que la política ideal será aquella que se diseña para que opere sin necesidad de que la burocracia juegue un papel importante, basada en el mercado, e incentivos y desincentivos (Cooper, 1997).

¹⁵ La coordinación de mercado surge como consecuencia de la decepción generalizada con los resultados de la coordinación política (Lechner 1997), la cual en un inicio tiene éxito como mecanismo de ajuste estructural de los países (latinoamericanos) a nuevas condiciones nacionales o internacionales (globalización), no obstante, fracasa como mecanismo de coordinación social en torno a la racionalidad de mercado, y se establece una complejidad aún más difícil de coordinar desde una instancia central. Para Cocorda (1999), la coordinación de mercado se caracteriza por ser: i) descentralizada, por suponer que la diferenciación de la sociedad lleva a la abolición de cualquier centro, ii) privada, porque esta coordinación no remite a ideas de bien colectivo sino a relaciones entre individuos privados, iii) horizontal, ya que cualquier idea de jerarquía fue debilitada y reemplazada por acuerdos entre iguales y, iv) no intencionada, ya que el mercado lleva a equilibrios espontáneos de intereses, la coordinación es concebida como el resultado no intencionado, automático de la interacción social.

5. Coordinación en la ejecución: los programas de combate a la pobreza

La coordinación de los programas sociales durante las últimas décadas en América Latina no ha seguido un patrón único, y ha estado influenciada por las grandes reformas del Estado, los cambios políticos orientados hacia la democratización y la pluralidad, la redistribución del poder entre el Estado y la sociedad, y por la transformación de la economía mundial.

En esta sección se revisarán algunos de los principales programas de combate a la pobreza puestos en marcha en Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia durante las últimas décadas. Desde la perspectiva de la coordinación, en los programas se especifican: su dimensión (simple o compleja), la participación sectorial, la jerarquía en la coordinación, los niveles de gobierno, la participación de otros actores y la similitud o diversidad de competencias y responsabilidades de los actores (véase cuadro 1)

Así, se identifican como *programas simples* aquellos que son iniciativa del gobierno central, financiados y ejecutados por una institución líder, aunque para su operación se apoyen en otros niveles de gobierno o permitan la participación de actores externos. Ejemplos son los programas “Hambre cero” de Brasil y “Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar” en Colombia. La responsabilidad de estos programas recae sobre una institución líder, el Comité Gestor Interministerial en Brasil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en Colombia. La jerarquía en la coordinación es vertical en ambos casos. En el programa de Brasil, la institución líder se apoya en los estados y municipios para la operación del programa, y obedece a una política de re-centralización de los programas de asistencia social, debido a las dificultades identificadas con programas descentralizados. El ICBF, que cuenta con presencia territorial, se apoya en sus dependencias regionales y en miembros (beneficiarios a su vez) de la comunidad; el programa de Hogares Comunitarios tiene una larga trayectoria, y no obstante que ha sido objeto de fuertes críticas, los resultados de evaluaciones indirectas recientes encuentran impactos positivos en el estado nutricional de los niños beneficiarios.

Como resultado de las reformas de estado introducidas en muchos de los países de América Latina durante las últimas décadas, incluida la descentralización de competencias y recursos, y de la influencia de corrientes como la Nueva Administración Pública (*New Public Management, NPM*), muchos países, han buscado mejorar la eficiencia en el gasto y mayor impacto en grupos poblacionales vulnerables, mediante la descentralización de muchos de los programas de asistencia social.

La mayoría de los programas se clasifican, entonces, en la categoría de *programas complejos* (porque involucran diversos sectores, niveles de gobierno, fuentes de financiación, operadores internos y externos), con un direccionamiento de la política de “*arriba a abajo*”, en el que el centro lidera la política y diseña, define los instrumentos, regula la ejecución, emite normativas si se requieren y, en algunos casos, monitorea y evalúa su ejecución. Estos programas cuentan con una institución líder, responsable de la coordinación y, en algunos casos, también responsable de la ejecución.

Las fuentes de financiación de los programas también varían entre países o programas; en algunos casos provienen 100% del nivel central pero se depende de otros niveles de gobierno (municipios) para su operación (Chile Solidario). El Régimen Subsidiado de Salud en Colombia se financia con recursos de departamentos y municipios, y centrales (como los aportes parafiscales, punto de solidaridad). Comunidad Solidaria en Brasil también presenta un esquema de financiamiento compartido con los entes territoriales. Este tipo de programas, por sus características de coordinación y ejecución, y según el entorno en el cual se desarrollan, pueden crear relaciones de dependencia entre el gobierno central y local, como en los programas de salud, vivienda y medio

ambiente de México, o entre el gobierno y los beneficiarios (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de México), o problemas de superposición de competencias o diversidad de funciones asignadas a un mismo nivel, como en el programa “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” en Argentina.

Los programas complejos direccionados de “*abajo a arriba*” se caracterizan por las iniciativas de política que surgen de los niveles locales y tienen instancia de coordinación intergubernamental, como por ejemplo el Sistema de Asistencia Médica Comunitaria en Argentina y los programas de empleo, municipio saludable y escuelas de calidad en México.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA Y LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

	Dimensión del programa o política			Sector	Jerarquía en la coordinación			Niveles gobierno		Otros actores	Competencias y responsabilidades	
	Simple	Compleja			Vertical	Horizontal	Multinivel o transversal	Uno	Varios		Similares	Diversas
		"Arriba a Abajo"	"Abajo a Arriba"									
Coordinación de políticas públicas												
Programa Hambre Cero, Brasil	Recentraliza los programas asistencia social			Varios	Comité Gestor Interministerial (instancia de coordinación)				Estados y municipios actúan como operadores	No	x	
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados Argentina		El centro diseña, formula, regula y emite normativas		Varios	Mintrabajo = instancia coordinadora				x	Si		Diversas y Superpuestas
Oportunidades – México		Modelo coordinación vertical		Varios	X				En la ejecución	Si	x	
Municipios saludables, México		Por primera vez la federación transfiere recursos a los municipios		Involucra a la sociedad civil	X				x	Si	x	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Ramo 33) antiguo PRONASOL, México		Relaciones clientelistas entre autoridad federal y grupos beneficiados		s.i.	X				Municipio tiene margen de maniobra	s.i.	x	
Política de Salud, Vivienda y Medio ambiente en México		Gobiernos local y central se requieren mutuamente		s.i.						s.i.		x
Empleo, municipio saludable, y escuelas de calidad, México			Modelo de programas generados desde lo local	Varios			Instancias de coordinación intergubernamental		La división entre niveles de gobierno se desvanece	Si		

Cuadro 1 (continuación)

	Dimensión del programa o política			Sector	Jerarquía en la coordinación			Niveles gobierno		Otros actores	Competencias y responsabilidades		
	Simple	Compleja			Vertical	Horizontal	Multinivel o transversal	Uno	Varios			Similares	Diversas
		"Arriba a Abajo"	"Abajo a Arriba"										
Coordinación de políticas públicas													
Servicio Único de Salud, Brasil		Modelo descentralizado		Uno	x				x	No	x		
Sistema de asistencia médica comunitaria, Argentina			Intervención de los municipios en salud	Municipio, provincia, organizaciones locales sin fines de lucro			El control sanitario y cierto manejo recursos humanos de la institución		x	Si			
Chile Solidario		Modelo coordinación vertical		Varios ministerios coordinados por MIDEPLAN	x				x	No			
Comunidad Solidaria, Brasil		Modelo descentralizado y participativo		Varios ministerios	x				Financiamiento o compartido	Si	x		
Familias en Acción, Colombia		Modelo descentralizado en la ejecución y financiación		Varios ministerios e instituciones	X				Financiamiento o compartido	Si	x		
Régimen Subsidiado de Salud, Colombia		Modelo descentralizado en la ejecución y financiación		Sector público y privado	X				Financiamiento o compartido	Si	x		
Hogares Comunitarios de Bienestar, Colombia	Modelo centralizado en la ejecución y financiamiento			Uno	X			X		Si	x		
Escuelas de Calidad, México		X		Consejos de Participación en Educación					X	X	x		

Fuente: Elaboración de los autores.

6. Coordinación y sinergias, complementariedad y dependencia

En procesos y dinámicas complementarias, pero no automáticas

En primer lugar, existe una amplia evidencia de sinergias positivas entre actividades públicas en salud, nutrición, saneamiento básico y educación (véase recuadro 4). Estas sinergias de políticas sectoriales tendrán mayor impacto y aprovechamiento cuando son explícitas y, por lo tanto, si hay coordinación, en el tiempo, en el espacio, en la orientación y en contenidos, sus impactos serán mayores, e incluso la actuación e inversión públicas serán más eficaces y eficientes.

Por otra parte, el intercambio de información (ágil, oportuno, pertinente) y de conocimientos entre las partes (sectores, estamentos, niveles), promueven las sinergias positivas, cognitivas, como el aprendizaje, la retroalimentación. Cuando se producen información y conocimientos, y se comparten, se beneficia la coordinación de políticas públicas. La existencia de acuerdos cooperativos que permiten el intercambio de información entre instituciones, sectores y niveles de gobierno, así como entre los sectores público y privado, y entre la sociedad civil y el gobierno son entonces cruciales para mejorar la coordinación y la complementariedad. Muchos tipos de información pueden ser compartidos: experiencias piloto, políticas exitosas o fallidas, desarrollos teóricos y técnicos, buenas prácticas, evaluaciones.

El desarrollo de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación, con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información, comunicación y favorecer el diálogo entre actores claves permite mejorar la pertinencia de las políticas.

En particular el desarrollo de políticas sociales requiere una estrecha colaboración operativa entre diferentes actores y sectores interministeriales, dado el carácter sectorial o transversal que puede presentar. También requieren de articulación y coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen herramientas fundamentales.

Las dependencias de flujo se producen cuando los recursos (subproductos) de una actividad son consumidos (utilizados) por una o más actividades subsecuentes. Un ejemplo es la información proveniente de la clasificación de la población, grupos, categorías o niveles, producto de una actividad de la política (Sistema de Identificación de Beneficiarios); esta información es utilizada para diversas actividades de política (subsidios de salud, subsidios condicionados, programas de protección infantil, nutrición, subsidios de vivienda). En este caso, la interdependencia entre diferentes objetivos de política y actores, resultan complementarios: el diseño del SISBEN, que surgió para algunos programas, ahora se utiliza para otras iniciativas distintas a la original, e incluso empieza a proporcionar información que se utiliza para otros propósitos (estudios sociales, por ejemplo).

Otro ejemplo es el conocimiento y entendimiento de las sinergias intersectoriales que surgen como resultado de la ejecución de una política.

SINERGIAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Se han verificado sinergias entre la capacidad cognitiva, el estado de salud y nutricional, así como entre la educación y los efectos intergeneracionales del estado de salud. (Sachs, 2001).

- Las enfermedades ocurridas en la infancia o en la etapa de gestación pueden producir secuelas a lo largo de la vida de los individuos incluyendo debilidades cognitivas y físicas. A su vez, estas debilidades cognitivas y físicas afectan el nivel de logro educativo de los individuos, y lleva al abandono prematuro de la escuela.
- Enfermedades durante la niñez pueden tener consecuencias biológicas a lo largo de la vida. El debilitamiento o reducción de la capacidad física y cognitiva de un individuo durante la niñez afectará su productividad económica cuando llegue a adulto.
- La desnutrición crónica se genera desde la gestación hasta los 24 meses de edad. Después es poco lo que se puede hacer para mejorar la condición de desnutrición y el daño es irreversible.
- La desnutrición crónica genera pérdidas directas e indirectas de productividad de los individuos (estatura física, desarrollo mental, productivo y cognitivo).
- La desnutrición crónica produce pérdidas en educación debido al bajo potencial cognitivo. El logro educativo de los niños se ve afectado por ausentismo, insuficiente atención en las clases, bajo logro, repetición o incluso la salida de la escuela.
- En el nivel preescolar, los niños desnutridos no desarrollan las capacidades motoras, presentan problemas de visión, y sufren de deficiencias de yodo que inciden en su capacidad de aprendizaje.
- En el nivel escolar la desnutrición se hace manifiesta más frecuentemente con la detección de incapacidades (agudeza visual, auditiva, escoliosis, pies planos, entre otras), que incide en su proceso de aprendizaje.
- Cuando las madres saben leer y escribir se obtienen externalidades positivas sobre el estado de salud, nutrición y recuperación, e incluso incidencia en las tasas de mortalidad de los menores de 5 años.
- Se han identificado al menos tres tipos de efectos inter-generacionales producidos por episodios de enfermedad de adultos dentro de un grupo familiar, al afectar a otros miembros de la familia, en especial los niños. La enfermedad de un adulto dentro de un grupo familiar puede traer como consecuencia: i) la enfermedad e incluso muerte de un niño en aquellos casos en que, debido a la enfermedad del adulto, cae el ingreso familiar al punto que se descuida la atención de los niños; ii) el abandono de la escuela por parte de los niños en la familia dependiente y la inserción temprana de los niños al mercado laboral; y iii) reducción de la transferencia de conocimiento de padres a hijos.
- Inversiones en la construcción y mantenimiento de sistemas de agua y la construcción de letrinas familiares contribuyen a la reducción de episodios de diarrea de niños.
- La promoción de cambios en los hábitos higiénicos de las familias, en particular de las familias rurales, como cocinas mejoradas, vitrinas rústicas, conservadores de alimentos rústicos, letrinas y huertos familiares, entre otras actividades, contribuyen en la reducción de episodios de diarrea y mejora en el estado nutricional de los niños.

Bibliografía

- Axelrod, Robert, (1984), *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, Inc., Publishers, New York.
- Cabrero, Enrique, (2005), *De la Descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. CIDE. México.
- Cabrero, Enrique y José Peña (2006), *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México*. Encuentro Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. INDES – BID. Washington.
- Cocorda, Esteban (1999), *Reforma del Estado y mecanismos de coordinación social. Algunas aproximaciones a su estudio*. Reforma del Estado y Sociedad. Diálogos de la comunicación, Buenos Aires.
- Cooper, Phillip (1997), *Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación*. Reforma y Democracia. Revista ECLAD # 7. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.
- Crowston, Kevin y Charles Osborn (1998), *A Coordination Theory Approach to Process Description and Redesign*. Sloan School of Management. Center for Coordination Science. Massachusetts Institute of Technology. CCS WP #204 SWP #4029.
- Franco, Rolando (1999), *Políticas sociales: reorganización y coordinación*. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago.
- Garnier, Leonardo (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie de Gestión Pública N° 1. ILPES, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4452/P4452.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Ghymsers, Christian (2005), *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*. Naciones Unidas - CEPAL. Santiago de Chile, septiembre.
- Lahera, Eugenio (2005), *Del dicho al hecho: Cómo implementar las políticas?*. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. Santiago, 19-21 de octubre.
- Lechner, Norbert (1996), *Tres formas de coordinación social*. Encuentro, Selecciones para Latinoamérica. No. 73-74. Lima, Perú.
- Licha, Isabel (2006), *Coordinando la política social: ¿Es la concertación una opción?* Encuentro coordinación y política social: desafíos y estrategias. Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES). BID. Washington.
- Molina, Carlos Gerardo, e Isabel Licha (2005), *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. INDES/BID. Washington, julio.
- Nickson, Andrew (2002), *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del "New Public Management"*. Revista del CLAD Reforma y Democracia # 24. Venezuela.
- North, Douglass (1998), *The Role of Institutions in Economic Growth*. Working Paper Series. Institute for International Business. University of Toronto.
- ____ (1989), *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*.
- Peters, Guy (2004), *The Search for Coordination and Coherent in Public Policy: Return to the Center*. Department of Political Science. University of Pittsburgh.
- Restrepo, Dario (1997), *Relaciones Estado – sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*. Reforma y Democracia. Revista ECLAD # 7. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.
- Sachs, Jeffrey (2001), *Macroeconomics and Health. The Commission Report*. OMS.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echevarría y otros (2006), *La Política de las Políticas Públicas*. Informe del Progreso Económico 2006. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Universidad de Harvard, Washington.

B. Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina

Guillermo Sunkel¹⁶

En este texto 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.

1. 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.

¹⁶ Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a) El enfoque sobre regímenes de bienestar

En los años noventa 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 (1999) quien establece una distinción entre tres regímenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador.

Para el autor estos regímenes “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, págs. 207-208). Se diferencian también “en las hipótesis fundamentales sobre las insuficiencias del mercado laboral y de la familia” (Esping-Andersen, 2001, pág. 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 afin 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, en relación con los sistemas familiares de cuidados y protección, la “desfamiliarización” (*de-familialization*) 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, 200, pág. 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”.

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, pág. 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, pág. 203).

El *régimen de bienestar liberal* agrupa a los países anglosajones - EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda 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, pág. 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, pág. 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, pág. 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, 2006).

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

Fuente: 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.¹⁷

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.

¹⁷ Para un mayor desarrollo de estos elementos véase el sugerente cuadro elaborado por Draibe y Riesco, 2006, pp. 44-45.

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, 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, 2004). 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).

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 años ochenta 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.¹⁸

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, 2004). En efecto, se produce un cambio desde un modelo de seguridad social que disponía de un amplio paquete de provisiones 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, 2004). Se sigue que existe un desplazamiento de las provisiones 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 provisiones 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.

c) ¿Hay distintas orientaciones en la política familiar de los regímenes de bienestar en América Latina?

Hasta aquí se ha mencionado el 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 proporciona 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 a las redes sociales de apoyo.

¹⁸ 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.

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 se denominará 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 se denominará 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 se denominará 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.

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

Hasta ahora 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 mediante un modelo de familia nuclear con hombre proveedor/mujer cuidadora. Interesa ahora considerar el momento actual de la política familiar en América Latina se comienza con la pregunta:

a) ¿De qué 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 se distinguen 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, pág. 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 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, pág.98).

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, pág. 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, pág. 327).¹⁹ Por su parte, 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, pág. 9).

En tercer lugar, está la siguiente distinción introducida por 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 antiviolencia 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 dirigidos a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres” (Montaña, 200, pág. 98).

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

¹⁹ 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”.

nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del estado (Goldani, 2005, pág. 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, Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – 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 noventa 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: 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’.

3. Institucionalidad de la política familiar

Como se ha señalado, 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. 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, pág. 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.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2006), “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales No. 119, Santiago.
- _____(2005), “¿Existen políticas innovadoras hacia las familias latinoamericanas?” en *Papeles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, Nueva Época, Año 11, N° 43, México.
- Barrientos, A. (2004), “Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime”, en I.Gough y G. Woods, (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, Inglaterra.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco, (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, CEPAL, Unidad de Desarrollo Social, Serie Estudios y Perspectivas No.55, México.
- Esping-Andersen, Gosta (2001), “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, R. (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Cepal-Siglo XXI editores, México.
- _____(1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, Inglaterra.
- Goldani, Ana María (2005), “Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la ‘realidad’ brasileña y la ‘utopía’” en Arriagada, Irma (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.
- Gough, I. y G. Woods, (eds.) (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, Inglaterra.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005), “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, No.2, Vol.II.
- Montaño, Sonia (2005), “Políticas de familia versus políticas de género?” en Arriagada, Irma (editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago.
- Olavaria, José (2004), “¿Dónde está el nuevo padre? Trabajo doméstico: de la retórica a la práctica?” en Valdés, Ximena y Valdés, Teresa (eds.) *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?*, FLACSO, Santiago.
- Pautassi, Laura (2004), “Legislación previsional y equidad de género en América Latina” en Marco, Flavia (coordinadora) *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, CEPAL-Reino de los Países Bajos, Santiago.
- Rivera, Felipe (2005), “Construcción de la familia en Latinoamérica: un análisis desde las políticas públicas y la norma”, (mimeo).
- Uthoff, Andras (2002), “Mercado del trabajo y sistema de pensiones” en *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago.

C. Diez propuestas para mejorar la institucionalidad pública y las políticas hacia las familias en América Latina

Irma Arriagada²⁰

En esta ponencia se plantean diez propuestas para mejorar la gestión y el financiamiento de las políticas que afectan a las familias sobre la base del diagnóstico de la situación de las familias y de las políticas que se orientan hacia ellas en América Latina (Arriagada y Aranda, 2004, Arriagada, 2005a y 2006). Se parte del supuesto que la institución familiar es central en la provisión de bienestar a las personas y en la generación de las condiciones para llevar a cabo los procesos de reproducción material y de integración y cohesión social.

A. Algunas premisas

En las últimas décadas en la región latinoamericana han cambiado tanto las familias como las políticas públicas y han surgido nuevos problemas en relación con las funciones a cargo de las familias.

1. Cambios de las familias

²⁰ Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

La familia como institución constituye uno de los supuestos básicos sobre los que se asienta la política social (Rico y otros, 2003). Se parte de las siguientes premisas: que la mayoría de las personas viven en familia y derivan su sustento material de los ingresos compartidos por todos sus miembros; que la familia contribuye al mantenimiento de la seguridad social por la vía de las jubilaciones y pensiones y que en la mayoría de ellas uno de sus miembros está permanentemente empleado.

Sin embargo, estas premisas no se sustentan. Las transformaciones de las familias latinoamericanas dan cuenta de la reducción de su tamaño, del debilitamiento del modelo tradicional de familia nuclear conformada por un jefe proveedor, una esposa ama de casa e hijos. Han surgido nuevas estructuras familiares integradas por dos proveedores económicos, con jefatura femenina y aumento de hogares unipersonales. A su vez, la reducción de la tasa de fecundidad global junto con la mantención o aumento de las tasas de fecundidad adolescente, así como la mayor esperanza de vida de la población, plantean nuevas demandas de cuidado de la población infantil y adulta mayor, especialmente en los sectores más pobres.

2. Transformaciones institucionales

En la región latinoamericana las orientaciones y formas de gestión de las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas se han ido transformando en el marco de las transformaciones institucionales de los años noventa. En lo referente a las familias, lentamente en la región latinoamericana se ha instalado un nuevo marco de regulación del derecho interno de la familia que incorpora las directrices internacionales modernas sobre derechos humanos (Acosta, 2005).

Actualmente, al interior de los órdenes constitucionales nacionales, el estatuto de la familia ha sido transformado mediante reformas en los códigos de la familia y en legislaciones sociales particulares. Asimismo, los miembros de la familia comienzan a estar protegidos por legislaciones específicas (mujeres, niños, adultos mayores), orientadas a reducir la violencia doméstica e intrafamiliar. Sin embargo, las políticas abordan escasamente la articulación entre vida familiar y trabajo extradoméstico pese a que este se ha transformado en un problema público de importancia. En general los cambios legislativos recientes en los países latinoamericanos dan cuenta de dos procesos simultáneos: el reconocimiento de la violencia intrafamiliar y del cuidado familiar como problemas públicos y la ampliación de límites de la intervención del Estado en una esfera que tradicionalmente había sido considerada como privada de la familia.

Un análisis de las políticas y programas orientados a las familias pone de manifiesto la ausencia de una concepción integral de la familia y de diagnósticos actualizados de las necesidades de sus integrantes. Tampoco existe una red de servicios que garantice una adecuada protección social. Al contrario, la acción gubernamental suele fragmentarse en acciones dirigidas a grupos poblacionales o en sectores igualmente fraccionados lo que en algunos casos da lugar a acciones dispersas, incluso con sentidos contradictorios, y de bajo impacto social.

3. Nuevo contexto internacional

Los cambios en las políticas y en la situación de las familias tienen lugar en un contexto de incorporación de la región latinoamericana a los procesos de integración económica y a los mercados globales, lo que da lugar a nuevos mapas de fragmentación y exclusiones sociales. Nuevas formas de desprotección se superponen a la incapacidad de las políticas de asegurar la protección de las familias y sus miembros.

De esta forma, las familias enfrentan viejos problemas como la violencia doméstica con nuevas caras y nuevos problemas asociados a los cambios económicos y a las transformaciones culturales. Una de las principales estrategias familiares frente a las dificultades económicas ha sido

incorporar más integrantes al mercado laboral, situación que se manifiesta en la creciente participación económica de las cónyuges; otra ha sido la migración temporal o definitiva, dentro y fuera de la región. Estas situaciones han generado nuevas estructuras familiares a “distancia” que demandan la puesta en marcha de políticas y programas específicos en los países receptores como en los de origen.

B. Principales propuestas

En la región latinoamericana y durante los últimos años se ha ido generando corrientes de pensamientos y consensos políticos sobre la necesidad de propiciar una nueva generación de políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos, las propuestas que se incluyen a continuación corresponden a ese enfoque.

1. Efectuar diagnósticos que den cuenta de las nuevas realidades de las familias en la región latinoamericana

Se propone la realización de diagnósticos que den cuenta de los procesos de construcción histórica y social de las familias, de sus transformaciones, del debilitamiento de la familia tradicional y de la diversidad de situaciones en América Latina y al interior de los países.

Algunos cambios importantes son la modificación de la magnitud de las familias que se encuentran en cada una de las diversas etapas a lo largo del ciclo de vida familiar así como también sus necesidades y aspiraciones también han variado (véase gráfico 1). De esta forma, se observa un crecimiento de las familias nucleares en las etapas de salida de los hijos del hogar y de parejas mayores sin hijos.

Las familias nucleares continúan siendo predominantes, pero en el lapso de 1990 a 2004 su porcentaje se redujo de 63,1% a 61,6% debido principalmente al aumento de los hogares no familiares²¹ y, dentro de ellos, de los hogares unipersonales, que en promedio para la región aumentaron de 6,7% a 9,5% (véase gráfico 2). La mayor proporción de hogares unipersonales se encuentra en las áreas urbanas de Uruguay y del Gran Buenos Aires. El aumento de estos hogares, es decir, de las personas que por opción ya no viven en familia, refleja procesos de individualización propios de la modernidad y es más habitual entre la población joven o adulta mayor con suficientes recursos económicos (Arriagada, 2004). Asimismo, la disminución observada en las familias nucleares biparentales con hijos (de 46% a 42%) se explica en parte por su transformación en familias monoparentales con hijos, en una amplia mayoría de jefatura femenina. Las familias extendidas y las compuestas se reducen levemente en el período. Otros ejes de transformación de la familia están dado por los cambios en el vínculo formal del matrimonio que ha dado paso al aumento de las uniones libres²² y el fenómeno persistente de la violencia intrafamiliar que afecta a las familias latinoamericanas.

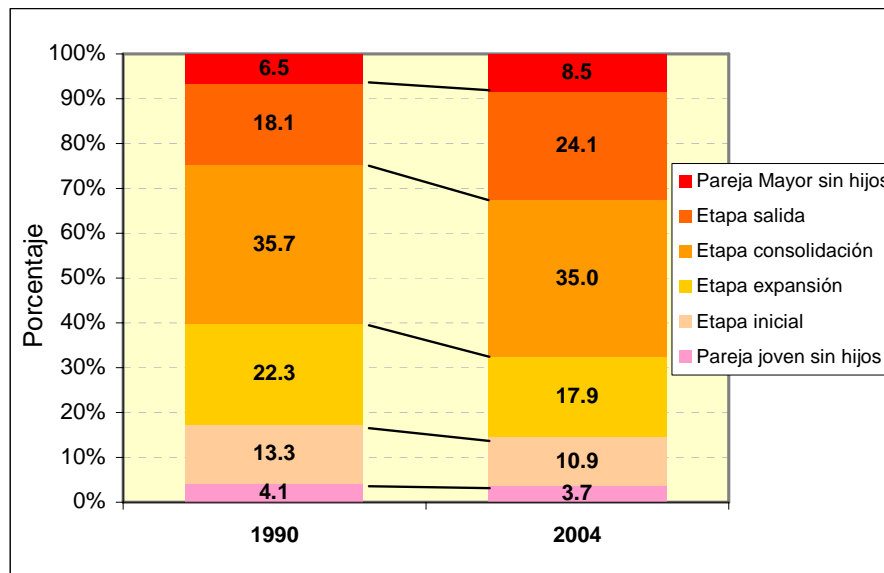
El aumento de hogares con jefatura femenina se acentúa en las áreas urbanas de la región, donde en 2004 representaban un total de 19% de hogares y familias. Un 11,4% de los hogares y un 13,1% de las familias nucleares son monoparentales; de estas últimas un 86,8% son de jefatura femenina y un 13,2% de jefatura masculina. Un 13,1% de las familias nucleares están constituidas por parejas sin hijos y un 5,5% por parejas sin hijos en las que ambos miembros trabajan (véase gráfico 2). El examen de la información de la última década, muestra que en la actualidad el modelo de familia nuclear tradicional (padre proveedor, madre ama de casa e hijos) ya no es el mayoritario en la región latinoamericana, para 18 países en 2004 representaba tan sólo 22% del total de hogares y el 26% del total de familias.

²¹ Para efectos de la medición estadística, se dividió a los hogares no familiares en dos tipos: unipersonales y de personas que viven juntas pero sin núcleo conyugal, es decir, donde no hay relación de pareja o de padres/hijos, aunque puede haber otros lazos familiares.

²² En Chile, entre 2000 y 2005 los matrimonios disminuyeron de 67.397 a sólo 54.724 (datos de los registros administrativos de INE).

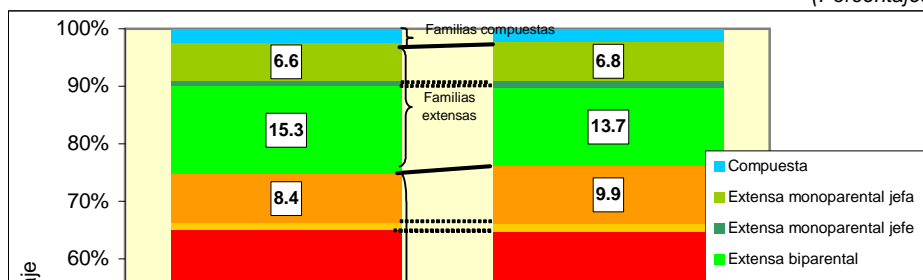
El aumento de la jefatura femenina ha sido paralelo al aumento de la incorporación de la mujer al mercado laboral, más intenso en el período de 1990 y 2004 puesto que una proporción creciente de mujeres se ha incorporado al trabajo remunerado. Sin duda el acceso a recursos económicos que permitan autosustentarse es clave para la constitución de hogares y familias monoparentales. En América Latina, entre 1990 y 2005 la tasa de participación laboral femenina en las zonas urbanas de 18 países aumentó de 45,9% a 58,1 % (CEPAL, 2006b).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CAMBIOS EN LAS ETAPAS DEL CICLO DE VIDA FAMILIAR EN ZONAS URBANAS, 1990-2004
(Porcentajes)



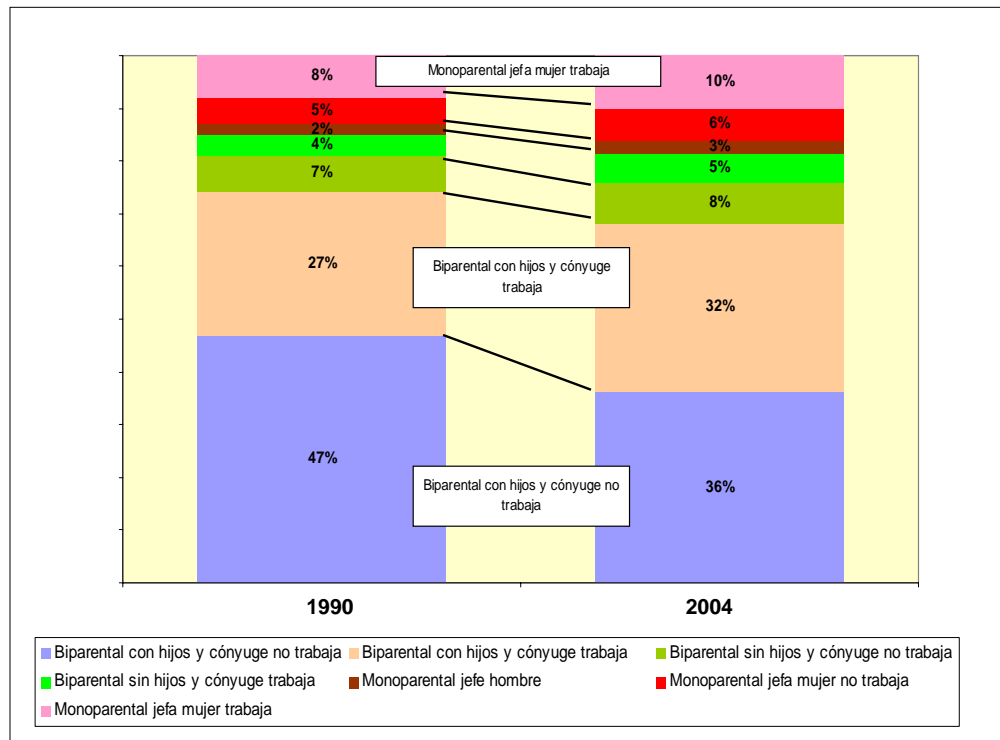
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CAMBIOS DE HOGARES Y FAMILIAS URBANAS 1990-2004
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TIPOS DE FAMILIAS NUCLEARES Y TRABAJO FEMENINO EN ZONAS URBANAS, 1990-2004



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Para avanzar en el conocimiento de estas transformaciones se requiere de una nueva conceptualización de los problemas y de la elaboración de nuevas herramientas metodológicas. Es importante por ejemplo conceptualizar y estudiar la calidad de vida, el uso y distribución del tiempo entre los miembros de la familia, la dinámica de relaciones interfamiliares así como evaluar las

distintas inequidades que estructuran las relaciones familiares: género, edad, procedencia social, etnia.

2. Desarrollar nuevas políticas y programas hacia las familias desde un enfoque de derechos

Desde una perspectiva de derechos, la política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado crea oportunidades y fortalece los instrumentos en términos de la equidad y de integración social.

La política social, debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales asimismo debe asegurar su financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas (Rico de Alonso y Delgado, 2003). Más aún esos derechos debieran ser exigibles; lo cual supone la denuncia y sanción de cualquier manifestación de obstrucción a la realización de estos derechos.

Se propone que en la región las políticas sociales y aquellas orientadas a las familias se rijan por un marco de derechos orientadas a aumentar el bienestar y la inclusión social. Para ello es preciso dirigir las acciones hacia las causas de la pobreza y de la desigualdad y no sólo a sus manifestaciones. Esta tarea requiere, a su vez, la búsqueda de la participación activa de los involucrados instando a un diálogo ciudadano que los considere como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de beneficios y subsidios. En esta demanda se precisa definir y hacer valer sus derechos y necesidades y el tipo y calidad de servicios que requieren, asimismo es preciso combinar estos derechos universales con un enfoque selectivo hacia aquellos grupos en situaciones extremadamente deprivadas.

De manera que se requiere un diseño y ejecución de políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas orientadas a atender los derechos básicos de todos los ciudadanos, lo que implica un pacto social nuevo, donde es fundamental tender puentes y formalizar alianzas estratégicas con las organizaciones sociales involucradas. Desde la perspectiva de las familias, el centro ha de ser la igualdad y la democratización de la vida familiar, lo cual implicará una nueva redistribución del poder, del tiempo y de los recursos, que son las tres grandes redistribuciones subyacentes a cualquier política social (Montaño, 2005). Significa también poner en el debate y legislar sobre los nuevos arreglos familiares con políticas que garanticen los derechos de las personas y eliminen las prácticas discriminatorias.

Asimismo, como ya se indicó, en la región latinoamericana lentamente se ha instalado un nuevo marco de regulación del derecho interno de la familia que incorpora las directrices internacionales modernas sobre derechos humanos. Aun cuando en la mayoría de las legislaciones no se define el concepto de familia (puede ser matrimonio, comunidad de progenitores y descendientes y uniones de hecho) sin embargo, se consagra la igualdad de los cónyuges y de los hijos adoptivos y de los nacidos dentro y fuera del matrimonio (Bareiro, 2006).

En esa línea se destacan los avances en relación con la legislación sobre la violencia doméstica e intrafamiliar aunque para la aplicación de la ley se han detectado varias falencias (Guerrero, 2002): como la falta de preparación de los jueces, de los funcionarios públicos y de policías para aplicar la ley; ausencia de una definición clara del ámbito de las competencias de los tribunales (civiles, penales, familiares); presencia de criterios desiguales para interpretar legislación y por último, carencia de recursos humanos y financieros lo que deriva en que los tribunales están sobre demandados para apoyar legal y psicológicamente a las víctimas y con insuficientes recursos para hacerlo.

3. Aplicar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en las políticas que se orientan hacia las familias

La búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de oportunidades y de calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo (CEPAL, 2000). Para ello, la política social y las políticas orientadas a las familias deben orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

El principio de universalidad implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países. La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. Se sostiene que la eficiencia debe orientar la organización y la gestión de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de solidaridad y universalidad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados.

Desde una perspectiva histórica el gran viraje en el diseño y ejecución de las políticas sociales se produjo durante los años ochenta cuando se aplicó el denominado modelo de “minimalismo” en lo social, con la puesta en marcha— con mayor o menor ortodoxia de un modelo “privatizador” que aplicaba los enunciados del Consenso de Washington. Alrededor de la década de los noventa, un nuevo viraje tiene lugar y se aprecia una mayor valorización del Estado, dado el fracaso en la reducción de la pobreza y el desarrollo. De manera que se empieza a reconocer que el Estado juega un papel importante en la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad y por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Lechner, 1999).

En la actualidad, se asiste a un debate en torno a los modelos de política social que se orientan a diversas dimensiones y objetivos: de igualdad, seguridad (protección frente a los riesgos) y ciudadanía. Así, la nueva generación de políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos, significa una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que requiere y haga exigible esos derechos.

Desde luego, las políticas sociales en marcha contienen diversos enfoques y grados de universalismo y selectividad mediante la focalización y, en la mayoría de los casos, se observa una situación híbrida. Sin embargo su mayor o menor cercanía a uno de los polos es decisiva para el desarrollo de las oportunidades de vida de las personas y para definir el régimen social bajo el que se encuentra.

En ausencia de la capacidad del Estado para proveer los bienes y servicios que demanda la población, la solidaridad familiar —base de la sobrevivencia de personas y familias— se constituye en el recurso único al que pueden acudir las personas, la que está siendo erosionada por las rápidas transformaciones culturales, sociales y económicas. Esta situación demanda una reflexión sobre las políticas orientadas a las familias y un nuevo diseño para el bienestar social.

4. Dotar de una institucionalidad efectiva para la coordinación de las políticas y los programas orientados a las familias

En varios países de la región no existe una institucionalidad gubernamental a cargo de los temas de familia con recursos financieros, humanos y con la autoridad suficiente para enfrentar los problemas

de las familias. Las formas institucionales mantienen su gran diversidad: ministerios de la familia, secretarías, subsecretarías y consejos adscritos a variadas instancias, fundaciones e institutos ligados al gabinete de la primera dama, organismos autónomos hasta la ausencia de una institución responsable (ver cuadro 1 Anexo).

También existen diferencias en cuanto a la concepción de familia entre las entidades gubernamentales encargadas del tema y el resto de la institucionalidad estatal. Se carece de un organismo que vele por la coordinación e integración de los programas de forma transversal en las distintas instancias gubernamentales por lo que se observan descoordinaciones y duplicaciones en los programas que se orientan hacia las familias. Sin embargo, en algunos países se advierte un trabajo en red incipiente, de coordinación de las políticas y programas orientados a las familias que, si bien se plantea beneficioso por el aumento de la cobertura, oportunidad, enriquecimiento y sostenibilidad de las acciones, presenta grandes dificultades para implementarse en la práctica.

Las políticas dirigidas hacia las familias enfrentan diversas dificultades en su diseño. Una traba importante se refiere a la alta sensibilidad valórica de los temas relativos a las familias. Esta situación obstaculiza el primer paso para el diseño de una política pública que es la construcción de un hecho como problema y que se expresa en la ausencia de un examen del funcionamiento real de las familias. Persiste en el imaginario de los decisores y de los que implementan las políticas hacia las familias una imagen ideal de la familia bastante alejada de la familia real (Arriagada, 2006).

Según las autoridades,²³ la pobreza continúa como uno de los principales problemas que enfrentan las familias en la región latinoamericana junto con la violencia intrafamiliar y los procesos de desintegración familiar producto de migraciones y desplazamientos forzosos. También existe preocupación en torno a los cambios demográficos que están afectando a las familias, en particular el envejecimiento poblacional y los problemas relativos al cuidado de las personas en edad avanzada, agravados por su limitado acceso a los servicios básicos.

Esta situación amerita una transformación en la institucionalidad a cargo de la familia, que considere los nuevos problemas de las familias, las nuevas realidades que demandan enfoques integrales e intersectoriales, una institucionalidad con recursos financieros y técnicos para enfrentar esos desafíos.

5. Incorporar el enfoque de género y de capital social en la gestión de los programas orientados a las familias

El enfoque de género

Se ha sostenido que la política social en América Latina, contrariamente a algunas interpretaciones, no es ciega a las diferencias de género sino al contrario trabajaba con concepciones de las necesidades sociales basadas en el género, concepciones que eran familísticas, patriarcales y paternalistas (Molyneux, 2006).

De esta forma, se propone la incorporación de un enfoque de género en las políticas de familia; es decir, definir políticas selectivas y de acción positiva orientadas a mujeres y hombres dentro de esas familias, con miras a elevar la calidad de la vida familiar. En esa línea, se requiere un marco legal que sancione la violencia intrafamiliar y doméstica y ampliar los programas de apoyo a mujeres y niños sujetos de violencia y programas de reeducación para los que ejercen la violencia. Asimismo, deviene un tema clave la redistribución de los recursos, de las tareas domésticas y de cuidado las personas de una manera más equitativa entre los géneros.

Surge como preocupación central la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en las políticas orientadas hacia las familias, es decir, adoptar medidas con el objeto de fomentar una

²³ Basada en las respuestas que las autoridades de las instituciones encargadas de la familia respondieron a la encuesta que CEPAL realizó a principios de 2006 y cuyos resultados se publicaron en el Panorama Social de América Latina 2006.

política activa y explícita de incorporación de la perspectiva de género en las políticas y los programas que se adopten en relación con la familia. En especial, se requiere considerar las desigualdades de hombres y mujeres en el acceso a los recursos, al poder, a las redes, al acceso y cobertura de los servicios sociales y al interior de las familias.

Las transformaciones de las estructuras familiares, el aumento de los hogares con jefas y la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral muestra el cambio de funciones, especialmente de las mujeres al interior de la familia. El mayor aporte económico de las mujeres al hogar no se traduce en un aporte mayor de los varones al trabajo doméstico y de crianza. Asimismo, los nuevos enfoques de algunos programas sociales, como por ejemplo los programas de transferencias condicionadas, tienden a recargar a las mujeres, y en algunos casos, a cristalizar las funciones tradicionalmente femeninas en las familias, sin incorporar las transformaciones en el desempeño de los papeles sociales y económicos de hombres y mujeres.

El enfoque de capital social

Por otra parte, se propone incorporar los enfoques de capital social en políticas y programas sociales, puesto que en el ámbito de la intervención estatal, la promoción del capital social en las estrategias de desarrollo permitirá mayores niveles de participación y protagonismo de las propias personas en la solución de sus problemas. El enfoque de capital social permite avanzar hacia el diseño de mecanismos para transformar a los grupos pobres en actores sociales que tengan mayor acceso y control sobre las decisiones que les atañen.

Desde el punto de vista de la institucionalidad se deben enfrentar cuatro problemas principales cuando se trata de aplicar el enfoque de capital social en programas hacia las familias pobres: a) *Problemas de tiempos*: los tiempos del sector público no se adecuan a aquellos de las relaciones sociales de la población más pobre. b) *Problemas de cultura*: la cultura en muchos programas públicos tiende a la tecnocracia, en dos sentidos: son programas regidos por objetivos cuantitativos y, tienden a ser dominados por profesionales con formación técnica, que no prestan tanta atención al contexto social de la intervención; c) *Problemas de aprendizaje*: todavía existe la tendencia a que estos programas respondan a diseños que no captan las dinámicas locales, y que tampoco presentan mucho interés en fortalecerlas y se ciñan estrictamente al logro de ciertas metas predefinidas; y d) *Problemas de conceptualización*: estos programas tienden a considerar a la pobreza como una situación relacionada con los activos disponibles para diferentes personas, y que se enfrenta mediante estrategias de formación de activos. No se percibe a la pobreza como un problema de las instituciones y las estructuras sociales que rigen la distribución y el control de activos. (Bebbington, 2005). Asimismo mantienen un concepto de familia tradicional que no se adapta a las importantes transformaciones de las familias latinoamericanas.

Pareciera que atacar estos cuatro problemas del sector público puede mejorar notablemente los programas orientados a las familias y, en especial, a las familias pobres.

6. Diseñar políticas de atención para el cuidado de las personas y de conciliación entre familia y trabajo

Desde el Estado se precisa diseñar una política pública de cuidado que cumpla el papel de articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean una infraestructura de servicios de manera de garantizar una solución a la demanda de cuidado de la sociedad. La adecuada regulación para la protección social de las personas dependientes es también una asignatura pendiente en América Latina.²⁴

²⁴ La clasificación de discapacidades de la OMS, contempla, dentro de las limitaciones en la actividad las relacionadas con el cuidado personal (lavarse, cuidado de partes del cuerpo, excreción, vestirse, comer, beber, cuidado de la propia salud...), con la movilidad y el cambio o mantenimiento de las posiciones del cuerpo (posturas corporales básicas, levantarse, sentarse, acostarse...), con la

Desde una perspectiva económica, si se considera que el conjunto del trabajo doméstico que se realiza en las familias en un momento dado es el resultado del ajuste entre oferta y demanda, y que la demanda de trabajo no remunerado parte de cinco categorías sociales principales: los niños, los enfermos, los ancianos, los sobreocupados en la producción para el mercado y los autoconsumidores, es posible indicar que si bien la categoría de niños se está reduciendo, sin embargo, está aumentando la de los enfermos, ancianos y la de los sobreocupados en la producción para el mercado. Tanto los niños como los enfermos y ancianos tienen en común que son insolventes, esto es, no pueden pagar a precios de mercado el trabajo de asistencia que necesitan, por lo que alguien (Estado, familiares, amigos, voluntarios) ha de hacerlo por ellos (Durán, 2006). El costo de la atención de ancianos a medida que aumenta la esperanza de vida es también mayor ya que muchos de ellos no son autovalentes y los costos médicos y de remedios también escalan.

Ningún país latinoamericano contempla el diseño para las políticas de cuidado de los dependientes que incluyan a niños, adultos mayores y discapacitados²⁵. En la mayoría de los casos el cuidado recae sobre la denominada “solidaridad familiar” careciéndose de adecuada cobertura para la atención de las personas dependientes. La diversidad de transiciones sociodemográficas de la región hace aconsejable diversos énfasis en el cuidado de los dependientes: niños (países en transición demográfica plena) adultos mayores (países en transición demográfica avanzada) y discapacitados (países que han pasado por conflictos armados).

La creciente diversificación de las estructuras familiares donde se destaca el aumento de los hogares con jefas y la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral refuerza la consideración de políticas y programas tendientes a articular adecuadamente familia y trabajo como un eje central, bajo un enfoque de equidad de género, de modo de gestionar un acuerdo más equilibrado con respecto a las bases del bienestar: Estado-Mercado-Familia-Comunidad. Se trata de buscar políticas ciudadanas conciliatorias en el marco de los distintos tipos de Estado y de regímenes de bienestar y de evaluar los incentivos a la inserción ocupacional de las mujeres en condiciones de igualdad y los incentivos a su permanencia en actividades de cuidados domésticos, especialmente en sus funciones maternas (Draibe y Riesco, 2006).

En esa línea se inscribe el diseño de políticas estatales y de responsabilidad social de las empresas, propiciando cambios legislativos en la esfera productiva y en la organización laboral. Crear políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, que eliminen las desigualdades de género y de edad y que posibiliten el cumplimiento de las funciones para el bienestar de sus familias. Las dificultades para compatibilizar la vida profesional con la familiar en este nuevo modelo económico globalizado, la ampliación de los años de instrucción y el retardo en el ingreso a la población activa junto con los nuevos esquemas de trabajo transitorios y con horarios extensos, han provocado el retraso en la edad de matrimonio y la disminución de la tasa de natalidad. Para las mujeres más pobres, y particularmente para las jefas de familia se produce una gran sobrecarga de trabajo y se concentra con mayor peso el problema de combinar ambos trabajos. Cabe indicar que esta es una de las múltiples áreas donde se superponen las políticas de género y las de familia.

Estas nuevas políticas y programas deben orientarse en tres direcciones (Arriagada, 2005): a) *organización del tiempo de trabajo* (el horario flexible, el trabajo a tiempo parcial, los empleos compartidos, la semana laboral comprimida, la jornada laboral reducida, contratos por horas anuales, flexibilidad en el lugar de trabajo, teletrabajo o trabajo a distancia, vía internet, cuidando que esta flexibilidad no se transforme en precariedad; b) *organización del tiempo de familia* apoyos

capacidad de desplazarse en el entorno doméstico, con la posibilidad de realizar las actividades del hogar (preparación de comidas, quehaceres de la casa y otras actividades domésticas) y con el funcionamiento mental básico (reconocer personas y objetos, entender y realizar instrucciones y tareas sencillas, etc.).

²⁵ En Chile, Colombia y Cuba existen programas para adultos mayores y programas de apoyo a las familias con niños discapacitados se encuentran en Brasil, Colombia, México y Cuba.

a las necesidades familiares y domésticas como ampliación de la cobertura a los niños en edad preescolar (salas cuna, guarderías), de la seguridad social y asistencia domiciliaria para el cuidado de personas dependientes; medidas de soporte, como permisos parentales cuando nacen o hay hijos enfermos, entre otras medidas destinadas a crear las condiciones para que hombres y mujeres puedan cumplir en forma óptima con sus responsabilidades laborales y familiares o abandono del lugar de trabajo por una emergencia familiar y c) *Ahorro del tiempo de cuidado y apoyo a labores domésticas* Este grupo contempla servicios que implementa o subsidia total o parcialmente el Estado, la empresa y los propios trabajadores como: guarderías y salas cuna dentro o fuera de la empresa; servicios para el cuidado de personas de tercera edad dependientes; plazas reservadas en colegios cercanos u otros servicios domésticos (compras, transporte, restaurante, centros de deportes), entre otros.

7. Articular las políticas sectoriales y transversales orientadas a las familias

Para articular políticas sectoriales y transversales se requiere un enfoque amplio de coordinación social que articule instancias gubernamentales intrasectoriales e intersectoriales con la sociedad civil. Un enfoque de este tipo debe sustentarse en un Estado que fortalezca las nuevas formas de gestión social, que privilegie la construcción de redes interinstitucionales y una nueva cultura organizacional abierta y horizontal. Para el logro de esos objetivos es imprescindible mejorar la calidad de los recursos humanos y generar nuevas formas de interrelación y comunicación entre los distintos ámbitos del aparato estatal, por medio del trabajo en red y del gobierno electrónico.

La ausencia de instancias intersectoriales de coordinación se traduce en riesgos de superposición de políticas sociales con un mismo fin, de un funcionamiento ineficiente e incapaz de contribuir al mejoramiento del bienestar familiar y a disminuir las brechas sociales existentes; así, se generan servicios de baja cobertura y calidad. Por otra parte, la falta de un hilo conductor puede desmotivar el esfuerzo público o privado por generar mayor independencia y dignidad en los beneficiados por las políticas, mientras no exista alguna garantía de recepción y de operatividad de las medidas. Por ello, es esencial examinar las formas de ejecución y operación de las políticas públicas especialmente en tres ámbitos relacionados con la mejora en su implementación: al interior del gobierno, en el aspecto comunicacional-participativo y en el político-legislativo (Lahera, 2005).

Estos aspectos son fundamentales en el caso de las familias, que enfrentan necesidades muy diversas y donde existe una gran diversidad de orientaciones y enfoques respecto de su estructura y funcionamiento, persistiendo en el imaginario de muchos funcionarios una visión de una familia ideal inexistente en la realidad. Además, la sustentabilidad de las políticas orientadas a las familias deben tener un carácter transversal y requieren una adecuada coordinación con los ministerios sociales, específicamente los de educación, empleo, salud y vivienda.

8. Aumentar los recursos destinados a las políticas orientadas hacia las familias

Resulta muy difícil estimar el financiamiento destinado al bienestar familiar debido a que los programas orientados a las familias se encuentran dispersos entre distintos ministerios e instituciones. En la región, sin embargo, existen programas de gran cobertura orientados a las familias en extrema pobreza, principalmente los de transferencias condicionadas de ingresos, cuya coordinación se encuentra en instancias que no corresponden a la institucionalidad a cargo de los temas de familia, habitualmente los Ministerios de Desarrollo Social, de Planificación o

dependientes directamente de la Presidencia de la República (véase cuadro anexo 2). Los programas orientados a las familias adolecen de gran fragilidad financiera y su permanencia está siempre amenazada con los cambios de gobiernos, sobre todo cuando son de distinto signo político.

Entre los principales problemas de financiamiento de las políticas hacia las familias, las autoridades indican sus montos reducidos, la falta de compromiso institucional con los programas y la ausencia de articulación y coordinación entre ellos. Por lo tanto, es preciso aumentar los recursos destinados al gasto social, por medio de una mayor captación de impuestos, con mayor tributación y mejorando la cobertura y eficiencia de las políticas sociales. Sin embargo, el debate sobre la forma de hacerlo, y, en especial, la búsqueda de mecanismos redistributivos enfrenta serios conflictos de intereses.

Más aún, es preciso avanzar con los recursos económicos y sociales necesarios para enfrentar los nuevos riesgos sociales que una economía globalizada plantea a la población en las distintas etapas de su ciclo de vida familiar. Eliminar la evasión tributaria es una condición necesaria para hacer posible una estrategia coherente de desarrollo integral. Junto con esto, es preciso reasignar recursos públicos hacia la inversión social; priorizar asignaciones con carácter distributivo más progresivo, como aquéllas orientadas a la educación primaria y secundaria y hacia las políticas que superen las desigualdades en salud. Se requiere revertir el carácter procíclico que ha tenido el gasto social en la última década, fortaleciendo además la protección de los sectores más vulnerables durante las crisis económicas. Del mismo modo, respecto de la asignación de recursos familiares, se precisan medidas que apunten a la protección y conservación de los activos que los grupos familiares van acumulando, para que no sufran pérdidas en los períodos de crisis familiares (vivienda, herramientas de trabajo, ahorros para emergencias, entre otros).

9. Descentralizar las formas de funcionamiento y gestión de las políticas familiares

La tendencia histórica de América Latina ha sido centralizadora, de allí la gran importancia que se le ha atribuido a la descentralización. Esta se plantea bajo la premisa según la cual jerarquizar y fortalecer la acción pública en el nivel territorial favorecería la eficacia de los programas sociales. También supone aumentar la efectividad política y la referencia cultural de los programas con sus participantes, lo que significa un compromiso mayor de parte de las comunidades involucradas y, entonces, una mayor equidad territorial. Así, se sostiene que la descentralización es una forma de ampliar los espacios de participación democrática, de responder mejor a las necesidades locales, de brindar servicios más equitativos y de vigilar las acciones emprendidas para hacerlas más eficaces.

Todo proceso de descentralización debe ser acompañado de un sistema de seguimiento y evaluación permanentes para corregir o reforzar las estrategias de acuerdo con sus impactos en las condiciones de vida de la población. La puesta en marcha de procesos de descentralización de cierta data en la región permite algunas evaluaciones puntuales de los procesos de descentralización llevados a cabo en algunos países. Estas evaluaciones indican que la descentralización se ve dificultada muy fuertemente cuando se efectúa una distribución de funciones sin una adecuada asignación de recursos para llevarla a cabo. Otros factores son la ausencia de una adecuada fiscalización presupuestaria que deriva en una situación de ineficiencia en la asignación de los recursos; la falta de consideración de las disparidades entre municipios que se refleja en la transferencia similar de recursos, lo que en lugar de mejorar aumenta la desigualdad; la carencia de personal idóneo y capacitado en gestión en el nivel local; la tendencia a generar relaciones de carácter populista o clientelar, sin ampliar la participación efectiva de la sociedad civil; la falta de sistemas de evaluación seguimiento y control que garanticen la calidad de los servicios prestados.

Suele confundirse la descentralización con la desconcentración que consiste en la delegación de funciones en entidades del mismo sector; en otros casos, se señala el exceso de normas que regulan el proceso haciéndolo engorroso y restando autonomía territorial; finalmente la indefinición de competencias, donde todos los niveles tienen responsabilidades superpuestas dificulta el proceso de evaluación de los resultados. Se sugiere evaluar permanentemente la gestión interna de los gobiernos (central y local) en todas las fases de diseño, implementación y evaluación de los programas sociales para sortear estas dificultades.

10. Evaluar las políticas y programas. Aprender de la experiencia

Por último, se propone evaluar sistemáticamente los impactos que las políticas tienen sobre las familias, reconociendo que en su conjunto implican una trama institucional (políticas económicas, sociales, institucionales, de derecho y cambios legislativos) en la que intervienen múltiples actores.

Esta evaluación es imprescindible puesto que permite reorientar las políticas y mejorar los programas en su desempeño, en función de las evaluaciones que se efectúen en las distintas etapas de ejecución.

Se precisa también capacitar y sensibilizar a los prestadores de servicios y funcionarios de programas, respecto a los cambios y a las distintas necesidades de familias que están en diferentes fases y coyunturas. En la evaluación es preciso considerar la distancia que media entre las propuestas conceptuales, los principios orientadores de políticas y los procesos de implementación de las mismas. En este último proceso participan diferentes actores, con intereses diversos y contradictorios, y la dinámica de la puesta en práctica puede conducir a resultados inesperados e indeseados.

Se plantea mejorar la gestión y coordinación de políticas que atañen a las familias, de tal manera de hacerlas más eficaces y convergentes al bienestar de la familia y de sus integrantes. Esto supone superar los tipos de gestión caracterizados por el centralismo, la verticalidad y el autoritarismo.

La capacitación de los funcionarios en los temas de familia parece central toda vez que en muchos casos la falla principal de los programas se produce en la etapa de implementación de los mismos, observándose distorsiones del diseño original, efectos inesperados y en ocasiones opuestos a los buscados originalmente por los programas.

Dada la multiplicidad de factores que están afectando a las familias es por cierto complejo evaluar los efectos específicos de determinadas políticas y programas. Asimismo, dado que los objetivos y resultados planteados pueden variar en el curso del programa es difícil evaluar su cumplimiento. Pese estas dificultades involucradas en la evaluación, ésta es central para el análisis sistemático de determinada política o programa, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. Una cierta dosis de flexibilidad será fundamental para el logro del mejoramiento de la calidad de las políticas sociales.

Finalmente, estas diez propuestas sólo podrán implementarse en la medida que exista la decisión y la voluntad política para llevarlas a cabo, la concertación y los consensos mínimos entre los actores sociales y los recursos técnicos y financieros para realizarlas, puesto que la calidad de las políticas públicas depende en última instancia del funcionamiento eficaz de las instituciones que las ejecutan.

Bibliografía

- Acosta, Gladys (2005), “Cambios legislativos en la formación y disolución de familias: una mirada de contexto” en Arriagada, Irma (ed.) Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma (2006), Cambios de las políticas sociales, políticas de género y familia en FLACSO México Políticas Públicas y Género: Balance y Perspectivas, (en prensa) y en CEPAL, Serie Políticas Sociales N°119, Santiago de Chile.
- _____(2005a), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* CEPAL – UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N° 46, LC./L.2373-P, Santiago, Chile.
- _____(2005b) Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo, en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* CEPAL – UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N° 46, LC/L.2230-P, Santiago, Chile.
- _____(2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina” en Arriagada y Aranda (comps. 2004), Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, CEPAL – UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago, Chile.
- _____(2001), *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, CEPAL, Serie de Políticas sociales N° 57, Santiago de Chile.
- _____(1998), “Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas”, en *Revista de la CEPAL N°65*, agosto Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma y Verónica Aranda (comps. 2004), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL – UNFPA, Serie de Seminarios y Conferencias N° 46, Santiago, Chile.
- Bareiro, Line (2006), “Derechos y repúblicas democráticas con igualdad de género” en Montaña, Sonia y Verónica Aranda (2006) Reformas constitucionales y equidad de género, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 47, marzo, Santiago de Chile.
- Bebbington, Anthony (2005), “Estrategias de vida y estrategias de intervención: capital social y programas de superación de la pobreza”, en Arriagada (ed.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Libro de la CEPAL 86, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28.3), febrero, Santiago de Chile.
- _____(2004), Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe, documento presentado a la 9a.Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, LC/L.2114(CRM.9/3) Santiago de Chile.
- _____(2006a), *Panorama social de América Latina, Edición 2005* LC/G.2288-.P/E Santiago de Chile.
- _____(2006b), *Panorama social de América Latina, Edición 2006* LC/G.2288-.P/E Santiago de Chile
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006), Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea, en Serie Estudios y Perspectivas, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Durán, María Ángeles (2006), El trabajo no remunerado y las familias, texto presentado en el Internacional Workshop Household Satellite Accounts: Gender and Health. Measuring Women’s Unpaid Contribution to Health and Economic Development, CEPAL-OPS Santiago, 5-6 junio de 2006.
- Guerrero, Elizabeth (2002), Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990-2000: Balance de una década, ISIS Internacional y UNIFEM, Santiago de Chile.
- Lahera, Eugenio (2005), “Implementación de las políticas y asesoría presidencial” documento presentado al X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile 18-21 octubre de 2005.
- Lechner, Norbert (1999), “El estado en el contexto de la modernidad” en N. Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.) Reforma del estado y coordinación social Plaza y Valdés Editores, México.
- Montaña, Sonia (2005), ¿Políticas de familia o políticas de género? En Arriagada, Irma (ed.) Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Molyneux, Maxine (2006), Mothers at Service of the New Poverty Agenda: Progresá / Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme, Social Policy and Administration, Vol. 40, agosto 2006.
- Serrano, Claudia (2005), La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 70, LC/L.2364-P/E, agosto.
- Sunkel, Guillermo (2006), El papel de la familia en la protección social en América Latina CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 120, LC/L.2530-P, abril.

Rico de Alonso, Ana, Adriana Delgado y Juan Carlos Alonso (2003), Familias, estado del arte, Bogotá 1990-2000.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA FAMILIA

País	Institución	Año de creación	Rango Institucional	Dependencia jerárquica
Argentina	Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y la Familia	1989	Consejo nacional	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente Presidencia de la República
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	1997	Dependencia del Ministerio de Planificación del Desarrollo	Presidencia de la República
Brasil	Secretaría de Estado de los Derechos Humanos	1997	Secretaría de Estado	Ministerio do Desenvolvimento social e combate a fome
Chile	Fundación de la Familia	1990	Fundación	Presidencia de la República, Área socio-cultural
Colombia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	1968	Instituto	Ministerio de Salud
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	1994	Instituto	Autónomo
Cuba	Federación de Mujeres Cubanas (FMC)	1960	Federación	Comité Nacional
Ecuador	Instituto Nacional de la Niñez y de la Familia (INNFA)		Instituto dirigido por la Primera Dama	Presidencia de la República
El Salvador	Secretaría Nacional de la Familia (SNF)	1989	Secretaría de Estado	Presidencia de la República
Guatemala	Secretaría de la Familia (Fusión de Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) y la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia)	2005	Secretaría de Estado	Presidencia de la República
Honduras	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)	s.i.	Instituto	Autónomo
México ¹	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	1997	Organismo público	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Nicaragua	Ministerio de la Familia (MIFAMILIA)	1998	Ministerio	Presidencia de la República
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	1998/2005	Ministerio	Presidencia de la República
Perú	Dirección General de Familia y Comunidad	1974/1996	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	Presidencia de la República
República Dominicana	Consejo Nacional de Población y Familia	1968	Consejo	Secretaría de de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)
Uruguay ²	Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer	1992	Instituto nacional	Ministerio de Educación
Venezuela	Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (SENIFA)	s.i.	Servicio Autónomo	Ministerio de Salud y Desarrollo Social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por las páginas Web de las respectivas oficinas.

¹ En 2001 la dependencia pasó de la Secretaría de Salud a la Secretaría de Desarrollo Social.

² En Uruguay hasta 2005 el tema de familia estaba ligado al de género en el Instituto de la Familia y de la Mujer dependiente del Ministerio de Educación, con el cambio de gobierno el Instituto pasó a denominarse Instituto de las Mujeres y a depender del Ministerio de Desarrollo Social donde no se contemplan acciones orientadas a las familias.

s.i. = sin información

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ORIENTADOS A LAS FAMILIAS POBRES

País	Programa/ inicio	Agencia ejecutora	Objetivo	Beneficios del programa	Monto del beneficio	Presupuesto anual	Gasto / PIB
Argentina	Familias por la Inclusión Social, 2006	Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales.	Promover el desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, así como evitar la exclusión de familias.	Ingresos mensuales no remunerativos para las madres de las familias beneficiarias. Brinda apoyo escolar; talleres formativos. Contempla adicionalmente, un beneficio económico parcial para reducir las barreras de acceso a la capacitación laboral, formación profesional y término educativo.	El monto del subsidio está en relación directa al número de hijos o menores a cargo y se compone de un mínimo de \$100 pesos argentinos mensuales por un hijo o mujer embarazada, y \$25 pesos por cada hijo adicional; hasta un máximo de 5 hijos y de \$200 pesos argentinos por familia.	US\$1,000 millón para el 2006, de los cuáles US\$300 millones corresponden al aporte del Gobierno argentino	
Brasil	Beca Familia, 199 5-2003	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Incrementar la permanencia en la educación primaria y secundaria y prevenir el trabajo infantil en niños de familias pobres	.Ingresos mensuales a las madres acceso a la alfabetización, seguridad alimentaria y nutricional y la inclusión digital	Proporciona ingresos mensuales per cápita de hasta US\$ 100 a familias que perciben ingresos menores a US\$17 mensuales per cápita. Familias con niños en situación de pobreza moderada: ingresos entre US\$17 y 34 mensuales per cápita.	3,36 billones de reales 2003 6,54 billones de reales 2005	0,28 % del PIB (2003).
Chile	Chile Solidario	Ministerio de Planificación 2002	Otorgar apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica.		US\$ 200 millones (2003-2007) Aporte externo el 100%, Banco Mundial P078088.		0,10% del PIB, 2004.
Colombia	Familias en Acción, 2001	Departamento administrativo, Presidencia de la República (DAPR)		Subsidio nutricional a familias con hijos menores de 7 años. Subsidio escolar para familias con hijos de 7 a 18 años.	Subsidio escolar US\$6 por niño de primaria y US\$12 por niño de secundaria. Subsidio nutricional de US\$20 por familia sin importar número de niños menor de 7 años.	Aprox. US \$100 millones para el 2004. 2/	0,12% del PIB. ^{2/}
El Salvador	Red Solidaria, 2005		Mejorar las condiciones de salud y nutrición de niños de 0-5 años de edad, de embarazadas y los lactantes Mejorar las condiciones de las madres en extrema pobreza. Mejorar la educación de la población entre 6-14 años. Fortalecer la oferta de servicios básicos e impulsar la seguridad ciudadana para las familias en extrema pobreza en los municipios y comunidades beneficiarias del programa. Dotar de herramientas que permitan la sostenibilidad económica del hogar por medio de proyectos productivos, capacitación laboral y microcrédito.	Alimentación, vacunación y acciones de control del crecimiento; Capacitación y apoyo directo para aumentar el consumo de alimentos nutritivos de los niños; Apoyo directo a estas familias, para que los niños puedan asistir regularmente a la escuela en vez de realizar trabajo infantil y para pagar los costos directos de asistir a la escuela en el área rural.			37 millones de Euros, Convenio Programa de Alivio a la Pobreza en el Salvador de la Unión Europea (PAPES)

Cuadro 2 (conclusión)

País	Programa/ inicio	Agencia ejecutora	Objetivo	Beneficios del programa	Monto del beneficio	Presupuesto anual	Gasto / PIB
Honduras	Programa de Asignación Familiar, PRAF, 1990	Presidencia de la República	Incrementar el capital humano en niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	Bono escolar, Bono materno infantil, Bono tercera edad	Bono escolar: US\$ 3 por niño a un máximo de 3 niños por familia durante los 10 meses de clase; Bono materno infantil: US\$3 por mes para niños menores de 3 años, niños discapacitados de hasta 12 años, y mujeres embarazadas, Bono tercera edad: US\$3 por mes para mayores de 60 años que se encuentren en extrema pobreza.	US\$10 millones. 3/	0,2 % del GDP. 3/
México	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ex - Progresa), 1997	Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, por medio de la inversión en capital humano en alimentación y salud.	Beca educativa para jóvenes entre 3ero. de primaria y 3ero de secundaria; Paquete básico de salud para todos los miembros de la familia; Apoyos monetarios para alimentación familiar; Suplementos alimenticios para niños entre 4 meses y 2 años, menores de 5 años desnutridos, y mujeres embarazadas o en período de lactancia.	Apoyo alimentario de US\$15/mes por familia.	Aprox. US\$ 1,86 millones para el 2002. 1/	0,32% del PIB (2001). 1/
Nicaragua	Red de Protección Social Mi familia, 2000	Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE	Fomentar la acumulación de capital humano educativo, nutricional y de salud en niños de familias pobres.	Bono alimentario para alimentos necesarios: Bono educativo para hogares con hijos entre 6 y 13 años que cursen de 1ro. a 4to. Grado	Bono alimentario de US\$34 bimestrales; Bono educativo de US\$17 bimestrales para hogares con niños de 6 a 13 años. La titular recibe US\$20 anualmente por niño matriculado.	US\$5 millones aprox. para el 2002. 1/	0,021% del PIB. 1/

Fuentes: Proyecto AR-L1006, Apoyo al programa Familias, propuesta de préstamo, documento del BID, 2005; **2/** Informe final, Ayala Consulting Co. para el Banco Mundial, Quito Ecuador, Marzo 2003. Taller sobre Programas de transferencias condicionadas (PTCs): experiencias operativas. Conditional Cash Transfers on Trial. A Debate on Conditional Cash Transfers Programs. December 2, 2005, SNS 2005, Course. Summary Evidence; Villatoro, Pablo (2005), "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabajo, CEPAL, 2005. Páginas webs gubernamentales de programas sociales

Comentarios

Gabriel Kessler²⁶

Antes de comentar los interesantes trabajos presentados en este panel, quisiera destacar que desde hace algunas décadas, los arreglos y vínculos familiares tienen en el espacio público un rol protagónico, 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 los 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, 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 sobre 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

²⁶ Profesor Asociado e Investigador de Universidad Nacional General Sarmiento (UNDS) y CONICET – Argentina.

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 dificulta después modificarlas y revertirlas sin trastocar la economía familiar. En efecto, 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 fueron 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 presenta *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 transformando 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 indica 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 los de 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 setenta, inaugurados por el clásico libro de Larissa 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 será 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 examina 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 como Repetto, con experiencia en gestión y coordinación, 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 elites 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.

IV. Panel: experiencias de gestión en programas orientados a las familias

A. La experiencia de la gestión del programa Oportunidades de México

Cecilia Loría²⁷

Introducción

El pensamiento sociológico ha realizado ininidad de debates sobre el papel del Estado para con las familias, las opiniones al respecto, son diversas y hasta contradictorias. Para algunos las familias han sido reconocidas conceptualmente como el espacio privado por excelencia. Manoni presenta a la familia como “una institución esencialmente replegada a si misma” y, por naturaleza marginada del mundo: la familia desconfía de todo aquello que no forma parte de ella, se encierra mezquinamente en sus pequeños problemas, desdichas e intereses” (Snyders, 198, pág. 141) una de las consideraciones que sostienen este pensamiento es el derecho a la “privacidad de la vida familiar” y con el, el nivel de autonomía de la que debe gozar frente a los agentes públicos. No podemos negar que es en el espacio privado donde se constituyen y desarrollan las familias, sin embargo, tampoco podemos negar la interacción permanente que el Estado ha tenido en la institución familiar. Esta relación adopta diversas formas y variantes, según las características específicas del momento histórico y del tipo de sociedad que se trate.

²⁷ Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ex Directora de INDESOL México.

En la actualidad, la intervención estatal ha adquirido su propia singularidad como resultado de las inercias de los procesos de liberalización y globalización. La institucionalidad pública ha contribuido a privatizar y restringir los arreglos que construyen las familias para la sobrevivencia. Las políticas públicas inducen a las familias a individualizar y fragmentar sus dinámicas, separando la gestión del colectivo y dejando a sus miembros como sujetos únicos de interlocución.

Por otro lado, las transformaciones en la institucionalidad jurídica civil y penal tienden a un mayor tutelaje sobre la vida familiar y de protección a algunos de sus miembros; la modificación de la legislación civil en los contratos para normar las responsabilidades de los integrantes a su interior; la intervención del Estado en los conflictos de violencia intrafamiliar; son algunos ejemplos observables de esta forma dual de intervención del Estado, por un lado tutelar y por el otro favorecedor de la fragmentación e individualización del colectivo familiar. Este es un ejemplo de transición.

En la otra cara de la moneda las condiciones económicas y sociales empujan a las familias o a sus integrantes a emigrar, a circular por el mundo y quedar expuestas a los juegos del mercado y de la globalización, la apertura económica y la contención política. El borramiento de las fronteras y con ello las nuevas posibilidades de intercambio y tránsito para las familias tiene consecuencias en su estructura, en sus relaciones, en su situación económica y social y en su identidad cultural. En México los éxodos de sus integrantes son masivos, nuestro país ha llegado a ocupar uno de los primeros lugares de migración en el mundo (Tuirán, 2006).

Por otro lado, el desarrollo del ciclo de vida de las familias genera momentos de crisis, ajustes, cambios, evoluciones y retrocesos en el sistema familiar. Las políticas públicas tienen un efecto en las dinámicas familiares. La forma en que lo público y lo privado global intervienen en las familias no es determinante, siempre existen arreglos en su interior y con su entorno.

En este trabajo intentaré abordar la forma en que las políticas y en especialmente las sociales, pretenden incidir en las familias. Me interesa especialmente identificar algunos efectos provocados por la falta de reconocimiento de las familias como sistemas vivos y dinámicos y lo que ocurre cuando no se atienden los procesos de cambio y ajuste familiares por la influencia del entorno o las transiciones propias de las familias. En la última parte haré una referencia concreta al Programa Oportunidades de México.

1. Las familias como sistemas dinámicos y la gestión de las políticas

Las crisis económicas y/o políticas influyen de diversas maneras en el ciclo de vida de las familias y pueden convertirse en catalizadores de cambios significativos en momentos claves de este. Los movimientos familiares que responden a la inestabilidad social pueden verse en la búsqueda de ingresos por algunos integrantes de la familia, en su incorporación al mercado laboral o en la migración. Sabemos por ejemplo, que los efectos de las crisis económicas en las condiciones de vida de las familias pobres, son mucho más profundos y requieren de periodos más largos para su recuperación. Por otro lado, los conflictos políticos significativos en ocasiones obligan a los desplazamientos de residencia y trasladan el clima de crispación y confrontación política externos hacia el ambiente familiar (Casalet y Camboni, 1989). Podríamos decir que la tendencia de las familias a abrirse y a permitir la incidencia cada vez mayor de los agentes externos en su vida interna, es resultado de la irrupción de una situación externa en el interior de los hogares. Por ejemplo: la comunicación satelital y el desarrollo de las vías de comunicación han estrechado las distancias en el mundo y se han inmiscuido en la cotidianeidad de las familias.

En todos los casos, las familias atraviesan por procesos de reajuste, que movilizan sus estructuras y alteran sus relaciones. Las reacciones derivan de su rigidez o flexibilidad y pueden ser de diverso tipo.

- a. se pueden mantener las viejas prácticas como una búsqueda de seguridad y estabilidad, con el consecuente retorno a los patrones de conducta habituales con la esperanza de que se conviertan en dispositivos capaces de salvar o sortear las crisis volviendo a lo “viejo por conocido” o buscando mantener “cerradas” esas estructuras, ó
- b. en un proceso de asimilación (ensayo y error) establecen cambios y modificaciones adaptativas de diferente grado que se traducen en nuevos valores, renovación de actitudes, en la redefinición de roles y relaciones entre sus miembros que pueden convertirse en transformaciones profundas.

Según Minuchin (Minuchin y otros, 2000) las familias pobres atraviesan por “crisis múltiples”, como resultado de sus condiciones precarias, pero también de las intervenciones institucionales.

La influencia del entorno y la intervención de la institucionalidad pública tienen efectos diversos en la vida de las familias. Estos pueden contribuir al progreso y bienestar de las familias, al mejoramiento de sus condiciones de vida o a la atención de alguna problemática familiar o por el contrario, generan efectos nocivos, seguramente no deseados y que responden a la problemática derivada de la estructura y funcionamiento de la administración pública. En muchos casos, los propósitos y objetivos explícitos de una política, se contradicen con el diseño operativo y con la tecnología administrativa que responde a las lógicas burocráticas. Generalmente lo que sucede es que son las personas y las familias las que deben adaptarse al funcionamiento de los servicios públicos y no, como sería de esperarse, que los pesados aparatos burocráticos se movilizaran hacia las necesidades y especificidades de la problemática familiar. Como señala Minuchin “los servicios destinados a las familias pobres, aunque asequibles y casi siempre bien intencionados, a menudo son también deficientes. Como por lo general están fragmentados y no actúan en forma coordinada, son menos eficaces de lo que podrían ser; y como las intervenciones están centradas en los individuos y en los problemas individuales, no aprovechan los recursos curativos que pueden aportar las familias a las comunidades” (Minuchin y otros 2000, pág.11).

Vale la pena formular algunas preguntas en relación a los efectos de la gestión pública en la vida de las familias, sobre todo los relacionados con el tipo de políticas, las concepciones que las sustentan, los diagnósticos que las respaldan y los componentes del diseño:

- ¿Cuáles son las hipótesis que le dan origen a las políticas de familias? ¿Cuáles son los problemas sociales en los que se busca incidir? ¿Con qué criterios se priorizan los problemas?
- ¿Cómo se concibe a las familias, como grupos estáticos y homogéneos? ¿Se reconocen sus relaciones, contradicciones, dinamismo y transiciones de diverso tipo?
- ¿Cuáles son los ámbitos y sujetos familiares en los que se busca incidir? ¿Asume al conjunto de los miembros familiares? Sólo busca el desarrollo de algunos y se apoya en otros para instrumentalizar la política, es decir, las familias solo son vehículos para instrumentalizar las políticas.
- ¿Por qué en muchas ocasiones las políticas dirigidas a las familias no logran los impactos deseados? Tiene que ver con su diseño, con su implementación, con las formas de encadenamiento de los diversos componentes y con el establecimiento de prioridades.
- ¿Cuáles son las acciones que le corresponden hacer a los operadores públicos y cuales les toca a las familias en una perspectiva de participación y deliberación en las políticas? ¿con

las formas de coordinación entre los diversos agentes involucrados y de estos con las familias en cuestión?

Muchas de estas preguntas requieren de estudios sistemáticos sobre las diversas políticas y programas que están dirigidos a las familias en América Latina. Sin embargo, de manera general, podemos decir que mientras las relaciones familiares se complejizan y diversifican, las políticas y programas se vuelven rígidos, obsoletos y tienden a instrumentalizarse. Las razones pueden ser que parten de concepciones estereotipadas, en muchos casos influidas por creencias religiosas o preferencias ideológicas (Jelin, 2005) que se reflejan, voluntaria o involuntariamente, en la gestión. Frecuentemente el diseño y operación de las políticas están impregnados de estas visiones. Este es uno de los problemas de fondo, porque mientras no se transformen las concepciones tradicionales y conservadoras en relación con las familias, los aspectos teóricos y técnicos estarán subsumidos a ellas y se seguirán produciendo estrategias equivocadas, tanto porque no se obtienen los efectos e impactos esperados al asignar funciones a las familias que están en transformación, cuanto porque reproducen las pautas de conducta tradicionales que repiten las relaciones de inequidad y discriminación al interior de las familias.

Las políticas siempre van a la zaga de los cambios sociales y en este caso de las familias, el hecho de que muchas de ellas partan de visiones estacionarias y estáticas, tienen efectos perjudiciales para los subsistemas familiares. La mayoría de las políticas se recargan en el subsistema madre-hijos y no se reconoce los diversos subsistemas y relaciones que se producen en el seno de las familias, esto provoca desequilibrios en las responsabilidades entre sus miembros, ya que al beneficiar a unos, se les sobrecarga a los otros. En este sentido la corresponsabilidad que debe cumplir las familias en las políticas y programas, se convierte en “condicionalidades” para el ejercicio de los derechos y con ello se limita la capacidad de las familias para elegir las mejores formas de satisfacer necesidades básicas aprovechando la oferta institucional.

En la implementación de las políticas no existen mecanismos que permitan la integralidad de las políticas. La coordinación intersectorial sigue siendo el principal “talón de Aquiles”, como diría Luis Aguilar, “existe una separación entre el diseño y la ejecución, entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores”(Aguilar, 1993, pág. 33). Estos orientan la operación con las limitaciones de su propia función burocrática, en muchos casos traducen sus propios prejuicios, en su relación de trabajo con las familias. Por otro lado, los intereses en juego de los actores de gobierno involucrados, no existen mecanismos vinculantes que obliguen a las diversas dependencias a encadenar sus procesos y servicios de forma congruente y articulada.

2. Las transiciones familiares y su inclusión en el diseño e implementación de las políticas

“La familia de hoy en día no es el recinto idílico de la reconciliación que serviría para huir de los antagonismos que desgarran a toda la sociedad; tampoco es una pequeña porción de esa sociedad en la que se dan los mismos antagonismos en miniatura, bajo una forma enmascarada: Es un lugar en el que, específicamente, puede darse y recibirse una agitada ternura; por eso decimos que es un ámbito irremplazable”(Synders, 1981 pág. 218).

Las familias son sistemas vivos, dinámicos, que están en transformación permanente. El ciclo de vida tiene que ver con su constitución y también con las diversas etapas por las que atraviesa la familia, desde su nacimiento hasta su muerte. Las etapas del ciclo de vida familiar están marcadas por la edad de sus miembros, pero también y sobre todo por las etapas de desarrollo y consolidación del vínculo familiar. Cuando surgen nuevas necesidades de alguno o de algunos, esto obliga a que los otros respondan para satisfacerlas o para evitarlas, las piezas del sistema se mueven y se

presenten cambios adaptativos. Los movimientos del sistema responden a las necesidades que plantean sus miembros a lo largo de su vida y la forma en que estas interactúan en el seno de la familia: la necesidad de protección y cuidados de los hijos pequeños o de los adultos mayores, o las necesidades de prevacía y autonomía de los adolescentes y jóvenes y por el otro lado las exigencias de mayor responsabilidad y madurez por parte de los adultos hacia ellos, u otras provocadas por las condiciones económico-sociales como son la incorporación de otros miembros de las familias al mercado laboral o las migraciones, o la dependencia de las personas mayores .

Los movimientos sistémicos a lo largo del ciclo de vida familiar generan cambios y ajustes en su estructura, en las relaciones entre sus miembros, en sus pautas de comportamiento y también en su interacción con los agentes externos y en general con su entorno. Para Minuchin: “todas las familias pasan por períodos de transición. Sus miembros crecen y cambian; también ocurren hechos que modifican la realidad familiar. Cada vez que cambian las circunstancias, la familia, como otros sistemas, se enfrenta con un periodo de desorganización. Las pautas familiares ya no son apropiadas, pero aún no se dispone de nuevos modos de ser.... el proceso, a menudo doloroso, se cumple a lo largo de un período caracterizado por la incertidumbre y la tensión” (Minuchin y otros, 2000 pág. 33).

Debemos distinguir dos tipos de transiciones que atraviesan los sistemas familiares, aquellas externas a los mismos, de carácter sociodemográfico y las propias de los ciclos de vida familiares, internos o inherentes al desarrollo de las familias.

Estas transiciones familiares son resultado de procesos exógenos y endógenos; en relación con los internos, es decir, los relacionados con el propio sistema familiar , son tránsitos por momentos de cambio, conforme atraviesan por las diferentes etapas del ciclo de vida, la constitución de la pareja, el nacimiento de los hijos, la incorporación de las madres al mundo laboral, la entrada de los hijos a la escuela, la adolescencia, el abandono de la casa paterna, el reencuentro de la pareja en lo que se conoce como “el nido vacío”. Las transiciones pueden ser el principio de evoluciones o la causa de involuciones. Las familias pobres que están afectadas por “crisis múltiples” pasan por transiciones recurrentes y dramáticas muchas de las cuales son creadas por la intervención de los poderosos sistemas sociales”(Minuchin y otros 2000, pág. 34) encuentros y desencuentros, de rupturas y reconciliaciones, de ausencias y presencias, de pérdidas y recuperaciones, de abandonos e inclusiones, de mudanzas, desastres, etc.

Entre los factores exógenos y los endógenos familiares, existen interacciones e influencias de manera que los procesos de crisis y transformación, pueden ser producto de la forma en la que la realidad social, las interacciones familiares y las políticas públicas obligan a las familias a enfrentar la inestabilidad de forma evolutiva e involutiva. Es en este aspecto donde quiero detenerme para observar a las familias en sus transiciones y ver, desde ahí, la forma en la que inciden las instituciones estatales en estos momentos de transición y de cambio familiares.

Las herramientas diagnósticas con las que contamos en la actualidad y los estudios prospectivos nos permiten prever los escenarios y fenómenos sociales que enfrentaremos en los próximos 20 años, de la misma manera se pueden anticipar las políticas y así enfrentar las transiciones de las familias. Si como dice Luís Aguilar, (1993, pág.16) “de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público”. Si los programas y políticas adolecen de diagnósticos sistemáticos sobre las nuevas relaciones y contradicciones al interior de las familias, si los cambios no se contemplan en las estrategias que adopta la política y la forma en la que se traducen en el diseño, difícilmente los objetivos de equidad, de justicia y en especial de mejoramiento de la calidad de vida de todos y cada uno de sus integrantes será posible. Ya sucedió en el pasado reciente que se hizo caso omiso de la tendencia creciente e irreversible de incorporación de las mujeres al mercado laboral, fenómeno que ha tenido un impacto definitivo en la vida económica y social, lo que provocó que siguieran

manteniéndose las formas tradicionales de reproducción social asignadas a las familias y en particular a las mujeres como amas de casa.

Por otro lado existen transiciones que llaman poderosamente la atención de los tomadores de decisiones, como es el caso del cambio demográfico por el aumento progresivo de personas mayores de 60 años, fenómeno que enfrentaremos durante los próximos 20 años y que efectivamente obliga a generar un paquete de políticas que respondan a dicha problemática. Sin embargo llama la atención y es motivo de preocupación que no convoque la atención de la misma manera la transición relacionada con las transformaciones profundas en la vida de los y las jóvenes, sus necesidades de autonomía y, por otro lado, la falta de oportunidades económicas y culturales que debería obligar a un replanteamiento de política que se traduzca en recursos y acciones de la magnitud de los problemas que actualmente hace frente la juventud.

A. La transición de la incorporación de las mujeres al mercado laboral

La incorporación de las mujeres al trabajo asalariado en la actualidad ha sido una de las transiciones más significativas para las dinámicas familiares, por los movimiento sistémicos que acarrea en la definición de los roles en las familias, la distribución del poder y la toma de decisiones; la distribución del tiempo y las cargas de trabajo; pero sobre todo porque ha modificado las responsabilidades entre ellas y sus hijos, aunque en la pareja sigan siendo las mujeres las que se siguen haciendo cargo de gran parte de la responsabilidad doméstica.

A finales de la década de los años 70 y principios de los años 80, confluyeron varios eventos importantes como la crisis del modelo económico que después de un largo periodo de crecimiento, en México hacia 1982, hizo que el modelo sustitutivo perdiera uno de sus resortes fundamentales, el cual daba legitimidad social: el incremento salarial asociado a la consolidación de las instituciones creadas por las políticas sociales (Alba y Valencia, 200, pág. 257). Coincidentemente, la incorporación de la mujer a la actividad económica creció de manera sostenida durante los últimos 25 años. La tasa de participación femenina de mujeres de 12 años y más se incrementó de 17,6% en 1970 a muy cerca del 40% para el 2005, el surgimiento de una tendencia importante de incorporación de fuerza de trabajo femenina al mercado de trabajo estuvo fuertemente influenciada por la búsqueda de ingresos adicionales de otros miembros de las familias para conservar los niveles de consumo y bienestar que habían perdido con la crisis de principio de los años 80.

Por los mismos años (mediados de los ochenta) se replantearon las políticas de población estableciendo programas de planeación familiar, que permitieron a las mujeres regular su vida reproductiva. Ya a mediados de los años 70, a propósito del Año Internacional de la Mujer el Congreso mexicano había aprobado una serie de reformas a la legislación civil en lo relativo a las familias que establecían la corresponsabilidad del padre y de la madre la educación y cuidado de los hijos.

A todos los cambios estructurales en la situación económica y política se fueron sumando los movimientos reivindicativos de las mujeres que le pusieron nombre y demandas al cuestionamiento de la responsabilidad doméstica en los hombros de las mujeres. Estos cambios tan importantes en la vida de las mujeres y de las familias no fueron, sin embargo, seguidos de cambios igualmente significativos en las políticas públicas que realmente pudieran dar respuesta a las nuevas necesidades que se producían ante los nuevos escenarios de la vida familiar y laboral. Un dato significativo es que todavía hace 5 años en conjunto, todas las instituciones responsables, en México, de la seguridad social no atendían ni el 10% de la demanda de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras. Los cambios no estuvieron correspondidos por inversión en el gasto social para el cuidado de los hijos y adultos mayores. Podemos afirmar que la rigidez y falta de flexibilidad cultural y social para aceptar los cambios de roles al interior de las familias,

necesariamente ha influido en el diseño y operación de las políticas y ha tenido consecuencias adversas para la vida, no solo de las mujeres, sino también con los asuntos generacionales.

B. Las transiciones por conflictos intergeneracionales

En las familias con estructuras autoritarias masculinas, el poder del padre y la responsabilidad doméstica de la madre constituyen un subsistema casi ineluctable en el sistema familiar. El rol de proveedor está asociado con la protección, pero sobre todo con la autoridad. Algunas familias han iniciado cambios que se traducen en una relativa autonomía de los niños y jóvenes frente a sus padres.

El desarrollo y crecimiento de los hijos e hijas tiene efectos muy importantes sobre las relaciones de dependencia y autonomía de los integrantes de las familias y de estas con el Estado. Podemos visualizar que existe mayor autonomía en las decisiones, por parte de los jóvenes hacia los adultos, la toma de decisiones se realiza con mayor definición reivindicativa de quienes y por qué deben tomar cierto tipo de decisiones como son continuar estudiando, o el inicio de la vida laboral, las preferencias culturales y los ámbitos de diversión y relaciones entre jóvenes, no podemos decir lo mismo en cuanto a la situación económica en la que cada vez se encuentra una mayor precarización de la vida laboral de los jóvenes en la que los ingresos con los que cuentan son insuficientes para sostenerse y buscan entonces otro tipo de arreglos familiares que les permitan subsistir, lo que incrementa su dependencia.

Los programas sociales le siguen asignando responsabilidades a los adultos como si los hijos no estuvieran realizando una serie de tareas en la casa y la comunidad que dan cuenta de su capacidad para hacerse responsables; llama la atención lo que sucede con los jóvenes que son beneficiarios de programas como Oportunidades. Varios analistas sociales se han hecho la pregunta de qué pasa con los jóvenes graduados de Oportunidades y existen algunos testimonios en el sentido de que cuando estos jóvenes emigran a los Estados Unidos tienen mejores expectativas laborales. Cuáles son los incentivos que reciben estos jóvenes y por qué aún y cuando muchos de ellos acumulan un puntaje que les da derecho a la inversión de un ahorro, aproximadamente el 20% de ellos no lo utilizan. ¿No será que ello tiene que ver con las decisiones de migración y otros procesos de despegue de la vida familiar? Nuevamente una transición que no se entiende.

3. El programa Oportunidades: logros, retos y asignaturas pendientes

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, (antes PROGRESA) es una iniciativa del gobierno federal que tiene como objetivo contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza salgan de esta condición. Para ello, ha dirigido sus acciones a impulsar y fortalecer el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población beneficiada, al igual que favorecer la vinculación de ésta con nuevos programas de desarrollo que propicien la mejoría de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.

El Programa forma parte de la estrategia gubernamental *Contigo* que integra las políticas sociales del Gobierno Federal y está vinculado a dos de las cuatro vertientes de la misma: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias. Se estructura a partir de las acciones intersectoriales, en los Programas Sectoriales de Salud, Educación y Desarrollo Social, igualmente, las acciones del Programa se ubican en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Las familias beneficiarias, además de recibir las transferencias monetarias condicionadas, reciben complementos alimenticios (antes denominados suplementos) para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, un paquete de servicios de salud preventiva,

sesiones educativas (talleres) en materia de salud, nutrición e higiene; becas educativas desde tercero de primaria hasta educación media superior, una cuenta de ahorro como incentivo adicional para que los becarios concluyan la educación media superior y un apoyo monetario para los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias. Adicionalmente, de manera reciente, el Programa ofrece un Mecanismo de Ahorro para el Retiro a sus beneficiarios de entre 30 y 69 años de edad y el gobierno aporta un peso por cada peso que vaya ahorrando esta población.

Estos alicientes actúan en conjunto con las corresponsabilidades que deben cumplir los beneficiarios (asistencia a la escuela, a consultas preventivas y a las sesiones educativas de salud) para generar una mejor nutrición, mayor cuidado personal y utilización de servicios de salud preventiva, y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes.(informe de evaluación).

A partir de 2002, el Programa amplió su visión, incorporando nuevas acciones: acceso a Sistema de Protección Social en Salud; incremento de la escolaridad y reducción del analfabetismo mediante la educación de adultos para la vida y el trabajo entre la población; Acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular y las entidades normadas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular; Acceso prioritario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, de la SEDESOL; Fortalecer el tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende el Programa mediante el establecimiento de Comités de Promoción Comunitaria que trabajen en la perspectiva de ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local; Garantizar el apartidismo y transparencia de todas las acciones ; Contar con mecanismos efectivos para la corrección de los problemas operativos, y establecer la mejora continua de los procesos, (modernización gerencial), y a partir de este año el apoyo a los adultos mayores mencionado.

De esta forma se buscó desarrollar nuevas capacidades humanas que rompieran la transmisión intergeneracional de la pobreza. Oportunidades constituye, en México, el instrumento más importante para la superación de la pobreza con un presupuesto para 2006 de poco más de 35 mil millones de pesos, operando en 86,091 localidades (de un total de 250,000), en todos los municipios o delegaciones políticas de las entidades federativas del país, y beneficiando a 5 millones de familias, lo que representa aproximadamente 25 millones de mexicanos, una cuarta parte de la población total.

A continuación presento algunos de los resultados más relevantes del Programa Oportunidades.

Cuadro 1
PRINCIPALES RESULTADOS DE OPORTUNIDADES²⁸

	Zona rural	Zona urbana
Educación	64% más de niños y jóvenes que completaron al menos cinco grados escolares	30% de aumento en la proporción de niños y jóvenes con un grado más de escolaridad
Salud	20% menos días de enfermedad al año para menores de 6 años y adultos entre 16 y 49 años	24% menos días de enfermedad al año para los niños de 6 a 15 años
Alimentación	Los niños de 24 a 71 meses en el Programa crecen 0,67 centímetros más	50% de los niños de 6 a 23 meses consumen complemento alimenticio por lo menos una vez a la semana

Entre otros logros importantes del Programa Oportunidades se puede mencionar que se redujo hasta 35% la probabilidad de trabajar de los jóvenes en zonas rurales mientras que en las urbanas hubo una disminución de hasta 48,6%. En zonas rurales, Oportunidades aumentó en 35% el uso de servicios de salud públicos y en zonas urbanas la asistencia regular a los servicios de salud en general se ha incrementado en 17%. En cuanto a la salud reproductiva, el Programa genera una mayor realización del examen de detección de cáncer cérvico uterino de 61%, incrementa hasta en

²⁸ Tomado de De la Torre G. R. Evaluación externa de Impacto del Programa Oportunidades, Reporte final, México INSP, 2006.

5,9% el conocimiento de métodos de planificación familiar, aumenta en 17,2% el uso de dichos métodos y 6,7% la atención prenatal en la población beneficiaria.

El programa cuenta con un andamiaje institucional y de diseño:

- Cuenta con una metodología muy cuidadosa para seleccionar a las familias beneficiarias (focalización geográfica); da prioridad a la selección y atención de aquellas localidades donde la concentración de hogares en pobreza extrema es mayor.
- Las familias se identifican a partir de una metodología sistematizada y con técnicas de puntajes, a partir de la aplicación de una encuesta de características socioeconómicas (focalización de hogares).
- Cuenta con un padrón de beneficiarios que se encuentra sistematizado y con instrumentos de verificación.
- Tiene un sistema de coordinación interinstitucional que integra un paquete de servicios en educación salud, educación y nutrición.
- Cuenta con un sistema de operación, regulación, evaluación y auditoría que permite la rendición de cuentas y el seguimiento operativo para la mejora.
- Es un programa que establece los derechos y obligaciones para las familias que participan y define las acciones de corresponsabilidad en los dos sentidos institucional y de los beneficiarios.
- La alineación organizativa de los procedimientos para la entrega de las transferencias monetarias, bimestralmente y a través de instituciones liquidadoras.
- Los programas de capacitación y atención a titulares y diversos niveles de operadores del programa a nivel local, estatal y nacional.
- La evaluación rigurosa que cuenta con indicadores en sus dos vertientes: de desempeño y de impacto, el seguimiento y los informes programáticos y presupuestales.

Es innegable el efecto que ha tenido el programa Progresas oportunidades en el desarrollo de capacidades de los niños y las niñas beneficiarios del Programa Oportunidades, como hemos dicho con anterioridad, aumentó un 14% la escolaridad en el nivel básico, en la educación media superior, 84% en el rural y 10% en el urbano y también son significativas las cifras en relación con el aumento en peso y talla, lo cual no son logros menores porque se ubican en la aspiración de generación de capacidades.

Sin embargo, no ha sido posible, hasta el momento, obtener cambios significativos en la reducción de la pobreza; la hipótesis que fundamentó el Programa en relación con el desarrollo de capacidades como vía para la reducción de la pobreza, no ha cumplido su ciclo y por lo que se ve tiene un ritmo más lento, pero además con el paso del tiempo, ha mostrado que es insuficiente como único instrumento para lograrlo y, aún cuando se le han agregado nuevos componentes al diseño - como son los planes de ahorro para los jóvenes, las transferencias monetarias para adultos mayores, el sistema de ahorro para el retiro- está en cuestión si la estrategia a futuro debe ser continuar agregando componentes al Programa o retomar su diseño original.

A. La conceptualización del rol de las mujeres en el Programa Oportunidades

En el discurso del lanzamiento del Programa Progresas en 1997 el entonces Presidente Zedillo en su discurso se refirió a las mujeres de la siguiente manera: “ *las becas educativas serán para las niñas, porque estamos decididos a inculcar y arraigar una cultura de igualdad entre hombres y*

mujeres, y la única manera como lo podemos hacer es apoyando al principio más a las niñas, porque –hoy en día debemos decirlo y reconocerlo-, existen condiciones muy graves de desigualdad contra las mujeres en nuestro país, particularmente las mujeres de las comunidades más pobres; por eso es que por lo menos al principio vamos a apoyar más a las niñas y la operación del programa habrá de descansar en las madres de familia”. Este discurso es muy revelador de la orientación ambigua – en relación con la equidad de género - que el Programa tuvo desde su origen, por un lado significando la igualdad de oportunidades de los niños y las niñas y para ello estableció una discriminación positiva al darle un porcentaje mayor de beca a las niñas; además determinó que la transferencia monetaria se entregara a las madres y con ello permitió administrar con mayor autonomía el recurso, pero claramente apoyándose en las madres de familia.

Guadalupe Espinoza (2006) señala que el grado de dificultad que enfrentan las mujeres en la superposición de responsabilidades, depende en gran medida de una serie de características como la edad, el estado civil, nivel de escolaridad, número de hijos, pertenencia a una comunidad indígena, etc., y en particular, al ciclo de vida de su familia. Así que, además de ser las responsables de la reproducción en el ámbito doméstico, muchas de ellas son proveedoras únicas de sus hogares, por lo que su participación en el mercado de trabajo o en dos o más programas en los que tienen que asumir compromisos y compartir responsabilidades, las sitúa en una posición muy complicada y con serios riesgos cuando los intereses de uno y otro ámbito se superponen y compiten con el tiempo de las mujeres.

Cabe entonces preguntarse – continúa diciendo esta autora - bajo qué circunstancias deciden participar en diversas ofertas institucionales a pesar de las responsabilidades adquiridas, para que con una visión de género se promuevan los mecanismos con los que se puedan conciliar estos intereses, se distribuyan equitativamente las responsabilidades y los beneficios que se ofrecen sean realmente un instrumento para potenciar sus capacidades y detonar su propio desarrollo y el de sus familias.

Cuando un programa se apoya para la operación sólo en un componente o subsistema de la familia, en este caso la madre con los hijos, genera sobre cargas de trabajo y se alteran los otros subsistemas familiares. Los programas deberían contar con los dispositivos para que las familias pudieran hacer los ajustes y adaptaciones para compensar las sobrecargas en otros de los integrantes de las familias.

Recientemente existe una preocupación especial por atender a las familias incidiendo en cada etapa de sus ciclo de vida, la preocupación se traduce en la organización de los servicios atendiendo los riesgos de las etapas durante la línea de vida de sus integrantes, lo cual representa un avance frente a estrategias anteriores que establecían servicios homogéneos o universales, asimismo, permitiendo que a los talleres educativos asistan los miembros de la familia – hombres o mujeres y no exclusivamente las mujeres-.

Es importante señalar que las etapas del ciclo de vida de los individuos integrantes de las familias, a las que se refiere el sector salud en su estrategia de “Línea de Vida”, no siempre coinciden con las etapas del ciclo de vida familiar. Sin embargo se reconoce que esta alineación es un avance, pese al cual , el desafío sigue siendo la atención a las necesidades del ciclo familiar , por ejemplo, programar adicionalmente, servicios de cuidado para niños y adultos como guarderías o atención domiciliaria de adultos mayores.

No dudamos que asumir las políticas dirigidas a las familias reconociendo en estas sus características socioeconómicas, su estructura y tipo de familia y también sus procesos dinámicos y sus transiciones, obligaría a introducir un cambio estructural profundo en el andamiaje institucional, ya que - como dije anteriormente - toda la lógica de su estructura y funcionamiento está hecha para atender a individuos y apoyarse tan solo en las familias para instrumentalizar las políticas. Un ejemplo que llama la atención ocurre cuando se proponen incidir en el ciclo de vida familiar y a lo

sumo se llega a diseñar los programas para que los integrantes, individualmente, sean atendidos de acuerdo al momento de su respectiva etapa de su ciclo de vida sin considerar muchas características estructurales que una familia puede tener, como ser nuclear o monoparental, tener hijos de diversas edades y encontrarse en ella viviendo los abuelos, incluso puede ser que solo se encuentre los abuelos al cuidado de los hijos pequeños, esto da cuenta de la composición y tipo de familia pero no del momento del ciclo de la misma.

B. El buen gobierno y la modernización gerencial

Después de un largo periodo en el que la política social estuvo marcada por procesos administrativos y operacionales largos, burocráticos y muy pesados, en los que la ciudadanía beneficiaria de los programas fue la víctima de la ineficiencia y de la ineficacia de las acciones gubernamentales, en el mundo surgió la exigencia de reestructurar la institucionalidad pública como parte de los procesos de democratización.

Recientemente en algunos países de América Latina - y México no fue la excepción- apareció una “ola” de modernización gerencial que se tradujo en la construcción de procesos de calidad de los servicios, capacitación del personal, simplificación de los trámites, reestructuración de la operación, mecanismos de auditoría y rendición de cuentas.

Es digno de reconocer que el Programa Oportunidades ha hecho un esfuerzo muy importante para diseñar una ruta de navegación que empata y sintoniza diversos procesos. Con la finalidad de hacer más eficiente la estructura administrativa de operación y organizacional del Programa introduciendo una modernización gerencial que alineó todos los procesos de entrega de transferencias y agilizó la programación estableciendo con claridad y agilidad los flujos entre las coordinaciones estatales, los centros de atención y registro junto con las Mesas de Atención ubicadas en las micro zonas. Sin embargo esta modernización de la gestión no repercutió o en la calidad de otros servicios como los de salud y educación, ya que el encadenamiento no ha logrado que los servicios que ofrecen los centros locales signados ofrezcan niveles de calidad suficientes para garantizar que la formación educativa sea consistente y que la atención en salud sea de buena calidad en todos los servicios.

C. Corresponsabilidad y condicionalidad de los servicios

En las Reglas de Operación del Programa Oportunidades, la corresponsabilidad se define así:

“Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias sobre el beneficio que traen consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Al fomentar la corresponsabilidad, los apoyos del Programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias, buscando ampliar opciones y oportunidades en un marco de estímulo a la elección informada” (Programa Oportunidades, 2006).

Sin embargo en el mismo manual de operación existen una serie de condicionalidades que limitan y anulan las posibilidades de que las familias puedan aprovechar la oferta institucional. Las formas de condicionalidad en la corresponsabilidad las integran a determinados centros y opciones en los que ellos no tienen las posibilidades de decidir y evaluar las mejores opciones para cumplir con los objetivos de educación, nutrición y salud, ya que queda en los centros la prerrogativa de certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias. Y si bien los centros de salud y las escuelas están obligados a cumplir con los servicios y las formas de certificación no tiene ninguna forma de contraloría y seguimiento por parte de las familias del programa. En este sentido la corresponsabilidad se refiere a los condicionamientos para las familias y a sus responsabilidades sobre el derecho que deberían recibir con calidad y transparencia.

D. Participación ciudadana, resistencias, movilización y apropiación y resignificación de las prácticas

A lo largo de la historia siempre ha existido la tentación de incidir en las familias para cambiar sus conductas y alinearlas con ciertos intereses de grupos específicos, los filántropos de mediados del siglo IX planteaban que: “Los pobres que viven en el desorden y que con frecuencia carecen de casa y abrigo tiene el defecto propio de todos los pobres: No ahorran nada. Además habitualmente no se ocupan de sus hijos y, por últimos solo guardan rencor contra la sociedad civil, las leyes, la propiedad” (Snyders, 1981).

Las políticas sociales con frecuencia se encuentran influenciadas por un pensamiento tecnocrático que no cree en la gente o por corrientes asistencialistas que no reconocen el carácter activo y ciudadano de los beneficiarios de los programas y se debaten entre responder a los enfoques asistenciales y orientar sus acciones en un sentido de construcción de ciudadanía deliberativa. Fernando Calderón (2002) señala que existe en las sociedades modernas periféricas y complejas, una sistemática exclusión de buena parte de los ciudadanos considerados como pobres del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de las políticas institucionalizadas”.

El programa Oportunidades se propone lograr el cambio de conductas de las familias a partir de la oferta de una serie de incentivos que condicionan la recepción de las transferencias monetarias al cumplimiento de una corresponsabilidad, solicitando a los integrantes de las familias que observen obligaciones en educación, salud, y alimentación.

Es difícil conceptualizar la idea de cambio de conductas en las familias y especialmente pensar en la metodología para lograrlo. Las familias no son cajas negras a las que se les puede poner una serie de insumos (*inputs*) que provoquen cambios en un proceso de ensayo y error. De lo que se debería hablar es de procesos pedagógicos donde el disfrute de derechos esté acompañado de prácticas deliberativas y de desarrollo de competencias ciudadanas. Por ejemplo, la posibilidad de que las familias tomen cierto tipo de decisiones sobre cómo aprovechar la oferta institucional de su entorno cercano.

No están claros los mecanismos ciudadanos para la contraloría social y la rendición de cuentas; si bien las familias cuentan con sistemas de denuncia y quejas que les permite hacer contrapeso a las acciones institucionales pudiendo incluso proponer cambios y modificaciones, el conocimiento es poco y carecen de la información suficiente y el entrenamiento para poder usar estos mecanismos y se carece aún de estructuras administrativas que respalden su acción. Dice Felipe Hevia que en la investigación que desarrolla sobre los procesos de transparencia y rendición de cuentas del programa Oportunidades, los Comités de Promoción Comunitaria entienden su función más como correas de transmisión de las acciones operativas que como instancias que recogen las voces y propuestas de las beneficiarias. Un asunto especialmente importante en el carácter pedagógico de la acción institucional es la intencionalidad de sus propósitos y acciones, cuando estos están claros y se comunican con sencillez a la población beneficiaria esta puede darle seguimiento e inscribirse en procesos participativos y deliberativos.

Un ejemplo digno de ser reconocido es el trabajo que hizo el Programa Oportunidades para capacitar a las titulares contra la compra y coacción del voto. En México esto tiene un significado muy importante porque por muchos años el régimen político se mantuvo sobre la base de condicional los bienes y servicios a cambio de la continuidad del régimen. Llama la atención que en las elecciones pasadas fue patente la forma independiente y autónoma con la que las mujeres en situación de pobreza ejercieron su voto libremente, Siendo este un hecho importante, sería fundamental replicarlo para otros aspectos de la construcción de ciudadanía en las mujeres, como por ejemplo, el conocimiento de sus derechos y la posibilidad de exigir un trato igualitario y justo en todo los planos de sus vida.

4. A manera de conclusiones

Se observa una tendencia en la que lo público – externo – impacta o incursiona de manera creciente en el espacio privado de las familias – interno – coincidiendo o no, armonizando o no, con la dinámica y las necesidades derivadas de la etapa del ciclo de vida familiar por el que atraviesan.

En el diseño de las políticas están contenidas decisiones trascendentales, Siempre implican definición de prioridades y elección de alternativas. Son muchos y variados los actores que intervienen y en cada uno hay una cuota de poder y control sobre las políticas pero también sobre sus efectos en los y las beneficiarias. Algunas de estas decisiones pueden parecer inocuas en su diseño pero en la operación esconden efectos que pueden ser nocivos para la vida de las familias o las personas.

Frecuentemente se ignora que para satisfacer las necesidades fundamentales de los niños también hay que hacerlo con la misma importancia las de los adultos, porque si la dignidad de los adultos no se respeta, tampoco se está respetando la de los niños; no es posible plantear que se debe sacrificar a una parte del sistema familiar para que la otra esté bien. Los derechos de unos no pueden garantizarse sobre la negación de los derechos para otros.

Hay muchos programas sociales que conciben a las familias como hogares y no como sistemas vivos, cuando existe una gran diferencia entre las personas que viven en una misma casa (coresidencia) y el parentesco y las relaciones afectivas que existe entre esas personas (estructuras) y que atraviesa la vida de cada una de ellas y también la de todos como grupo social. En muchos casos se identifica a las familias como ámbitos estáticos y no como sistemas dinámicos que se encuentran en permanente movimiento y cambio.

Existe una tendencia de las políticas sociales, especialmente de las asistenciales a referirse reiteradamente a la familia como la institución fundamental de la sociedad y declararla como destinataria prioritaria de los programas, lo cual se acerca a nociones y concepciones tradicionales sobre las familias que nada tiene que ver con su diversidad y cambios.

Una de las ausencias más frecuentes en los programas sociales es su desconocimiento de los recursos con los que cuentan las familias, afectivos, emocionales, de solidaridad comunitaria y de posibles sinergias en articulación con otros subsistemas y entre sus miembros y con sus relaciones con la comunidad, el potencial de construcción de capital social que se establece entre las familias y las comunidades para resolver problemas. La fragmentación institucional de los programas hace de las necesidades de las familias como resultado de la estructura y compartimentación sectorial de la administración pública y su compartimentación. La vida de las personas y de las familias están integradas y los servicios segmentados.

Las acciones de muchos programas, dirigidos a las familias, se orientan exclusivamente hacia alguno de los individuos que las integran, y en muchas ocasiones, se ubican a contrapelo de las necesidades familiares o de la dinámica propia de la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran las familias.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), La implementación de las políticas, Estudio Introductorio. Antología de política pública, N°.4: Miguel Ángel Porrúa, Editorial México.
- Alba Vega, C. y Valencia Lomeli, Enrique, (2003), Agotamiento de un modelo de desarrollo en México al inicio del siglo XXI, ed. CIESAS y Porrúa, México.
- Calderón, Fernando (2002), Política, equidad y pobreza en La reforma de la política: deliberación y desarrollo, Editorial Nueva Sociedad.

- Casalet, Ravena M. y Sonia Conboni (coord.), (1989), Consecuencias psicosociales de las migraciones y el exilio, UAM.
- De la Torre, G. R. (2006), Evaluación externa de Impacto del Programa Oportunidades, Reporte final, México INSP.
- Espinoza, Guadalupe, (2006), La participación en la actividad económica de las Mujeres de Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales, Colegio de México, septiembre.
- Jelin, Elizabeth, (2005), Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas en Arriagada, Irma (ed), Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA. Serie de Seminarios y Conferencias N.46, Santiago de Chile.
- Minuchin, P., J. Colapinto, y S. Minuchin, (2000), Pobreza, institución, familia, Buenos Aires, Amorrortu Ed.
- Programa Oportunidades, (2006). Reglas de Operación.
- Snyders Georges, (1981), No es fácil amar a los hijos, Barcelona, Gedisa, S:A primera edición.
- Tuirán, Rodolfo, (2006), entrevista radiofónica, octubre.

B. La gestión de programas sociales en Brasil²⁹

Ceres Prates³⁰

En este breve texto se describirá las formas de gestión de la federación brasileña, examinando los modelos de gestión por convenios, analizando los ejemplos de convenio de asistencia social único de Sao Paulo, los modelos de transferencia de ingresos y el modelo de gestión en salud.

La Federación Brasileña

La Federación Brasileña está compuesta por 27 estados y 5.564 municipalidades. Se rige por la Constitución Federal de 1988, que establece que los estados y las municipalidades son autónomos, y que las relaciones verticales son independientes. De modo que gran parte de las acciones en políticas públicas son de responsabilidad compartida o común en los tres niveles de gobierno. Esta autonomía permite a los Estados y a las municipalidades el desarrollo de una agenda propia, independiente del nivel federal, incluso en el área social.

De esta forma, todos los actores que componen la federación pueden poner en marcha políticas en las áreas de salud, educación, asistencia social, vivienda y saneamiento, pero ninguno de ellos tiene la obligación de ejecutar las políticas en esas áreas.

²⁹ Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación en portugués.

³⁰ Subsecretaria de modernización y desarrollo institucional, de la Secretaria de Planificación y Gestión de Brasilia D.F. y consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

En el inicio de los años noventa, la distribución de las responsabilidades para las políticas en el área social no se derivaba tanto de las disposiciones constitucionales sino de cómo esas acciones fueron históricamente organizadas y ofrecidas.

Modelo de gestión por convenios

Los convenios entre niveles distintos de gobierno o entre gobiernos y entidades no gubernamentales son instrumentos ampliamente utilizados para la gestión de las políticas sociales en Brasil.

El nivel federal define cuales serán las políticas y programas que deberán ser ejecutados por los gobiernos estatales y municipales. Esos actores, todavía, no tienen la obligación de poner en marcha las políticas y programas definidos, pues son unidades autónomas. En consecuencia, el nivel federal ofrece programas sociales a los Estados y municipios. La adhesión se establece por medio de la firma de convenios.

El proceso del modelo de gestión por convenios contempla las siguientes etapas. En un primer paso, los Estados y municipios expresan su deseo de firmar el convenio, luego, presentan los documentos necesarios, firman el convenio, a continuación reciben los recursos para ejecutar las acciones y los servicios y finalmente, dan cuenta de los recursos usados.

Como ya se indicó, para cada programa es necesario firmar un convenio. Cada ministerio tiene una cantidad aproximada de 8 a 10 programas. Cada programa demanda un convenio independiente del ejecutor. Esta herramienta permite el acceso de los estados y municipalidades a los programas federales o estatales. Resulta, no obstante, un volumen elevado de trabajo burocrático. De esta forma, un mismo estado o municipalidad necesita firmar tantos convenios como cuantos sean los programas que desee poner en marcha.

Este procedimiento genera varios problemas, entre los cuales cabe destacar el tiempo excesivo utilizado en trámites burocráticos. Así el proceso de firma del convenio y de presentación de las cuentas de los recursos usados se demora, lo que resulta en poco tiempo disponible para monitoreo y evaluación de la implementación y de los resultados del programa. Los equipos involucrados en la operación de los convenios no tienen estímulos para implementar sistemas de monitoreo y evaluación, pues esa exigencia no está establecida o no es demandada. Por otro lado, el Tribunal de Cuentas de Unión (*Tribunal de Contas da União*) incluye en sus auditorías la evaluación del cumplimiento de metas y el alcance de resultados; como ejemplo de programa implementado vía convenio podemos indicar el Programa de Segundo Tiempo (PST), que se examina a continuación.

Ministerio del Deporte

La idea del Programa de Segundo Tiempo es ofrecer a estudiantes de escuelas públicas en situación de vulnerabilidad el acceso a prácticas deportivas después del horario escolar. El Ministerio del Deporte firma convenios con gobiernos estatales, municipales o entidades sociales para ejecutar el programa. En la actualidad, existen más de 600 convenios firmados y casi 1 millón de niños, niñas y adolescentes beneficiados. Las responsabilidades de parte del Ministerio consisten en recibir y analizar las demandas por convenios, firmar los convenios y transferir los recursos.

Por su parte, el gobierno o institución local debe ejecutar el programa, remitir informes trimestrales de evaluación de la puesta en marcha. Sin embargo, el gran número de convenios y las numerosas diferencias entre las instituciones resultan en dificultades de monitoreo y evaluación. La acción del Ministerio del Deporte para solucionar el problema consiste en la contratación de

consultores UNESCO para desarrollar una metodología de monitoreo y evaluación del Programa. Pero la metodología desarrollada por los consultores, centrada en procesos y resultados, tiene pocas medidas de impacto.

Convenio Único de Asistencia Social en São Paulo

Antes de 2004, la Secretaría Estadual de Asistencia y Desarrollo Social (*Secretaria Estadual de Asistencia y Desenvolvimento Social*) (SEADS) ejecutaba la política social del Estado por medio de convenios con gobiernos municipales y entidades sociales.

Como consecuencia del elevado número de municipalidades del Estado (645) y del número de programas de la SEADS (8), anualmente se firmaban más de 3 mil convenios. Con el presente modelo, se firman por año solamente un convenio con cada municipalidad, cada una debe elaborar su Plan Municipal de Asistencia Social (*Plano Municipal de Asistencia Social*) (PMAS), que sirve de guía a la planificación y a la transferencia de recursos.

La Secretaría Estadual de Asistencia y Desarrollo Social ofrece talleres de capacitación a los técnicos y gestores municipales para la elaboración del Plan. Esta capacitación ha generado un mayor estímulo para el protagonismo municipal y la reducción de la burocracia, se origina economía de recursos y de tiempo y se produce mejores resultados de los programas, pues son formulados localmente y adaptados a las realidades de cada municipio.

Modelos de gestión por transferencia de ingresos

En el último tiempo, ha habido un cambio en la orientación de las políticas sociales. Los programas ya no están basados en la asistencia social por medio de canastas básicas, sino en la transferencia directa de recursos a familias en situación de vulnerabilidad mediante tarjetas magnéticas. Cada programa define las condiciones específicas de ingreso y permanencia de las familias. Los orígenes de esta modalidad se remontan al Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) que el Gobierno Federal puso en marcha, mediante el proceso de transferencia directa de recursos a familias en situación de vulnerabilidad, para que mantuvieran a sus hijos en la escuela.

a. El programa Bolsa Familia

El programa bolsa familia tiene como condición de ingreso que las familias tengan una renta mensual *per cápita* de hasta 120 reales y que estén registrados en el Catastro Único de Programas Sociales (CadÚnico).

El Gobierno Federal selecciona las familias registradas en el CadÚnico considerando el presupuesto disponible y las metas de expansión del Programa. La transferencia está destinada preferentemente a la mujer y los pagos se realizan por medio de la *Caja Económica Federal*. Existen organizaciones de control social del programa en todas las municipalidades participantes.

b. El Programa Ingreso Ciudadano

El programa ingreso ciudadano (Renda Cidadã) del Estado de São Paulo define las condiciones de ingreso y permanencia, puesto que cubre a las familias que cuentan con una renta mensual *per cápita* de hasta 100 reales. La operación se hace por medio de una transferencia mensual de 60 reales vía tarjeta electrónica, complementada con acciones socio-educativas y de generación de renta durante 12 meses, que pueden ser prorrogables por otro año más. Otra condición para obtener los beneficios del programa consiste en que las familias deben comprobar la frecuencia de asistencia escolar de sus

hijos y mantener actualizado el documento de vacunación. En 2005, 142 mil familias fueron beneficiadas por este Programa.

c. El Programa Acción Joven

El Programa Acción Joven (Ação Jovem) se dirige a los jóvenes de 15 a 24 años que no han completado su escolaridad básica, con prioridad para aquellos pertenecientes a familias cuyos ingresos mensuales alcancen hasta 2 salarios mínimos. Las municipalidades seleccionan y registran a los jóvenes. La transferencia mensual alcanza a 60 reales que se realiza vía tarjeta electrónica, complementada con acciones socio-educativas y cursos de formación profesional. El Programa se efectúa durante 12 meses, prorrogables por otro año más. La condición para permanecer en el programa de los jóvenes de 15 a 24 años es comprobar la frecuencia de su asistencia escolar. En 2005, 101 mil jóvenes se beneficiaron de este programa.

Modelo de gestión en salud

En relación con el sector salud, el nivel federal de gobierno tiene la responsabilidad de formular y financiar la política nacional de salud, además de coordinar las acciones intergubernamentales. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales tienen la responsabilidad de poner en operación los servicios de salud.

Estas instituciones ejecutan acciones que tienen una gran dependencia de las transferencias federales y de las decisiones del Ministerio de la Salud (MS). La principal herramienta de coordinación es la publicación de decisiones oficiales (“portarías”) por el Ministerio, esas publicaciones tratan una gran cantidad de temas, pero principalmente intentan condicionar las transferencias de los recursos a la adhesión de los estados y municipalidades a los objetivos de la política federal. Las transferencias son realizadas por el Fondo Nacional de Salud para los Fondos estatales y municipales. Con esta estructura, el Ministerio logró integrar los gobiernos estatales y municipales al Sistema Único de Salud (SUS).

En mayo de 2002, 99,6% de las municipalidades brasileñas participaban del sistema y eran responsables por la gestión parcial o total de los servicios de salud. En 2000, la red y los servicios ambulatorios ya estaban bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales – una estructura diferente a la distribución de esos servicios en el inicio de los noventa. La participación de los gobiernos estatales y municipales en la formulación e implementación de la política nacional de salud está institucionalizada mediante comisiones y consejos que reúnen representantes de los niveles federal, estatal y municipal, como ejemplo se pueden indicar las siguientes instituciones:

- i. La Comisión de Gestores Tripartita (*Comissão de Gestores Tripartite*) que tiene representantes del Ministerio de Salud y de las secretarías estatales y municipales de salud;
- ii. La Comisión Intergestores Bipartita (*Comissão Intergestores Bipartite*) que existe en todos los Estados y tiene representantes de las secretarías estatales y municipales de salud;
- iii. El Consejo Nacional de Salud (*Conselho Nacional de Saúde*), Foro para la discusión de la política nacional de salud.

La constitución de esos espacios no permite que el Ministerio de Salud establezca unilateralmente las reglas para el funcionamiento del Sistema Único de Salud. Funcionan como contrapeso a la autoridad que se ejerce desde el nivel Ejecutivo Federal.

C. La experiencia de gestión de la Fundación de la Familia de Chile

Nuria Núñez³¹

Introducción

Este texto pretende dar cuenta, sintéticamente, de la experiencia alcanzada por la Fundación de la Familia durante los seis años del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, período en el cual se abocó a dar énfasis a la ejecución de programas sociales dirigidos a familias que viven en situación de pobreza, desde una perspectiva de derechos.

Fundación de la Familia es una institución privada, dependiente del gabinete de la esposa del presidente. Su financiamiento corresponde a recursos públicos entregados anualmente por medio de la Ley de Presupuesto Nacional, que propone el Ministerio de Hacienda y que debe ser aprobado por el Congreso de la Nación.

Durante el período de 2000 a marzo de 2006 la Fundación se propuso producir cambios institucionales que permitieran instalar programas de ejecución directa efectivos, innovadores y coherentes con la modernización de las políticas sociales. En dicho contexto la perspectiva de derechos y género, fueron los pilares valóricos y conceptuales que guiaron la construcción y puesta en marcha de un proyecto de fortalecimiento familiar inserto en comunidades vulnerables

³¹ Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ex Directora Fundación de la Familia Chile.

del norte, centro y sur del país. Este trabajo respondía a con la evidente necesidad de que el Estado se involucrara en programas de promoción e intervención familiar, un ámbito que adquiere cada vez mayor relevancia en la opinión de expertos a nivel nacional e internacional.

Al igual que en otros países, el 69% de los chilenos y chilenas estiman que las relaciones familiares son lo más importante para la definición de sus identidades personales y para la realización de sus proyectos de vida (PNUD, 2002). Sin embargo, esto que parece tan obvio, se ha traducido en los últimos quince años en un fuerte proceso de cambio socio-cultural, afectado también por condiciones económicas, políticas y simbólicas que han impactado seriamente en la dinámica familiar, provocando modificaciones en su estructura y funcionamiento.

Responsables de ello han sido los cambios demográficos, el aumento de la urbanización, la reducción del aparato público con el consecuente debilitamiento de las políticas sociales, la dificultad para enfrentar la superación de la pobreza, la incorporación de la mujer al mercado laboral, la privatización de los sistemas de seguridad social, los avances tecnológicos, los cambios generacionales, entre otros.

Además, el ámbito cultural también ha incorporado nuevos elementos que generan fuertes turbulencias al interior de la vida familiar. Día a día, gana más presencia, sobre todo a partir de la ratificación de diversos instrumentos internacionales, la valoración de una cultura de derechos que llegó para quedarse.

La percepción de desigualdad en la relación conyugal, el cuestionamiento sobre las desigualdades “naturalizadas”, tales como considerar que la crianza de los hijos y el trabajo doméstico son tareas exclusivamente femeninas, así como una sexualidad femenina cada vez más desligada de la reproducción, constituyen temas que preocupan a las personas y demandan un accionar desde las políticas públicas.

La perspectiva de género también irrumpe en el debate para plantear la necesidad de transformar la asimetría que caracteriza las relaciones entre hombres y mujeres en todos los ámbitos; especialmente ante la ley, la autonomía económica y psicológica, las responsabilidades y la toma de decisiones en materia de vida afectiva y sexual, familiares, domésticas y laborales y la erradicación de la violencia. Así, desde esta perspectiva, la familia deja de considerarse una unidad armoniosa y consensual y se la identifica como un sistema de relaciones de poder, distribuido en forma desigual entre sus distintos integrantes.

En este marco, la demanda por más democracia, tarea política emprendida desde la salida de la dictadura militar en Chile, intenta también abrirse paso y encontrar un espacio en el enfoque, los contenidos y la puesta en marcha de las políticas orientadas a familias.

Estas consideraciones constituyeron un conjunto de reflexiones que se consideraron al rediseñar el quehacer de la Fundación. A comienzos del 2000, si bien la institución contaba con diez años de experiencia y con Centros Familiares localizados en comunas prioritarias por su situación de pobreza, era esencial impulsar cambios globales que permitieran actualizar, fortalecer y posicionar su papel con miras a contribuir al debate sobre familia que comenzaba a surgir tímidamente en el país, planteando nuevas interrogantes cada vez más ineludibles para las políticas públicas. Del mismo modo, había que impulsar cambios en los enfoques y contenidos de la intervención directa, dejando atrás su tradicional carácter asistencialista para dar paso a una gestión programática moderna y acorde a las nuevas necesidades del país.

El desafío estaba en integrar, como ya se señaló, las nuevas demandas de la ciudadanía con la necesidad de profundizar ciertas áreas de intervención tendientes a contribuir al avance y consolidación de la democracia en nuestro país y los énfasis del Gobierno del Presidente Lagos respecto de las políticas hacia las familias.

Este texto se apoya principalmente en la experiencia que otorga la ejecución directa de políticas sociales con familias pobres no indigentes y su propósito es ofrecer una reflexión sobre el trabajo realizado, conocer sus fortalezas y dificultades y compartir los desafíos venideros.

I. La Fundación de la Familia de 2000 a marzo de 2006. Nuevos paradigmas para el trabajo con familias pobres no indigentes

1. Nuevo perfil institucional: misión y enfoques

Con la instalación del primer gobierno democrático post dictadura, se crea en 1990 Fundación de la Familia como una institución privada dependiente del Gabinete de la Primera Dama de la Nación.³²

El propósito de la Fundación fue desarrollar un trabajo directo con familias pobres en el nivel nacional. Hasta ese momento no existía en el país una institucionalidad específica que orientara su quehacer, exclusivamente, al trabajo con familias. Para ese entonces, las diversas problemáticas de las familias habían adquirido relevancia, sobre todo a raíz de los altos índices de pobreza que presentaba el país en esos momentos.³³

Su objetivo inicial fue instalar a lo largo del país espacios, centros familiares, que sirvieran de encuentro, desarrollo, aprendizaje y orientación en los problemas y necesidades de las familias en situación de pobreza, como una forma concreta de contribuir a la reconstrucción del tejido social, con miras hacia un país más justo y solidario.

El período del Presidente Aylwin fue identificado como un gobierno de transición a la democracia, cuya impronta fue poner el acento en lograr la gobernabilidad necesaria para fortalecer la institucionalidad democrática. Asimismo, este gobierno de coalición de las fuerzas políticas de la Concertación,³⁴ también trajo consigo una importante agenda social, que se instala junto a la agenda política ocupando un lugar destacado en su quehacer. De esta manera, la creación de la Fundación de la Familia respondió a un compromiso social de la Primera Dama de entonces, que se propuso contribuir a mitigar la situación de pobreza y exclusión social en que se encontraban grandes sectores de la población.

Sus principales líneas de acción tuvieron, en esos años, un carácter que respondía a la vulnerabilidad de las familias pobres y a las manifiestas carencias que ellas presentaban. Así sus programas estuvieron orientados a la formación personal, la recreación, el deporte, la confección de manualidades y capacitación en ciclos de vida familiar y otros. Pese a que su propósito era trabajar directamente con familias pobres, sus programas estuvieron dirigidos más bien a satisfacer necesidades sociales y no a resolver temas de pobreza ni situaciones que impactaran la calidad de vida familiar. Sin embargo, hacia el final del período la Dirección Ejecutiva de la institución recomendó profundizar los contenidos temáticos a fin de relacionarlos más estrechamente con el desarrollo de las familias y de la comunidad; como desafío se señaló la pertinencia de buscar coherencia entre las actividades institucionales y los programas sociales gubernamentales.

El inicio del segundo Gobierno de la Concertación coincidió con el Año Internacional de la Familia, proclamado por Naciones Unidas. En 1992, el Gobierno anterior había creado la Comisión Nacional de la Familia, cuyo mérito fue hacer la primera sistematización, por parte del Estado,

³² Posteriormente, durante gobierno del Presidente Ricardo Lagos este gabinete modifica su nombre y cambia a gabinete de la Señora del Presidente de la República. Actualmente, con el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), esta instancia recibe el nombre de Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República.

³³ El 38,8% de la población vivía en condiciones de pobreza, de los cuales 13% eran indigentes. CEPAL, Panorama Social 2005.

³⁴ La Concertación de Partidos por la Democracia es la coalición de partidos que ha formado los cuatro gobiernos consecutivos después de la salida de la dictadura militar de Augusto Pinochet.

respecto de diversos aspectos, condiciones, problemas y variables relacionadas con este ámbito. Esto dio un impulso temático-conceptual al quehacer de la Fundación, lo que permitió asumir el concepto de “diversidad familiar”, haciéndose cargo de una realidad social conformada por diversos tipos de familias o formas de constitución de familia. Así, se amplió el discurso político pasando del concepto tradicional de familia nuclear, como único modelo de familia, a la diversidad de arreglos familiares presentes en la sociedad chilena.

Este importante cambio conceptual, contrariamente a lo esperado no se tradujo en una propuesta de intervención que lo recogiera a cabalidad, sin pasar más allá de ser una definición de expertos y de un discurso incipiente. Los programas implementados durante el período no reflejaron la diversidad familiar a que se aludía y continuaron teniendo un sesgo asistencial, especialmente aquellos ligados al esparcimiento, como deporte y vacaciones en familia, apoyados con raciones alimenticias, o los talleres de manualidades para mujeres adultas y adultas mayores. Del mismo modo, y para facilitar la solución de los problemas sociales de las familias, se inició una línea de entrega de información y orientación sobre beneficios sociales, colaborando con la tarea municipal de asistencia de emergencias y otros.

Recién en 1998 comienza a instalarse la necesidad de profesionalizar y modernizar la gestión institucional tomándose algunas medidas en esa dirección. Sin embargo, no se logra una redefinición programática que permitiera a la Fundación ejecutar programas coherentes con las políticas sociales dirigidos a familias pobres, ni coordinarse eficientemente con otras instituciones sectoriales.

Lamentablemente, al final del período, los esfuerzos no fueron lo suficientemente importantes como para vitalizar y legitimar el quehacer de la Fundación. Las reestructuras y crisis habían fragilizado de manera importante a la institución: su identidad estaba desperfilada, su existencia precaria y se encontraba permanentemente amenazada por presupuestos escasos. Principalmente su directorio y otros actores institucionales con los que la Fundación se articulaba no lograban hacerse una cabal opinión sobre el rol y la importancia de su quehacer. Además, hasta ese momento, los servicios entregados no lograban desligarse del sesgo asistencialista instalado en el pasado, dándose una cierta forma de clientelismo respecto de las familias usuarias.

Durante el Gobierno del Presidente Lagos se dieron las condiciones objetivas para reorientar la acción y misión de la Fundación de la Familia, desde una perspectiva de derechos y de género, y hacia una mayor sintonía con las políticas públicas y los desafíos de la sociedad actual.

A pesar de que los anteriores Gobiernos de la Concertación habían diseñado e implementados importantes acciones relativas a las familias, la Fundación de la Familia trabajaba, por lo general, abocada a las urgencias de las demandas locales sin una perspectiva global. Esto hizo que su labor se realizara en forma paralela a los esfuerzos gubernamentales, desvinculándose crecientemente de otros servicios, sobre todo en el diseño, elaboración y aplicación de políticas. Pese a la fragilidad institucional, las nuevas autoridades decidieron implementar los cambios necesarios para reforzar su quehacer.

En consecuencia, la Fundación de la Familia definió un nuevo marco de acción que motivó cambios políticos y programáticos tanto en su ejecución como en su proyección.

Esta nueva perspectiva se nutrió del diagnóstico elaborado por la Comisión Nacional sobre Familia, el Plan de Igualdad de Oportunidades y del interés por promover los derechos ciudadanos, haciéndose cargo de los cambios socioculturales y demográficos que inciden en la vida de las familias actuales. Del mismo modo, se recogieron los principios y planes de acción de convenciones internacionales suscritas por el país,³⁵ así como a nivel nacional,³⁶ las políticas y orientaciones sobre

³⁵ Especialmente de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1989), Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Niña (1990), Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia Contra la Mujer (1994).

familia, violencia intrafamiliar, infancia y adolescencia, participación ciudadana, discriminación y pobreza, entre otros.

Para la gestión 2000 - marzo 2006 fue prioritario crear coherencia entre los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Concertación en relación a las familias y la práctica institucional de la Fundación. Las políticas gubernamentales y el trabajo institucional debían corresponderse y potenciarse. Igualmente era necesario conocer a cabalidad los cambios que habían experimentado las familias y los principales problemas que ellas enfrentaban tanto en su vida cotidiana como a nivel de las transformaciones socioculturales.

De esta manera, la misión institucional pretendió recoger esta nueva orientación: “*Fortalecer a las familias, promoviendo relaciones democráticas en su interior y fomentando su participación en el desarrollo del país*”.

2. Principales desafíos: transformación cultural y de enfoque asistencial a un marco de derechos

Los ejes articuladores que marcaron el nuevo perfil institucional y que definieron la nueva acción de la Fundación de la Familia caminaron en la siguiente dirección :

- *Integrar los cambios producidos en las familias.* Diversos estudios e investigaciones mostraban importantes transformaciones en los ámbitos socioeconómicos, políticos y simbólicos, impactando fuertemente en las familias, su organización, forma e identidad. Asimismo, varios autores coinciden con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en cuanto al debilitamiento de vínculos tradicionales, con el consiguiente aumento de nulidades, de nacimientos fuera del matrimonio, del embarazo precoz y de las convivencias, lo que da como resultado un cambio sustancial en la imagen de familia. Por otra parte, la autonomía y adultez se presentan con mayor precocidad, hay mayor individuación, la percepción de la infancia está más definida por derechos, capacidades y potencialidades, las mujeres se han incorporado sostenidamente al mercado laboral provocando una reorganización de las labores familiares, entre otros efectos. Estos cambios explican la variedad de arreglos y combinaciones de vida familiar.
- *Las personas como sujetos de derechos.* En lo medular la situación de la dinámica familiar radica en que ésta se ha transformado, dando paso a un proceso en el que, cada vez más, cada uno de los miembros es considerado un sujeto libre que enfrenta un mundo que ofrece oportunidades y desafíos. Si bien la familia ha sufrido la fragmentación de su dinámica interna, sus integrantes han ganado libertad en tanto sujetos. Las bases programáticas gubernamentales instaban a promover el respeto a los derechos de todos los chilenos y chilenas, y de todas las familias, cualquiera fuera su estructura, condición económica, origen social, cultural y étnico, su opción religiosa, política, la edad de sus miembros y lugar de residencia, como a garantizar, a todos sus miembros, un conjunto de derechos fundamentales derivados de la dignidad de la persona humana.
- *El derecho a vivir sin violencia.* Los estudios realizados a la fecha³⁷ mostraban la gravedad de la situación que vivían muchas mujeres y niños.³⁸ Esto hacía urgente poner el

³⁶ Programa de Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2002-2010), Orientaciones sobre Familia (2001-2006), Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia (2001-2010), Política Nacional y Plan de Acción contra la Violencia Intrafamiliar (2000-2006), Bases Generales del Plan Nacional para Superar la Discriminación (2000-2006), Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza (Chilesolidario-Puente).

³⁷ Estudio realizado por SERNAM en 1994 indica que una de cada cuatro mujeres era golpeada por su pareja y que en uno de cada tres hogares era agredida, a lo menos, psicológicamente. En el 2001 el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la U. de Chile realizó para SERNAM el estudio “Detección y análisis de prevalencia de la violencia intra familiar. Los resultados indican que una de cada

acento en programas preventivos. Estas cifras corroboran las afirmaciones de expertos en la materia: la violencia intra familiar es un fenómeno intergeneracional que seguirá reproduciéndose si no existe una intervención enérgica y especializada.

- *La participación ciudadana.* Los cambios sociales tienen un fuerte impacto en las familias y en los individuos que la componen y, por lo tanto, en las relaciones que éstos establecen entre sí y con la sociedad. El ejercicio de la ciudadanía entre el Estado y los individuos se concreta en dos niveles: la exigibilidad de derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas y su consiguiente resguardo por parte del Estado; y el compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a través de la participación comunitaria, el control sobre los poderes públicos y la libertad de opinión para la toma de decisiones en el ámbito público (CEPAL, 2000). De esta manera, apoyándose en estos antecedentes, y otros,³⁹ Fundación de la Familia asumió el desafío de promover la participación ciudadana en sectores vulnerables, principalmente en aquellos donde se ubicaban sus 15 Centros Familiares.⁴⁰ Era necesario incentivar a la comunidad a participar en las actividades de los Centros Familiares y en acciones de desarrollo local, a partir de una oferta programática que respondiera a sus necesidades e inquietudes.
- *El esparcimiento y la recreación como un derecho.* El ámbito del esparcimiento y acceso a la cultura se relaciona directamente con la sensación de bienestar, la calidad de vida y con la salud (OMS, 1947). Si consideramos que las familias pobres tienen mayores dificultades para acceder tanto a actividades deportivas y recreativas como culturales, los Centros Familiares, podían en este sentido, desarrollar un importante rol para fomentar la calidad de vida a través de actividades de esparcimiento, deporte y cultura, pero con la característica de ser concebidos como derecho de las personas, independiente de su situación socioeconómica. Con ello se quería reforzar acciones de no discriminación ni de exclusión social.

Basándose en estas consideraciones fue necesario transformar la oferta programática, de manera que concordara con el programa de gobierno, diera respuesta a las necesidades de las familias actuales, convirtiera a los centros familiares en referentes comunitarios y vinculara los principios institucionales con los compromisos adquiridos en el ámbito internacional.

En este marco, resulta evidente que si se deseaba construir un país más democrático, igualitario y sin discriminaciones, el trabajo comenzaba por las familias, dado su irremplazable rol socializador. Desde este espacio, era imprescindible impulsar el desarrollo de relaciones democráticas y promover los derechos de cada uno de sus integrantes –cualquiera fuera la configuración familiar-, estimular su desarrollo integral y motivarlos a participar activamente tanto al interior de su grupo familiar como en la comunidad.

Los fundamentos teóricos que la Fundación hizo suyos respondieron al desafío de articular una estrategia de intervención con familias pobres no indigentes, que contemplara un enfoque de derechos y de relaciones democráticas. La perspectiva de género -como mirada transversal para instalar implementar programas y acciones-, los derechos humanos -como enfoque de respeto y promoción de las personas-, la democracia -como bien superior que también requiere ser construido desde las relaciones cotidianas-, la calidad de vida -como un mínimo social que hay que preservar-

diez mujeres había vivido violencia psicológica y una de cada tres, violencia física y/o sexual. Es decir, la mitad de las mujeres (50,3%) había experimentado, alguna vez, situaciones de violencia en su relación de pareja.

³⁸ UNICEF realizó dos estudios sobre maltrato infantil en 1994 y 2000. El primero reveló que el 77,5% de niñas y niños era víctima de violencia intrafamiliar (psicológica, física leve o física grave). El segundo estudio informó que el 73,6% de las niñas y niños sufría violencia física o psicológica por parte de sus padres o parientes.

³⁹ Encuesta CASEN, Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana (2000).

⁴⁰ En Antofagasta, Copiapó, Coquimbo, Curicó, Talca, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt y en Región Metropolitana en las comunas de Huechuraba, Recoleta, Peñalolén, La Florida, La Granja, La Pintana y San Bernardo.

y, por último, el sistema ecológico -como modelo de abordaje para las acciones de prevención-, fueron los pilares que cimentaron el marco global de la acción institucional.

Fundación de la Familia incorporó esta perspectiva en todas las actividades de su oferta programática. La intención fue potenciar el desarrollo de los miembros de las familias con una perspectiva integral y armónica, es decir, el ser humano en relación consigo mismo, con las personas cercanas, con la comunidad y con las instituciones. De esta manera, se precisaron sus conceptos operativos, la metodología de intervención, las líneas estratégicas de acción, los contenidos de la nueva oferta programática, las características y el funcionamiento de sus Centros Familiares, así como las estrategias para legitimar el quehacer institucional.

Sobre la base de los conceptos referidos anteriormente, es posible comprender el alcance de la nueva misión institucional. Dichos conceptos, que se tradujeron en los nuevos ejes operativos de la Fundación para la gestión de 2000 a marzo de 2006, apuntaban a los siguientes propósitos:

- *Contribuir al cambio cultural:* Los conceptos y los programas propuestos apuntaron a incidir en el cambio cultural que experimentan las familias en su vida cotidiana, entendiendo por cultura aquello que abarca “los modos de vida, las maneras de vivir juntos, o mejor aún, las formas en que las personas deciden vivir juntas” (UNESCO, 2001).

La cultura se transmite de una generación a otra, de manera que se perpetúa a través del aprendizaje, influye en el desarrollo de la personalidad y pasa a ser una forma de vida compartida y validada. Pero dado que la cultura debe adaptarse a los cambios externos, también es dinámica. Esto permite incorporar elementos nuevos a otros que perduran como las costumbres, tradiciones, creencias, entre otros. En resumen, la cultura –en tanto modos de vida- se aprende y se transmite en una multiplicidad de dimensiones sociales.

Si la cultura se aprende, es posible entonces “educar-adquirir” nuevas conductas y formas de relacionarse en familia. Estas mismas particularidades hacen que los cambios culturales -hacia una “nueva forma de vida” más democrática, respetuosa de los derechos de las personas y en igualdad de oportunidades para lograr la satisfacción personal y colectiva- sean procesos de largo aliento. Especialmente en el ámbito del fortalecimiento familiar, pues se trabaja potenciando el repertorio de experiencias positivas de las personas, a fin de hacer aprendizajes y realizar cambios que contribuyen significativamente a mejorar las relaciones al interior de la familia.

Especialmente es en la dinámica familiar donde el proceso de cambio cultural adquiere una importancia relevante. El modelo patriarcal autoritario, provisto de un conjunto de estereotipos, roles y creencias que atentan contra la convivencia sana y respetuosa, debe ir dando paso a la instalación de modelos democráticos de hacer familia. Si una de las preocupaciones de la Fundación, era la prevención de la violencia doméstica y el maltrato infantil, el propiciar una cultura de igualdad de derechos y de resolución no violenta de conflictos así como fomentar acciones de cambio cultural que permitieran sustentar los cambios en los estilos de vida, aunque esta fuese tarea de largo aliento.

- *Asumir la prevención como prioridad:* La intervención en las problemáticas que la institución visualizó como prioritarias –la violencia intrafamiliar, el maltrato y abuso sexual infantil– podía realizarse de múltiples maneras. Fundación de la Familia optó por acciones de carácter preventivo,⁴¹ ya que de acuerdo a resultados de experiencias exitosas, éstas son las más efectivas a largo plazo.

⁴¹ Por prevención se entiende el conjunto de acciones cuyos objetivos son la reducción y/o erradicación de una condición problemática o riesgosa. En el caso de la prevención primaria se incluyen actividades y programas dirigidos a toda la población (con o sin indicadores de riesgo), a fin de erradicar aquellos factores negativos en las condiciones económicas y sociales, considerados como facilitadores de la aparición del problema.

Estas acciones tienen una visión comunitaria e interdisciplinaria y sus objetivos se dirigen a potenciar en las personas los recursos ambientales y personales para que puedan afrontar los conflictos por sí mismas, obteniendo autonomía y bienestar. Con este enfoque, es toda la comunidad la que se involucra y moviliza, incluyendo instituciones, grupos y redes, que ejecutan acciones preventivas consensuadas.

La decisión institucional de trabajar en prevención primaria y comunitaria se adoptó considerando que las características de los problemas que afectan a las familias requerían de la intervención coordinada de varias instituciones y organizaciones, a fin de potenciar las fortalezas de las propias familias y sus miembros y, al mismo tiempo, les proporcionaran herramientas, información y conocimientos para su autonomía en la toma de decisiones, en tanto ejercicio ciudadano.

Las actividades dirigidas a mejorar las relaciones intra familiares y con la comunidad, fueron diseñadas tomando en cuenta los recursos personales, los factores protectores y de riesgo de la población objetivo, con miras a potenciar sus fortalezas y destrezas a través del aprendizaje de nuevas habilidades. El trabajo preventivo desarrollado en los talleres destinados a mejorar las relaciones interpersonales, a resolver los conflictos sin agresión o a adquirir nuevos conocimientos, por ejemplo, es lo más evidente. No obstante, también es posible prevenir la vulneración de derechos, la exclusión social y el aislamiento, la ignorancia o la mala calidad de vida, con acciones que permitan la adquisición de información, el ejercicio efectivo de la ciudadanía y la autonomía.

Oferta programática

Sobre la base de la reflexión y de los antecedentes previos, la Fundación concibió tres grandes áreas de intervención que permitieran un abordaje multidimensional.

Área Relaciones Familiares

El objetivo de esta área fue fortalecer el sistema familiar, mediante la promoción de relaciones familiares democráticas y respetuosas de los derechos de cada uno de sus integrantes. Sus principales líneas fueron los programas de Desarrollo Familiar, Prevención de Maltrato y Abuso Sexual Infantil y Prevención de Violencia Intra familiar.

Área Familia y Comunidad

Esta área se propuso promover el vínculo de las familias con su comunidad y entorno, mediante estrategias de participación ciudadana.

Área Recreación y Cultura

Orientada a mejorar la calidad de vida familiar, mediante actividades de integración, encuentro y recreación. Sus programas fueron Cultura para Todos, Vacaciones en Familia y Deporte en Familia.

3. Institucionalidad

a. Fragilidad y fortalezas

La dependencia del Gabinete de la Señora del Presidente de la República ofrece un escenario ambivalente respecto del poder de decisión e incidencia política; esta ubicación constituye una fortaleza y una fragilidad al mismo tiempo.

Esta dependencia es una fortaleza porque permite, por la sola posición donde está, impregnar el quehacer con una cierta autoridad, facilitando la legitimación del proyecto institucional con el consecuente respaldo para establecer redes, coordinaciones, nuevas alianzas. Se trata de un espacio que puede abrir puertas y posibilidades. Sin embargo, dado la larga tradición de acciones de características asistencialistas que han identificado a las instituciones de la Primera Dama, tales espacios son vistos con desconfianza en cuanto al real aporte que pueden hacer en la aplicación de las políticas sociales. Muchos las consideran instituciones de segunda clase dentro del aparato público, e irrelevantes a la hora de tomar decisiones importantes, restando así posibilidades a un efectivo trabajo conjunto en pro de las familias pobres.

Otras importantes fortalezas son la autonomía y la flexibilidad. Al tener el carácter de Fundación, el órgano rector es el directorio, lo que permite que el quehacer institucional pueda definirse a través de procedimientos más ágiles y rápidos, evitando, en gran medida, la burocracia que puede tener un ministerio, por ejemplo. De igual manera, esto permite una importante flexibilidad para responder a situaciones no previstas y/o de emergencia.

Sus fragilidades las constituyen su propio perfil y su currículo anterior. Lograr validarse, dentro del aparato público y de las coordinaciones intersectoriales, fue un desafío mayor y es así que exigió una reingeniería institucional donde las prioridades se centraron en la profesionalización, la modernización de la gestión, la sustentabilidad de la institución y en un trabajo concreto, eficiente y eficaz, susceptible de ser evaluado técnicamente, en coherencia y sintonía con las políticas sociales, especialmente con aquellas dirigidas a los sectores pobres. La tarea puede volverse titánica cuando se pretende transformar una institución culturalmente más cerca de las acciones asistencialistas, muchas veces hasta de tinte populista, que ponía su acento más en la cantidad de actividades y personas atendidas, que en la calidad de la intervención, reforzando muchas veces estereotipos tradicionales que poco o nada contribuían al cambio que el país exigía.

En una institución como ésta, destinada a ser ejecutora directa de políticas públicas con familias pobres, la calidad de los recursos humanos es un tema de primordial importancia pero complejo de asumir sobre todo cuando se trata de instituciones en donde los criterios técnicos de selección de personal han sido precarios.

Igualmente intentar instalar una nueva misión y nueva oferta programática en coherencia y sintonía con las políticas públicas, actualizada a las necesidades del país y de la población objetivo, exige, igualmente, también un importante cambio cultural interno, que no sólo deben hacer las jefaturas y los profesionales que diseñan programas, sino que debe expresarse principalmente por medio de los equipos de terreno. De esta manera, la capacitación, el continuo perfeccionamiento, la supervisión y las evaluaciones pasaron a constituir una tarea permanente y de vital importancia. Si la institución no se preparaba adecuadamente, o si las jefaturas no identifican este tema como de especial relevancia, se carecería de la fuerza y coherencia necesarias para impulsar programas innovadores, y en definitiva, no se estarían logrando las metas ni los objetivos que se esperaban. En programas de prevención de violencia, de resolución no violenta de conflictos al interior de las familias, de ciudadanía entre otros, este tema reviste especial cuidado y atención.

Por otra parte, los cambios de gobiernos, aunque sean dentro de una misma coalición, constituyen una incertidumbre respecto de la continuidad programática y enfoque institucional.

Igualmente, esta situación genera una suerte de inestabilidad entre los profesionales, creándose un clima poco propicio para la eficiencia del trabajo.

b. Presupuesto

Dado que Fundación de la Familia fue creada específicamente para mejorar la calidad de vida de familias en situación de pobreza, al comienzo del período, los recursos asignados por el Estado para cumplir con su tarea eran muy insuficientes. El bajo presupuesto del 2000⁴² dificultaba seriamente mejorar la oferta y los servicios a la comunidad, así como contratar a profesionales adecuados a la nueva propuesta, elaborar los materiales necesarios y mejorar las condiciones laborales.

Las acciones realizadas durante el año 2000, tendientes a regularizar y actualizar cuestiones administrativas y de organización institucional, así como la nueva propuesta que se comenzó a implementar con los recursos existentes, hicieron posible que el Congreso aprobara para el año 2001 un presupuesto con un aumento del 52%.

La optimización de los recursos y los resultados obtenidos por la Fundación permitieron que el trabajo institucional se fortaleciera, comenzara a ser conocido y valorado, de manera que en los cinco años siguientes el presupuesto otorgado fue, paulatinamente, en aumento dando así el desahogo necesario para cumplir con sus objetivos.

FUNDACIÓN DE LA FAMILIA (2000-2006): PRESUPUESTO Y PRESTACIONES

(Pesos y porcentajes)

Año	Presupuesto asignado (miles de pesos)	Distribución de presupuesto (porcentajes)		Número de prestaciones anuales
		Ejecución directa	Administración y personal	
2000	538 164	67,0	33	89 205
2001	813 000	67,0	33	119 643
2002	838 000	67,0	33	136 370
2003	922 545	69,7	30,3	342 771
2004	940 258	70,0	30,0	341 771
2005	1 143 987	71,4	28,6	409 833
2006	1 366 076	----	----	----

Fuente: Fundación de la Familia.

Por las características de la institución, ser una Fundación sin fines de lucro financiada con recursos públicos, se está en la obligación de integrarse al proceso anual de diseño, presentación y defensa presupuestaria. En el caso de Fundación de la Familia, sus recursos eran transferidos por Hacienda por medio del Servicio Nacional de la Mujer.

La propuesta presupuestaria debe contener una evaluación de los programas en curso y sus resultados y una presentación de los programas que se desean implementar en el período siguiente. Una parte relevante de este proceso lo constituye la construcción de argumentos, especialmente pensados y dirigidos hacia dos actores relevantes: la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Comisión Mixta de Presupuesto constituida por parlamentarios de ambas cámaras. Ante estas dos instancias, la Fundación debía argumentar de manera eficiente y fundadamente para sensibilizar a las contrapartes, quienes en el caso de la Dirección de Presupuestos tiene atribuciones para bajar, mantener o aumentar el presupuesto, de acuerdo a sus directrices. La Comisión parlamentaria sólo podía aprobar lo que el Ministerio de Hacienda ya había definido o proponer cambios. En este ámbito, las resistencias más complejas se presentaban cuando se enfrentaban posiciones valóricas distintas, sobretudo con parlamentarios y/o parlamentarias conservadores que no compartían el enfoque de género y de derechos que postulaba la Fundación. Otra dificultad

⁴² Ver cuadro sobre Presupuesto y prestaciones 2000-2006.

recurrente era poder demostrar, en un mínimo de minutos, la importancia de la prevención; habitualmente el Ministerio de Hacienda quiere escuchar de resultados tangibles, medibles y demostrables con indicadores claros y comprensibles para ellos.

c. Coordinaciones intersectoriales: la Fundación de la Familia y la difícil tarea de la implementación de políticas transversales

La presencia de la Fundación en comunas o sectores de bajos ingresos y el trabajo con familias en situación de pobreza constituye una responsabilidad y una oportunidad para comunicar la experiencia en instancias de reflexión y debate. Igualmente requiere de una institución técnicamente legitimada que pueda entrar en diálogo con otros y comprometerse responsablemente en planes de acción y trabajo conjunto.

El trabajo directo no sólo es un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de las familias usuarias, sino una condición privilegiada para profundizar en el conocimiento sobre las problemáticas abordadas, la efectividad de las metodologías, el impacto de las intervenciones y los cambios producidos por los programas. Participar a nivel de ejecución permite, además, tener un contacto directo con las personas, conocer sus fortalezas, habilidades y aspiraciones, así como saber lo que esperan de las instituciones gubernamentales.

Por tanto, la Fundación de la Familia, estaba en una situación ventajosa para recoger y elaborar información fidedigna y necesaria al momento de estructurar políticas públicas sobre familia.

La superación de los problemas de las familias actuales pasa por el registro de cambios culturales importantes, para lo cual se requiere de un trabajo dedicado, permanentemente coordinado con múltiples agentes que trabajen en la misma dirección. De esta manera, el integrarse a redes y coordinaciones intersectoriales, desde el nivel local al nivel nacional,⁴³ constituyeron una importante, pero compleja plataforma de acción conjunta.

Sin lugar a dudas, al igual que las políticas de género, las políticas orientadas a las familias desde una perspectiva de derechos y género, generan una serie de turbulencias y dificultades para su ejecución. La institucionalidad, es decir ministerios, gobiernos regionales y locales operan, por lo general, con una imagen de familia bastante estereotipada y tradicional, donde la “familia nuclear” y “valóricamente ideal”, es decir en matrimonio, es el referente al que se recurre a la hora de diseñar políticas e implementar acciones.

Igualmente, en este ámbito, es importante señalar que las diferentes opiniones sobre las políticas sociales, las familias, la equidad de género y la igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los miembros de una familia, entran en la instalación y ejecución de una determinada política social dirigida a familias. El proceso de adecuar la imagen de familia que tienen los operadores de políticas a un conocimiento cabal de las diversas formas de constituir familia en la actualidad, es lento, contradictorio y muchas veces imposibilita una focalización adecuada, generándose no pocas tensiones entre los diversos actores que comparten una mesa de trabajo. Del mismo modo, las tensiones motivadas por distintas expresiones valóricas y religiosas pueden convertirse en un verdadero impedimento para que las acciones alcancen el éxito esperado (Arriagada, 2006).

⁴³ Durante los años de 2000 a marzo de 2006 Fundación de la Familia participó en una serie de comisiones interministeriales de las cuales, se destacan: SERNAM (Comisión Interministerial en Prevención de Violencia Intrafamiliar, Comisión Técnica Interministerial sobre Familias), Ministerio de Educación y Justicia (Comité Interministerial de Prevención de Maltrato Infantil, elaboración del Plan Nacional para Prevenir el Maltrato Infantil en Chile 2000-2006), MIDEPLAN (Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia que elaboró la Política Nacional y Plan de Acción Integrada a favor de la Infancia y la Adolescencia. Se perteneció a gobiernos regionales, se efectuaron múltiples coordinaciones con gobiernos locales a lo largo del país y con organizaciones de la comunidad.

Otra de las situaciones difíciles de asumir por los operadores de políticas públicas, sobre todo cuando se trata de autoridades elegibles por el voto popular, es que las políticas relativas a las familias necesitan hacerse cargo de los graves problemas de violencia que se producen al interior de ellas. Cabe destacar que el 73,6% de los niños y niñas sufre violencia en sus hogares (UNICEF, 2000) y que el 50,3% de las mujeres (SERNAM, 2001) la sufre en sus casas, por parte de sus parejas. Pareciera que asumir políticamente que la familia, junto con constituirse, para la mayoría de las personas, en un espacio privilegiado para el afecto y el apoyo y en el refugio protector que todos buscamos, se ha transformado, al mismo tiempo, en un espacio de alto riesgo para mujeres, niños y niñas, tiene un alto costo de imagen que no muchos desean asumir. Enfrentar esta situación ha sido un desafío permanente para las instituciones que implementan políticas con perspectiva de género y de derechos.

Del mismo modo, otra de las dificultades que aparece cuando se enfrentan estas dos visiones sobre familia y género, tiene que ver con los tiempos políticos. Ya lo decíamos, la propuesta de integrar la perspectiva de género y de derechos a las políticas sobre familia, obliga a considerar un cambio cultural necesario; éste requiere de un tiempo más bien de largo aliento, que no siempre, más bien casi nunca, va de la mano con los tiempos políticos que, habitualmente, buscan soluciones y resultados inmediatos.

Igualmente, y un detalle no menor, es el papel que tienen los medios de comunicación en la instalación de temas que determinan la agenda política, aquellos temas que no tienen presencia mediática parecieran no existir. El tema familia, género y derechos se presenta rara vez, y cuando adquiere relevancia lo hace, generalmente, involucrado en hechos de violencia intrafamiliar. Siempre habrá mayor audiencia y sintonía con los temas que están en la opinión pública. Pese a que los temas de violencia cada día ocupan un espacio público más relevante, cuando se refieren a prevención o igualdad de oportunidades tienden a tener menos fuerza. Es más, no es difícil encontrar a autoridades políticas que no quieren identificarse con temas específicos de género ya que consideran que esto les produce una suerte de encasillamiento que puede implicar costos en su carrera. Pese a un discurso de fortalecimiento familiar, compartido por distintos sectores políticos, es difícil, identificar a actores políticos que asumen las cuestiones de género y familia de manera responsable, aunque afortunadamente también hay excepciones.

Los trabajos conjuntos logran tener éxito, cuando la propuesta presentada *sintoniza* con un momento político determinado, con los intereses de la contraparte y se cuenta con los recursos necesarios para su implementación.

En la coordinación regular y en la puesta en marcha de las políticas sociales orientadas a las familias pobres, es decir en el día a día, es donde más se nota la carencia de una institucionalidad pública que gerencie y vele porque los cambios propuestos se ejecuten eficientemente y regularmente, mediante planes y programas estratégicos a los cuales, cada institución u organismo contribuya desde su especialidad.

II. Comentarios finales

Si bien la Fundación de la Familia desarrolló un importante proceso de cambio institucional, incorporando una mirada integral respecto de personas y familias con las que se trabajó durante el período, éste está lejos de considerarse un trabajo consolidado. Las modificaciones y las transformaciones, sobre todo aquellas que exigen un cambio de la manera de pensar tanto a nivel de las personas que en ella trabajan, como también de las autoridades con quienes se interactúa requieren de un tiempo para la madurez, que muchas veces atenta contra los resultados inmediatos, cuantificables, que toda institución desea y debe demostrar prontamente.

La dependencia de Fundación de la Familia del Gabinete de la Esposa del Presidente le brinda un status ambiguo que muchas veces se traduce en fragilidad institucional. La importancia que pueda adquirir su quehacer será siempre relativa a la hora de evaluar las políticas sociales dirigidas a familias vulnerables, ya que muchas veces se hace invisible políticamente en el aparato público. Sus programas, aunque son reconocidos y demuestran una cobertura interesante con un enfoque innovador, son considerados como algo accesorio, desestimándose el potencial operativo que tiene como ejecutor de programas sociales dirigidos a familias vulnerables en el nivel nacional.

Igualmente, el lugar que ocupa la convierte en sujeto de amenazantes inestabilidades producto de los cambios de gobierno y de los nuevos intereses y propuestas programáticas que se desee impulsar. Es por ello, que la decisión sobre la ubicación –dentro o fuera- en el aparato público, debe ser considerado a la hora de discutir los temas de modernización del Estado y de la eficiencia de las políticas públicas.

Las distintas reparticiones, ministerios, gobiernos regionales y locales presentan en las coordinaciones del trabajo intersectorial diversos enfoques respecto de los programas sociales, lo que dificulta una implementación eficiente y pone en riesgo su efectividad. Detrás de ello, prevalecen concepciones valóricas tradicionalistas que no se condicen con el avance societal que se busca, especialmente respecto de los derechos de las personas, la igualdad de género, de la no discriminación y aceptación de la diversidad. (Arriagada, 2006).

En efecto, las políticas familiares requieren contar con un necesario consenso sobre que se entiende por familia hoy en día, así como de instrumentos y enfoques que integren en sus contenidos la democratización de la vida familiar y contemplen la perspectiva de género. Si bien hoy los chilenos y las chilenas valoramos la democracia como sistema de gobierno, en gran parte de las familias persisten estructuras autoritarias que impiden establecer relaciones armónicas y solidarias entre sus miembros. En este sentido, es necesario un trabajo sostenido en el tiempo que pueda traspasar los programas de una sola institución y llegar a otros actores que, desde un distinto quehacer, le den a la democracia su sentido de organización de las relaciones humanas basadas en el respeto y la diversidad (SERNAM, 2001, Fundación de la Familia, 2005).

Este marco permitiría orientar, promover y optimizar el desarrollo de las políticas sectoriales en la materia, orientar el discurso de gobierno en torno a la misma y avanzar en propuestas específicas de mejoramiento de la calidad de vida de las familias. Lo anterior, tendría como efecto hacerse cargo en forma articulada y sistemática de los recursos familiares de manera de fortalecerlos y potenciarlos, a la luz de las tensiones inevitables que afectan la vida en familia en sus distintas etapas del ciclo de vida; aquellas tensiones derivadas de la transición sociodemográfica, de las grandes transformaciones de la vida moderna -tanto en la esfera productiva, la vida urbana, los avances tecnológicos, entre otros- de las nuevas pautas culturales y de las demandas provenientes de las políticas sociales y económicas, a fin de aumentar su impacto. Asimismo, es necesario hacerse cargo de la relevancia que tiene para el pleno desarrollo y dignidad de las personas, el fortalecer la capacidad de las familias para constituirse en sujetos activos de su propio desarrollo, resguardando los derechos de todos sus miembros.

Asegurar el bienestar de las familias no sólo se logra con la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, sino con políticas sociales especializadas en el ámbito de la dinámica familiar, lo cual permitiría avanzar hacia un desarrollo capaz de superar las inequidades existentes y producir el cambio cultural democrático que se espera también a nivel familiar. Cabe destacar que si bien las políticas de salud, vivienda y educación consideran distintas variables relativas a la dimensión familiar, no existe en Chile ninguna propuesta político- técnica que articule los distintos criterios o programas en curso.

En efecto, actualmente no existe una institucionalidad que lidere acabadamente el debate sobre familia. Si bien existen iniciativas y programas en distintas reparticiones públicas, se carece

de una estrategia que conduzca a un diseño de largo plazo. Las acciones existentes se encuentran dispersas, muchas veces aisladas, sin la sinergia que se esperaría de ellas o, incluso, impactando negativamente en los resultados. De allí la urgencia de crear, al menos, un marco, que oriente y proyecte sustentablemente las distintas políticas con miras hacia el bienestar social.

Contrariamente a las coyunturas, el tema de familia es estratégico, amplio, transversal y multisectorial, lo que constituye un desafío para el Estado y sus instituciones.

Esta política debe diseñarse con perspectiva de género de manera que permita resolver las inequidades y problemas sociales inherentes a una sociedad en franco desarrollo, que busca mejorar la calidad de vida de toda su gente.

Dado que el tema es transversal al Estado, no parece adecuado que, actualmente, la responsabilidad recaiga en del Servicio Nacional de la Mujer ya que consolida y perpetúa el tema familia a las mujeres liberando a los hombres de la responsabilidad de construir familia en igualdad de condiciones y oportunidades.

Un Estado moderno, con los avances logrados en estos quince años, con los compromisos nacionales e internacionales adquiridos, debe transitar desde una lógica de “mujer y familia”, hacia una de “sociedad y familia”. Mantener a la familia adosada a las mujeres sería un error y constituiría un importante retroceso en el avance de los derechos de las mujeres y también de una sociedad más equitativa, con igualdad de oportunidades, que enfrenta sus desafíos de desarrollo incorporando a todos sus miembros sin exclusión.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine (2004), “Mundos en transformación: familias, políticas públicas y su intersección”, en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias N° 42, CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.
- Arriagada, Irma (2006), *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, Serie Políticas Sociales N° 119, CEPAL, Santiago de Chile.
- Camhi, Rosita (editora) (2005), *Nuevas causas de la pobreza. Políticas públicas, familia y participación de la sociedad civil*, Serie Informe Social N° 89, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, documento de Conferencia presentado al Vigésimo octavo Período de Sesiones, México, 3-7 de abril de 2000.
- Comisión Nacional de la Familia (1994), *Informe Comisión Nacional de la Familia*, SERNAM, Santiago de Chile.
- Fundación de la Familia (2005), *Sistematización Institucional 2000-2006*, Fundación de la Familia, Santiago de Chile.
- _____ (2005), *Memoria 2000-2005*, Fundación de la Familia, Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Memoria Fundación de la Familia 1994-2000*, Fundación de la Familia, Santiago de Chile.
- _____ (1993), *Memoria 1990-1993*, Fundación de la Familia, Santiago de Chile.
- Guajardo, Gabriel; Diana Rivera y Nora Van der Schraft (1998), “Programas sociales y familias en situación de pobreza: la visión de los actores del espacio local”, Comité de Ministros Social, documento inédito.
- Güell, Pedro (2004), “Los derechos individuales y el vínculo familiar: ¿contrarios o complementariedad?”, en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias N° 42, CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.
- Jelin, Elizabeth (2005), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas”, en Irma Arriagada (editora), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.

- Maurás, Marta (2005), “Las familias y las políticas públicas: hacia una “sociedad de redes””, en Irma Arriagada (editora), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación (2000), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- Montaño, Sonia (2004), “El sueño de las mujeres: democracia en la familia”, en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Serie Seminarios y Conferencias N° 42, CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.
- Organización de Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 55/2, ONU, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York.
- _____ (2002), *Desarrollo Humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, PNUD, Santiago de Chile.
- _____ (2002), *La familia chilena: entre el cambio cultural y las dificultades de la individualización*, PNUD, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de la Mujer (1994), *Violencia Familiar: la situación de la mujer en Chile*. Santiago de Chile. SERNAM
- _____ (2001), *Política Nacional para las familias 2001-2006* (Segundo Informe Borrador), Documento inédito.
- _____ (2001), *Detección y análisis de prevalencia de la violencia intrafamiliar*, SERNAM, Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Familias y políticas públicas. Una reflexión necesaria*, SERNAM, Santiago de Chile.
- _____ (1999), *Programas sociales y familias: ¿Cambio de paradigma o más de lo mismo?*”, Fernando Díaz (investigador responsable), documento inédito.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2001), *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, UNESCO, París.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2005), *Maltrato infantil en Chile. Cartilla Estudio comparativo sobre maltrato infantil. 2000-1994*, UNICEF, Santiago de Chile.
- Van der Schraft, Nora y Gabriel Guajardo (2000), *Programas sociales y familia*. Taller sobre programas sociales y familia, SERNAM, Santiago de Chile.

D. Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina

Laura Golbert⁴⁴

En este documento se analizarán los programas de Jefes y Jefas de Hogares desocupados (PJJHD) que se puso en marcha a comienzos del 2000, y el de Familia por la Inclusión Social que se inició cuatro años más tarde. Ambos programas tienen en común que están destinados a las familias de bajos ingresos y que son de transferencias condicionadas. Pero más allá de estas similitudes, además de presentar importantes diferencias en su diseño y gestión, el contexto socio económico y político en que ambos se desarrollaron era muy distinto.

Comenzaremos analizando las circunstancias que pusieron en marcha el Programa de PJJHD de Hogares desocupados.

Contexto político y socio laboral

En diciembre del 2001 Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever⁴⁵, Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de Presidente de la Nación ante la ausencia de apoyo de la

⁴⁴ Investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

⁴⁵ Para un análisis más detallado de este punto véase Golbert, 2006.

clase política y la fuerte presión popular. De acuerdo con la información oficial el 32% de las personas vivían bajo la línea de

pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4%,⁴⁶ situación que tendía a agravarse como consecuencia de una economía prácticamente paralizada. Los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria mientras crecía la movilización callejera que al grito de “que se vayan todos”⁴⁷ sumaba los reclamos de los desocupados a la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios inmovilizados por un decreto del gobierno.

En este escenario, declarado ya el *default* con los organismos internacionales, desencadenado el tan temido proceso inflacionario, en un clima de alta conflictividad e inestabilidad social y política se suceden en menos de quince días dos presidentes, elegidos por la por la Asamblea Legislativa. En estas circunstancias, el último de los presidentes elegidos, Eduardo Duhalde, representante del Partido Justicialista y en ese momento gobernador de la provincia de Buenos Aires, decide poner en marcha un programa social cuya magnitud en términos de cobertura llegó a superar, en pocos meses, los estándares anteriores. El programa estaba dirigido a los jefes de hogar desocupados y se diferenció de otros programas no solamente por su alcance y por el monto de recursos asignados sino que porque presentaba otras novedades tanto en su diseño como en su modalidad de gestión.

El impacto de la crisis de 2001/2002 potenció los problemas laborales y sociales de Argentina. El desempleo abierto pasó del 18,4% al 21,5 % en el primer trimestre del 2002. Este aumento del desempleo afectó especialmente a los jefes y jefas de hogar: mientras que el desempleo abierto creció entre el 2001 y el 2002 un 17%, entre los jefes y jefas de hogar lo hizo en un 37%, siendo los jefes varones los más perjudicados.

La salida de la convertibilidad mediante una devaluación, una de las primeras medidas tomadas luego de la caída del Presidente de la Rúa, provocó un incremento de la canasta básica de alimentos. Mientras que los salarios nominales no se movieron, la canasta básica de alimentos para una familia tipo aumentó cerca de un 34 %. En octubre de 2002, más de la mitad de la población (54,3%) eran considerados pobres. La indigencia también creció, pasando del 3% en octubre de 1991, al 13,6% en octubre del 2001 y llegando al 24,7% en mayo del 2002.

Programa Jefes/as de Hogares Desocupados

El Plan se presentó como un programa de “derecho familiar de inclusión social” en respuesta a la dramática emergencia social que enfrentaba el país.

De acuerdo con la normativa establecida las personas recibirían un beneficio de ciento cincuenta pesos mensuales 150 pesos⁴⁸ siempre y cuando cumplieran con los siguientes requisitos:

- Condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada.
- Cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años), tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria.
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios y vacunación correspondientes.
- Los mayores de 60 años deben acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

⁴⁶ Datos del mes de octubre del 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

⁴⁷ El *todos* alude al conjunto de los políticos.

⁴⁸ Equivalente a 50 dólares.

Asimismo, los beneficiarios están obligados a realizar una contraprestación que puede comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no puede ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

En un primer momento la fecha de cierre del programa fue fines del 2002. Cumplido este tiempo y considerando que no hubo significativas mejoras en el mercado laboral se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

En mayo de 2002 el Programa ya contaba con más de 500.000 beneficiarios. Si bien este número resultaba insuficiente para cubrir al conjunto de los desocupados, es una cifra que por su magnitud contrasta con los beneficios otorgados por otros programas de empleo gestionados durante la década del noventa. Incluso es un número más alto que la suma de todos ellos: en 1997 que es el año en que se distribuye el mayor número de beneficios, el conjunto de beneficiarios de los distintos programas de empleo es inferior a los 140.000 beneficios mensuales (Golbert y Giacometti, 1998, pág.88).

La celeridad de la puesta en marcha del programa era un factor decisivo, no solo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino por razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país; si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar. Y esto fue lo que sucedió. En dos meses de iniciado del programa se duplicó el número de beneficiarios pasando de 574.000 a 1180.000. El punto máximo se alcanzó en mayo de 2003 con 1991.000 beneficiarios, casi cuatro veces más que un año antes.

En el momento inicial el subsidio otorgado era equivalente al 75% del salario mínimo. Con el correr del tiempo, la relación entre el subsidio y el salario mínimo se fue deteriorando, en julio del 2005 representaba sólo el 23,8% del salario mínimo (véase cuadro 1).

Cuadro 1
ARGENTINA 2003-2005: PROGRAMA JEFES Y JEFAS RELACIÓN ENTRE EL VALOR DE LA PRESTACIÓN Y EL SALARIO MÍNIMO, VITAL Y MÓVIL

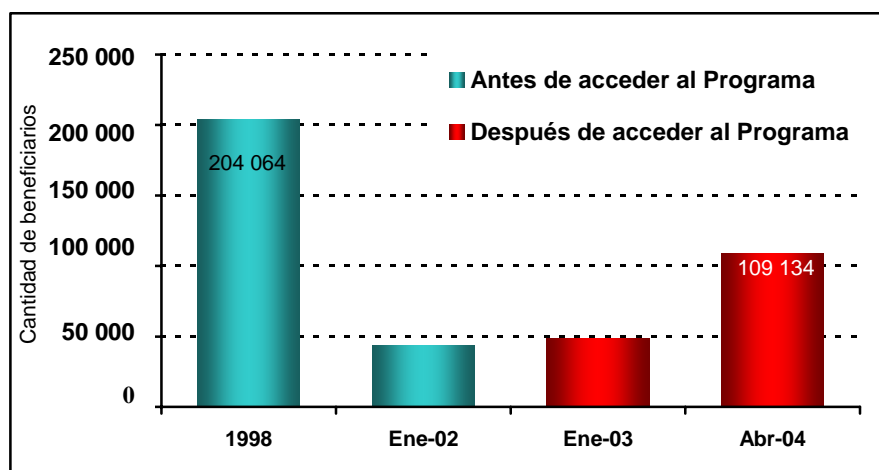
Valor Prestación		Salario mínimo, vital y móvil	
Pesos	Porcentaje del salario mínimo	Pesos	Fecha
150	75,0	200	
150	60,0	250	1 julio de 2003
150	42,9	350	1 de enero de 2004
150	33,3	450	1 de septiembre de 2004
150	29,4	510	1 de mayo de 2005
150	26,3	570	1 de junio de 2005
150	23,8	630	1 de julio de 2005

Fuente: Elaboración de la autora.

Un dato que resulta de interés para analizar los alcances del programa es el que se refiere a la historia ocupacional de los beneficiarios. Solo el 10% de los mismos, 204.064, habían tenido años previamente un empleo formal. Cuando comienza el programa solo se rechazan (al cruzar los datos del registro de beneficiarios con los de la Administración Nacional de Seguridad Social), 43.276 por que tenían un empleo registrado. Es decir, que la mayor parte de los beneficiarios del programa eran

trabajadores no registrados. Dos años más tarde a la puesta en marcha el programa, una evaluación hecha por el propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social consigna que solo lograron empleo registrado 109.134 de los beneficiarios (véase gráfico 1).

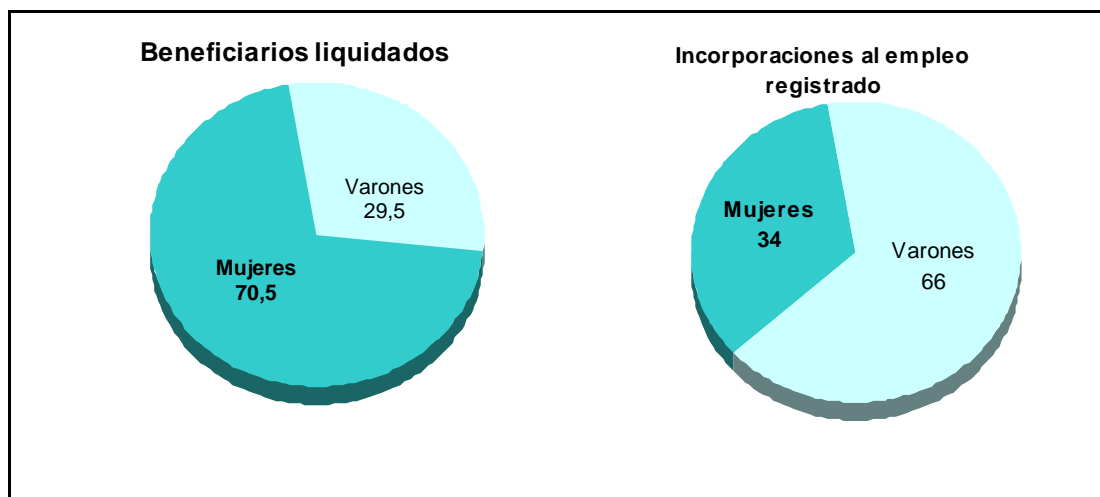
Gráfico 1
ARGENTINA 1995-2004. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LOS BENEFICIARIOS ANTES Y DESPUÉS DE ACCEDER AL PROGRAMA DE JEFES Y JEFAS



Fuente: "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios" En Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004. Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Al analizar la trayectoria por sexo se observa que en el 2005 el 70,5% de los beneficiarios son mujeres. Sin embargo, solo el 34% de las mujeres que participan en el programa lograron incorporarse a un empleo registrado. Por el contrario, si bien los beneficiarios masculinos son una minoría, al observar su inserción laboral pasan a ser mayoritarios (véase gráfico 2). O sea que la posibilidad de incorporación de las mujeres beneficiarias del plan al mercado de trabajo es mucho mas baja que la de los hombres. De ahí se desprende que si se pretende incorporar a las mujeres en el mercado de trabajo formal resulta necesario diseñar programas especialmente orientados en esta dirección.

Gráfico 2
ARGENTINA 2005: PROGRAMA JEFES Y JEFAS BENEFICIARIOS TOTALES E INCORPORADOS AL MERCADO FORMAL POR SEXO EN PORCENTAJES



Fuente: Sistema de información y monitoreo y evaluación de programas de empleo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005.

Unos años más tarde, en 2006, se pone en marcha el Programa Familia por la Inclusión Social. El contexto económico, social y político en el que surge este programa es muy diferente al existente en los comienzos de la gestión del Plan PJJHD. En efecto, a partir de mediados del 2003 la economía argentina comienza a salir de una larga recesión que se inicia en 1998; el Producto Interno Bruto crece a una tasa alta y sostenida y el desempleo comienza a bajar. En el primer trimestre del 2006 era de 11,4% mientras que la subocupación alcanzaba al 11 % de la población económicamente activa. La población bajo línea de pobreza también había descendido; el total de hogares pobres en el segundo semestre del 2005 era de 31,4% y los indigentes eran 8,4%. Pero todavía el PJJHD contaba con 1.400.000 beneficiarios.⁴⁹

El escenario político también se había tranquilizado. En mayo del 2003 Néstor Kirchner asumió como presidente de la Nación. Si bien es elegido con el 22% de los votos, el país caminaba hacia la estabilidad institucional y el presidente rápidamente consigue mejorar su imagen política y lograr un amplio consenso para su gestión. La conflictividad social, como consecuencia de las mejoras económicas y el aumento del empleo, disminuyó notablemente.

Con la economía en franco crecimiento y la reducción del desempleo, el gobierno se propone desactivar el programa Jefes. Su propósito es ubicar a aquellas personas que aún estén desocupadas y que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad en distintos programas sociales. Estos últimos serían beneficiarios del Ministerio de Desarrollo Social. Aquellos considerados como “empleables” deberán ser atendidos por otros programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.⁵⁰

En este marco, el Ministerio de Desarrollo Social decide gestionar tres grandes planes. Uno de ellos está enfocada a la Familia (Familia para la Inclusión Social), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (El hambre más urgente) y el de desarrollo local y Economía Social (Manos a la obra). Seguidamente se describirá el Programa Familia por la Inclusión Social.

Programa Familia por la Inclusión Social

⁴⁹ Datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina).

⁵⁰ El Decreto 1506/04 establece la necesidad de clasificar a los beneficiarios según las “condiciones de empleabilidad” de los mismos.

Objetivos

El objetivo principal del Programa es promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades.

El programa consta de tres módulos o pilares: el ingreso no remunerativo, la promoción familiar y comunitaria local y el fortalecimiento institucional.

1. Ingreso no remunerativo

Se basa en la entrega de un ingreso no remunerativo mensual por medio de tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación.

Los montos pagados por el Programa a partir de marzo de 2006 varían de acuerdo al número de hijos. Por tener un menor de edad a cargo la familia percibe 150 pesos. Cada menor a cargo aumenta 25 pesos el beneficio. Pero la suma percibida no puede superar los 275 pesos. Las familias con siete hijos o más pueden acceder a una pensión no contributiva del Ministerio de Desarrollo Social.

Para permanecer en el Programa Familias, las **condicionalidades** se verifican en forma cuatrimestral y son las siguientes:

Salud: Cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación y controles bimestrales de para las mujeres embarazadas.

Educación: Matriculación inicial y continuidad de condiciones de alumnos/as regulares, para cada niño/a a cargo del titular, desde los 5 años de edad hasta los 19 años, o la culminación del nivel Secundario o Polimodal.

El incumplimiento de las condicionalidades del Programa genera la suspensión total o parcial del beneficio, en forma provisoria hasta su resolución

2. Componente de promoción familiar y comunitaria local

Las líneas de actividades, que atenderán exclusivamente a familias beneficiarias del Programa, serán:

- *Apoyo Escolar.* Se propone trabajar sobre dos procesos: la mejora del proceso de enseñanza aprendizaje (actuando sobre algunas de las causas y efectos del fracaso escolar de niñas/os y adolescentes que están dentro del sistema educativo, como el rendimiento o la repitencia) y el fortalecimiento del vínculo entre familia y la escuela.
- *Desarrollo Familiar y Comunitario.* Se trata de talleres dirigidos a los jóvenes y adultos de los núcleos familiares que promueven el desarrollo de destrezas y mejoran su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social, limitan el pleno acceso a los servicios sociales y el goce de sus derechos de ciudadanía. Entre otros talleres se encuentran previstos: desarrollo infantil y juvenil; género, salud sexual y reproductiva; derechos y construcción de ciudadanía; prevención de la violencia doméstica; prevención de riesgos sociales para jóvenes y jóvenes como constructores de ciudadanía.
- *Remoción de Barreras:* consiste en una beca de 50 pesos mensuales para facilitar el término educativo y de la formación profesional y o laboral, ofrecidos por instituciones oficialmente reconocidas. Los receptores de este beneficio pueden ser las titulares, los cónyuges y los hijos mayores de 19 años que figuren en el padrón. Pueden recibir la beca hasta tres personas por familia, pero no pueden superar los 1500 pesos anuales.

3. Fortalecimiento Institucional

A los efectos de mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos que componen el Programa este componente deberá:

- Difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación.
- Mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios.
- Cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera.
- Incluir progresivamente en el equipo técnico de cada localidad, la figura del *facilitador*, quien desempeñará un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias para establecer un puente entre los efectores de salud y educación y detección de alertas temprana.

Luego de la descripción de ambos programas y los contextos sociopolíticos en que se diseñaron y pusieron en marcha corresponde contestar la pregunta que me fuera requerida para mi presentación en este seminario: ¿Cuáles fueron las lecciones obtenidas del Plan Jefes? ¿Estas lecciones fueron tenidas en cuenta a la hora de pensar el Plan Familias por la Inclusión Social?

El PJJHD dejó varias lecciones. Sin embargo, el programa Familia por la Inclusión social no las supo aprovechar, no tuvo en cuenta las innovaciones en de diseño y la gestión del PJJHD, ni logró resolver los problemas que presentaba.

Innovaciones del Plan Jefes/as de Hogares Desocupados

1. Universalismo

El carácter universal del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue, sin duda, un factor decisivo para su rápida puesta en marcha. En el decreto N° 565 que da origen al programa se lo denomina *Derecho Familiar de Inclusión Social se estableció que debía gestionarse con carácter urgente y como derecho universal*. De esta manera se evitó las demoras que significan la utilización de una metodología de focalización. Focalización que no solo hubiera atrasado el comienzo del programa, sino que ante el desmesurado crecimiento de la pobreza y la desocupación elegir entre quienes podían o no recibirlo, podría haber aumentado el malestar y la conflictividad social.

2. Consenso y participación

Si bien una primera versión fue diseñada y aplicada desde el Poder Ejecutivo, la propuesta de universalización del programa PJJHD de Hogares Desempleados,⁵¹ surgió de un diálogo multisectorial en el que participaron la Iglesia Católica, las Naciones Unidas, partidos políticos, organizaciones sociales y grupos piqueteros. Las organizaciones que concurrieron a la Mesa de Diálogo contaban con distinto grado de representatividad. Una de las razones que explican esta alta participación fue la percepción - compartida por los distintos invitados - de amenaza al orden social ante la magnitud de la crisis que enfrentaban los argentinos. La aprobación de las distintas entidades le confirió al Programa una gran legitimidad.

El programa tuvo una amplia difusión desde sus inicios. Mensualmente informaba públicamente la evolución del programa en términos de cobertura con datos de los beneficiarios.

⁵¹ Para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados, el gobierno modificó la normativa 165/02 que había dado lugar al primer Programa de Jefes/as. El 3 de abril de 2002, instituyó el Decreto No. 565 que establece el Derecho Familiar de Inclusión Social. De acuerdo con el mismo todos los jefes/as desocupados tienen el derecho de acceder a un ingreso mínimo a través del Programa Jefes/as de Hogares Desocupados. La principal diferencia con el programa del mismo nombre ya instalado por el gobierno, era su cobertura universal.

3. Diseño y gestión del programa

Accesibilidad: Además de ser un programa universal, la facilidad de acceso al programa permitió al programa de Jefes/as alcanzar en poco tiempo una amplia cobertura. La condición de desocupados se comprueba con una simple declaración jurada. La comprobación de los hijos a cargo se hace exclusivamente con la partida de nacimiento de los menores. Para el resto de los requisitos se precisa una acreditación del organismo correspondiente (escuela, centro de salud). Como ya se indicó, en dos meses de iniciado el programa se duplicó el número de beneficiarios. El punto máximo se alcanzó en mayo de 2003 con 1 991 000 beneficiarios, casi cuatro veces más que un año antes.

Capacidades institucionales: El programa fue gestionado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, uno de los más antiguos de Argentina, que en los años noventa había puesto en marcha distintos programas de empleo y que cubre todo el país a partir de las agencias que existen en las distintas provincias.

4. Población beneficiaria

La decisión de quien era el beneficiario del programa la tomaba la propia familia teniendo así la posibilidad de optimizar los ingresos del hogar y permitiendo la incorporación de los beneficiarios en el mercado laboral, al menos en su calidad, de población económicamente activa.

5. Grados de libertad o autonomía del gobierno nacional

Como Argentina había declarado el *default*, el país estaba inhabilitado para asumir nuevos compromisos con los organismos de crédito internacional. Por lo tanto, el gobierno se vio obligado a manejarse con recursos propios para el financiamiento de los programas. Si bien esta circunstancia pudo haber sido un problema más, lo cierto es que el tener que valerse de recursos nacionales permitió al gobierno manejarse con mayor autonomía para diseñar sus propios proyectos. Otra "ventaja" de contar con fondos nacionales fue la celeridad con que pudo ponerse en marcha el programa: no tuvo que pasar por la aprobación de los organismos de créditos cuyas burocracias tienen tiempos y mecanismos de resolución no siempre demasiado eficientes. Por otra parte, ante la magnitud de los recursos otorgados cabe señalar la actitud favorable del Ministerio de Economía, comportamiento que se diferencia de otros momentos de la historia reciente del país.

Los recursos utilizados en el año 2002 provinieron, fundamentalmente, de dos fuentes: de créditos presupuestarios y de la retención a las exportaciones. La ejecución presupuestaria, de acuerdo a información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue muy alta, en el segundo semestre del 2002 alcanzó a 1532 millones. El total de recursos utilizados en 2003 fue de 3709 millones de pesos, que representaba el 1% del PBI y fue financiado por el Tesoro Nacional y por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) de US\$ 600 millones. Es el programa que contó con mayores recursos en la historia argentina.

6. Fortalecimiento local

Si bien los consejos consultivos no pueden ser considerados una innovación dado que programas anteriores lo habían incluido como parte de su diseño, vale la pena resaltar su importancia en el PJJHD como otro espacio para el diálogo entre los distintos actores. El Programa establecía la participación de los tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el nacional garantizando la descentralización operativa del programa. En la normativa del programa se estableció que los Consejos Consultivos, que funcionaban en el ámbito municipal controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa.⁵² Estaban conformados por actores

⁵² En el decreto reglamentario 112/02 se lee que los Consejos Consultivos Municipales deben: a) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción, b) solicitar junto al intendente las altas y

representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales). La rápida conformación de consejos consultivos en casi todos los municipios del país fue otro de los factores que colaboró con la rápida puesta en marcha del programa.

El Programa Familia por la Inclusión Social

El Programa Familia por la Inclusión Social, como se analiza en los párrafos siguientes, no tuvo en cuenta estas novedades que introdujo el Programa PJJHD. Seguidamente analizaremos cada una de ellas.

1. Focalización

El Programa Familias por la Inclusión Social incorpora a antiguos beneficiarios de un programa de transferencia de ingresos vigente desde la década de los años noventa⁵³ y del programa PJJHD de hogar desempleado. A este segundo grupo (los provenientes del Jefes y Jefas), se les ha pedido ciertos criterios de elegibilidad para que puedan pasar al Programa Familia: que residan en los 403 municipios identificados como prioritarios y sus municipios asociados elegibles, que tengan 2 o más menores de 19 años a cargo, discapacitados de cualquier edad, o titular embarazada, que la titular del subsidio sea la madre (o varones en caso de familias monoparentales), y que la misma tenga menos de educación secundaria completa. Para ser elegibles para el traspaso, los actuales titulares varones del PJJHD cuyas familias cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas, deberán efectivizar el cambio de titularidad del subsidio a la esposa o cónyuge y/o madre de los niños/as. Las metas totales (IDH + PJJHD) consideran 403 municipios distribuidos en todo el país donde se concentran 700.000 beneficiarios, en la primera fase de aplicación del programa.

2. Consenso y participación

A diferencia de lo ocurrido con el PJJHD la decisión de implementar este programa fue del Poder Ejecutivo sin que se abriera un espacio para la discusión entre los especialistas acerca de la viabilidad de este programa y de la oportunidad de dividir la población de menores recursos entre empleables y no empleables, es decir, vulnerables. A diferencia de lo ocurrido con el PJJHD hasta hoy no es posible acceder de manera electrónica a la lista de los beneficiarios.

3. Accesibilidad

Al ser el PJJHD un programa de carácter universal no hubo necesidad de focalizar algunos y por lo tanto resultaba relativamente sencillo incorporarse al programa. Por el contrario, uno de los problemas que hoy se presenta con el Familias son las dificultades administrativas derivadas del “traspaso” de los beneficiarios del programa Jefes al Programa Familias por la Inclusión Social.

El programa prevé la creación, por parte del municipio de Centros de Atención Local (CAL) Sin embargo en los municipios de atención masiva de beneficiarios no se encuentran locales apropiados ni funcionarios especializados, recurriendo a estudiantes (pasantes) que no tienen el entrenamiento suficiente. Dado que las beneficiarias deben presentar papeles de concurrencia al

bajas de beneficiarios y controlar su efectivización, c) recibir, investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción, d) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de las mismas en su jurisdicción.

⁵³ Programa de Grupos Vulnerables - Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). En este caso el criterio de elegibilidad utilizado para incorporar a los beneficiarios fue el de un índice de calidad de vida (ICV) compuesto por 22 indicadores para estimar el ingreso del hogar y su consecuente definición como hogar pobre o indigente.

colegio y certificados de salud cada cuatro meses las tareas burocráticas ponen serios obstáculos al acceso de los beneficiarios al programa.

4. Criterios de selección

Mientras que en el programa de Jefes y Jefas de hogares desocupados las familias tomaban la decisión de quien iba a optar por el beneficio, para el programa Familia la beneficiaria es la mujer en su calidad de madre. Atribuyéndoles esa condición y habiéndolas ya calificado como vulnerables – en una clara separación con los empleables- el programa intenta implícitamente, desalentar la incorporación de estas mujeres al mercado de trabajo.

5. Autonomía en el diseño y la evaluación

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) coloca 700 millones de dólares por año y la contraparte del estado nacional es de 300 millones de dólares. EL BID no solo condiciona el diseño sino también la evaluación del programa. El grupo Familias por la Inclusión Social forma parte, como lo afirma el propio BID, de un grupo de programas de “transferencias monetarias condicionadas para mejorar la nutrición, la escolaridad y el uso de los servicios preventivos de salud entre los pobres y las personas que viven en la extrema pobreza. Entre los efectos de las intervenciones previstos a largo plazo se encuentran la disminución de la pobreza y la malnutrición y la mejora de la salud y las tasas de finalización de los estudios” Doce países de la región han iniciado programas de este tipo, en la mayoría de los casos con apoyo del Banco: Argentina (Plan Familias), Brasil (Bolsa Família), Colombia (Familias en Acción), Costa Rica (Superémonos), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (PRAF), Jamaica (PATH), México (Progres/Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), Perú (Juntos) y República Dominicana (Solidaridad).⁵⁴

Las lecciones no aprovechadas

Si bien el PPJH fue un programa exitoso en términos de apaciguar el conflicto social en los momentos críticos de Argentina de comienzos de 2000, tanto en su diseño como en su gestión mostró deficiencias y, además, no consideró algunas cuestiones claves para mejorar el bienestar de las familias y promover la inclusión social.

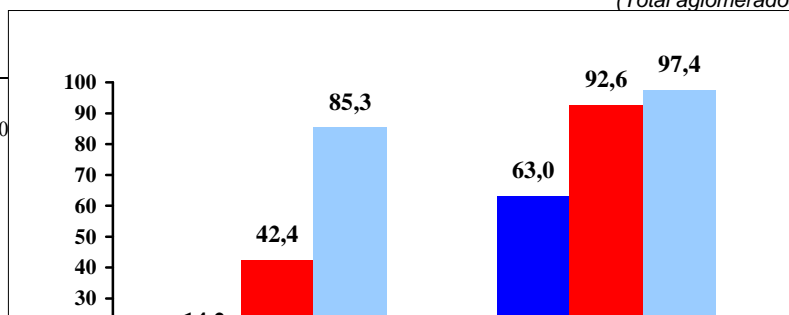
Inequidad de género

De acuerdo a la encuesta de Beneficiarios del Programa Jefes y Jefas realizado en el año 2004 solo el 1,3% de los hogares tienen acceso a guarderías⁵⁵ para sus hijos convirtiéndose en uno de los problemas más serios que tienen las mujeres de hogares pobres para incorporarse al mercado de trabajo. Las estadísticas nos muestran que solo el 14,2% de los niños de tres años van a guarderías contra el 63% de los más ricos, entre los niños de cuatro años de familias pobres solo asisten el 42,4% contra el 92,6% del mismo grupo etario de las familias más ricas (véase gráfico 3). El problema no es solo cultural sino la escasa oferta de guarderías gratuitas en los barrios más pobres y afecta primordialmente a las mujeres que son las que se hacen cargo de la crianza de los hijos.

Gráfico 3

ARGENTINA 2005: ASISTENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS DE 3 Y 5 AÑOS SEGÚN NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR

(Total aglomerados)



⁵⁴ www.iadb.org/ar/pov_sp.

⁵⁵ Encuesta a beneficiarios del PJJHD, 2004

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

Si se analiza la participación de las mujeres en el mercado laboral entre los 20 a 50 años según cantidad de menores de cinco años en el hogar por situación de pobreza, se observa que en los hogares pobres el 63% de las mujeres con dos o más hijos no forman parte de la población económicamente activa, mientras que en esta situación solo lo hacen el 39%. Por el contrario, solo el 24,4% de las mujeres pobres con dos o más hijos tienen un empleo supuestamente digno contra el 73,2% de las que con más de dos hijos forman parte del universo de los no pobres.

En el programa Familia, a diferencia del Jefas y Jefes no se exige una contra prestación laboral y está permitido tener un trabajo siempre y cuando la suma de ese salario más el subsidio que obtengan del programa familias no sea superior a un salario mínimo. 750 pesos. Pero pese a que la experiencia que surge del Programa de Jefes y Jefas es que, si bien la mayoría de los beneficiarios son mujeres, son los varones los que consiguen ubicarse en un empleo registrado, al igual que en el caso anterior el programa no prevé la creación de guarderías. Por lo tanto, si no se hace un esfuerzo por educar a estas mujeres y brindarles un lugar como para que puedan cuidar a sus niños cuando se educan o van a trabajar va a ser difícil que puedan dejar de ser beneficiarias del programa o incorporarse a un trabajo registrado. Lo mismo va a suceder con la propuesta que llaman remoción de barreras. Si bien está previsto otorgar 50 pesos a los adultos que quieran terminar su escolaridad va a resultarles difícil a las madres con varios hijos abandonar su casa para concurrir a la escuela si no tiene con quien dejarlos.

Mecanismos de articulación institucional a nivel local

Uno de los problemas que enfrentan la gestión de políticas sociales en Argentina es la ausencia de mecanismos de coordinación tanto en el ámbito institucional como entre los programas. Lo sucedido en el PPJJHD se repite en el programa Familia. Los propios ejecutores señalan que no hay mecanismos de articulación aceptados de coordinación con las áreas de salud y educación. Esta falla puede afectar la eficiencia la única innovación del programa Familia que es la atención escolar a los niños menores de 18 años.

Generación de mecanismos de control a nivel nacional y local

Este déficit que ya surgió como problema en la gestión anterior no fue tenido en cuenta en el programa Familia. No solo hay un problema de conectividad a la red informática o de equipos adecuados para desempeñar las tareas, sino que no hay personal suficientemente entrenado y no se cuenta con los espacios físicos adecuados a las necesidades de los Centros de Atención Local.

La década de los noventa en Argentina se caracterizó por la discontinuidad de los programas que se sucedían los unos a los otros sin solución de continuidad. Los programas no eran evaluados y, por lo tanto, poco y nada se recogía de la experiencia positiva o negativa. Si bien el PJJHSD fue estudiado y evaluado por muchos especialistas en el tema, el programa Familias por la Inclusión social no tuvo en cuenta las bondades y defectos del programa anterior. Así que pese a los años transcurridos y las duras críticas que desde distintos lugares se hicieron a las prácticas de las políticas sociales de los noventa, programas como el Familia vuelven a presentar los mismos problemas que los aplicados en los noventas desconociendo las novedades y avances del plan de Jefes y Jefas y sin aprovechar una de las lecciones más importantes que, en lo sustantivo, dejaron no solo el PJJHD sino también otros programas sociales: no intentar modificar las inequidades de género que sigue siendo uno de los graves problemas que enfrenta Argentina del presente.

Bibliografía

- Golbert, Laura (2006), "¿Derecho a la Inclusión o Paz Social? El programa para Jefes/as de Hogares Desocupados", en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (compiladores) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos*, junio, FLACSO México, CEPAL, Miño y Dávila.
- Golbert, Laura y C. Giacometti (1998), "Programas de empleo e ingresos en Argentina" en *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*", Banco Interamericano de Desarrollo y Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

Comentarios

Sonia Montaña⁵⁶

Quisiera aprovechar estas presentaciones para plantear algunos temas que me parecen importantes. Creo que vale la pena cuestionarse algunas ideas recurrentes desde el inicio de este proceso de reflexión.

La primera certeza - provisional - es que cuando se habla de políticas de familia, se habla de manera indiferenciada o por lo menos ambivalente sobre política social, política de familia, política de género, es decir, aun no hay una claridad conceptual al respecto.

Mi hipótesis es que el tema de las políticas de familia ha surgido como una respuesta inteligente del mundo progresista, ante la expropiación del tema de la familia, que en América Latina había sido abordado por la derecha. Se trata de una respuesta política que está intentando hacer una reflexión teórica, conceptual, metodológica, de gestión, pero que en el fondo es el eufemismo con el que se está tratando de decir, -entramos en el debate sobre familia-, que fue un debate muy conservador en su momento, pero entramos a decir que al hablar de familia, debemos hablar de familias en plural y en su heterogeneidad. Este es un logro muy importante. El reconocimiento de la pluralidad de las familias, de la diversidad, y de su reconocimiento como un tema de construcción histórica y que, por lo tanto, se puede cambiar. Sin embargo, si bien, este reconocimiento ha sido fundamental, aún sigue siendo un concepto gelatinoso, que trata de diferenciarse de las denominadas políticas sociales.

Me parece muy interesante resaltar, a la luz de todos los programas abordados en esta mesa, que trató el tema de la gestión de las políticas que afectan a las familias y las experiencias de gestión en programas orientados a las familias, el tema de institucionalidad en las experiencias. Destacar especialmente la importancia que en esta institucionalidad tiene la continuidad, pues este es quizás uno de los datos más relevantes que permite aprender de los errores, corregir y analizar. La continuidad es una condición necesaria para el aprendizaje sobre el desarrollo institucional.

Otro tema muy importante es del conocimiento, y los vínculos que debería haber entre la institucionalidad estatal y pública, el conocimiento y la continuidad. Esta articulación es la que permite una evaluación crítica de estos procesos de largo plazo.

En este marco me gustaría referirme al tema de las primeras damas. A la luz del caso chileno y a pesar de todas las virtudes de sus programas, ellas son una clara muestra de falta de institucionalidad, ausencia de acumulación en el conocimiento y discontinuidad. Ellas duplica claramente muchas tareas, que podría realizarlas el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), o bien MIDEPLAN, o cualquier otra institución pública y estatal; - hay que recordar que si bien es difícil crear instituciones es más difícil deshacerse de ellas, es decir, una vez que se ha creado la institución de la Primera Dama y su Fundación tienes que vivir con ella, que goza de una entidad proclive a la impunidad o "inmunidad" que les viene con la investidura, la que es independiente de las acciones específicas positivas que realice.

Otro elemento que surge de la comparación es el del corto plazo. Me refiero a los programas de emergencia versus el proceso de institucionalización. Muchas veces en un afán tecnocrático de focalización se gasta más recursos en averiguar dónde están los "verdaderos pobres" y cuánto tiempo van a tardar en salir de la pobreza, que en resolver sus problemas. Asimismo se coloca bajo sospecha a los pobres, los que ya nacen culpabilizados, desde una mirada desde la ética calvinista que castiga al pobre. Creo entonces que preguntarse la capacidad que tienen estos programas de vincularse con políticas de empleo es muy importante, pues no se trata de formar y de capacitar para que se queden desocupados.

⁵⁶ Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Otro tema importante a señalar es el de la descentralización, porque creo que ahí claramente hay modelos distintos: un modelo chileno más vertical, centralizado, ordenado, más normativo versus el otro extremo, un modelo brasilero más flexible, menos normativo, más de menú, y finalmente otro tipo de experiencias en las cuales se puede ser mucho más innovador .

Sin duda, en el fondo se está también cuestionando el rol del Estado, el tema del rol subsidiario del Estado. Cabe preguntarnos ¿a quién beneficiamos? El debate en torno a este tema ha mostrado una oposición un tanto artificial entre la familia versus las personas de la familia. En la medida que esta es una institución dinámica, habría que desarrollar una política social que permita la autonomía de cada uno de los integrantes del grupo familiar, es decir, de los individuos, y favorecer los arreglos comunitarios, sociales y/o familiares de la mejor manera posible.

Creo que a estas alturas después de todo lo que se ha avanzado y desde el interesante debate sobre la familia desde una perspectiva más moderna, lo interesante, es seguir hablando de familias con “s”, reconocer y legalizar el matrimonio homosexual, apoyar la adopción por parte de estos y colocar a disposición de los jóvenes la píldora del día después. Políticas innovadoras de familia debieran incluir por ejemplo un subsidio a la parentalidad, políticas de conciliación con el mundo laboral, apoyo a la autonomía de los adolescentes en temas de sexualidad, es decir, necesitamos políticas que reconozcan los cambios sociales, de lo contrario nos quedamos con una retórica sobre las familias, que no articula los programas de acuerdo con el diagnóstico.

Reconocer a las familias en su diversidad implica reconocer la existencia de familias en plural, y este es un desafío importante. Las experiencias que se han presentado han sido muy interesantes y nos han colocado una vez más, el tema de elaboración del concepto de políticas transversales y la importancia de lo interdisciplinario.

Finalmente cierro mis comentarios, refiriéndome al impacto político de estas políticas y la manera cómo cada experiencia desarrolla diversas maneras de ejecutar programas, que obedecen a realidades nacionales y sociales distintas. Es decir, ningún modelo es químicamente puro, –lo que los convierte en mas interesantes de conocer. Ahí está el desafío en conocer la forma concreta que adoptan los países que si bien obedecen a diseños generales compartidos luego se desarrollan incorporando las características nacionales y locales.

V. Panel: Financiamiento de las políticas que afectan a las familias

A. Un pacto fiscal para promover la equidad ⁵⁷

Juan Carlos Lerda ⁵⁸

Agradezco la invitación para participar en este evento. Como soy nuevo en estos temas, posiblemente mis comentarios y observaciones van a mostrar carencias y deficiencias desde el punto de vista de los macro economistas que hemos trabajado en el pacto fiscal, tema sobre el cual se me ha invitado a reflexionar.

Esta es una oportunidad también especial para visitar los temas de un trabajo de la CEPAL en los cuales participé activamente hace aproximadamente 10 años. “El pacto fiscal” se publicó en 1998 pero se comenzó a trabajar en el 1996, entonces esta es una excelente ocasión para examinar un trabajo que fue importante en su momento y que tal vez debiera retomarse.

Algunos antecedentes pueden servir para situar mejor el contexto en que se trabajó, para que también se puedan apreciar las limitaciones de nuestro trabajo. La idea nació del estudio de política fiscal en las economías de América Latina que se desarrollaba por aquella época en la CEPAL en un proyecto bajo mi conducción pero que también se nutrió el trabajo de mucha otra gente de la CEPAL que en el pasado trabajó en el tema fiscal y de los cuales quisiera citar a tres que han sido muy valiosos, Federico Harchel, Aníbal Pinto y

⁵⁷ Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

⁵⁸ Consultor sobre política fiscal.

Héctor Assael. El trabajo de ellos ha quedado poco representado en el libro “Pacto fiscal” pero sin duda han sido muy importantes como fuente de inspiración.

¿Por qué nos pusimos a trabajar en esa idea? Durante los años ochenta y los noventa, se realizaron diversas recomendaciones relativas a reformas fiscales en general, reformas tributarias o reformas en las políticas de gasto público, en buena parte emanadas del recetario del FMI y del Banco Mundial. Sin embargo, a nuestro juicio, las consideraciones tecnoburocráticas de aquellas recomendaciones no captaban o no apuntaban a lo que constituía el corazón de los problemas fiscales en América Latina: la fragilidad de las finanzas públicas.

Nos parecía que había un énfasis excesivo en los aspectos técnicos de la propuesta que sin duda eran importantes, y en algunos casos, cruciales, pero se perdía de vista el fondo de la discusión, los factores que fragilizaban las finanzas públicas de la región. En términos sustantivos, era una disputa acerca de la interpretación del papel del Estado en la economía, en lo social y en lo cultural de los países de la región y cual era la mejor forma de organizar el financiamiento de la participación del Estado.

Se entendía que la institucionalidad fiscal -los códigos tributarios, aduaneros y leyes de presupuesto- eran fundamentalmente reflejo de visión y creencias y finalmente de acuerdos, frecuentemente heredados del pasado, entre actores relevantes que en algún momento le dieron legitimidad, y a partir de los cuales finalmente, adquirieron fuerza legal. Ese tipo de acuerdos, sean ellos formales o informales, explícitos o implícitos, de carácter parcial o global, permanentes o transitorios, entre actores relevantes -que según el caso podían ser partidos políticos, niveles de gobiernos, gremios y sindicatos, y distintas combinaciones de las anteriores-, respecto al rol del Estado es lo que denominábamos un pacto fiscal.

Este acuerdo que podía tener cualquiera de estas características previamente mencionadas apuntaba fundamentalmente a determinar cuál era la atribución de responsabilidades, los modos de intervención y gestión así como los límites de cada uno de los actores y el sistema de financiamiento de las diferentes unidades y niveles de gobierno. Este tipo de acuerdo era el centro de la fuente de esas fragilidades que se encontraba en la parte fiscal de numerosas economías de la región.

Entonces, un pacto fiscal así entendido, equivale a un especie de contrato, que integra y combina de manera consensuada, es decir, es consensual en la medida que considera la preferencia de intereses, creencias, expectativas de los actores relevantes en una sociedad. Cuando no existe acuerdo consensuado respecto del rol del Estado, sus atribuciones, sus responsabilidades, los límites, los modos de intervención y su financiamiento, lo que se encuentra es una fragilización de las finanzas públicas sea por presiones de costos que se establecen sobre el presupuesto; sea porque determinados agentes, como los funcionarios públicos, demandan reajustes que son superiores a la productividad de la economía; o porque los jubilados reclaman que se les repague la deuda histórica que nunca ha sido cancelada, o porque los diferentes niveles de gobiernos se tensionan respecto del volumen de las transferencias, o a las modalidades de la transferencia que deben hacerse desde el centro a los gobiernos nacionales, o porque determinados sectores de la economía reclaman diferentes modalidades de garantías públicas que afectan los costos presupuestarios.

Una segunda manera en que opera ese proceso de fragilización, es por medio de la pérdida de ingresos del tesoro, cuando aumenta la evasión tributaria, cuando algunos actores relevantes dejan el pacto fiscal o simplemente lo boicotean, cuando aumenta la evasión tributaria o cuando hay presiones para que se concedan incentivos fiscales u otros beneficios tributarios. Entonces, efectuado el diagnóstico, de donde estaba el foco de reflexión, la pregunta era, siguiendo las líneas de lo que en teoría de política pública pudiéramos llamar teoría de contrato, ¿cuáles son los grandes temas que debían ser incluidos en cualquier orientación de una reestructuración del pacto fiscal, que tenía cada uno de los países de la región?

Aunque nunca se señaló o debatió en ninguna de las sesiones en la época, en mi mente por lo menos, estaba la idea del teorema de las imposibilidades de Arrow, que nos enseñaba acerca de las dificultades de conciliar simultáneamente lo que parece ser un conjunto de requisitos fácilmente de alcanzar. Primero, que los procesos decisorios o de elaboración del contrato, fueran de manera democrática, o que no hubiera un proceso dictatorial; segundo, que se obtuviera el resultado, eficiencia en el sentido de Pareto; tercero, que las preferencias agregadas de la comunidad fueran perfectamente ranqueables y que se cumplieran propiedades de transitividad y por último, otro criterio que también parecía razonable, es de que las elecciones públicas, respecto de un conjunto de alternativas, llevaran en consideración la preferencia de los ciudadanos, respecto de ese conjunto de alternativas, o sea, cuando hay que decidir sobre tal cosa nos concentramos en examinar cual es la preferencia de la comunidad respecto de estas cosas y nos olvidamos del resto.

Sin embargo, es imposible aunar y respetar simultáneamente estos cuatro principios, por lo tanto, o uno se olvida de la eficiencia en el sentido de Pareto o de la democracia, o uno admite que trabaja con ciudadanos y con agentes que pueden actuar de manera inconsistente. Evidentemente, en la formulación de un pacto fiscal para América Latina, estaba siempre flotando en el aire de que las condiciones que deberíamos colocar para que fueran discutidas, tenían que ser relativamente pocas, porque de lo contrario surgen inconsistencias (como le pasaba a Arrow) y tenía que ser suficientemente importante para los actores relevantes que tienen algo que decir en la discusión de un pacto fiscal.

Nos inclinamos por cinco de esas categorías o grandes temas que parecían que atendían a los diferentes tipos de actores. Por una parte, se trataba de proseguir la tarea de consolidación de las cuentas públicas, esto es mantener posiciones de relativa disciplina fiscal. En segundo lugar, postulamos la indispensabilidad de mejorar la productividad del gasto público, en tercer lugar, se señaló la necesidad de introducir una creciente transparencia en la gestión gubernamental y particularmente en el área fiscal, en cuarto lugar, se introdujo la idea de que tenía que preservarse criterios de equidad en la gestión fiscal y por último, que todo ello tenía que hacerse dentro de un ambiente que respetara criterios democráticos. Con ese último punto, nos aproximábamos al primer punto del teorema de Arrow, exigíamos democracia, con el tercer punto, mejorar la productividad del gasto público, nos aproximábamos a la idea de eficiencia, en el sentido de Pareto; con la idea de transparencia, nos aproximamos a la idea de que queríamos cambiar el estado de cosas como se manejaban las finanzas públicas en numerosos países de la región; y con la idea de equidad, introducíamos también la consideración de justicia en el razonamiento. En el teorema de Arrow la idea de eficiencia significa al mismo tiempo, elegir un criterio de justicia, pero un tipo de justicia muy especial, en el cual las consideraciones distributivas y los conflictos distributivos no tienen cabida, de modo que eso evidentemente no podía ser parte de nuestros argumentos.

Sin embargo, en ningún momento se postuló, ni se debatió ningún criterio explícito de justicia para orientarnos en la búsqueda del tema de equidad. Por lo tanto, apunto aquí a un pilar intelectual flojo de la construcción de este pacto fiscal. Como tomamos el lado de equidad, escogimos el lado más o menos convencional, y en lo que tiene que ver con materias tributarias, postulamos que fuera recomendable para los países de la región, seleccionar esquemas o sistemas tributarios que privilegiaran progresividad en la tributación antes que regresividad. Nos dejaba muy intranquilos un estado de cosas, que hasta ahora no ha cambiado, y por el contrario se ha solidificado, que es la extraordinaria preeminencia de los impuestos indirectos en las estructuras tributarias de América Latina.

Por el lado del gasto público postulamos el aumento de la productividad de este gasto, pero carecíamos considerablemente de información básica, de buena calidad, respecto de lo que eran las formas más redistributivas de ese gasto público.

Posteriormente, la CEPAL ha publicado textos interesantes en los cuales se hace referencia al impacto que puede tener el gasto público en educación primaria, secundaria y también en salud y nutrición, y en este sentido, esta información no estuvo disponible para nuestro razonamiento.

Pero lo que quiero indicarles es que el tratamiento del tema de equidad, fue hecho de manera muy convencional, sin ninguna sofisticación mayor como la que supondría adoptar una idea o una noción, o una teoría de justicia. Personalmente siempre lo relacioné con un posicionamiento de tipo rawlsiano en la cual se acepta implícitamente, pero sin traerlo al centro de la discusión, la idea que, en igualdad de condiciones, debería privilegiarse la mayoría de los que se encontraban inicialmente en una posición mas desprotegida. Creo que lo que se ha logrado durante estos diez últimos años y que se encuentran en las estadísticas de la CEPAL, que seguramente ustedes van a tener más información, este aumento del gasto público social, atestigua al menos, que esa recomendación en la región fue aceptada.

Para cerrar mi presentación, quisiera señalar que la idea de familia, respecto de la cual, ustedes me convocaron para hablar, estaba totalmente ausente de nuestro radar. Yo nunca pensé en la palabra familia cuando estaba contribuyendo a coordinar estos trabajos, y tampoco creo que ninguno de mis colegas, que tantas valiosas contribuciones hicieron, lo hayan tenido presente explícitamente.

Como economista fui preparado para pensar a niveles casi filosóficos en sociedades organizadas en torno a individuos, en donde la idea de grupos y redes ha estado permanentemente ausente. Los actores sociales, que en sociología toman diversos nombres, en economía y microeconomía se llaman consumidores, contribuyentes, y en consecuencia, la idea de familia mal podía aparecer teniendo estas premisas filosóficas de partida.

Respecto de la estructura analítica de la teoría que inspiraba parte del discurso, era una estructura configurada a partir de la teoría microeconómica convencional, que nuevamente parte de la idea de que hay consumidores que operan en mercados, sin ninguna vinculación con el resto, excepto fundamentalmente las que pasan por el vector de precios relativos, y como buen economista, convencionalmente uno escucha hablar de externalidades, y piensa que son las excepciones, con el paso del tiempo, me doy cuenta que la excepción, es lo que pasa por el mercado, que el mundo real está hecho de externalidades, y que la excepción es precisamente lo que no son estas externalidades.

Diría con todo esto que suena a *mea culpa*, que ese pacto fiscal fue una construcción muy preliminar y un trabajo que si tuvo alguna importancia y podrá tenerla a futuro, tiene mucho que beneficiarse de lo que ustedes y otra gente como ustedes, puedan trabajar en esta materia, es decir, se presenta como un puntapié inicial para reflexionar sobre estos temas, y las nuevas generaciones se encargarán de mejorar introduciendo los conceptos que muy competentemente se han explicitado en el día de ayer.

Sin embargo, quiero hacer una alerta como cierre, y es señalar que desde mi experiencia personal, por lo tanto limitada, es que en un conjunto de procesos de reformas, a las que he podido asistir a lo largo de mis años de vida profesional, me parece que los tiempos en los cuales los temas consiguen instalarse en la agenda pública, de manera de echar raíces, después de los pioneros que se creen nuevas redes de seguidores que estudian fuera y vuelven a posicionarse, que toman posiciones en espacios de las universidades públicas o privadas, y que finalmente llegan a posiciones de gobierno, los tiempos políticos son mucho más lentos a la hora de instalarse. Sin duda se ha avanzado muchísimo, en los tres años en que se han desarrollado estas reuniones para instalar esto en el radar de las autoridades gubernamentales de manera organizada, más allá de lo que se puede haber instalado con los planes especiales que escuchamos para el caso de Brasil, de Argentina, de Chile, pero aún el camino por recorrer es mucho más largo. En evaluación de proyectos hay normalmente una regla para orientarse respecto de cual es el tiempo que efectivamente tomará

realizar un proyecto, o saber aproximadamente cuál será el volumen de presupuesto que realmente va a costar un proyecto, y el coeficiente es básicamente entre dos y tres veces de lo que se estableció inicialmente.

De modo que, creo que habría que prepararse para un espacio de tiempo mucho mayor del que ustedes están posiblemente esperando, entonces sugiero, menos grado de ansiedad, mucho trabajo y persistencia en el trabajo. Quien sabe, si en dos o tres décadas podremos ver los buenos resultados del trabajo y los esfuerzos actuales.

B. El financiamiento de la política social

Andras Uthoff⁵⁹

Introducción

Este texto reconoce que la desigualdad económica es el mayor obstáculo para hacer política social y obtener financiamiento para alcanzar los objetivos de sus programas y proyectos.

En América Latina y el Caribe la desigualdad ha constituido una limitante para acceder a prestaciones sociales dada la forma en que los contratos para el acceso a las políticas sociales han orientado su financiamiento. Al basar el acceso a las prestaciones en sistemas contributivos, la desigualdad en los ingresos se refleja en la capacidad de pago y se reproduce en la calidad de las prestaciones. Es así como, en ausencia de políticas universales, la ciudadanía accede en forma diferenciada a prestaciones encaminadas a mejorar la cobertura de alimentación-nutrición, educación, salud, empleo y vivienda, factores que constituyen luego los determinantes fundamentales de las oportunidades de beneficiarse de los frutos del desarrollo.

Bajo la lógica de los contratos sociales con las cuales tradicionalmente se ha implementado la política social, y acentuado

⁵⁹ Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

por crecientes procesos de privatización del financiamiento y la provisión de prestaciones sociales, los malos diseños en la forma de financiar las políticas sociales se han transformado en importantes mecanismos que refuerzan la transmisión intergeneracional de las desigualdades y la pobreza. Los contratos implícitos bajo los cuales se implementan las políticas sociales deben revisarse en forma exhaustiva, de modo de avanzar hacia sistemas universales. Al implementarlos en sociedades muy desiguales, demandarán de importantes componentes de solidaridad para su financiamiento.

Para proponer avances en esta línea, en este texto se revisa el papel que ha jugado la desigualdad en los contratos sociales convencionales que operan en América Latina. Luego se entregan antecedentes de la región que permiten cuantificar la brecha del estado de bienestar en la prestación de los servicios de calidad a su población, para posteriormente revisar el papel que pueden jugar el estado, el mercado y las familias para cerrar esa brecha. Se justifica la necesidad de un nuevo contrato social, que considere la asociación público privada, tomando en consideración al estado, las familias y el mercado. Se concluye luego presentando como ejemplo la propuesta de la Comisión Marcel a la reforma al sistema previsional chileno.

1. Desigualdad y contrato social

Constituye un antecedente común del desarrollo mundial, el que América Latina destaque por su inequidad en la distribución del ingreso. Los índices de Gini, que miden la diferencia del ingreso entre hogares según tramos de ingreso per cápita, se ubican muy por encima de aquel de todas las otras regiones del mundo (CEPAL, SEGIB, 2006). La mayor característica de América Latina es que la diferencia se produce entre el decil de más altos ingresos y cualquiera de los otros deciles, observándose una alta concentración en los sectores más pudientes.⁶⁰ De hecho, la relación del ingreso per cápita entre el quintil más alto y el más bajo varía entre 10 veces (en Uruguay) y más de 40 veces (en Brasil y Bolivia).

Las principales repercusiones para la política social son dos: en primer lugar, sus sectores más vulnerables no siempre pueden beneficiarse del apoyo internacional. Dado su nivel de desarrollo la región califica como de desarrollo medio, muy por encima de otras regiones en desarrollo. América Latina posee un quinto del nivel de ingreso de las regiones más desarrolladas, pero cinco veces más que las regiones menos desarrolladas del mundo. Esto la hace difícilmente elegible para asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Sin embargo posee amplios sectores de la población en condiciones de pobreza. La incidencia de la pobreza entre los hogares alcanza a 40,5% de ellos (aquellos donde los ingresos de sus miembros activos no superan las condiciones para alimentarse y educarse - dos veces el valor de la línea de pobreza). De modo que a pesar de no ser elegible para AOD se caracteriza por una alta proporción de personas pobres, y por otro lado, la región es muy vulnerable a los resultados de los ciclos económicos, y choques externos que afectan el nivel de actividad de sus economías.

En segundo lugar, sus sectores más vulnerables carecen de fuentes solidarias de financiamiento. La región ha imitado sistemas de protección social de tipo segmentado, con un sector contributivo asociado a la seguridad social, y un amplio segmento no asegurado que queda en manos del Estado que provee de servicios públicos de salud, de educación, de provisión de vivienda social etc., o en manos del mercado donde se accede mediante el pago directo del costo de las prestaciones.

En ausencia de AOD y con programas de financiamiento de la política social no universales sino que contributivos, la región ha experimentado una fuerte inercia en la persistencia de pobreza y la inequidad. La estructura del financiamiento no sólo ha sido segmentada por sectores (seguridad

⁶⁰ El índice de Gini en América Latina es en promedio superior a 0,50 mientras que para las otras regiones el promedio es inferior a 0,45.

social, sistema público y sector privado) sino que ha derivado en una estructura de prestaciones también segmentada, observándose enormes diferencias en la calidad de la cobertura. De modo que los hogares más necesitados no sólo tienen dificultades para acceder a las prestaciones, también ocurre que, cuando acceden a ellas, reciben servicios de peor calidad.

En el caso de la protección social la modalidad de organizarla por sectores resulta de un contrato social centrado en la sociedad del trabajo, y cuyas premisas fundamentales han fallado en América Latina. Se centra en hogares biparentales estables donde el jefe de hogar actúa como proveedor principal y su aseguramiento cubre a los miembros del hogar por medio de sus cotizaciones. Por su parte, se asume que los empleos a los cuales acceden los jefes de hogares son todos formales y protegidos.

La realidad latinoamericana dista de ambas presunciones. Por un lado las crisis económicas han afectado la situación familiar, y existe hoy un cambio radical de la estructura familiar, con un mayor número de mujeres jefas de hogar y receptoras principales de ingreso que participan de la actividad económica en respuesta a sus necesidades. Por otro lado, la fuerte demanda por empleos, no se condice con las oportunidades que la fuerte reestructuración del aparato productivo a los incentivos de la globalización genera en la oferta de empleo, muchos de los cuales son en el segmento informal del mercado de trabajo o bajo condiciones precarias en el sector formal. De hecho, la tasa de desempleo y la participación del sector informal en el empleo urbano son elevadas y ha disminuido la cobertura de la protección social (CEPAL, 2006 b).⁶¹

A su vez, las reformas de la protección social lejos de dar cuenta de estos hechos, fomentaron incentivos a la cotización mediante la realización de contratos individuales en reemplazo de los sociales. Con el propósito de incentivar la cotización vincularon más estrechamente las cotizaciones a las prestaciones, y promovieron la portabilidad de derechos y obligaciones con lo cual se privilegiaron los incentivos por sobre la solidaridad, y discriminaron más estrechamente el acceso de la ciudadanía a las prestaciones con la reducción de un financiamiento más solidario y compartido. A la postre, se observa que la cobertura de la seguridad social continúa baja, y en muchos países ha descendido aún más, y la mayoría de las personas deben recurrir a los servicios públicos de prestaciones, los cuales disponen de escasos recursos en relación a la creciente demanda.

Es preciso reflexionar en sistemas únicos de prestaciones universales para derechos garantizados para toda la ciudadanía, de una calidad socialmente aceptada, y para cuyo umbral existen apropiadas fuentes de financiamiento tanto de naturaleza contributiva como no contributiva, pero que permitan adoptar subsidios cruzados (solidaridad) entre ciudadanos agrupados por riesgos y por ingresos. Esto implica un nuevo contrato social centrado en las funciones de la política social, como son su financiamiento, la provisión de sus prestaciones y la regulación de sus actores y mercados.

2. Antecedentes regionales

Tres dinámicas de las sociedades latinoamericanas han sido soslayadas del análisis de las estrategias de desarrollo social. En primer lugar la de su demografía, la cual ha resultado endógena a su modelo de desarrollo social, toda vez que la persistencia de altos niveles de fecundidad se vieron asociados a rezagos en los avances de la educación y empleo de calidad, en particular para las mujeres. Esta situación favoreció que se mantuvieran patrones culturales de alta fecundidad, fortalecidos por un bajo costo de oportunidad del tiempo de la madre dedicado al hogar, y estrategias de sobrevivencia que favorecían las familias numerosas. En paralelo al fuerte descenso de la mortalidad, el resultado fue un aumento de los jóvenes que tendieron a concentrarse en

⁶¹ Aunque a partir de 2005 la tendencia empieza a revertirse en la medida que para el promedio de la región disminuye el desempleo y aumenta el empleo formal.

términos relativos en los hogares más pobres, donde se carecía de ingresos para su buena alimentación-nutrición, educación e inserción en el mundo laboral. En las sociedades y estratos más pobres el número de jóvenes por cada trabajador formal es mucho mayor, ocasionando un déficit en financiamiento de la cobertura contra riesgos y necesidades de formación de capital humano para el mercado de trabajo, incrementándose así su probabilidad de permanecer pobre.

En segundo lugar, no se ha considerado la dinámica de la estructura productiva y del mercado de trabajo, cuyas sucesivas transformaciones para adaptarse a los cambiantes escenarios internacionales ha generado ganadores y perdedores. Esto se ha traducido en una escasez relativa de empleos asalariados formales, de modo que ante la presencia de cohortes de edades laborales cuya tasa de crecimiento aumenta por los altos niveles de fecundidad de décadas anteriores y por los incrementos en la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres. El desequilibrio en el flujo de oferta y demanda de empleos, hasta el año 2004 ha generado un desequilibrio que no sólo se ha manifestado en una mayor tasa de desempleo sino que también en un aumento de la informalidad.

En tercer lugar, las finanzas públicas en América Latina se caracterizan por un bajo nivel de tributación (con algunas excepciones como Brasil) y una distribución sectorial del presupuesto que limita el gasto social; lo hace excesivamente dependiente de los gastos en seguridad social, y con un comportamiento pro cíclico y con poco impacto distributivo. La baja carga tributaria limita la capacidad de financiamiento de prestaciones sociales universales e imposibilita la garantía de derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas públicas financiadas por el Estado.

Estas tres tendencias configuran una situación muy particular de la relación de dependencia económica en América Latina (Uthoff, 2006). En efecto, el rápido tránsito de una población joven hacia una población envejecida, en donde las cohortes de los períodos de alta fecundidad se trasladan desde las etapas de ciclo de vida preescolar, al escolar, universitario y luego al de envejecimiento a una velocidad mayor a la de otras sociedades, hace que en la práctica los latinoamericanos enfrentemos el desafío del desarrollo con enormes brechas en cada una de las etapas del ciclo de vida. Existen carencias nutricionales y de formación preescolar, en materia escolar, en materia de inserción ocupacional, y surgen fuertes déficit de ahorro previsional. Estos se manifiestan en importantes demandas propias de las diversas etapas del ciclo de vida, pero también se traducen en demandas de salud, vivienda y de programas de ataque a la pobreza y desigualdad.

Estimaciones realizadas en otros trabajos señalan que las dinámicas descritas más arriba indican que mientras las asignaciones presupuestarias del gobierno permitirían en los países de altos ingresos cubrir con prestaciones mínimas a 2 dependientes (jóvenes menores de 15 años, inactivos, desempleados y trabajadores informales entre 15 y 65 años, y mayores de 65 años) por cada trabajador formal, la relación de dependencia por trabajador formal en América Latina fluctúa entre 10 (para países de más bajos ingresos) y 3 para los países de más altos ingresos, con el agravante que en estos últimos los dependientes mayores de 65 años son adultos mayores cuyos gastos en salud, son más elevados.

De forma tal que con las actuales brechas y tendencias demográficas, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas, no puede concebirse una cobertura universal de prestaciones mediante la exclusiva prestación pública. Es decir, no es posible hacer descansar la política social en un Estado de Bienestar, bajo las actuales estructuras y dinámicas de la sociedad latinoamericana.

3. El financiamiento mediante la tríada Estado, Mercado y Familia

En presencia de una sociedad altamente inequitativa la ciudadanía ha sido incapaz de fortalecer la capacidad del Estado para promover mayor equidad, ya sea igualando las oportunidades para beneficiarse del desarrollo o dando una cobertura para prestaciones mínimas. En tales condiciones, la sociedad ha reaccionado para su protección y desarrollo social mediante tres instituciones: estado, mercado y familia, las cuales coexisten en forma totalmente desintegrada, y resultando como consecuencia de la desigualdad más que como un mecanismo para superarla. De hecho la forma como estas instituciones se han ido desarrollando ha servido más a intereses particulares de diferentes grupos, que a una política de cohesión social.

Estado y financiamiento de la política social

En efecto, ha sido tradicional que el Estado se ocupe de proveer servicios públicos, pero basado en dos criterios: la oferta de bienes y servicios públicos y la administración de sistemas contributivos de protección social. Sin embargo, la consecución de ambos objetivos mediante dos lógicas diferentes: la oferta pública de prestaciones y la administración de cotizaciones de afiliados bajo la modalidad de seguros sociales contra riesgos, ha dado malos resultados. Las debilidades de la primera opción han provenido de la baja carga tributaria de los países de la región, y de una estructura de gastos insuficiente para proveer de prestaciones de calidad para todos, y muchas veces con una asignación insuficiente y regresiva que afecta negativamente a los sectores de menores ingresos. A la postre ha resultado en coberturas de baja densidad poblacional y de mala calidad.

Por su parte, los sistemas de protección social se han basado en cotizaciones del Estado, los empleadores y los asalariados, con un claro sesgo hacia el sector asalariado formal de la economía y bajo la presunción de que en esos sectores se ocupaban los jefes de hogares y perceptores principales de familias biparentales y estables. Por ende el cobro de primas adecuadas permitía coberturas también satisfactorias incluyendo cónyuges e hijos. Sin embargo, estas presunciones resultaron irreales y la propuesta de proveer de bienestar y protección a la ciudadanía bajo esta modalidad resultó insuficiente. De hecho, CEPAL acaba de documentar (CEPAL, 2006) acerca de la baja cobertura de estas opciones, lo que se manifiesta en una fuerte exclusión social, y una protección segmentada conforme al estrato ocupacional de los afiliados, reproduciendo de hecho las desigualdades originales del mercado de trabajo antes que compensándolas.

Lo intentos de reforma de última generación de los noventa no se orientaron en la dirección correcta. De hecho, se basaron en una más estrecha relación entre el empleo y la protección, mediante la formalización del mercado de trabajo, situación que, contrario a lo esperado no se produjo. Así, al avanzar hacia sistemas de contribuciones definidas, de modo de mantener actuarialmente sanos los sistemas, y enfatizar contratos individuales, las reformas terminaron por privilegiar la eficiencia sobre la solidaridad, y acentuar aún más los problemas de cobertura de los antiguos sistemas de protección social.

En suma, las reformas de los años noventa no incrementaron el financiamiento de los sistemas públicos no contributivos, a la vez que en muchos países incrementaron los factores de exclusión de los sistemas públicos contributivos. Con lo cual, en cierta medida se ha impulsado en materia de financiamiento una suerte de reforma tributaria regresiva, en tanto el Estado sigue siendo el responsable de un amplio segmento de la población por su condición de pobreza e informalidad, y los recursos de la protección social se transfirieron para beneficio directo de sus usuarios, ya favorecidos por su condición laboral (CEPAL, 1999).

Mercado y financiamiento de la política social

Ante la ausencia de un estado de bienestar con cobertura universal, la ciudadanía se ha ido organizándose –en forma autónoma o promovida por reformas– en compradores y proveedores de prestaciones sociales, generando las bases para que opere el mercado en la satisfacción de sus

necesidades. Así, las familias en forma individual u organizada por medio de organizaciones privadas y del propio gobierno pueden constituirse como compradores de servicios educacionales, de salud, de previsión, de vivienda y hasta de seguridad ciudadana. Por su parte, los proveedores individuales o agrupados en redes de prestadores públicos o privados pueden ofrecer las prestaciones. Si bien el gobierno puede tener mayor o menor injerencia en generar y regular estas empresas, lo importante es que los pagos de bolsillo pasan a constituir una segunda gran fuente de financiamiento de las políticas sociales. En la medida que el Estado desee mantener control sobre la gestión de la política social bajo la modalidad del mercado, deberá regular la calidad de las prestaciones así como los cobros que por ellas se realizan.

Existen varias razones para intervenir en esta modalidad de financiamiento. Primero, porque es un mercado dominado por la incertidumbre y la miopía, ya sea porque involucra la protección contra riesgos inciertos como los de salud, o asignaciones intertemporales de ahorro, como la compra de vivienda y la previsión. Esto implica que el sistema debe basarse en una agrupación importante de riesgos y romper con esa visión de corto plazo. Como corolario resulta que la participación en estos mercados hasta un determinado nivel que garantice la operación de ellos debe tener un carácter obligatorio. Puede ser la participación obligatoria en sistemas de protección social, a la obligatoriedad de ahorro previo para la vivienda.

Pero también estos mercados pueden resultar ineficientes al estar sujetos a riesgo moral, selección adversa y problemas de polizonte, que pueden inducir a una expansión excesiva de los gastos, una protección solamente de personas con bajos riesgos, o una tendencia a eludir pagos sin desvincularse del acceso a los beneficios. Es por ello que el gobierno debe intervenir, por criterios de eficiencia para corregir estas fallas de los participantes en el mercado, que terminarían en una mala asignación de los recursos provenientes del bolsillo de los consumidores. Otras tres razones principales para regular esta modalidad de financiamiento radican en: (i) la asimetría de información entre compradores y proveedores, lo cual puede resultar en limitaciones a la soberanía del consumidor, y por ello de las ventajas de la operación libre del mercado; (ii) la existencia bienes públicos, cuya oferta no es rentable para proveedores privados, terminando en una sub producción de ellos como puede ser todo lo referente a prevención en salud por ejemplo; (iii) la inequidad con que opera el mercado, al excluir de sus prestaciones a quienes no tienen condiciones de pago.

Por todas estas y otras razones, no cabe esperar que los gastos de bolsillo y la existencia de prestadores privados puedan resolver las brechas existentes de política social. Muy por el contrario, un mercado no regulado puede conducir a serios problemas de descreme de la población y acentuar la exclusión de enormes sectores de la población. Esto no impide que se promueva un espacio para la competencia en la provisión y financiamiento, pero dentro de un diseño de una combinación entre actores públicos y privados que permitan la regulación del mercado en forma apropiada.

La reciente experiencia de América Latina con la privatización de la protección social en salud y pensiones ha derivado en dos claros ejemplos de falta de regulación. El aseguramiento privado en salud, ha terminado en fuertes tendencias al descreme de la población vis a vis alternativas públicas de aseguramiento en Chile, lo cual implica que la forma como se diseñe la combinación pública-privada resulta fundamental al dar espacio a la competencia en el financiamiento y provisión de prestaciones de salud. De igual manera, en todas las experiencias de provisión de prestaciones sociales de contribuciones definidas (educación, vivienda, previsión) se ha visto que sin regulación apropiada, las personas con bajas densidades de cotizaciones terminan con prestaciones de mala calidad.

Familia y financiamiento de la política social

En el contexto de sociedades altamente inequitativas como las latinoamericanas, las familias asumen comportamientos que responden a diferentes estrategias de subsistencia. Sus decisiones sobre fecundidad y tamaño familiar, migración, tamaño y estructura familiar, así como sobre

participación en la actividad económica entre otras decisiones, no responden exclusivamente a los incentivos del mercado, sino que en gran medida corresponden a un complejo conjunto de necesidades y limitaciones impuestas por el contexto en que se desenvuelven. De manera que para abordar la ausencia de acceso a prestaciones sociales, las familias se organizan para suplirlas, lo que tiene como resultado una fuerte interacción entre la situación social particular de la familia y su organización para vivir bajo esas condiciones.

En las últimas décadas esto se ha manifestado en cinco tendencias fundamentales. Un importante incremento de la participación de la mujer al mercado laboral, pero, en el caso de las mujeres de hogares pobres, generalmente en trabajos precarios. Una fuerte reducción de la fecundidad y del tamaño familiar. Un aumento de hogares con mujeres como jefes de hogares y monoparentales. Un aumento de familias con adultos mayores. Y una persistencia del reparto tradicional del trabajo doméstico, con una ausencia de economía del cuidado. (Arriagada, 2005). Adicionalmente en muchos países la migración internacional ha surgido como una fuente de subsistencia fundamental para el grupo familiar, y las remesas han pasado a constituir una parte importante de sus ingresos (CEPAL-SEGIB, 2006). En 2004 se estimaba que el monto de las remesas de los emigrantes a sus familias correspondía en promedio a 2,3 por ciento del PIB llegando en casos como el de Haití a 29,1 por ciento.

Lo que se observa en la práctica es que lejos de responder la estructura familiar a una política explícita hacia las familias, éstas han reaccionado en ausencia de ellas. La participación de la mujer en la actividad económica es actualmente la única forma de sobrevivir. Se observa una mayor presencia de familias monoparentales con mujeres que trabajan, lo que responde tanto al fenómeno de las migraciones, como a la ruptura familiar. El otro cambio fundamental es el aumento de familias biparentales con hijos y donde la mujer trabaja.

En síntesis, la familia actúa como una instancia de redistribución y protección de sus miembros pero en condiciones altamente precarias, debido a la ausencia de una economía del cuidado, así como de políticas explícitas hacia ellas. Esto se manifiesta en que la necesidad de ingresos ha predominado sobre las restricciones propias de las tareas del hogar, y sobre las precarias condiciones de trabajo, y se manifiesta en mayores tasas de migración internacional así como de familias con mujeres laborando, pero en desmedro del cuidado del hogar. La familia actúa como una fuente de financiamiento para la vulnerabilidad social, y en ausencia de políticas explícitas de apoyo, han surgido recientemente programas de transferencias condicionadas (Villatoro 2004), que buscan modificar aquellos comportamientos que van en desmedro del cuidado del hogar y la educación de los hijos.

Sin embargo, los programas actuales son insuficientes para transferir recursos en forma suficiente para abordar los riesgos sociales de estos grupos. Por el contrario, gran parte de las transferencias responden a sistemas contributivos no universales de los cuales los grupos vulnerables no forman parte, quedando a merced de políticas con financiamiento no contributivo los cuales son de escasa magnitud, y cuyas prestaciones no llegan en montos suficientes. En suma, los cambios en la incidencia de la pobreza entre estos grupos responden a variaciones de las tasas de desempleo y evolución de las remuneraciones reales, respondiendo en gran medida al ciclo económico (Uthoff y Ruedi, 2005).

4. Necesidad de un nuevo contrato social para el financiamiento

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 dispone de recursos insuficientes para ofrecer prestaciones universales básicas de calidad y la administración de las prestaciones contributivas tienden a ser excluyentes, por su parte, el mercado ha carecido de un diseño apropiado y debidamente regulado para operar en esta área, y las familias más vulnerables

han debido reaccionar a su situación de vulnerabilidad, antes que responder a políticas proactivas de parte del gobierno.

En definitiva, no se percibe que en el corto y mediano plazo, los actuales desarrollos institucionales y mecanismos de financiamiento se constituyan como la forma exclusiva de hacer política social, por el contrario, se requiere de un diseño que considere dos mecanismos de acceso, uno, mediante la capacidad de pago y otro por su condición de vulnerabilidad, frente a riesgos que la sociedad estima conveniente eliminar. De modo que el diseño deberá generar incentivos correctos para sus componentes contributivos y disponer de un mecanismo de solidaridad para implementar subsidios cruzados desde grupos de bajo riesgo a los de alto riesgo y desde grupos de altos ingresos a los de bajos ingresos.

Igualmente el sistema de financiamiento debe abordar desafíos futuros de creciente importancia, y que en la actualidad se manifiestan en tendencias demográficas que muestran un rápido envejecimiento de su población, cambios epidemiológicos profundos y nuevas estructuras familiares que no se condicen con la forma en que la política social se ha organizado para enfrentarlos. De modo que la sustentabilidad financiera del sistema requiere de importantes ejercicios actuariales destinados a garantizar la provisión de financiamiento para hacerse cargo de pasivos contingentes que surgen como consecuencia de garantías explícitas orientadas a grupos cuya vulnerabilidad varía en relación con la dinámica del mercado de trabajo, de la población, de las familias y de las finanzas públicas a lo largo del tiempo.

El nuevo pacto social debe, en consecuencia, orientarse sobre la base de reglas de responsabilidad fiscal a fijar umbrales mínimos de prestaciones para los cuales el estado se compromete a garantizar el acceso universal de la ciudadanía. Ello implica rescatar una agenda de derechos, pero con el debido cuidado de que el imaginario que plantean sus demandas permita distinguir entre derechos explícitos, garantizables y exigibles. Esto nos lleva a la tesis de la gradualidad de modo que los umbrales sean realistas conforme evolucionan las condiciones para promover el acceso a las prestaciones en la cantidad y calidad comprometidas.

Por ende, el nuevo contrato social debe ocuparse de diseñar la provisión de prestaciones y su debido financiamiento de modo de garantizar los montos según fuentes y su asignación según objetivos de la política, con sus debidos componentes de solidaridad. Malos diseños de la combinación entre componentes contributivos y no contributivos de la política social pueden llevar a serios problemas de cobertura y de eficiencia sin alcanzar los logros esperados. De modo que el desarrollo institucional para asegurar la implementación del grado de solidaridad que la sociedad se impone, requiere de un apropiado diseño que asegure que el Estado disponga de los recursos para su prestaciones no contributivas, que el mercado actúe en forma eficiente y equitativa con la debida auto-regulación o regulación de parte del Estado, y que las familias respondan en la forma deseada.

En las actuales condiciones se prevé la necesidad de aumentar el financiamiento no contributivo, mediante incrementos en la recaudación, disminuciones en la evasión/elusión y en la reasignación del gasto. Igualmente donde corresponda es posible fortalecer el componente solidario entre los sistemas contributivos de modo de asegurar un umbral mínimo de prestaciones. El propósito es hacerse cargo de las fuertes inequidades en el acceso a servicios y prestaciones en las áreas de salud, educación y vivienda y protección social integrando sistemas contributivos y no contributivos en forma tal de evitar que las fallas de mercado generen ineficiencias y fortalezcan las inequidades por medio de la exclusión de beneficiarios de prestaciones para la titularidad de sus derechos exigibles.

Debido a la imposibilidad de igualar el nivel y calidad de las prestaciones para todos, la política social debiera encargarse de umbrales mínimos que la ciudadanía considera pertinentes, y hacia los cuales se desea asignar algún grado de solidaridad para promover el acceso a ellas. En una primera instancia estas prestaciones pueden ser básicas y focalizadas en los sectores más vulnerables, para luego expandirse en calidad y cobertura poblacional. En esta perspectiva deberán

dar cuenta de los desafíos asociados a los cambios en los perfiles de su población objetivo como son la transición demográfica, epidemiológica y tecnológica que afecta a los riesgos en de salud; el envejecimiento y cambios en las causas de mortalidad y morbilidad que afecta los riesgos previsionales; los cambios en las estructura familiares y en el mercado de trabajo que afectan la economía del cuidado del hogar y la protección social; los cambios en las estructuras familiares y los determinantes de la demanda de educación de la población escolar y de viviendas de la población en edades adultas. Las intervenciones hacia las familias deben balancear al interior de ellas la carga de trabajo que implican las labores del hogar, el trabajo fuera del hogar y la condicionalidad de los programas cuando corresponda; igualmente deben contribuir a crear capital social y apoyarse en el existente; impulsar un papel proactivo del Estado en la solución de problemas de equidad y eficiencia; asegurar la oferta de prestaciones en el momento, lugar y tiempo necesario; asegurar mecanismos con los incentivos apropiados para pasar de prestaciones solidarias hacia prestaciones contributivas mediante normas de ingreso y salida de los programas solidarios; y adaptar los criterios de elegibilidad a la constante transformación del perfil de familias vulnerables.

El contrato social para orientar el financiamiento de la política social reconoce tres dimensiones de los derechos: la ética que implica una voluntad política por definir los límites de tolerancia a las implicaciones valóricas de una sociedad más equitativa; la procesal para fijar normas acerca de la forma de lograr los objetivos; y la de contenidos para traducirlo en programas y proyectos concretos.

5. Reforma previsional chilena

Un ejemplo reciente de revisión de un contrato social es el de la reforma al sistema previsional chileno del gobierno de Michelle Bachelet. Luego de 25 años de funcionamiento del sistema implantado en 1981 por el régimen militar y ampliamente ponderado por las Instituciones Internacionales de Bretton Woods y el Banco Interamericano de Desarrollo, la ciudadanía llegó al consenso de que el sistema no cumplía con sus objetivos fundamentales y apoyó el programa de gobierno de Bachelet, que sustentaba una reforma radical al mismo.

En un moderno sistema de consulta ciudadana el gobierno nominó un consejo asesor, liderado por un experto de confianza de la presidencia y se convocó a 14 especialistas en diferentes áreas ligadas al sistema previsional, incluyendo abogados, especialistas en temas de género, mercado de trabajo, mercado financiero y expertos previsionales. Este consejo se abocó a un período de consulta con la ciudadanía mediante audiencias con representantes de la misma, y luego a elaborar una propuesta de reforma que no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia, ni los pronunciamientos que al respecto pudiera adoptar el Congreso Nacional. Asimismo la participación de representantes de la ciudadanía en las consultas no les impedía participar en la discusión de el o los proyectos de reformas previsional que elabore el gobierno (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

La propuesta se basa en un nuevo contrato de la seguridad social, que en lo esencial reconstruye el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que respondan a en forma más adecuada a las necesidades y limitaciones de la ciudadanía de cara a los riesgos del envejecimiento, la invalidez y la sobrevivencia, reconociendo nuevos estándares de bienestar a los cuales se puede acceder y las responsabilidades que pueden exigirse.

Es este contexto se plantearon tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez; y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo, reproductivo y de cuidado, remunerado o no remunerado. Para ello se refuerza el carácter contributivo del sistema sobre la base de la capacidad económica, pero responsabiliza

también a los administradores del sistema, a los empleadores y al estado como garantes de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

Desde la perspectiva del financiamiento, fortalece la estructura que sostiene los derechos y las obligaciones del sistema reformado, mediante la complementariedad de diversos mecanismos financieros, contributivos y no contributivos. Propone como parte integral del sistema un pilar solidario integrado al cual se accede por derecho ciudadano y limitaciones económicas en la vejez, fortalece el pilar contributivo premiando cualquier esfuerzo adicional sin establecer períodos mínimos de contribución, desarrolla un pilar voluntario y asegura la consistencia entre ellos.

En respuesta a estudios que señalan que el anterior sistema, basado en contribuciones definidas dejaba un alto porcentaje de afiliados sin condiciones para ser elegibles a garantías mínimas pero en situación de pobreza en la vejez, y por ende a cargo del estado, el Consejo estimó necesario reconocer el carácter mixto del financiamiento de la prestaciones en la vejez, y proponer un sistema previsional capaz de equilibrar e integrar sus distintos componentes. Esto significa que en lugar de privilegiar un régimen de pensiones sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, debe estructurarse un sistema sobre la base de tres pilares complementarios e integrados: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Este sistema debe ser capaz de universalizar las prestaciones bajo una estructura que defina derechos y obligaciones. En lo esencial, no obstante, la propuesta se centra en el diseño de los diferentes componentes de su financiamiento que aseguren solvencia, eficiencia y equidad.

Bibliografía

- Arriagada Irma (2005), Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo, Irma Arriagada (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias N°46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2006), *Espacios Iberoamericanos*, LC/G.2328/E, Santiago de Chile.
- _____(2006a) La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad LC/G.2294/SES.31/3, Santiago de Chile.
- _____(2006b) Panorama social de América Latina, Edición 2005 LC/G.2288-P/E Santiago de Chile.
- _____(1999) El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos LC/G.2024/E Libros de la CEPAL N° 47, Santiago de Chile.
- Chile, Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006), El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la previsión en Chile.
- Uthoff, Andras y Nora Ruedi (2005), Protección social en las familias. Un análisis a partir de las encuestas de hogares, en Arriagada (2005) (ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, LC.L.2373-P, Santiago de Chile.
- Villatoro, Pablo (2004), Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias, CEPAL, Serie de Políticas sociales N° 87, Santiago de Chile.

C. Financiamiento de la protección social y su incidencia en las familias ⁶²

Ana Sojo ⁶³

La familia puede ser mirada por diversas categorías: de riesgo, por sexo y por ciclo vital, los alcances que voy a hacer se enfocan más desde una perspectiva de género que con ideas relacionadas con el ciclo vital. Con este fin, he tratado de recuperar el enfoque de Esping-Andersen (1999 y 2001) acerca de cuáles son los elementos del financiamiento de la protección social, que son necesarios de considerar y luego examinaré muy rápidamente las restricciones que presentan la situación de la región de América Latina para encarar esos desafíos.

En el enfoque de Esping-Andersen parece muy importante examinar que la protección de riesgos está relacionada tanto con las estructuras de estos riesgos como con los tres niveles que aportan fundamentalmente los recursos para encararlos: Familia y Comunidad, Estado y Mercado. La singularidad del Estado es el carácter de autoridad que emana respecto de aspectos relacionados con los recursos y que tienen que ver con encarar mediante sus políticas las asimetrías de información en el aseguramiento, las fallas del mercado, introducir criterios de solidaridad y de diferenciación de riesgos

⁶² Nota de la editora. Esta es una transcripción editada de la presentación.

⁶³ Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

mediante sus políticas, mientras que el mercado, la familia y la comunidad tienen que ver más con los recursos de los individuos, dado que el mercado genera asimetrías debido a la distribución primaria del ingreso. A menudo la perspectiva económica considera al individuo, sin embargo la acción de los individuos genera parámetros agregados que llevan a constreñir de manera estructural las opciones en términos de encarar riesgos.

En el caso de la región latinoamericana, llama la atención la manera en que está estructurado el mercado del trabajo y las restricciones que la estructuración de ese mercado y del desarrollo económico generan en cuanto a la informalidad, y como esa informalidad no genera las condiciones para que haya una protección social adecuada.

Con esta tríada Estado-Mercado- Familia y Comunidad se puede reflexionar sobre cuál es el *locus* de la solidaridad en cuanto al financiamiento de la protección social y como incide en las familias. El mercado no es el *locus* donde se puede juzgar esa solidaridad en el financiamiento de la protección social, debido a las características de los sistemas contributivos, que ofrecen muchas limitaciones por lo que difícilmente se puede llegar a una universalidad de la protección social por el énfasis en el acceso al financiamiento de la protección social vía contributiva. En el caso de género es fundamental pensar en lo que Esping-Andersen llama la desmercantilización (*decomodification*), es decir, el acceso a derechos sociales independientemente de la participación en el mercado. Resulta que si bien las mujeres han aumentado su acceso al mercado laboral lo hacen en una posición más desmedrada -a pesar del capital humano que crecientemente han ganado en la región- y ello debilita, en el caso de género, el acceso a esta desmercantilización debido a que no se produce la ruptura del vínculo monetario con los derechos que se pueden garantizar.

Estos elementos se plantearon el año pasado en una publicación de la Unidad de Género de la CEPAL (CEPAL, 2005 y Serrano, 2005) y pueden aportar mucho en relación con las reflexiones sobre la desmercantilización por el grado de dependencia que tiene las mujeres para ejercer sus derechos por medio de sus ingresos monetarios, cuando estos no son propios, pero que son ingresos que se procesan en la familia y que ellos no los devengan directamente del mercado laboral.

También existe una debilidad por los procesos de desfamiliarización (*defamiliarization*) es decir, que las mujeres todavía son dependientes de los recursos que provienen de reciprocidades y responsabilidades familiares. De ahí la necesidad de pensar en los regímenes de bienestar, el financiamiento de la protección social en términos de género y situar esto en la división de trabajo y en la previsión social. De manera que podemos constatar una estratificación de los derechos sociales que tienen que ver con las tensiones en estos procesos de desfamiliarización y desmercantilización y sus restricciones debido al sistema de protección social prevaleciente en la región.

Eso lleva a que la titularidad de los derechos sociales aún sea restringida, es decir, que hay una ciudadanía desigual entre hombres y mujeres en términos de los derechos sociales y de la protección social y que sigue prevaleciendo una división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, en relación con el triángulo Mercado-Estado-Familia y Comunidad, que impide que se modifiquen estos procesos de mercantilización y desmercantilización y sus efectos en los derechos sociales.

La ciudadanía social y la autonomía de la mujer requeriría procesos de desfamiliarización que son aún muy limitados debido a las características de las políticas de protección social. De ahí la importancia que tendrían las políticas de conciliación, con dos vetas: por un lado, para lograr una inserción laboral de la mujer que sea más adecuada; las mujeres han irrumpido en el mercado laboral de la región pero también están sobrerrepresentadas en aquellos sectores de la economía donde la inserción laboral es más precaria; y por el otro lado, la protección social de las labores de cuidado es todavía muy precaria, especialmente en la inversión en preescolar y otros aspectos que serían vitales para que haya una socialización de las labores de cuidado.

Se pueden esbozar los atributos de la protección social en la región que tienen relación con estos efectos: un mercado de trabajo con restricciones para ampliar las capacidades incluyentes, donde sería muy importante lograr mejoras en el empleo, impulsar políticas laborales proactivas y potenciar mecanismos de protección social no contributivos. Luego es necesario superar la miopía ante los nuevos riesgos derivados de la transición epidemiológica y demográfica y respecto de las discontinuidades en las trayectorias laborales; estas últimas son muy importantes porque estas discontinuidades afectan muy particularmente a las mujeres y repercuten en su capacidad de ahorro previsional contributivo.

Luego, los sistemas contributivos de la región son altamente estratificados relacionados con esta inserción laboral muy diversa y con el hecho que los derechos sociales se vinculan con el carácter de la inserción laboral, lo cual proporciona débiles garantías de derechos y refuerza las desigualdades de género. Si volvemos a la tríada Mercado-Estado- Familia y Comunidad, es muy importante percibir como la familia es un ensamblaje de recursos de este triángulo: la familia es el ámbito en el cual se ensamblan de recursos que provienen del Estado, del mercado y de la propia comunidad, el capital social, y cómo este ensamblaje se lleva a cabo, debido a la heterogeneidad de nuestra región y a las desigualdades sociales y a la concentración del ingreso. Es un ensamblaje de recursos estatales muy heterogéneos y muy desiguales que tienen que ver con el aseguramiento, con la política fiscal y con el acceso a activos y que se realiza en el seno de una división del trabajo doméstico que instaura y que sigue dificultando una inserción laboral exitosa de la mujer, lo cual forma un círculo vicioso debido a la estratificación de los sistemas de protección social.

Ese ensamblaje de recursos es un reto diferente según el tipo de hogares y de familias que prevalecen en la región, según la presencia de menores, dado si la familia está a cargo de dos cónyuges o de una mujer; los retos serán difíciles y complejos según el tipo de familias así será también su capacidad para ensamblar estos recursos. Entonces están en juego las políticas de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado, entre los derechos reproductivos que tienen importancia en los equilibrios demográficos de la región; según las tendencias recientes se ha acertado el bono demográfico. Es crucial la conciliación entre el bienestar de las familias y el financiamiento de la protección social y del bienestar social y familiar con la competitividad sistémica de la región.

Estas políticas de conciliación tienen aspectos de financiamiento fundamentales en los que se ha indagado poco, ya que esta perspectiva de familia está bastante ausente del análisis fiscal. Por ejemplo, el análisis sobre como podría beneficiar la imposición separada para cónyuges como una perspectiva complementaria a esa dependencia de los recursos que nos señalaba respecto de la vulnerabilidad de las mujeres el trabajo de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de CEPAL (CEPAL, 2005). Pensar por un lado, esta dependencia de recursos por parte de las mujeres y, por ejemplo, políticas fiscales que también fueran beneficiosas, cuáles han sido las políticas de asignaciones familiares por hijos, qué deducciones fiscales se podrían dar según cargas familiares, para no esperar que estalle una bomba demográfica como la de Europa, sino para promover cambios o modificaciones de las tendencias en la región en términos de reducir caídas severas de la fecundidad, que quizá ponen en jaque el financiamiento futuro de la protección social o las eventuales reformas hacia la equidad que se pueden pensar en estos términos.

En política de seguridad social, respecto de financiamiento, cabe interrogarse sobre cómo sería reconocer la actividad del cuidado como un trabajo, cuando se toma en cuenta a la mujer y los cálculos previsionales para su jubilación. Luego, cuál es la titularidad de los derechos de los miembros de la familia que no están insertos en el mercado del trabajo, justamente por esos sesgos que tiene esta región hacia lo contributivo y hacia una débil consideración de otros financiamientos de la protección social y como podría hacerse un uso mayor de recursos fiscales tal como en la experiencia inglesa, por ejemplo. El sesgo hacia lo contributivo socava la posibilidad de que haya

una mayor titularidad de derechos para los miembros de la familia que no están insertos en el mercado del trabajo o bien se trata de una titularidad delegada y subordinada.

En relación con las restricciones de las coberturas de seguridad social de los ocupados, como esta cobertura ha mejorado en muy pocos países y ha empeorado en otros. Hay restricciones del alcance del gasto social, que si bien ha aumentado su progresividad en algunos países o su peso en el producto interno bruto, la verdad que no es una tendencia que se pueda afirmar para la generalidad de los países. Las restricciones de la progresividad se pueden observar considerando el ingreso primario total; si bien la distribución por quintiles del gasto social que se observa es más progresiva en los quintiles de menores ingresos, existe todavía una asignatura pendiente muy grande y, a la vez, se observa la increíble polarización de ingresos primarios propios de nuestra región.

El problema de la carga tributaria es muy grave, en el nivel internacional estamos muy lejos de otras realidades. Si bien hay que considerar que esta situación varía mucho por países y los trabajos de Gómez-Sabaini (2005 y 2006) muestran muy claramente el carácter heterogéneo de los países. También es interesante para América Latina aprender de la experiencia brasileña para darse cuenta que no es sólo un problema de elevar la tributación, sino de la calidad esa tributación. Un cálculo muy reciente de Afonso (2006) sobre ese problema muestra una carga tributaria en Brasil casi cercana al 40 % del PIB, que pone en jaque lo que podría ser el desarrollo o crecimiento económico del país ante una carga tributaria tan grande; entonces, podemos aprender de Brasil en términos de una reflexión sobre la calidad de esa carga, debido que muchos de sus impuestos han sido creados adicionando recursos, pero que sin haya habido una reforma tributaria más de fondo.

Existen experiencias diversas en la región en relación con la estructura de la carga tributaria y el margen que debería existir para avanzar -no por el lado de los impuestos indirectos sino por los impuestos sobre la renta y el patrimonio- en el marco del logro de pactos fiscales, que son muy difíciles de lograr. Entonces, el objetivo de la reforma tributaria es lograr un nivel de imposición más alto, con una modificación de la estructura que está concentrada en impuestos indirectos o como un aumento a la imposición personal a la renta. Gómez-Sabaini ha hecho un interesante análisis de simulación de los tres grupos de países respecto de la capacidad de lograr con estos tipos de reformas y las dificultades que implican cada uno.

Para terminar, quisiera señalar un trabajo muy reciente de Juliana Martínez (2006), que se hace cargo de las tipologías de Esping-Andersen para trabajar sobre regímenes de bienestar en América Latina, y con análisis de conglomerados. Se trata de un trabajo interesante que trata de hacer una aproximación cuantitativa al problema, lo que no se había realizado para la región. Sin embargo, es llamativo que los indicadores que usa para el análisis de los conglomerados se refieren a gastos sociales privados en salud o educación, pero deja fuera un componente crucial que son las contribuciones. Es curioso que tratándose de un análisis de regímenes de bienestar en América Latina que trata de rescatar esta mirada de género en la medida que incorpora terminología como “familiarismo”, no rescata sin embargo, algún indicador cuantitativo que de cuenta de la importancia de lo contributivo, lo que sesga el análisis. Si bien son sistemas contributivos altamente estratificados vinculados al mercado formal y por lo tanto excluyentes, al fin y al cabo son sistemas contributivos vigentes y si de construir tipologías se trata, ellos tienen que ser considerados en este análisis cuantitativo.

Bibliografía

- Afonso, José (2006), Universalización del gasto y diversificación de las fuentes de financiamiento en el caso de la seguridad social en Brasil. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Cohesión Social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe Unidad de la Mujer (CEPAL, 2005) Informe de la trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, Argentina, 7 y 8 de septiembre del 2005
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco, (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, CEPAL, Unidad de Desarrollo Social, Serie Estudios y Perspectivas No.55, México.
- Esping-Andersen, Gosta (2001), “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, R. (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Cepal-Siglo XXI editores, México.
- _____ (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, Inglaterra.
- Gómez-Sabaini, Juan (2006) Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas desde América Latina, ponencia presentada en seminario internacional sobre Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, Panamá
- _____ (2005), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, próximo a publicarse.
- Martínez Franzoni, Juliana (2006), “Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son? Instituto Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica con el apoyo Fundación Carolina, borrador 7 setiembre.
- Serrano, Claudia (2005) la política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, LC/L.2364-P/E, agosto, Serie Mujer y Desarrollo N° 70, Santiago de Chile.

D. Responsabilidad fiscal y políticas sociales: antecedentes de la experiencia chilena

*Jorge Rodríguez Cabello*⁶⁴

1. Introducción

Es usual que en el debate en torno a las políticas sociales en América Latina se argumente que éstas suelen sacrificarse en función del logro de objetivos fiscales y macroeconómicos o, en el mejor de los casos, que las políticas fiscales y macroeconómicas poco tienen en común con las prioridades ciudadanas.

Aunque existen variados ejemplos empíricos en esta dirección, ello no tiene por qué ser la norma. En este escenario, es pertinente rescatar lecciones que surgen de la experiencia reciente de Chile acerca de una relación virtuosa entre una política fiscal responsable y políticas sociales efectivas en el objetivo de aumentar el bienestar de la población.

En particular, la experiencia chilena puede ser iluminadora en dos ámbitos de relación entre la responsabilidad fiscal y las políticas sociales. Primero, en la capacidad para proteger la inversión social de los efectos del ciclo económico. Y segundo, en la capacidad para aumentar el impacto de la inversión en el bienestar social.

⁶⁴ Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. El autor agradece los valiosos comentarios de Carla Tokman y Heidi Berner.

En el primero de estos ámbitos, desde 2001 el Gobierno de Chile ha alineado su inversión social con la evolución de sus ingresos estructurales, permitiendo que ésta aumente de manera sostenida en el tiempo, incluso durante los períodos de menor crecimiento económico. Esto ha sido posible gracias a una política fiscal basada en el concepto de balance estructural, que determina cuánto es posible gastar en función de los ingresos fiscales que se obtendrían en una situación aislada del ciclo económico, ya sea este ciclo positivo o negativo. Para ello, se estiman los ingresos fiscales que se obtendrían de estar la economía en su senda de crecimiento tendencial y, consecuentemente, se autoriza un gasto público coherente con dichos ingresos. En términos simples, esto implica ahorrar en tiempos de bonanza, cuando se reciben ingresos que se sabe son transitorios, justamente para poder gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o que hacen aumentar las necesidades de gasto.

Por su parte, en el segundo de los ámbitos señalados, el Gobierno de Chile inició en el año 2000 la implementación de un sistema de control de gestión, cuyo objetivo explícito es contribuir a la eficiencia en la asignación de los recursos a los diferentes proyectos, programas e instituciones públicas, propiciando al mismo tiempo una mejor gestión de estas últimas. Este sistema ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño, incorporando el concepto de presupuesto por resultados en las diferentes fases del proceso presupuestario, retroalimentando así el ciclo de toma de decisiones respecto de la asignación de fondos públicos. Este sistema se traduce en la práctica en el redireccionamiento de recursos hacia aquellos programas, proyectos e instituciones públicas de mayor impacto y eficiencia, en la modificación y rediseño de aquellos programas e instituciones que lo requieran e, incluso, en el término de los programas no efectivos.

Los dos ámbitos mencionados de responsabilidad fiscal tienen, además, una relación virtuosa entre sí. En efecto, mientras la política de balance estructural permite disponer de un marco de recursos estable para financiar los programas sociales, el sistema de control de gestión permite orientar el uso de dichos recursos hacia los programas de mayor impacto y eficiencia. Visto de otro modo, no sería tan beneficioso para la ciudadanía si el gobierno contase con recursos pero no tuviese herramientas que le indicasen su mejor uso, como tampoco lo sería si tuviese un buen sistema de control de gestión, pero no contase con recursos estables para implementar lo que éste le sugiriese.

En el contexto señalado, y con el fin de permitir extraer lecciones potencialmente extrapolables, el presente documento resume la experiencia chilena en cuanto a sus políticas de balance estructural y su sistema de control de gestión presupuestario. Para ello, la segunda sección sintetiza la metodología del balance estructural vigente en Chile y los principales resultados de seis años de aplicación de la misma; la tercera sección reseña el sistema de control de gestión presupuestario y sus principales implicancias; y, finalmente, se plantea algunas reflexiones sobre los desafíos de ambas políticas.

2. Política de balance estructural

Desde 2001 se aplica en Chile una política fiscal de balance estructural. En particular, se persigue la meta de alcanzar un superávit estructural del Gobierno Central equivalente al 1% del Producto Interno Bruto (PIB) anual. Esta meta ha sido mantenida y cumplida desde entonces, de tal manera que todas las leyes de presupuestos respectivas han planteado de manera estricta un gasto público consistente con ella, mientras que los resultados de ejecución han tenido sólo leves desviaciones, como se aprecia en el cuadro 1. Este respeto a la regla es de especial valor, si se considera que no ha sido una obligación legal, sino que un compromiso voluntario del gobierno.

Cuadro 1
CHILE, 2001-2005: BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PIB)

Año	Balance efectivo	Componente cíclico	Balance estructural
2001	-0,6	-1,5	0,9
2002	-1,2	-2,1	0,9
2003	-0,6	-1,4	0,8
2004	2,2	1,1	1,0
2005	4,7	3,7	1,0
Promedio	0,9	0,0	0,9

Fuente: Dirección de Presupuesto (DIPRES). Se consideran los resultados informados en el mes de junio posterior al año respectivo.

a. Marco conceptual⁶⁵

La metodología del balance estructural utilizada en Chile sigue los criterios utilizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ajustados acorde a las características propias del sector público en el país. En términos conceptuales, el balance estructural del gobierno central muestra la situación del fisco en una perspectiva de mediano plazo, en vez de en situación coyuntural, que es la que muestra su balance efectivo.

Así, un primer ajuste al balance efectivo es la estimación de los ingresos fiscales que se obtendrían en una situación aislada del ciclo económico, ya sea este ciclo positivo o negativo. En la práctica esto implica ajustar los ingresos fiscales por algún parámetro que capte la brecha existente entre el PIB efectivo y el tendencial.

Pero en el caso de Chile, dada la estructura de ingresos fiscales, el nivel general de actividad económica no es el único factor cíclico relevante. Ciertamente, también lo es la evolución del precio del cobre, debido a que los ingresos asociados a este metal representan en torno al 16% de los ingresos fiscales totales (aproximadamente un 10% originado en la venta de cobre de la empresa minera estatal CODELCO y un 6% en la tributación de la minería privada).⁶⁶ En la práctica esto implica ajustar los ingresos fiscales por la diferencia entre el precio corriente del cobre y su precio de largo plazo.

Finalmente, desde 2005 se considera un ajuste adicional. Ello, debido a que se produjo un fenómeno importante a partir de la dinámica del precio del molibdeno, subproducto del cobre vendido por CODELCO, que hizo aumentar fuertemente su participación dentro de los ingresos fiscales, pasando de ser poco significativo a representar cerca del 6% del total. Esto determinó que fuese pertinente ajustar los ingresos fiscales por la diferencia entre el precio corriente del molibdeno y su precio de largo plazo.

En consecuencia, en términos simples, el indicador de balance estructural en Chile aísla el efecto cíclico de tres variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del gobierno central: la actividad económica, el precio del cobre y el precio del molibdeno. Así, el balance estructural refleja el resultado financiero que hubiese tenido el Gobierno Central en un año dado, si el PIB hubiese estado en su nivel de tendencia y los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de largo plazo. De esta manera, el indicador del balance estructural permite distinguir los movimientos en los resultados fiscales que provienen de decisiones de política, de aquellos que provienen de los efectos cíclicos de las tres variables señaladas.

⁶⁵ Para un desarrollo más detallado del marco conceptual y de la metodología de cálculo ver Marcel y otros (2001), DIPRES (2005 y 2006).

⁶⁶ Cabe notar que entre 1990 y 2003 los ingresos provenientes de CODELCO no superaban en promedio el 7% de los ingresos del Fisco. El gran incremento del precio del cobre a partir de 2004 ha sido la causa del significativo aumento de su peso relativo.

b. Resultados

Existe cierto consenso entre los analistas en identificar seis virtudes principales tras los seis años de aplicación de la política de balance estructural en Chile.⁶⁷ Primero, ha permitido efectuar una política contracíclica atenuando los altos y bajos de la economía y reduciendo la incertidumbre respecto de su trayectoria de mediano plazo. Segundo, ha aumentado el ahorro público en tiempos de auge, resguardando la competitividad del sector exportador al ayudar a sostener un tipo de cambio real más elevado. Tercero, ha reducido la volatilidad de la tasa de interés. Cuarto, ha aumentado la credibilidad del Fisco chileno como emisor de deuda internacional, reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitir, mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de shocks externos negativos y minimizando el efecto de contagio de crisis internacionales. Quinto, ha reducido la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo. Y sexto, ha asegurado la sustentabilidad del financiamiento de las políticas sociales facilitando su planificación de largo plazo.

Es esta última virtud la que se resalta en el presente trabajo, pues es señal de una responsabilidad fiscal al servicio de las políticas sociales. Para contextualizarla, debe recordarse que Chile, como país pequeño abierto a la economía internacional, se ve enfrentado a hechos esporádicos y muchas veces impredecibles que afectan su desempeño económico. Así, hechos no controlables históricamente han afectado, para bien o para mal, el bienestar de los ciudadanos. Tradicionalmente, el país en general y el fisco en particular, ajustaba su nivel de inversión y de consumo según el estado de la economía. Es decir, cuando eventos externos afectaban positivamente al país, se consumía más y el Fisco aumentaba su gasto. Por el contrario, cuando el país sufría eventos adversos, todos ajustaban drásticamente el gasto, incluidos los programas sociales del Estado.

Claro ejemplo de lo anterior ocurrió a continuación de la crisis de mediados de los años ochenta, en que la participación del gasto social en el producto cayó de un 15,7% en 1987 a un 12,7% en 1990. En contraste, desde que se aplica la política de balance estructural, no han sido necesarios ajustes económicos traumáticos. Por ejemplo, el gasto público no se ajustó de manera drástica el año 2002, en que el crecimiento de la economía fue de sólo 2,2% y el precio del cobre fue de sólo US\$ 0,70 por libra.⁶⁸ Sin la aplicación de la regla del balance estructural, este escenario hubiese implicado un mínimo crecimiento o hasta un congelamiento del gasto público. Sin embargo, a pesar de que los ingresos fiscales sólo se incrementaron en 0,7%, los gastos pudieron crecer a una tasa de 4,2% y el gasto social a una tasa de 3,8%, sin sacrificar los equilibrios macroeconómicos ni implicar aumentos del riesgo país ni de la volatilidad de la economía que en el mediano plazo hubiesen implicado efectos perjudiciales para la población.

En el marco de la política de balance estructural, esta mayor sostenibilidad del gasto público se debe a su vinculación con la evolución de los ingresos estructurales en vez de con la trayectoria de los ingresos efectivos, que es mucho más volátil. En efecto, en el período 2000-2006 los ingresos estructurales han crecido a una tasa promedio anual de 5,8%, con una desviación estándar de 2,5%, con un mínimo de 2,4% y un máximo de 7,7%. Por su parte, en igual período los ingresos efectivos han crecido a una tasa promedio anual de 11,4%, pero con una desviación estándar de 9,2%, con un mínimo de 0,7% y un máximo de 20,7%.

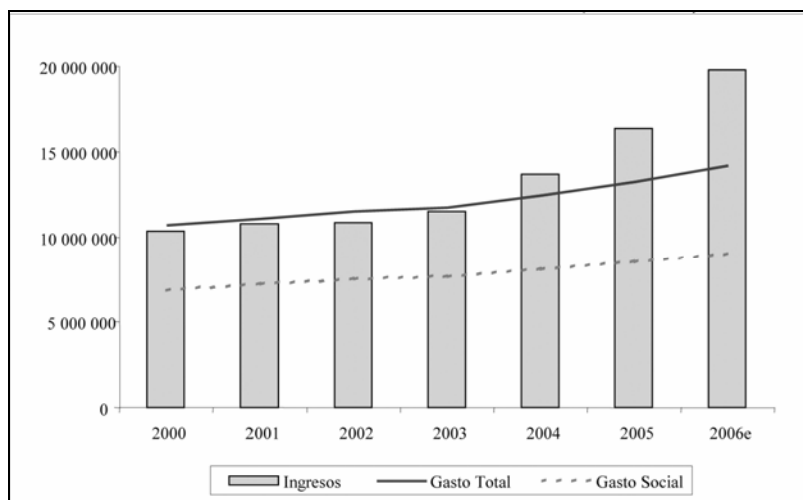
De esta manera, pese a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos efectivos, el gasto ha crecido sostenidamente a una tasa promedio anual de 4,9%, con una desviación estándar de 2,2%, con un mínimo de 1,6% y un máximo de 7,4%. A su vez, en igual período el gasto social ha crecido a una tasa promedio anual de 4,6%, con una desviación estándar de 1,3%, con un mínimo de 2,2% y un

⁶⁷ Mayores detalles en Ministerio de Hacienda (2006).

⁶⁸ A modo de referencia puede señalarse que el proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2007 se construyó estimando un precio del cobre de US\$ 2,05 por libra.

máximo de 5,8%. Esto es indicativo de que la política de balance estructural ha operado como un mecanismo estabilizador del gasto público, en el sentido de que los gastos han presentado menores oscilaciones que los ingresos, tal como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1
CHILE 2000-2006: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de pesos de 2006)



Fuente: DIPRES.

e = Estimado.

La conclusión señalada se reafirma si consideramos el gasto del Gobierno Central en un lapso de tiempo más largo. En efecto, al cuantificar la volatilidad del gasto evaluando su brecha respecto de su tendencia (cuadro 2),⁶⁹ se aprecia que en el período 1970-2000 la brecha promedio tuvo un valor absoluto de 5,7%, considerando que en el subperíodo 1980-1989 el índice alcanzó un valor de 7,1% y en el subperíodo 1990-1999 fue de 3,1%. En contraste, en el período 2000-2005, en que se aplicó la política de balance estructural, se verifica que la brecha promedio tuvo un valor absoluto de 2,2%, significativamente menor que para el período anterior.

Cuadro 2
CHILE, 1970-2005: ÍNDICE DE VOLATILIDAD DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL^a

Subperíodo	Índice de volatilidad
1970-1989	7,1%
1990-1999	3,1%
1970-1999	5,7%
2000-2005	2,2%

Fuente: DIPRES (2006).

^a El índice mide el promedio en valor absoluto de las desviaciones del gasto respecto de su nivel de tendencia, obtenido por medio de una regresión de tendencia de los datos de la muestra respectiva para cada subperíodo.

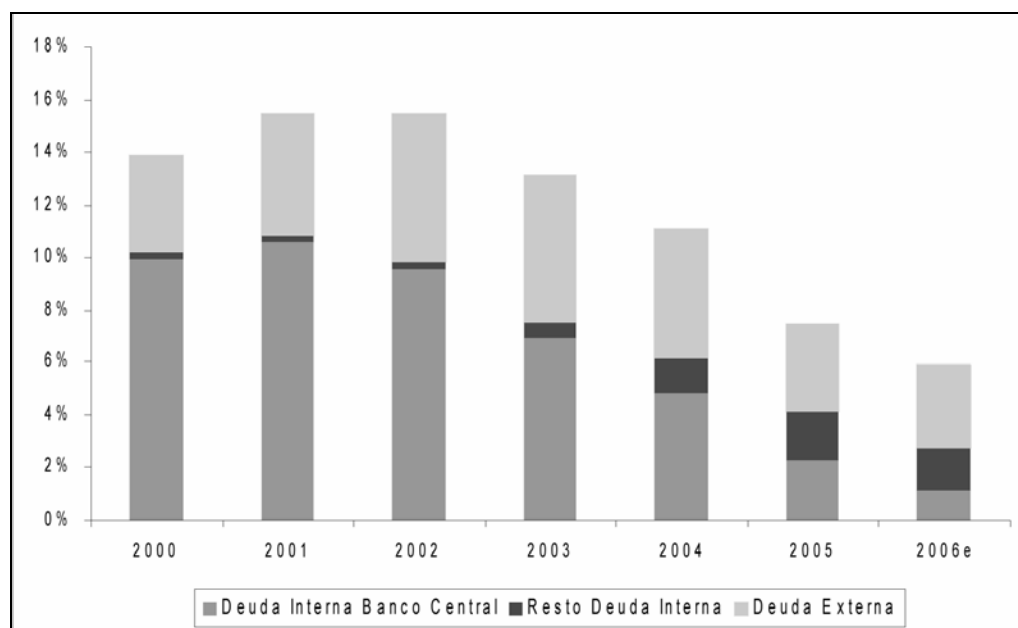
Es esencial destacar que el mencionado crecimiento del gasto público y su protección ante los ciclos económicos ha sido posible sin sacrificar otros objetivos de política económica que en el mediano plazo pudiesen poner en riesgo su sostenibilidad.

Así por ejemplo, desde el punto de vista de la posición financiera del gobierno central, la política de balance estructural ha significado reducciones en el nivel de endeudamiento así como en

⁶⁹ Este ejercicio se presenta con mayor detalle en DIPRES (2006).

su costo. Por una parte, gracias a los superávits fiscales logrados ha sido posible prepagar deudas y se ha evitado recurrir a endeudamiento excesivo en los períodos adversos en el ciclo económico (2001 y 2002), lo que ha hecho disminuir el nivel de endeudamiento en forma sostenida, como se observa en el gráfico 2. Por otra parte, la disciplina fiscal ha contribuido de manera importante a mantener el riesgo país en niveles significativamente bajos,⁷⁰ lo que también ha contribuido a la disminución de las tasas de interés de los pasivos del sector público y el consiguiente gasto por intereses, como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 2
CHILE 2000-2006: DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL
(Como porcentaje del PIB)

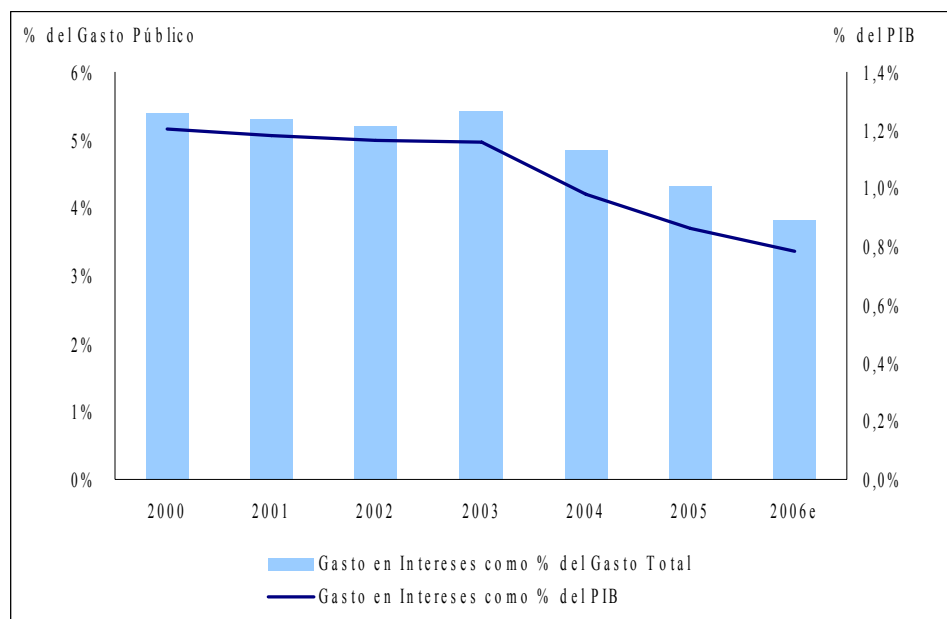


Fuente: DIPRES (2006).

e = Estimado.

⁷⁰ Mayores antecedentes al respecto en DIPRES (2006).

Gráfico 3
CHILE 2000-2006: GASTO EN INTERESES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Como porcentaje del gasto público total y como porcentaje del PIB)



Fuente: DIPRES (2006).

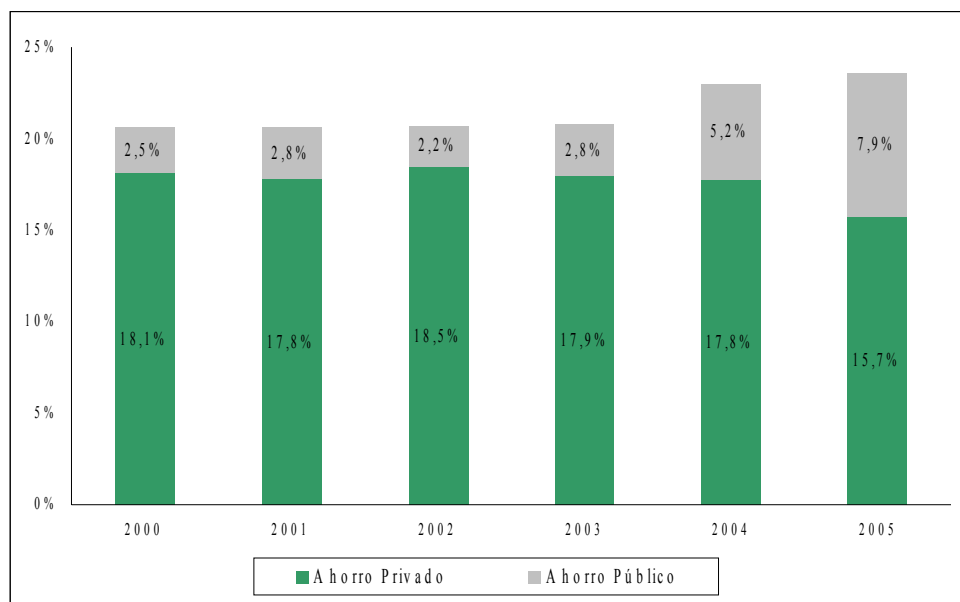
e= Estimado.

Paralelamente, la política de balance estructural ha permitido que se ahorren los recursos provenientes de bonanzas transitorias, como la experimentada en los dos últimos años gracias a los históricamente altos precios del cobre. Así, el ahorro público ha pasado de representar un 2,5% del PIB en el año 2000, a un 7,9% en 2005, lo que ha contribuido a aumentar el ahorro nacional bruto como porcentaje del PIB desde un 20,6% del PIB a un 23,6% en igual período, como se observa en el gráfico 4.

Gráfico 4

CHILE, 2000-2005: AHORRO NACIONAL BRUTO, AHORRO PÚBLICO Y AHORRO PRIVADO

(Como % del PIB)



Fuente: DIPRES (2006).

En consecuencia, la política de balance estructural no sólo ancla el gasto público a la evolución de los ingresos fiscales estructurales, variable más estable y sostenible que los ingresos efectivos; sino que además posibilita la liberación de recursos antes destinados al servicio de deuda pública, y la generación de ingresos adicionales surgidos de la rentabilidad del ahorro público.

Así, tanto los menores gastos por concepto de pago de intereses de deuda pública, como las mayores ganancias por concepto de las inversiones realizadas con ahorro público, pueden destinarse a financiar programas sociales e inversiones que favorecen el crecimiento. Un ejemplo surge al comparar los presupuestos del Fisco chileno entre 1991 y 2007. Estos dos presupuestos son equivalentes al representar las mayores expansiones del gasto público desde 1990 (expansión de 8,9% en ambos casos). Sin embargo, mientras en 1991 el 14% del gasto público era destinado a pago de intereses de deuda, en 2007 dicho porcentaje será menor a 2%. Esta importante liberación de recursos permite destinar una mayor proporción del presupuesto a gasto social. Así, mientras en 1991 el gasto social representó el 62% del gasto público, en 2007 representará un 68%.⁷¹

3. Sistema de control de gestión presupuestario y sus principales implicancias ⁷²

En el año 2000 el Gobierno de Chile inició la implementación de un sistema de control de gestión, cuyo objetivo es contribuir a la eficiencia en la asignación de los recursos a los diferentes proyectos, programas e instituciones públicas, propiciando al mismo tiempo una mejor gestión de estas últimas.

⁷¹ En términos de recursos, el Presupuesto 2007 implica un crecimiento de 11,2% del gasto social, el mayor incremento de los últimos veinte años.

⁷² Esta sección se basa en DIPRES (2005b).

a. Marco conceptual

El sistema de control de gestión aplicado actualmente en Chile comprende los siguientes instrumentos:

- i. *Indicadores de desempeño*, que reportan información cuantitativa sobre la entrega de los productos estratégicos generados por cada institución, permitiendo compararla con el mismo indicador para períodos anteriores, o con metas, sobre las cuales se evalúa su cumplimiento.
- ii. *Evaluación de programas e institucional*,⁷³ que constituyen procesos analíticos integrados que principalmente revisan relaciones de causalidad entre insumos y resultados, a la vez que promueven el aprendizaje institucional de los administradores e implementadores de programas y políticas, así como la transparencia y la rendición de cuentas. Este instrumento abarca la evaluación de programas, que sigue la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo,⁷⁴ la evaluación de impacto, que se centra en las implicancias últimas del programa sobre su población objetivo,⁷⁵ y la evaluación institucional, que tiene por objeto examinar de manera comprehensiva el conjunto de objetivos, programas y procedimientos que administra un servicio público.⁷⁶ Estas tres líneas de evaluación poseen como principios básicos el ser independientes, confiables, públicas, pertinentes, oportunas y eficientes.
- iii. *Programas de mejoramiento de la gestión*, que se vinculan a un pago por desempeño a los funcionarios de los servicios respectivos.⁷⁷ En particular, cada servicio propone anualmente objetivos de gestión en las áreas de recursos humanos, calidad de atención de usuarios, planificación/control de gestión, administración financiera, y enfoque de género, los que son evaluados periódicamente.
- iv. *Balances de gestión integral*, a través de los cuales los servicios públicos reportan anualmente sus resultados y los informan, en un formato estándar, como cuenta pública al Congreso Nacional. Estos reportes contienen una carta presentación del jefe de servicio señalando las circunstancias internas y externas que afectaron el desempeño del mismo; una identificación de la institución; los resultados de la gestión de la institución en el año anterior, incluyendo una cuenta pública del cumplimiento de las metas de sus indicadores, el cumplimiento de sus compromisos institucionales surgidos de las evaluaciones de programa, los avances en sus procesos de gestión, proyectos de ley, proyectos de inversión y transferencias; y los desafíos para el año en curso, consistentes con los recursos disponibles en su presupuesto para el mismo año.

En conjunto, este sistema está diseñado para retroalimentar el ciclo de toma de decisiones respecto de la asignación de fondos públicos (no para generar implicancias de manera automática), y apunta a traducirse en la práctica en el redireccionamiento de recursos hacia aquellos programas, proyectos e instituciones públicas de mayor impacto y eficiencia, en la modificación y rediseño de

⁷³ Un exhaustivo análisis sobre el impacto de este programa de evaluación se presenta en Banco Mundial (2005).

⁷⁴ Esta metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos.

⁷⁵ Este tipo de evaluación es más costosa y usualmente requiere tanto de un mayor período de implementación como de la existencia de líneas base del programa y la posibilidad de construir un grupo de control de no beneficiarios del programa.

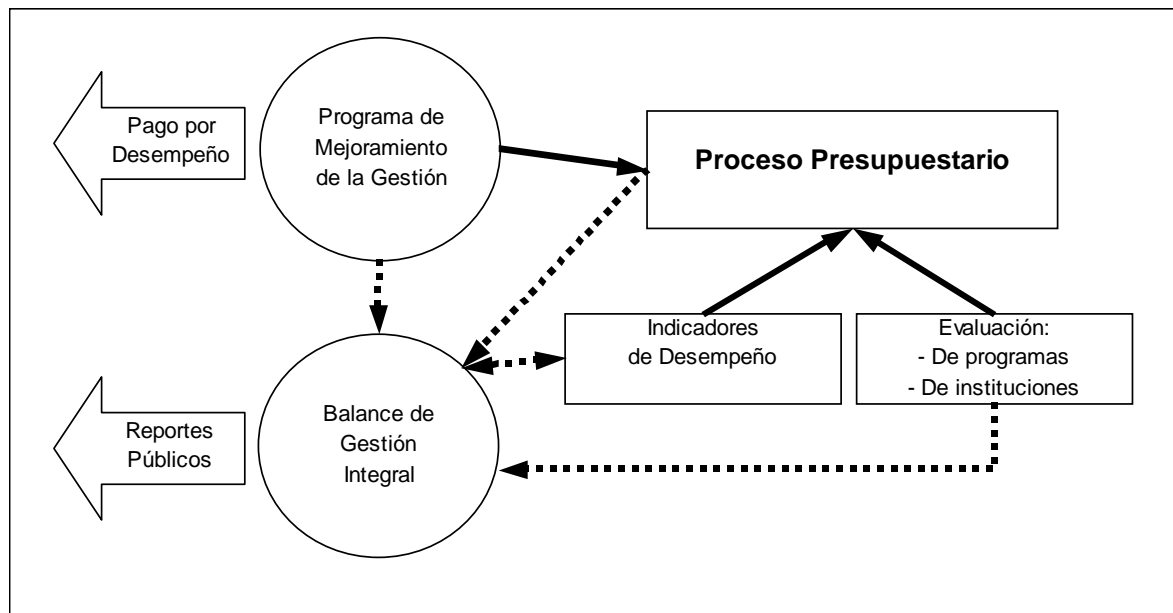
⁷⁶ Esta metodología implica evaluar la consistencia entre los objetivos de un servicio público y la de éstos con sus productos estratégicos, la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, y la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

⁷⁷ Este pago por desempeño corresponde a un incremento de las remuneraciones de un 5% si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, de un 2,5% si dicho cumplimiento es entre 75% y 90%, y de 0% en otro caso.

aquellos programas e instituciones que lo requieran e, incluso, en la discontinuación de los programas inefectivos. En este sentido, un aspecto clave del sistema es su vinculación con el proceso presupuestario, la que se muestra en el gráfico 5.

Gráfico 5

INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO



Fuente: DIPRES (2005b).

En particular, la etapa de formulación de indicadores de desempeño y de definición de metas se realiza considerando las asignaciones de recursos que contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos, y se envían al Congreso Nacional cada año como parte de la información que lo acompaña. Esto permite que los parlamentarios cuenten con antecedentes de desempeño al momento de tramitar el proyecto de presupuestos. Una vez aprobado este proyecto, los indicadores y sus metas pasan a constituir compromisos para el período de su ejecución. A su vez, cada año el cumplimiento de las metas constituye información para el próximo período presupuestario, analizándose en la etapa de evaluación de la ejecución presupuestaria que realiza el Ministerio de Hacienda. En cuanto a las evaluaciones a realizar cada año, éstas son acordadas con el Congreso Nacional, y sus resultados les son debidamente informados de manera previa a la discusión presupuestaria. Adicionalmente, sobre la base de los resultados de las evaluaciones y sus recomendaciones, se establecen compromisos institucionales de mejoramiento de cada uno de los problemas detectados. El cumplimiento de estos compromisos es revisado y la información resultante de este seguimiento es incorporada en el ciclo presupuestario, especialmente durante la etapa de evaluación de la ejecución.

Por su parte, los Programas de Mejoramiento de la Gestión son presentados por cada servicio al momento de proponer su presupuesto al Ministerio de Hacienda, de manera tal que exista coherencia entre metas y recursos. Consistentemente, los programas de mejoramiento definitivos quedan fijados una vez que se envía el Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional. A la vez, el cumplimiento de los objetivos de gestión del año anterior constituye información que es utilizada en la etapa de evaluación de la ejecución presupuestaria.

b. Resultados

El sistema de control de gestión se ha consolidado desde su instauración. En relación con los indicadores de desempeño, como se aprecia en el cuadro 3, el presupuesto de 2001 incorporó un total de 275 indicadores para un total de 72 servicios públicos, mientras que en 2006 se presentaron 1.552 indicadores para 136 servicios. En este sentido, también se destaca que mientras en 2001 sólo el 79% de los indicadores formulados fueron finalmente evaluados, en 2006 este porcentaje se acercó al 100%.

En cuanto al número de evaluaciones, éste se ha mantenido relativamente constante entre 17 y 20 por año, aunque para 2007 se han comprometido 27. Con respecto a sus conclusiones, se observa que cada año un porcentaje importante termina recomendando rediseños sustantivos o incluso el fin de los programas evaluados. Con respecto al seguimiento de compromisos, sobre un universo de 2.340 compromisos establecidos con plazos anteriores y hasta el 30 de junio de 2006, se verifica que un 83% de ellos se ha cumplido completamente, mientras que un 12% se ha cumplido de manera parcial, y un 5% no se ha cumplido en el plazo establecido.

Por su parte, el número de instituciones con programas de mejoramiento de la gestión también se ha mantenido estable en cerca de 180, observándose un mayor porcentaje de cumplimiento de los mismos en el último año.

Cuadro 3
CHILE 2001-2006: SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

Instrumento	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indicadores de Desempeño						
Nº de indicadores comprometidos	275	537	1 039	1 684	1 588	1 552
Nº de instituciones	72	109	111	132	133	136
Indicadores comprometidos por institución	3,8	4,9	9,4	12,8	11,9	11,4
Indicadores Evaluados / Formulados (%)	79%	73%	92%	94%	98%	n/d
Indicadores Cumplidos / Evaluados (%)	80%	69%	76%	86%	88%	n/d
Evaluaciones ^a						
Nº de Evaluaciones	20	19	19	19	17	17
Nº de Instituciones	0	8	2	4	5	2
Nº de Programas	23	18	17	27	20	19
Recomendaciones de ajustes menores y modificaciones de diseño	62%	69%	47%	63%	53%	62%
Recomendaciones de rediseño sustantivo o fin de programa	38%	31%	53%	37%	47%	38%
Programas de Mejoramiento de la Gestión						
Nº de instituciones	175	175	176	179	178	178
% de cumplimiento	66%	79%	75%	75%	85%	n/d

Fuente: DIPRES.

^a Algunas evaluaciones comprenden más de un programa.

4. Comentarios finales

La aplicación rigurosa de la política de balance estructural en la formulación y ejecución del presupuesto público ha consolidado en Chile los principios de prudencia fiscal que han logrado proteger el gasto social de las fluctuaciones del ciclo económico. Por su parte, la creciente integración al proceso presupuestario del sistema de control de gestión ha permitido orientar crecientemente la utilización de los recursos disponibles hacia los fines de mayor impacto.

Ambas políticas, que se potencian entre sí, son ejemplos de responsabilidad fiscal al servicio de las políticas sociales. Con todo, para ser efectivas, estas políticas requieren hacer frente a una serie de desafíos. Así, entre las principales lecciones que se pueden extraer para replicar su aplicación en otros países, se destacan:

Primero, que ambas políticas prueban su impacto en el tiempo, por lo que requieren un compromiso creíble y de largo plazo de parte las autoridades. En este sentido, puede ser deseable darle cierto grado de institucionalidad legal a estas políticas. Por ejemplo, en el caso de Chile recientemente se promulgó la llamada “Ley de Responsabilidad Fiscal”, que institucionalizó una serie de aspectos claves de la política de balance estructural que antes dependían de la voluntad de la autoridad, aunque la fijación de la meta concreta del resultado estructural anual sigue siendo materia de decisión de la autoridad.

Segundo, que un sistema de control de gestión debe tener consecuencias reales en las decisiones de asignación de recursos. Esto requiere que el sistema se inserte de manera efectiva en el proceso presupuestario, lo cual implica, al menos, generar y difundir información confiable de manera oportuna a los tomadores de decisiones. Eventualmente, incluso se podrían considerar ciertas consecuencias presupuestarias automáticas según los resultados de las evaluaciones.

Y tercero, que la protección del gasto social sólo es sostenible si se aplica una regla de política fiscal que opere en ambas direcciones. Es decir, que así como se protege el gasto en períodos de desaceleración, se ahorre en períodos de bonanza para lograr un equilibrio en el mediano plazo. Ciertamente lo primero es más popular de implementar, por lo que la verdadera prueba de una política fiscal orientada a proteger el gasto social ocurre en los períodos positivos del ciclo económico.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005), “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas”, Informe N° 34589-CL.
- Chile, Dirección de Presupuesto (DIPRES 2005a), “Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2006”, Capítulo IV “La Regla del Superávit Estructural: Cinco Años de Aplicación”, DIPRES, Ministerio de Hacienda-Chile.
- _____(2005b), “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena”. División de Control de Gestión, DIPRES, Ministerio de Hacienda-Chile.
- _____(2006), “Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2007”, Capítulo III “La Regla del Superávit Estructural en el Marco de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal”, DIPRES, Ministerio de Hacienda-Chile.
- Marcel, M., M. Tokman, R.Valdés, y P. Benavides (2001), “Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile, 1987-2000”. Estudios de finanzas públicas, DIPRES, Ministerio de Hacienda-Chile.
- Ministerio de Hacienda-Chile (2006), “Estado de la hacienda pública 2006”, presentación del Ministro de Hacienda Andrés Velasco B.

Comentarios

Oswaldo Larrañaga⁷⁸

Las presentaciones del panel han sido bastante completas, cada una de ellas referida a un tema específico.

En primer lugar, la presentación de *Juan Carlos Lerda* sobre el pacto fiscal o como lograr un balance entre ingreso y gastos fiscales que sea estable en el tiempo, generando los recursos necesarios para financiar las políticas públicas. En segundo lugar, la exposición de *Andras Uthoff* respecto a América Latina, incluyendo las características de la región en la dimensión social, la marca de la desigualdad, los cambios demográficos y epidemiológicos que modifican las demandas para la política social, y la mirada a futuro en términos de un nuevo pacto social basado en derechos. En tercer lugar, la exposición de *Ana Sojo* se remitió al vínculo entre protección social y la familia en el contexto de la tipología de Esping Andersen respecto de los grandes productores de bienestar: el mercado, el Estado y la familia.

Las exposiciones son bastante completas y detalladas. Antes que realizar un comentario de cada una de ellas, se desarrollan tres aspectos que tienen un carácter transversal con la relación Estado, o política social y familia. No se trata de una opinión conclusiva o respuestas definitivas, sino que son básicamente preguntas de investigación, es decir, temas para desarrollar en el contexto de la inserción de la familia en la política social.

En primer lugar, ¿cuál es la responsabilidad del Estado versus cuál es la responsabilidad de la familia en la provisión del bienestar social? *Andras Uthoff* nos señalaba que el nuevo pacto social estaba fundamentado en derechos, es decir en atribuciones que tienen las personas por ser ciudadanos de un país. La pregunta concierne a la traslación de esta política de derechos al ámbito de la familia. Por ejemplo, ¿quién tiene la responsabilidad en el cuidado de los niños, o de los viejos, por nombrar dos grupos vulnerables? ¿Es la familia la primera responsable y el Estado tiene solamente un rol subsidiario cuando la familia no puede cumplir ese rol?, ¿o el Estado entrega derechos individuales a los miembros de las familias, más allá de lo que ellas pueden o no hacer por los suyos?. La respuesta a este tipo de preguntas define el marco constitucional de las responsabilidades y es clave en el diseño de la política social. Distintos países en el mundo han respondido en forma diferente a esta pregunta.

Por un lado, los países nórdicos hacen prevalecer los derechos individuales. El Estado entrega derechos a los viejos, los jóvenes, a los niños, independientemente de lo que pasa con su familia. En el otro extremo, Japón y otros países de Asia entregan gran parte de la responsabilidad a las familias, adquiriendo el Estado un rol bastante subsidiario. Otros países optan por posiciones intermedias en materia de quién se responsabiliza por el bienestar de los grupos vulnerables.

En Chile, y posiblemente en otros países de América Latina, la política social muestra ambigüedades al respecto. En el caso específico de la política de protección social ocurre que cuando una persona se pensiona y sus fondos acumulados son bajos, se activa un subsidio del Estado en la forma de una pensión mínima. El requisito para acceder a este subsidio es individual, relacionado con el monto de la pensión acumulada por el individuo. El Estado provee o no fondos según este requisito, independiente de la condición socioeconómica de la familia de la persona. En cambio, el requisito de elegibilidad concierne al hogar en el caso de la pensión asistencial, que es una pensión de vejez o invalidez que se entrega a personas pobres que no están en el sistema de seguridad social. Así, en el sistema de protección social en Chile hay políticas que miran de manera distinta la responsabilidad de las familias o del Estado en materia del cuidado de grupos

⁷⁸ Profesor, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

vulnerables. Ello señala que no hay una respuesta clara frente a la pregunta respecto de quién tiene la responsabilidad principal.

El segundo tema tiene que ver con la definición operativa de la familia y las necesidades de información para basar políticas públicas en la materia. Puesto que si bien podemos tener buenos sistemas de información a nivel individual, ello no ocurre así a nivel de familias. Este es un problema mayor en la medida que la eficacia de la política social depende de la calidad de los sistemas de información.

A modo de ejemplo considerese la ficha CAS, que es el principal instrumento de focalización en Chile (en proceso de transformación para convertirse en la ficha de protección social). Bajo la modalidad actual de funcionamiento de la Ficha la familia se autodefine: el encuestador llega a la vivienda, pregunta por el jefe de familia, quien a su vez identifica a su familia como la totalidad o parte de los miembros de la vivienda. Ello resulta bastante arbitrario a la hora de entregar beneficios sociales a unos y no a otros, según la definición que se entregó para la identificación de la familia. Más conveniente puede ser utilizar una definición objetiva de familia, pero aquí hay que resolver cómo se verifica tal condición en el contexto de una entrevista que califica para el acceso a beneficios, habiendo claros incentivos por sub-declarar las variables que restan puntaje en el indicador.

Otro ejemplo es la reciente propuesta de política pública en Chile consistente en una pensión básica universal. Este es un beneficio al que podrán acceder todos los adultos mayores, independientemente de su adscripción previsional, siempre que su familia pertenezca a los tres primeros quintiles de distribución del ingreso o al 60% menos rico. Aplicar este criterio de elegibilidad requiere definir el tipo de hogar que será evaluado en el contexto de un beneficio que tiene validez permanente, hasta el momento de la muerte del beneficiario ¿será el hogar donde la persona vivió la mayor parte del tiempo pasado? ¿el hogar en que se vive hoy día? ¿el hogar que vivirá la vejez?. Que la respuesta no sea clara ilustra el tipo de problemas operativos que aparecen cuando comenzamos a hacer políticas sociales basadas en el concepto de familia, y que requiere el desarrollo de sistemas de información complejos si queremos tener políticas serias.

Un tercer tema son los comportamientos inducidos como respuesta a la política pública. La perspectiva tradicional enfatiza el diagnóstico de las necesidades para el diseño de políticas: ¿dónde están las carencias? ¿cuáles son los instrumentos a desarrollar para cubrir y superar tales carencias?. Sin embargo, hay que ir un paso más allá y tener en cuenta que el hogar es también una unidad de decisión económica, donde se producen servicios, se distribuyen ingresos en su interior, y se toman decisiones en conjunto. De esta manera, el hogar responde a los cambios del entorno económico y, en particular, a cualquier política social que afecte los determinantes del bienestar del hogar.

A modo de ilustración, en Inglaterra existe un sistema de pensiones con amplia cobertura de base individual, mientras que en Taiwán hay bajo desarrollo de subvenciones públicas y se deposita la responsabilidad principal del cuidado de los viejos en las familias. Al examinar las estadísticas de los hogares se constata que en Inglaterra hay un 30% de hogares que no tienen ingresos de los mercados, fundamentalmente porque viven adultos mayores, solos o con parejas, cuya fuente de ingreso son las pensiones. En Taiwán ese porcentaje baja al 3%, diez veces menos. Así, la estructura de conformación de las familias puede ser muy distinta como respuesta a lo que la política pública permite hacer o no. Asimismo, la política pública depende también de la estructura de los hogares, de modo que hay causalidad en ambos sentidos.

Otro ejemplo es la tasa de fecundidad en Europa. La tasa de fecundidad es más alta en los países nórdicos que en los países mediterráneos, situación que podría parecer extraña si uno piensa en el rol de la religión y valores tradicionales en estos últimos países. Sin embargo, la causa reside en la estructura de beneficios que la política social entrega a las familias en ambos casos. En los países nórdicos, bajo el concepto de derechos individuales, hay mayor entrega de beneficios a

miembros de las familias, lo cual facilita la participación laboral de la mujer y que la conciliación del trabajo fuera del hogar con la maternidad. En cambio, en los países mediterráneos predomina una visión de la política social basada en una familia tradicional, con menos cobertura de beneficios sociales y con más dificultades para conciliar el trabajo de la mujer con su opción de maternidad. Frente a esta situación, las mujeres españolas y las italianas han optado por el trabajo remunerado. Estos ejemplos muestran que la política social no es neutra en materia del comportamiento de los miembros de los hogares.

VI. Temas de debate y desafíos pendientes

A. Síntesis de los debates

*Virginia Guzmán*⁷⁹

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 CELADE y de la Unidad de la Mujer.

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 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

⁷⁹ Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL e investigadora del Centro de Estudios de la Mujer CEM, Chile.

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 (en oposición a la 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. Por tanto, es conveniente diferenciar políticas de familia de políticas sociales así como derechos de familias de 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 olvidar las 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.

Los especialistas se centraron 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 transdisciplinario 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, y con ausencia de 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 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 no consideran 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, es preciso 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. En el caso de las reformas fiscales, tributarias o de gasto público de los años ochenta y noventa recomendadas por el FMI y el Banco Mundial se señaló que al enfatizar excesivamente los aspectos técnicos de la propuesta no apuntaban al centro de los problemas de la fragilidad de las finanzas públicas en América Latina. Se perdía de vista 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. 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. 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 con 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 beneficiario 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 el Estado 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. Entre los principales desafíos queda el diseño apropiado para cada país que equilibre las políticas dirigidas a los individuos y a sus familias.

Anexos

Anexo 1

Lista de participantes

ARGENTINA

Benigar, Rossana Margarita
Ministerio de Acción Social
rossanabeni@hotmail.com

Feijóo, María del Carmen
Fondo de Población de Naciones Unidas
UNFPA
feijoo@unfpa.org

Gendelman, Roberto Daniel
Ministerio de Acción Social de Argentina
gendelmanr@jetband.com.ar
gendelman@tutopia.com.ar

Golbert, Laura
Centro de Estudios de Estado y
Sociedad (CEDES), Buenos Aires
lgolbert@cedes.org

Kessler, Gabriel
Universidad Nacional General Sarmiento
(UNDS) y CONICET
gkessler@dd.com.ar

Méndez Boaglia, María Virginia
Ministerio de Acción Social de Argentina
mendezboaglia@hotmail.com

BRASIL

De Ramos Barros, Ana Patricia
Ministerio de Desarrollo Social y
Lucha contra el Hambre
ana.ramos@mds.gov.br

Lopes Carvalho, Marcia Helena
Ministerio do Desenvolvimento Social e
Combate á FOME do Brasil
www.mds.gov.br

Prates, Ceres
Secretaria de Planificación y Gestión de
Brasilia D.F.
ceres.prates@uol.com.br

CHILE

Bilbao Josefina
mjbilbao@vtr.net

Larragañaga, Osvaldo
Universidad de Chile
osvaldol@www-decon.facea.uchile.cl

Lerda, Juan Carlos
Universidad de Chile
jclerda@gmail.com

Mariangel Duarte Rigoberto
Servicio Nacional de Menores Chile
upvode.sename.@sename.cl

Molledo Castaño, Cecilia
Interactiva Consultores Limitada
cmolledo@mi.cl

Núñez, Nuria
Consutora CEPAL
nurianunez@terra.cl

Palma, Andrés
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO) Chile
apalma@flacso.cl

Rebolledo, Ana María
Servicio Nacional de Menores (SENAME)
amrebolledo@sename.cl

Rodríguez Cabello, Jorge
Dirección de Presupuesto Ministerio de
Hacienda
j.rodriguez@dipres.gob.cl

Salinas, Pamela
Servicio Nacional de Menores (SENAME)
psalinas@sename.cl

Sepúlveda, María Angélica
CEANIN Chile
mas-sepulveda@hotmail.com
masscalifornia@vtr.net

Serrano, Claudia
Ministerio del Interior
Subsecretaría de de Desarrollo
Regional y Administrativo
claudia.serrano@subdere.gov.cl

Valdés, Teresa
Chile – CEDEM
agenero@cedem.cl

Vivanco Giesen, Flora
Profesional Departamento de Derechos –
SENAME Nacional DEPRODE
fvivanco@sename.cl

Yáñez, María Rebeca
Consultora, UNICEF
mariarebeca.yanez@cepal.org

COLOMBIA

Corredor, Consuelo
Directora Departamento Administrativo y
Bienestar
ccorredor@bienestarbogota.gov.co

Muñoz Sánchez, Hernando
Universidad de Antioquia
adeubarza@yahoo.com

MÉXICO

Rodríguez Teresa
UNIFEM -México
teresa.rodriguez@unifem.org

Loría Saviñón, Cecilia Guadalupe
Consultora Independiente
cecilia.loria@gmail.com

REPÚBLICA DOMINICANA

Rivera Francisco, Cándido
Consejo Nacional de Población y Familia
(CONAPOFA)
conapofa@verizon.net.do
candidoriveraf@hotmail.com

URUGUAY

Fassler, Clara
Red Género y Familia
genyflia@adenet.com.uy

Organismos de Naciones Unidas

CEPAL

Aranda, Verónica
Consultora
veronica.aranda@cepal.org

Arriagada, Irma
División de Desarrollo Social
lima.Arriagada@cepal.org

Guzmán, Virginia
Consultora
virginia.guzman@cepal.org

Hopenhayn, Martín
División de Desarrollo Social
martin.hopenhayn@cepal.org

Jaspers-Fajier, Dirk
División de Población
dirk.jaspers@cepal.org

Mathivet, Charlotte
Estudiante en Práctica
División de Desarrollo Social
charlotte.mathivet@cepal.org

Montaño, Sonia
Unidad Mujer y Desarrollo
sonia.montano@cepal.org

Ottone, Ernesto
Secretaria Ejecutiva Adjunta
ernesto.ottone@cepal.org

Ramírez, Juan Carlos
ILPES
juancarlos.ramirez@cepal.org

Rodríguez Jorge
División de Población
jorge.rodriguez@cepal.org

Sojo, Ana
División de Desarrollo Social
ana.sojo@cepal.org

Sunkel, Guillermo
División de Desarrollo Social
guillermo.sunkel@cepal.org

Uthoff, Andras
División de Desarrollo Social

andras.uthoff@cepal.org

FAO

Beduschi, Luiz Carlos
Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación (FAO)
luizcarlos.bedushin@fao.org

FLACSO

Faúndez M., Alejandra
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO) Chile
afaundez@flacso.cl

UNICEF

Larraín, Soledad
Fondo de las Naciones Unidas
para la Infancia, (UNICEF)
slarrain@vtr.net,

PNUD

Pedro Güell
Programas de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)
pedro.guell@undp.org

Anexo 2



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Reunión de Especialistas
GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS
Santiago, 16-17 octubre 2006
Sala Celso Furtado CEPAL

Organiza: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL
Auspicia: Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA
 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM

PROGRAMA

LUNES 16 DE OCTUBRE

09:00 – 09:10 REGISTRO DE PARTICIPANTES

09:10 – 9:40 SESIÓN DE INAUGURACIÓN

Ernesto Ottone, Secretaría Ejecutiva de la CEPAL
María del Carmen Feijoó, UNFPA
Dirk Jaspers, CELADE, División de Población
Martín Hopenhayn, División de Desarrollo Social

Objetivos y metodología de la reunión, *Irma Arriagada*, División de Desarrollo Social

9:40- 11:30 PANEL DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS

Moderadora: *Marta Maurás*, Secretaria de la Comisión

La experiencia del programa de Combate do Fome en Brasil, *Márcia Helena Carvalho Lopes*, Secretaria Ejecutiva Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.
 La coordinación regional de la política social, *Claudia Serrano*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Chile.
 Los desafíos de una política pública para las familias, *Consuelo Corredor*, Directora Departamento Administrativo y Bienestar de Bogotá, Colombia.
 Los nuevos desafíos de la política social en América Latina, *Martín Hopenhayn*, División de Desarrollo Social.

Comentarista: *María del Carmen Feijoó*, UNFPA – Argentina.

Debate

11:30 – 11:40 Receso

11:40 – 13:30 PANEL GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS

Moderador: *Dirk Jaspers*, Director CELADE

La coordinación de las políticas sociales, *Juan Carlos Ramírez*, ILPES.
 Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina, *Guillermo Sunkel*, consultor División de Desarrollo Social.

Las políticas hacia las familias y la institucionalidad pública en la región latinoamericana, *Irma Arriagada*, División de Desarrollo Social.

Comentarista: *Gabriel Kessler* UNGS-Conicet - Argentina

Debate

13:30– 15:00 **ALMUERZO**

15:00 - 16:30 **PANEL EXPERIENCIAS DE GESTIÓN EN PROGRAMAS ORIENTADOS A LAS FAMILIAS**

Moderadora: *Teresa Valdés*, CEDEM

La experiencia de la gestión de Oportunidades de México, *Cecilia Loría*, consultora de CEPAL, ex directora INDESOL, México.

La gestión de programas sociales en Brasil, *Ceres Prates*, Consultora de CEPAL y ex Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da República Federativa do Brasil del Governo Federal do Brasil.

La experiencia de gestión de la Fundación de la Familia de Chile, *Nuria Núñez*, consultora de CEPAL, ex directora Fundación de la Familia Chile.

Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina, *Laura Golbert* CEDES, Argentina.

Comentarista: *Sonia Montaña*, CEPAL.

16:30 – 16:50 **Receso**

16:50-18:00 **Debate**

18:00 Cocktail

MARTES, 17 DE OCTUBRE

09:30-11:20 **PANEL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS**

Moderadora: *Teresa Rodríguez*, UNIFEM, México y Centroamérica

Un pacto fiscal para promover la equidad, *Juan Carlos Lerda*, consultor política fiscal

El financiamiento de la política social, *Andras Uthoff*, División de Desarrollo Social

Financiamiento de la protección social y su incidencia en las familias, *Ana Sojo*, División de Desarrollo Social.

Responsabilidad Fiscal y Políticas Sociales: Antecedentes de la Experiencia Chilena *Jorge Rodríguez*, Dirección de Presupuesto, Chile.

Comentaristas: *Oswaldo Larrañaga*, Departamento de Economía, Universidad de Chile

11:20 – 11:30 **Receso**

11:30 – 12:30 **Debate**

12:30-13:00 CIERRE Temas de debate y desafíos pendientes *Virginia Guzmán*, consultora CEPAL y CEM.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

seminarios y conferencias

Números publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), N° de venta S.00.II.G.59 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta S.00.II.G.88 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° venta S.00.II.G.33 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P), N° venta S.00.II.G.18 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta S.01.II.G. 42 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta S.01.II.G.48 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta S.01.II.G.85 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta S.01.II.G.153 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta S.01.II.G.156 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), N° de venta S.01.II.G.180 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L.1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General, Santiago, Chile 5 y 6 de Noviembre de 2001 (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta S.02.II.G.9 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), N° de venta S.01.II.G.201 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta S.01.II.G.211 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Conferencia Regional Preparatoria Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001 (LC/L.1706-P), N° de venta S.02.II.G.14 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta S.02.II.G.30 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta S.02.II.G.78 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta S.03.II.G.5 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), N° de venta S.03.II.G.157 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P), N° de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la conferencia hemisférica sobre migración internacional (LC/L.2012-P), N° de venta S.03.II.G.174 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
34. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región (LC/L.2017-P), N° de venta S.03.II.G.178 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
35. Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Argentina (LC/L.2069-P) N° de venta: S.04.II.G.12, (US\$ 15,00), 2003.
36. La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución? (Santiago de Chile, 9 al 11 de junio de 2003) (LC/L.2097-P) N° de venta: S.04.II.G.34 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC/L.2116-P) N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. (LC/L.2155-P). N° de venta :S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L.2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10,00), agosto 2004. [www](#)
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar (LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10,00), octubre 2004. [www](#)
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20,00), diciembre 2004. [www](#)
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), N° de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10,00), enero 2005. [www](#)
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), N° de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10,00), February 2005. [www](#)
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), N° de venta: S.05.II.G.99, agosto 2005. [www](#)
46. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Irma Arriagada (editora), (LC/L.2373-P), N° de venta: S.05.II.G.118 (US\$ 20,00), octubre, 2005. [www](#)
47. Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final del Seminario internacional Santa Cruz de la Sierra 21,22 y 23 de febrero de 2005" autoras Sonia Montaña y Verónica Aranda (LC/L.2489-P). N° de venta: S.06.II.G.22 (US\$20,00). [www](#)
48. Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Jorge Rodríguez, editor, octubre, 2006. (LC/L.2581-P), Número de venta: S.06.II.G.111 (US\$15,00). [www](#)
49. Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Irma Arriagada (LC/L.2648-P), Número de venta: S.06.II.G.174 (US \$15,00), enero 2007. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

Libros de la CEPAL

37. Cambios en el perfil de la familia: la experiencia regional) Libros de la CEPAL N° 36, LC/G.1761-P Libros de la CEPAL N° 36 ISBN: 92-1-321388-3 Número de Venta S.93.II.G.7, (US\$ 12), 1993
38. CEPAL-UNICEF Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe (LC/G.1835-P) Libros de la CEPAL N° 37, ISBN: 92-1-121192-1, Número de Venta E.94.II.G.6, (US\$ 17.50), 1995

Serie Políticas Sociales

21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L.1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001
119. Irma Arriagada, Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), abril de 2006.
120. Guillermo Sunkel, “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), abril de 2006.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

www Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

<p>Nombre:</p> <p>Actividad:</p> <p>Dirección:</p> <p>Código postal, ciudad, país:</p> <p>Tel.: Fax: E.mail:</p>
--