

3 | 2006

# DIÁLOGO POLÍTICO

---

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXIII - N° 3 - Septiembre, 2006

 Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**DIÁLOGO  
POLÍTICO**

**Editor**

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil

**Director**

Christoph Korneli

**Consejo de Redacción**

Wilhelm Hofmeister  
Markus Rosenberger  
Frank Priess

**Jefe de Redacción**

Esteban Mizrahi

**Asistente de Redacción**

Guadalupe Barrera

**Corrección**

Jimena Timor

**Traducción**

Renate Hoffmann

**Diseño**

Adriana Martínez

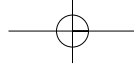
© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel.: (54-11) 4326-2552  
dialogo.politico@kas.org.ar  
www.kas.org.ar

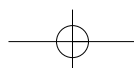
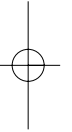
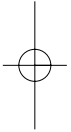
Hecho el depósito que marca  
la Ley 11.723

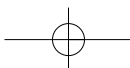
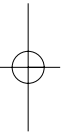
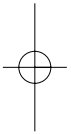
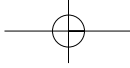
ISSN 1667-314  
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.



# La familia en debate





# Índice

## EDITORIAL

CHRISTOPH KORNELI 9

## DOSSIER

La familia en debate

Crisis de la familia y cohesión social 11

EBERHARD SCHOCKENHOFF

Familia y políticas familiares 21

JOÃO CARLOS PETRINI

La familia: aspiraciones, realidad y desafíos 47

CARLOS A. ESCOBAR ARMAS

Uruguay: familia y estructura de bienestar social 85

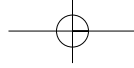
CECILIA ZAFFARONI

México: un diagnóstico de la familia 115

ANA ROSA PAYÁN CERVERA

Bases laborales, tributarias y sociales para la familia 135

PAUL KIRCHHOF

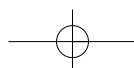
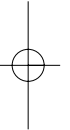
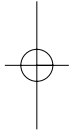


## DOCUMENTOS

Reporte familiar	
Situación de las familias en Alemania	147
CHRISTINE HENRY-HUTHMACHER Y ELISABETH HOFFMAN	

## ENSAYOS

Reformas económicas y modernización del Estado	183
MARCELO F. RESICO	
México: personalización y homogeneización en la campaña presidencial	207
MARÍA BELÉN MENDÉ FERNÁNDEZ	



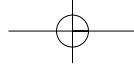
## EDITORIAL

**L**a presente edición de DIÁLOGO POLÍTICO está dedicada al tema “familia”. Esta institución constituye uno de los elementos fundamentales de la sociedad y del orden comunitario. Sin embargo, en la actualidad está sometida a múltiples transformaciones, cuya magnitud y relevancia no deben ser minimizadas.

Los desarrollos de las últimas décadas no solo han generado grandes cambios en los países de Europa, sino también en aquellos otros cuya realidad social estaba todavía fuertemente caracterizada por estructuras familiares. Los procesos de creciente globalización, el surgimiento de sociedades de información, el cambio en la escala de valores y el emplazamiento del individualismo comienzan a mostrar su impacto también aquí.

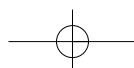
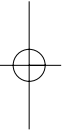
La influencia estabilizadora de estructuras familiares funcionales para cada comunidad y el adecuado equilibrio intergeneracional están hoy amenazados por la clara tendencia a una diferenciación y segmentación social cada vez mayor.

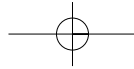
Frente a esto: ¿son todavía practicables los modelos tradicionales de familia o deben ser ajustados en función de las transformaciones sociales generales? En las sociedades de las naciones industrializadas de Occidente ya se están vislumbrando desarrollos negativos, como la disminución en el número de hijos, con efectos irreversibles sobre la evolución demográfica. También la creciente desigualdad y pobreza contribuyen a la decadencia de las estructuras familiares tanto como a la pérdida de valores y orientaciones de vida que nacen y se transmiten en la familia.



Esperamos que los diversos enfoques y análisis presentes en los artículos que componen el dossier de este número conciten el interés de nuestros lectores, a los que, como en cada nueva edición, invitamos a participar activamente del debate planteado.

CHRISTOPH KORNELI  
Director





## DOSSIER

# Crisis de la familia y cohesión social\*

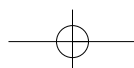
Eberhard Schockenhoff

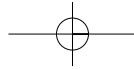
A lo largo de las tres últimas décadas, las relaciones de pareja, los lazos humanos y las formas de vida familiares de muchas personas se han modificado visiblemente. Para comprender la importancia de este cambio basta hacer una breve descripción de las principales tendencias. Disminuye el número de casamientos, aumentan las comunidades de vida no matrimoniales y las personas que viven solas. Un creciente número de parejas conviven en viviendas separadas (*living apart together*), en tanto que el número de nacimientos disminuye hasta ubicarse por debajo del nivel de sustitución demográfica. Sigue aumentando el número de matrimonios sin hijos, de familias con padrastros y de familias adoptivas. A la vez, los matrimonios en los que ambos cónyuges son profesionales ha generado el rol del amo de casa y el mito de los “nuevos padres”. Las familias

\* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, N° 376, marzo 2001.

EBERHARD SCHOCKENHOFF

Sacerdote. Licenciado en Teología Moral (1979). Asistencia espiritual práctica como vicario en Ellwangen und Stuttgart (1979-1982). Doctor en Teología. Auxiliar de Cátedra en la Facultad de Teología Católica de la Univ. de Tübingen (1986-1989). Profesor de Teología Moral en la Univ. de Regensburg (1990-1994). Profesor de Teología Moral en la Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br. Asistente espiritual de la Asociación de Médicos Alemanes. Miembro de la Comisión de Diálogo Ecuménico “Church and Justification” entre la Federación Mundial Luterana y la Iglesia Católica Romana. Director/editor de la *Revista de Ética Médica*. Miembro del Consejo Nacional de Ética.



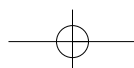


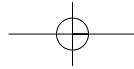
monoparentales o las llamadas *patchwork-families* han dejado de ser la excepción, las comunidades de viviendas alternativas y las parejas de un mismo sexo son convivencias de hecho y toleradas en mayor o menor medida por la sociedad. Si se toma en cuenta esta evolución, se observa que no se trata solamente de manifestaciones marginales sino de tendencias generales de cambio que tampoco se detienen ante las estructuras básicas de nuestro mundo vital que conforman la realidad social del matrimonio, la pareja y la familia.

No obstante, sería equivocado extraer de la suma de estos fenómenos aislados la conclusión de que el matrimonio y la familia son considerados por la conciencia social general como modelos discontinuados en los que las personas ya no reconocen una función de orientación y de modelo para sí mismas. Además de un incremento significativo de formas de vida alternativas, los datos estadísticos revelan que en la población se ha mantenido sorprendentemente estable el modelo de una familia constituida a partir del matrimonio. Dos tercios de todas las personas contraen matrimonio, lo que en la mayoría de los casos lleva a fundar una familia. Con vistas a la generación de los hijos las cifras no son menos impactantes: el 80 % de nuestros niños crece junto con sus padres biológicos que están casados entre sí, es decir que viven rodeados de un ambiente que responde a los criterios clásicos de la familia basada en el matrimonio.

## I. Espacio vital ampliado del amor marital

La unión de dos biografías individuales en un proyecto de vida de futuro común lleva al hombre y a la mujer a constituirse en matrimonio como forma de vivir su amor. Al volver a abrirse esta relación de pareja con la llegada de los hijos, surge la familia como verdadero espacio vital de amor. En la voluntad de concebir hijos y asumir juntos el rol de padres se anuncia una nueva fase de la vida en pareja. Los padres se proyectan en el futuro de sus hijos y, al mismo tiempo, la llegada de nueva vida cohesionan aún más la propia relación de pareja.



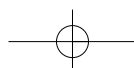


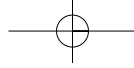
## II. El matrimonio como condición previa de la familia

Cuando el Concilio Vaticano II destaca que el amor entre marido y mujer está especialmente orientado a transmitir la vida, no quiere poner en tela de juicio el valor intrínseco ni la sensualidad inmanente de la relación de pareja. No obstante, subraya con acierto que la voluntad de tener hijos y educarlos no es ajena al amor. La ampliación del matrimonio para constituirse en familia no implica solamente un aumento de las tareas en el plano exterior, sino que también responde a la orientación interior del amor hacia un objetivo común que previene a la pareja sobre la posibilidad trazar un círculo de amor demasiado estrecho y terminar encerrándose en una relación de a dos. La relación de pareja, que alberga su sentido y valor en sí misma, no debe confundirse con una autosuficiencia egoísta, ajena a la esencia del amor. En la concepción y educación de los hijos, en el sello que imprime la convivencia con los hijos y en la experiencia que significa el ser padre y madre, la pareja descubre una nueva dimensión de los sentidos que forma parte de la realidad de su amor.

Está claro que eso no significa que la *fertilidad* que forma parte de la esencia del amor marital pueda realizarse solo por la función biológica de la procreación y de la sexualidad. Ni el matrimonio que no puede tener hijos ni el matrimonio que opta conscientemente por un objetivo común a nivel no biológico (adopción de hijos, compromiso social, participación en la política, el arte, la ciencia) contradicen de antemano el carácter esencialmente abierto del amor. Sin embargo, la opción voluntaria en contra de una vida con hijos debe ser considerada, en la medida en que no responde a razones médicas y genéticas, un caso marginal en el que el matrimonio debe preguntarse si en secreto no le está rindiendo un excesivo tributo a la ideología de la autorrealización y al discurso emancipatorio de nuestra época.

El discurso de la “no paternidad responsable”, hoy en día habitual en ciertos círculos, no puede, por ende, considerar la paternidad y la decisión en contra de una vida con hijos como posibilidades de autorrealización de igual valor. La exclusión explícita de hijos expone al amor marital, que en virtud de su proyecto de vida común posee un sentido inconfundible y un significado intrínseco, al peligro de caer en la autosuficiencia. A la inversa, el matrimonio se proyecta a través de los hijos, en

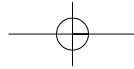




los que se transmite la vida recibida y el amor experimentado, más allá de sí mismo, en la comunidad familiar enriquecida por una nueva dimensión. A través de la vida común con los (propios) hijos, los padres ponen de manifiesto incluso en la cotidianeidad de la vida que el matrimonio no se realiza en un proyecto de pareja, sino que, al ser abierto para la vida en gestación, se traduce en una nueva calidad, que conserva su importancia para la vida común de la pareja aun después de que los hijos, ya adultos, han fundado una nueva familia.

Debemos preguntarnos, además, de qué manera los matrimonios que optan por no tener hijos asumen la responsabilidad que les cabe en la relación intergeneracional. Aun cuando no podamos afirmar a ciencia cierta que la concepción y educación de los hijos es la única forma que permite conservar la secuencia generacional, la opción expresa de no tener hijos es, en cierta forma, ambigua y contradictoria en sí misma. En efecto: a la hora de asegurarse su propio futuro, los matrimonios que optan por no tener hijos no pueden prescindir de los hijos de sus contemporáneos. Es más: cuando la proporción de matrimonios sin hijos supera en la población total cierto umbral crítico, estos matrimonios viven a costa de los hijos de aquellos y de sus esfuerzos materiales e inmateriales. No es posible asumir la responsabilidad que nos cabe en relación con las futuras generaciones sin la voluntad de transmitir la vida a hijos propios o adoptados. Por lo tanto, debemos preguntarnos si la negación básica de asumir la responsabilidad por hijos propios, adoptados o transitoriamente a su cuidado, es compatible con el sentido interior del matrimonio.

No obstante, a pesar del carácter esencialmente abierto del amor marital hacia la procreación y la educación de hijos, es necesario también replantear la estrecha relación que la doctrina de la Iglesia sobre el matrimonio y la familia establece entre ambos institutos. La pareja marital no solo es la base de la familia, aun cuando es su condición necesaria. Una disociación total entre matrimonio y familia, tal como reclaman los representantes de comunidades de vida no maritales, pondría aún más en peligro el necesario espacio de protección en el que crecen los niños. Es imprescindible contar en la vida con ámbitos de absoluta confiabilidad que no se vean relativizados por limitaciones en el tiempo u otras cautelas relacionales. La convivencia de los hijos con sus padres es el lugar insustituible del aprendizaje social, en el que se ensaya la confianza en la vida y la confiabilidad de las relaciones humanas. Siguiendo el lema “aprender haciendo”, en las



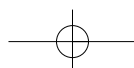
familias se puede desarrollar una solidaridad original de ayudar y compartir como no es posible experimentarla en ningún otro orden de la vida social.

Sobre todo con vistas a las experiencias límite de miseria, desgracia, enfermedad y vejez, no están a la vista otras formas de vida alternativas que las pudieran contener. Tampoco las comunidades de vida no maritales han demostrado hasta ahora que están en condiciones de resistir estas experiencias contrastivas en un horizonte de tiempo más prolongado. Para que la familia efectivamente siga siendo la comunidad social básica de la vida y los hijos puedan crecer en un ámbito que les permita vivir de manera ejemplar la confiabilidad incondicional de la vida, los padres tienen que representar esa misma confiabilidad en su relación recíproca. Es por eso que solo la familia constituida a partir del matrimonio puede cumplir la función de unidad básica para la sociedad que continua siendo insustituible en un mundo social en cambio.

### III. El cambio en los patrones de vida familiar

El modelo de una familia dimanada de una relación de pareja necesita ser acentuado más nítidamente en lo teológico y eclesial de lo que ocurre a través de la repetitiva invocación del matrimonio como base de la familia. La reivindicación excesiva de la familia como “Iglesia doméstica” o su proclama socio-filosófica como “núcleo germinal” de la sociedad ya no se ajustan a la realidad de la vida familiar. La familia ha dejado de ser un “resto de estabilidad” incuestionable (H. Schelsky), en medio de una sociedad en cambio, capaz de asegurar a sus miembros una vida entera de contención, seguridad y realización de todas sus necesidades sociales primarias.

A lo largo de las últimas décadas, la variación en los patrones de vida familiar ha conducido, sin duda, a un cambio de significado de la familia, cuyo alcance aún no ha sido registrado adecuadamente en el plano teológico. La ecuación incuestionable de matrimonio y familia era adecuada en un marco social en el que ambas dimensiones eran en mayor o menor medida correspondientes. En otros tiempos, los hijos se separaban de la familia progenitora al celebrar a su vez el matrimonio, lo que al mismo tiempo marcaba el inicio de una nueva familia. Para los padres, que con la educación de sus hijos habían cumplido con la función de



vida más importante, comenzaba asimismo el retiro de la vida laboral y la preparación para la vejez. A menudo, el tiempo de vida compartido restante se acortaba aún más por la muerte temprana de uno de los esposos, de modo que para el esposo superviviente el fin de la fase familiar era casi sinónimo del comienzo de la viudez.

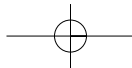
Hoy, por el contrario, la importancia de la fase familiar dentro del matrimonio ha retrocedido sensiblemente; medida en términos de la extensión total de la vida en común, constituye una etapa importante pero ya no definitiva. Tan solo el hecho de que la duración de la vida en común casi se ha duplicado respecto de anteriores generaciones muestra que la importancia de la fase familiar ha retrocedido en la secuencia de los ciclos vitales. El alejamiento temprano de la casa paterna de los hijos con el consiguiente comienzo anticipado de la fase posfamiliar y la mayor duración del llamado "matrimonio de la vejez" determinan que los esposos hoy se vean remitidos mucho más a su propia pareja. La doctrina de la Iglesia sobre el matrimonio y la familia debe considerar el cambio de la realidad familiar, a través de la complementación del ideal del matrimonio orientado hacia la familia con el modelo de una familia cuya referencia es la pareja.

El matrimonio y la familia seguirán siendo en el futuro las formas relacionales, pero seguirán modificándose todavía más: crece el número de parejas sin hijos, el matrimonio y la familia seguirán desacoplándose aún más. Esto pone en mayor peligro a la institución familia que a la institución matrimonio.

#### IV. Cohesión social

Dado que para un creciente número de personas la familia ha dejado de ser la unidad básica de la sociedad y otros patrones relacionales solo pueden asumir parcialmente sus funciones, esta diferenciación también conlleva considerables riesgos para el conjunto de la sociedad. Aun cuando es muy difícil objetivar las cargas psíquicas que surgen para los hijos de los cambiantes patrones relacionales de sus padres, las experiencias que hacen tomando como modelo la conducta de pareja de sus padres impactarán, sin duda, sobre su propia capacidad de establecer relaciones.

Actualmente, ya se observa cómo la cohesión de la sociedad termina por desmoronarse cuando deja de existir la unidad social básica de la



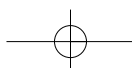
familia como recurso natural de renovación de conductas socialmente deseadas. Sin embargo, aún nos esperan los grandes riesgos sociales que van a repercutir sobre el individuo, sobre todo en vista de experiencias límite de enfermedad y muerte. La sociedad de los *singlistas*, de las parejas que conviven sin estar casadas y de las personas que viven solas luego de un divorcio enfrenta situaciones de vejez incierta. Solo el futuro dirá cuáles son los verdaderos costos humanos, sociales y también materiales que conllevan nuestras formas de vida menos vinculantes que las formas de vida tradicionales de matrimonio y familia.

El Estado moderno se limita, según su propia vocación, a preservar la paz exterior entre los ciudadanos y a garantizar el cumplimiento de las reglas de juego sociales elementales sin las que no es posible una convivencia pacífica. ¿De dónde saca entonces una comunidad que no puede indicarles a sus ciudadanos una visión de la buena vida y, mucho menos, de su orientación de fe religiosa, las necesarias fuerzas vinculantes sin las cuales no puede cumplir sus propias funciones? Según afirma la doctrina política predominante, el Estado de derecho secular depende de las fuerzas que actúan en la sociedad liberal que le facilitan la cohesión social y la sustancia ética que debe presuponer para cumplir su propia cometido.

Por lo tanto, la visualización de un consenso ético mínimo y la renovación de los recursos morales siguen siendo tareas que se les encomiendan a la sociedad en su conjunto y a las diferentes comunidades morales. Forman parte de la responsabilidad conjunta de todas las fuerzas e instituciones que sostienen a la sociedad libre, es decir, las Iglesias y comunidades religiosas cristianas, las asociaciones intermedias, los sindicatos, las entidades profesionales, las escuelas y universidades, los medios y los partidos políticos.

## V. La escala de valores en el Estado de derecho democrático

En una segunda instancia quedan convocadas las instituciones democráticas y el derecho público a brindar orientación a la sociedad. El Estado de derecho democrático, al que todas las constituciones modernas le asignan una neutralidad ideológica, no puede practicar esta neutralidad como equidistancia de todas las convicciones morales presentes en la sociedad. Como garante del orden liberal democrático, no puede entenderse a sí



mismo como mero notario neutral en la discusión sobre los valores rectores de una sociedad.

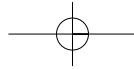
A pesar de todas las dificultades que existen para describir el canon de valores básicos que permiten generar un consenso social mínimo, se trata de una tarea indelegable para una teoría político-ética de la democracia.

En su encíclica *Evangelium Vitae*, el Papa Juan Pablo II enumera como bases del orden jurídico antepuesto a la acción del Estado la dignidad de la persona, sus derechos inalienables, la solidaridad del individuo y el bien común, hacia el que deben orientarse los diferentes grupos sociales en la persecución de sus intereses. Según la interpretación de la Doctrina Social Católica, el bien común no debe entenderse solo como una limitación exterior de intereses individuales. Antes bien, el bien común designa el conjunto de aquellas condiciones y presupuestos que permiten a la persona humana desarrollar sus capacidades y perseguir sus objetivos de vida esenciales en coincidencia con las necesidades de los demás. Si bien el bien común debe entenderse como un muro de contención contra el arbitrio individual, no debe interpretarse como opuesto a un bien individual adecuadamente comprendido.

Si bien es cierto que el bien común faculta a las instancias públicas a restringir la libertad individual allí donde ésta encuentra su límite en la libertad de los otros, también las obliga a crear las condiciones necesarias que permiten hacer uso de la libertad individual y a asumir responsabilidad social. A tal efecto, la comunidad pública cuenta con la política social y jurídica, que constituyen dos poderosos instrumentos que le permiten ejercer cuanto menos una influencia indirecta sobre las formas de vida y la conciencia moral de las personas.

Para la conciencia colectiva de la sociedad, los valores que la rigen y la capacidad de orientación de los jóvenes es de considerable importancia saber cuáles son las relaciones sociales en las que pueden confiar aun en la vejez y la enfermedad, la desgracia y el dolor. Una de las conclusiones esenciales de la teoría del Estado es que las personas no se constituyen en pueblo como individuos atomizados sino a partir de las comunidades responsables y autónomas que son el matrimonio y la familia y que el Estado tiene el deber de promover y fortalecer especialmente.

El matrimonio y la familia no son variables organizacionales que pueden modificarse a discreción, sino “instituciones de moralidad” en las que el hombre crece y es educado en el amor al prójimo y la solidaridad.



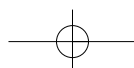
Sin embargo, sería una expectativa ilusoria decir que la voluntad de celebrar el matrimonio y fundar una familia puede preservarse en forma indefinida sin referencias culturales y sin decisiones vinculantes sobre valores y tan solo en virtud de preferencias individuales y necesidades biográficas. Una sociedad que ya no estuviera dispuesta a fomentar el matrimonio y la familia como unidades básicas de la convivencia social debilitaría sus propias fuerzas de cohesión y, al mismo tiempo, negaría a sus miembros indispensables referencias para su orientación en la vida.

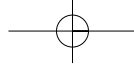
En consecuencia, el orden jurídico deberá seguir sosteniendo que tan solo la voluntad de solidarizarse en todas las situaciones de riesgo que se plantean en la vida es la base adecuada para asumir responsabilidad paterna. La convivencia con hijos es más que solo una cuestión privada de los padres; el orden de esta convivencia debe ser confiable, estable y transparente hacia fuera para bien de los niños que necesitan contar con la debida protección. Por el mandato especial que tiene el Estado de promover de manera especial la familia como comunidad vital y educativa, no puede colocar en pie de igualdad la familia basada en el matrimonio con otras formas jurídicas de convivencia.

Para fortalecer la voluntad natural de las personas de formar una comunidad marital y familiar se requiere, además de protección jurídica, también nuevas medidas sociopolíticas de largo plazo. Su objetivo debe ser fortalecer los derechos de las familias y de las personas que viven en ellas frente a las tendencias de individualización del mundo vital moderno. El Estado y la sociedad no están expuestos en forma indefensa a estas tendencias que debilitan la capacidad de vínculo de las personas y su cohesión social. Solo se trata de utilizar los instrumentos adecuados de manera decidida y con cabal comprensión de las oportunidades que encierran. Forman parte de estos instrumentos, entre otras cosas, la institución del salario familiar, el trabajo de familia además del trabajo profesional, la introducción de un llamado factor "hijos" para medir la jubilación y mayores posibilidades de desgravación impositiva para las familias.

## RESUMEN

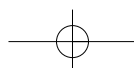
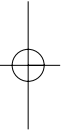
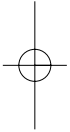
La familia ha dejado de ser un "resto de estabilidad" incuestionable, en medio de una sociedad en cambio, capaz de asegurar a sus





miembros una vida entera de contención, seguridad y realización de todas sus necesidades sociales primarias. Sin embargo, el Estado y la sociedad no están indefensos en relación con las tendencias que debilitan la capacidad de vínculo de las personas y la cohesión social. Sólo se trata de utilizar los instrumentos adecuados de manera decidida y con cabal comprensión de las oportunidades que encierran. Forman parte de estos instrumentos, entre otras cosas, la institución del salario familiar, el trabajo de familia además del trabajo profesional, la introducción de un llamado factor "hijos" para medir la jubilación y mayores posibilidades de desgravación impositiva para las familias.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006



# Familia y políticas familiares

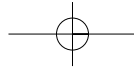
## João Carlos Petrini

### I. Cambios económicos y familiares

En las últimas décadas, la globalización de la economía introdujo e incentivó nuevas pautas de consumo, lo que aumentó la dependencia del mercado para encontrar satisfacción y amplió la insatisfacción provocada por la brecha entre las expectativas inducidas de demanda y las posibilidades efectivamente disponibles. Esta situación, que centra la atención de todos en las ofertas de bienes, afecta principalmente a las jóvenes generaciones y, de manera todavía más profunda, a los pobres. De hecho, estos últimos se dan cuenta en la medida en que van adquiriendo conciencia de la realidad, de los obstáculos, casi insuperables, para crecer profesionalmente y ser absorbidos por el mercado de trabajo con promedios salariales satisfactorios. Son escasas las políticas públicas de inclusión a través de las cuales puedan constituirse en protagonistas de una movilidad social ascendente por medio de cualificación profesional y de otros mecanismos de distribución de la renta. El presente se impone a los pobres con una carga de preocupaciones por la supervivencia inmediata, negándoseles el acceso

JOÃO CARLOS PETRINI

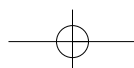
Doctor en Ciencias Sociales (Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil). Coordinador de la "Maestría en familia en la sociedad contemporánea" de la Universidad Católica del Salvador (Brasil). Director de la sección brasileña del Pontificio Instituto Juan Paulo II para Estudios sobre Matrimonio y Familia.



al ideal de consumo presentado insistentemente en los medios de comunicación. Por esta causa, es casi imposible que ellos puedan pensar en constituir una familia, procrear hijos y cuidar de ellos. La opción que les resta y que la cultura dominante les presenta como moderna y superior a la familia tradicional es la de vivir relaciones amorosas ocasionales, lo que reduce el compromiso con los/as compañeros/as y con eventuales hijos.

La economía informal creció debido a los elevados índices de desempleo y a la falta de políticas públicas orientadas a estimular la creación de trabajo remunerado. De esta manera, aumentó el grado de inseguridad en las familias en cuanto a la posibilidad de asumir compromisos financieros de largo o corto plazo, como es el caso de las escuelas particulares para los hijos, de reformar la casa y de otras inversiones e incluso, hasta de contraer matrimonio. Dichas situaciones están en el origen de un ambiente de vulnerabilidad en gran parte de las familias de clases populares y también en parte de la clase media, y constituye el horizonte a través del cual aumentan las familias monoparentales y el número de mujeres cabeza de hogar. Este tipo de familia puede encontrarse en todas las clases sociales, algunas veces como fruto de una elección, cuando el compromiso de cuidar de los hijos y de otro cónyuge es considerado excesivo, especialmente cuando los esposos se rehúsan a compartir las tareas domésticas y responsabilidades familiares. No obstante, la mayor parte de los casos de familias monoparentales no nace de una libre elección de los implicados y sí de las necesidades que las circunstancias parecen imponerles. La mujer queda, en estos casos, con la mayor responsabilidad para sustentar y educar a los hijos, tiene que administrar la casa y, por ende, termina asumiendo una doble jornada de trabajo.

Un fenómeno que se expandió en estas últimas décadas es la inserción de la mujer en el mercado de trabajo, a veces movida por un deseo de encontrar realización en la actuación profesional y por la búsqueda de autonomía financiera; otras veces, movida por la necesidad de ayudar en el presupuesto familiar o, si es el caso, de sustentar la propia familia. El ingreso de la mujer en el mercado de trabajo originó, juntamente con la posibilidad de una renta familiar más adecuada a las necesidades de consumo, una relativa independencia financiera de los cónyuges. Al tener que compartir las responsabilidades familiares, se abre espacio a una mayor facilidad de romper los vínculos familiares cuando dejan de ser fuente de satisfacción y de placer. Poco a poco, a través del trabajo y de otras conquistas, la mujer se aproximó



a modelos que antes eran estrictamente masculinos y alteró de esta manera la forma de estar presente en la sociedad. A diferencia de los hombres, que poco se aproximaron con efectividad de las tareas domésticas y papeles tradicionalmente femeninos, lo que generó circunstancias de desencuentro y conflictos: “Esa disparidad es vivenciada por las mujeres de forma bastante dolorosa, una vez que hay una promesa en el aire de igualdad de funciones (...). Un respetable contingente de mujeres urbanas de clase media se siente traicionado y engañado por estas promesas no cumplidas” (Jablonski, 1999, pág. 64).

El sector del capital financiero, la complejidad industrial unida a empresas multinacionales, el sector agrario exportador y algunas grandes empresas nacionales presentan cambios menos significativos. Ellos constituyen el núcleo fuerte del poder económico y se mueven en el horizonte de una economía globalizada, y tienen que responder a las exigencias y reglas impuestas por las fuerzas del mercado internacional, a movimientos especulativos, muchas veces amenazadores de la estabilidad económica del país y de los lucros esperados. Es así como queda reducido el margen de intervención del gobierno, cuya política económica difícilmente puede sustraerse a las exigencias de los intereses que están en juego. Por esta causa, en las últimas décadas, los mismos protagonistas, con pequeñas alteraciones, actúan en el escenario de la economía nacional y los índices de la distribución de la riqueza presentan variaciones poco significativas a pesar de los programas y de las intenciones de los últimos gobiernos.

La modernización de la economía, necesaria para no perder la competitividad en el mercado nacional e internacional, viene exigiendo una reducción en el cuadro de los funcionarios de las grandes y medianas empresas, con consecuencias previsibles en los niveles de empleo y con el aumento de la informalidad. Raramente los estudios económicos tienen en consideración las repercusiones de esas medidas en las familias directamente implicadas.

En este horizonte, la situación de la familia en la sociedad contemporánea adquiere características ligadas al contexto social marcado por la escasez de oportunidades de trabajo, por el crecimiento del trabajo informal, por la precariedad de los empleos y los bajos salarios. Estos fenómenos están presentes en casi todo el mundo occidental, que sufre por la “inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir esas situaciones, por la multiplicación de individuos que ocupan en la sociedad una posición

*supranumeraria*, 'que no pueden ser empleados' (*inemployables*), desempleados o empleados de manera precaria, intermitente", conforme al estudio realizado por Robert Castel, titulado *Metamorfose da questão social* (Metamorfosis de la cuestión social) (Castel, 2005, pág. 13).

Serían necesarios estudios específicos, especialmente historias de vida, para profundizar en las correlaciones entre la precariedad del trabajo y la vulnerabilidad de las familias. De hecho, otros factores entran en juego para configurar la situación de precariedad del tejido social. Castel afirma que "la familia se volvió, en general, cada vez más vulnerable, ya que ella posee una estructura cada vez más 'democrática'". Este hecho ocasionó, según él, una "lenta erosión de esta isla de poder tutelar que había sido la familia". (Castel, 2005, págs. 669-670). El autor no está lamentando la conquista de un grado más elevado de igualdad y la adquisición, aunque paulatina, del hábito del diálogo y de negociación en las relaciones familiares, pero identifica una consecuencia, probablemente no prevista y ciertamente no deseada por los defensores de una familia más democrática en relación con la familia patriarcal, que comenzó a quedar obsoleta. Castel afirma: "La familia tiende a convertirse en una estructura relacional donde la consistencia depende esencialmente de la cualidad de las relaciones entre sus miembros. La promoción de un orden familiar contractual negociado torna frágil la estructura familiar en cuanto tal, al volverla dependiente de la auto-regulación que ella misma debe administrar" (Castel, 2005, pág. 670).

Para comprender el contexto de la familia en el Brasil contemporáneo, uno de los aspectos relevantes que debe ser considerado es la escasez de oportunidades de trabajo. Además de las dificultades del ambiente económico, caracterizado por el crecimiento del trabajo informal, por la precariedad de los empleos y por los bajos salarios, otro factor importante es la ausencia de perspectivas para las nuevas generaciones, especialmente para las clases populares. Esto se da por causa de la ausencia de políticas públicas que promuevan la creación de nuevas oportunidades de trabajo y, más específicamente, por la orientación de la política económica que, incluso en los últimos gobiernos, no produjo una efectiva redistribución de la renta, lo que dio continuidad a que sea cada vez más grande la brecha entre pobres y ricos, sin apreciables variaciones en las últimas décadas.

A pesar de haberse dado algunos pasos recientemente en el Brasil en el sentido de mejorar estas situaciones, se observan los mayores índices de

concentración del mundo. El coeficiente de Gini, presentado en la Tabla 1, muestra la distribución del rendimiento mensual por grandes regiones de las personas de 10 años o más entre 1993 y 2004.

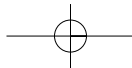
**TABLA 1**  
**Índice de Gini de la distribución del rendimiento mensual de las personas de 10 años o más de edad, con rendimiento por grandes regiones (1993-2004)**

Año	Brasil (1)	Grandes regiones				
		Norte urbana	Nor-este	Sur-este	Sur	Centro-oeste
		<b>Total</b>				
1993	0,603	0,588	0,619	0,581	0,577	0,617
1995	0,592	0,574	0,584	0,574	0,571	0,592
1996	0,590	0,571	0,590	0,569	0,567	0,599
1997	0,588	0,574	0,589	0,566	0,556	0,606
1998	0,584	0,569	0,581	0,561	0,558	0,600
1999	0,576	0,553	0,575	0,551	0,559	0,591
2001	0,572	0,543	0,566	0,554	0,543	0,585
2002	0,573	0,551	0,576	0,552	0,536	0,591
2003	0,566	0,534	0,570	0,543	0,535	0,568
2004	0,535	0,499	0,546	0,512	0,498	0,553

Fuente: IBGE, Directoria de pesquisa, coordinación de trabajo y rendimiento, *Pesquisa nacional por muestra de domicilio 1993/2004*.

(1) Excluye el rendimiento de personas del área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

El grado de desigualdad, es decir, de concentración de la renta, es descrito sintéticamente por el coeficiente de Gini, que varía entre 0 y 1, en el que 0 indica el máximo de equidad posible, que se realizaría en caso de que la renta fuera distribuida igualmente entre todos los miembros de la población, en tanto el máximo de desigualdad sería indicado por el índice 1. Países como Suecia, Finlandia, España y la mayoría de los más desarrollados registran un coeficiente de Gini entre 0,25 a 0,30; la media mundial oscila alrededor de 0,40. Vale la pena recordar que entre los países de América Latina, Brasil es campeón de desigualdad, a pesar de presentar una moderada tendencia a disminuir tal dimensión.



## II. Cambios tecnológicos y repercusiones en la familia

Las innovaciones tecnológicas introdujeron nuevos valores y nuevos comportamientos en la vida cotidiana de las personas, algunas de las cuales tuvieron una incidencia bastante fuerte en la manera de comprender la familia. Con la invención y la difusión de la píldora anticonceptiva, la sexualidad fue separada de la procreación, lo que alteró sustantivamente la percepción de la sexualidad y de las relaciones de intimidad. Éstas dejaron de ser la premisa para que un hombre y una mujer, interesados en vivir relaciones de intimidad, elaborasen un proyecto común de vida, destinado a durar en el tiempo, como espacio de responsabilidad recíproca entre sí y para con los eventuales hijos. La vivienda, el trabajo y la manera de organizar la vida en todos sus aspectos prácticos eran objeto de un proyecto común, alimentado por la disponibilidad de cuidar uno del otro y, juntos, de los hijos, en un horizonte de tiempo indeterminado que abarcaba la variabilidad de todas las circunstancias de la existencia, incluso la salud y el éxito profesional. Era en este clima que el entrelazamiento entre amor, sexualidad y procreación preparaba el terreno para constituir una familia capaz de acompañar a sus miembros a lo largo de la existencia y de acoger y educar a los hijos en ella procreados.

La sexualidad, desligada de la finalidad de crear vínculos duraderos de responsabilidad recíproca, coincide cada vez más con su dimensión lúdica y deja en la sombra la dimensión de la procreación (Petrini, 2003, págs. 73-76). Conforme observa Castells, “la sexualidad se vuelve una necesidad personal que no debe necesariamente ser canalizada e institucionalizada hacia el interior de la familia” (Castells, 2003, pág. 261). Los medios anticonceptivos provocaron un cambio todavía más significativo para la mujer, que “dejó de tener su vida y la sexualidad atadas a la maternidad como ‘destino’, además, recreó el mundo subjetivo femenino y, aliado a la expansión del feminismo, amplió la posibilidad de actuación de la mujer en el mundo social” (Sarti, 2004, pág. 194).

Las biotecnologías tienden a asociarse con la mentalidad que considera la vida humana como un material biológico sobre el cual se puede intervenir sin otros límites salvo aquellos impuestos por la etapa que ha alcanzado el conocimiento científico utilizado. En este sentido, el operar técnico sobre el cuerpo pone en discusión significados que están más allá de los

campos técnicos involucrados, pues implica centralmente una manera de concebir la existencia humana con tendencia a aceptar nuevos experimentos. Se discute así cuándo realmente comienza y cuándo termina la vida humana y se reivindica la adopción de una legislación sin restricciones para manipulaciones posibles en los momentos cruciales de la existencia. El debate sobre el uso de células madre retiradas de embriones humanos se sitúa en este mismo terreno. En la variedad de argumentaciones presentadas a favor o contra las cuestiones en debate, avanza la sospecha de que prevalecen los criterios del mercado que defienden grandes intereses económicos y ellos orientan el comportamiento, sin tener en consideración otros factores en juego.

Comienza a surgir una verdadera preocupación por la ecología humana y se advierte la exigencia de una posición más crítica en relación con las manipulaciones que las biotecnologías vuelven posibles y la necesidad de conceptualizar más cuidadosamente la posibilidad de interferir en procesos vitales humanos, con el peligro de agredir lo que es más específicamente humano en el hombre. Antes de que se difundiese una sensibilidad ecológica preocupada por defender el destino originario de ríos y bosques, prevalecieron actitudes depredadoras que provocaron gran destrucción. Pueden reconocerse algunas semejanzas entre el tratamiento reservado a bosques y ríos –cuando los intereses económicos se impusieron sobre otras consideraciones– y las manipulaciones del cuerpo humano cuando el poder y el lucro constituyen los criterios determinantes para orientar la acción (Morandé, 2005). En este contexto, las tecnologías reproductivas disociaron el embarazo de la relación sexual, lo que alteró los significados tradicionalmente atribuidos a la maternidad y a la paternidad e hizo posible planear un hijo como efecto de una operación típica de la producción capitalista (Petrini, 2003, págs. 73-76). En realidad, como observan Scavone y Barbosa, las nuevas tecnologías reproductivas acaban reforzando la normatización médica de la familia y su control sobre el cuerpo de la mujer (citados en Sarti, 2004, pág. 197).

El matrimonio y la constitución de la familia, la procreación de los hijos y, especialmente, la maternidad, que eran considerados fenómenos “naturales” sobre los cuales las posibilidades de intervenir eran limitadas, pasan a ser vividos como “opciones” subjetivas (Sarti, 2004, pág. 195), lo que establece una elección entre el polo de la opción individual y el polo del destino (Fonseca, 2002). La posibilidad de superar las dudas respecto de la

paternidad a través del análisis de ADN comienza a alterar la responsabilidad masculina en relación con los hijos procreados fuera del matrimonio o fuera de una relación estable.

Actualmente existe un intenso debate, donde algunos se resisten a cualquier novedad y otros se entusiasman con las nuevas posibilidades de las biotecnologías, en el que prevalece casi siempre una postura que dispensa el esfuerzo para validaciones críticas más elaboradas.

### III. Cambios socioculturales y familiares

Otros cambios se refieren al universo de los valores y de los modelos de comportamiento, de las creencias y de los criterios para evaluar las diversas circunstancias de la vida, percibida como cada vez más compleja. El pluralismo ético, cultural y religioso describe esta complejidad que se vuelve visible en la diversidad de grupos con diferentes niveles de organización y diversificada capacidad de interactuar, dialogar o de interferir en las decisiones de la sociedad inclusiva. Algunos autores hablan de mutación antropológica para indicar la intensidad y la extensión de dichos cambios que alteran los significados atribuidos a aspectos de la existencia personal y de la convivencia humana (Scola, 1999, pág. 316; Lipovetsky, 1989b, pág. 48; Petrini, 2005, pág. 174-180).

Aspectos subjetivos de la convivencia familiar toman el lugar de sus aspectos objetivos: la familia pasa a ser considerada como una realidad particular cuyo significado se centra solamente en la trayectoria existencial de las personas que la integran. La familia asume el papel de un grupo social en que se expresan afectos, emociones y sentimientos, sin relevancia para la vida en sociedad. De esta forma, disminuye la importancia de la familia como institución que afirma su constitución en la dimensión jurídica de los vínculos familiares.

En la convivencia familiar son abandonados los modelos que tradicionalmente destacaban la figura paterna como responsable por la familia y que atribuían a la figura materna las tareas domésticas y los cuidados con los hijos. Paulatinamente va siendo asimilado en lo cotidiano el valor de la igualdad entre los sexos y, en cierta medida, entre las generaciones, con reflejos en los modos de compartir trabajos y responsabilidades, especialmente entre los esposos.

En estos últimos tiempos, por efecto del rechazo al pasado y de la implosión de las esperanzas utópicas depositadas en el futuro, a través del acceso al mercado las ansias de realización humana se dislocaron hacia el presente. Simultáneamente, disminuyeron las expectativas de un desenvolvimiento social del conjunto de la población y se abrieron espacios para un acentuado individualismo. La exigencia de satisfacción en el presente puso en crisis el ideal del sacrificio individual en pos del bien de la familia. Así, se redujo la disponibilidad de la persona al sacrificio por el bien del otro. El punto de saturación en la relación conyugal es alcanzado rápidamente (Petrini, 2005).

Los cambios que ocurren en la sociedad (Sztompka, 1998) repercuten en los aspectos institucionales y en la legislación relativa a la familia, ya sea en las relaciones entre sus miembros y en las identidades personales. La Constitución brasileña de 1988 equipara la autoridad masculina y femenina en la familia y anula la diferenciación entre hijos legítimos e ilegítimos. El Estatuto del Niño y del Adolescente, publicado en 1990, valoriza la familia y reconoce al niño y al adolescente como “sujetos de derechos” que podrán, eventualmente, reclamar contra la propia familia.

Actualmente, el matrimonio es realizado más tarde, en comparación con algunos años atrás; aumentan las separaciones, los divorcios, el número de familias reconstituidas, las uniones de hecho, las familias monoparentales. Cambios que se verifican en el perfil demográfico de la población, pues aumentó de manera significativa la esperanza de vida, apreciablemente más larga para las mujeres, signo de una diversidad en la trayectoria de vida según el género. Entra en escena un contingente poblacional de ancianos que presenta nuevas necesidades.

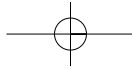
Los hijos tienden a permanecer en la casa de los padres durante muchos años, hasta que terminen los estudios y consigan una situación profesional que les permita salir de casa y, posiblemente, constituir su propia familia. A veces, las jóvenes parejas que tienen dificultades para cuidar de los hijos –especialmente cuando pequeños– por causa del trabajo recurren a los padres ya jubilados. Lo mismo sucede en momentos de crisis profesional, desempleo o salarios bajos; aunque los cambios más significativos en la convivencia entre diferentes generaciones suceden cuando el hijo (o la hija) casado(a) se divorcia y retorna a la casa de los padres con uno o dos hijos. Las relaciones familiares se vuelven más delicadas a causa de dichas circunstancias.

La red de parentesco pasa a ser, por razón de esos fenómenos, más compleja (Berquó, 1998, págs. 411-438). Debido a la frecuencia del divorcio se originan complicados entrelazamientos de parentesco, en virtud de la reconstitución de las familias. La experiencia de ser abuelo(a) se modifica significativamente, por lo que puede aumentar la responsabilidad en relación con los nietos o reducir drásticamente los contactos, como puede acontecer cuando el hijo no tiene la tenencia de sus niños.

La familia actual experimenta como conquista la mayor parte de los cambios que están ocurriendo. Dichos cambios colocan a los géneros y las generaciones en condiciones más igualitarias, en un estilo inédito de co-responsabilidad de cara a las tareas y a las exigencias que la convivencia familiar presenta. Muchas veces, no obstante, estas nuevas circunstancias, asociadas al nuevo contexto sociocultural, contribuyen a volver más débiles las redes de solidaridad familiar, más frágiles los vínculos de pertenencia recíproca entre los diversos miembros de una familia, menos importantes las relaciones de parentesco ahí vivenciadas. “En el comienzo del siglo XXI, hablar de familia implica referirse a una realidad ‘en desorden’” (Sarti, 2004, pág. 194). Por tal razón, Souza afirma: “La opción por la criminalidad es vista como determinada no solo por la pobreza y falencias de los sistemas policial y penal, sino también por la des-estructuración del papel de la familia en la sociedad” (Souza, 2000, pág. 7).

#### IV. Los vínculos familiares

Los vínculos familiares nacen como camino de realización humana, cuando un hombre y una mujer comienzan a experimentar un afecto que hace crecer entre ellos una relación preferencial y recíproca de dedicación y de donación. Este fenómeno, que es percibido como atracción irresistible (Eros), se orienta hacia una creciente intimidad, y lleva a cada uno a percibir a la otra persona como indispensable para encontrar satisfacción. La hipótesis de no poder unirse a esa persona, percibida como la única que corresponde a las más profundas ansias de felicidad, es fuente de gran sufrimiento. En la medida en que la cultura de la banalidad no reduce este ímpetu inicial a una relación ocasional de modestas proporciones y limitados placeres, las dos personas pasan a elaborar un proyecto común de vida. La pareja comienza a compartir todos los aspectos de la existencia, desde lo

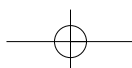


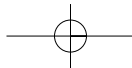
cotidiano más concreto, con sus tareas, límites y responsabilidades, hasta la perspectiva futura del crecimiento conjunto, de cooperación en todas las circunstancias de la vida y de apertura para procrear hijos y educarlos.

La relación de intimidad así iniciada se consolida a través de la creación del vínculo matrimonial, civil y o religioso. En Brasil, de acuerdo con los datos del IBGE, el 71,4 % de las parejas son constituidas de esa manera. El dato estadístico es importante porque en un ambiente caracterizado por muchos y profundos cambios sociales y culturales que dan origen a una pluralidad de formas familiares, lo esencial permanece.

La familia está constituida, entonces, por una dimensión afectiva y comunicativa, y también por una dimensión estructural. La dimensión afectiva y comunicativa se realiza en vistas del momento presente, y queda sujeta a las variaciones propias de las circunstancias, por lo que asume configuraciones diferentes en las diversas etapas del ciclo de la vida familiar. La dimensión estructural se refiere a aspectos que duran en el tiempo, ya sea por fuerza propia, independientemente de la voluntad de las partes, como es el caso de la paternidad y de la maternidad, que identifican relaciones familiares permanentes, que unen una persona con la otra incluso hasta más allá de su aventura terrenal, ya sea por la voluntad de las partes libremente expresada en el momento del matrimonio. La dimensión estructural de la familia no coincide totalmente con su realidad institucional. Esta última, no obstante, da un soporte jurídico a las relaciones familiares, que consolida y reglamenta los vínculos familiares. La des-institucionalización de la familia con el aumento de uniones consensuales no impidió al legislador brasileño reconocer los deberes entre las partes cónyuges y de éstas para con los hijos que las relaciones de intimidad establecen cuando se traspasa el nivel puramente ocasional. Esto significa que el legislador atribuye valor estructural a las uniones de hecho, que vinculan a las personas más allá de la eventual desaparición de los aspectos afectivos y comunicativos.

Actualmente existe un gran debate entre lo que es público y lo que es privado en la familia (Donati, 1992, págs. 36-75; Donati, 1998, págs 27-33, 306-318 y 365-413; Petrini, 2003, págs. 82-85), en el que se verifica una situación paradójica, pues fuertes impulsos a la privatización conviven con una tendencia creciente de atribuir al Estado el control de diversos aspectos de las relaciones familiares como, por ejemplo, cuando se trata de garantizar la escolarización de los niños, impedir el trabajo infantil o proteger al cónyuge (en general a la mujer) de abusos y violencias.





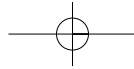
Las relaciones familiares presentan características que, por regla general, diferencian la convivencia familiar de los otros ambientes que normalmente las personas frecuentan, tales como escuelas, lugares de trabajo, espacios de esparcimiento. En efecto, con la expansión de la cultura utilitarista en la sociedad moderna (Gouldner, 1973), los vínculos cotidianos de convivencia pasaron a estar determinados por criterios de utilidad y conveniencia y, poco a poco, todos los ámbitos de la vida social pasaron a ser organizados de manera funcional, de acuerdo con una pluralidad de roles (Parsons, 1974; Morandé, 2005, págs. 13-14). La relación funcional, por su naturaleza, se refiere a aspectos parciales de los sujetos implicados: se limita a sus intereses. La persona desempeña en la sociedad contemporánea una pluralidad de funciones socialmente reconocidas a través de las cuales entra en relación con otras personas, siempre de manera limitada en tanto se circunscribe apenas a la competencia que le atribuye la función que desempeña.

La familia emerge como el lugar más significativo donde la persona entra en juego con la totalidad de su ser. Sentimientos y afectos, valores y creencias, intereses e ideales, preocupaciones y trabajos, éxitos y enfermedades son compartidos, eventualmente discutidos, y acogidos por las personas que, de esa manera, van tejiendo los hilos de una relación de intimidad. El vínculo matrimonial, antes de adquirir la dimensión jurídica, está constituido por aspectos compartidos de la existencia que expresan una extraordinaria densidad humana. Las relaciones de intimidad, que abarcan a las personas implicadas en la totalidad de sus vidas, asumen configuraciones diferentes en las diversas etapas de la existencia de la pareja, por causa del carácter dinámico que poseen. De hecho, las relaciones de intimidad se desarrollan en el tiempo, en el horizonte de su duración y dependen, en lo que hace a su variabilidad, de las circunstancias familiares y sociales, tanto como de un proyecto común de vida que va siendo continuamente reelaborado en función de esas mismas circunstancias. A este respecto, Donati (2006, pág. 4) afirma: "Las dificultades de definición de la familia se deben, en buena parte, a su carácter *supra-funcional*, esto es, al hecho de que la familia no existe para satisfacer una o algunas funciones sociales, sino una gama potencialmente indefinida, en cuanto la familia es una relación social plena, o sea, es un 'fenómeno social total', que –directa o indirectamente, explícita o implícitamente– implica todas las dimensiones de la existencia humana, de las biológicas a las psicológicas, económicas, sociales, jurídicas, políticas, religiosas. Y esto también en sociedades

altamente diferenciadas y funcionalmente especializadas como la nuestra. Por causa de esta su 'supra-funcionalidad', el símbolo de la familia es uno de los más fuertes, estables y relevantes en el transcurso de la vida social, desde el inicio de la historia humana hasta hoy".

Otras características que constituyen la identidad de la familia pueden ser reconocidas en las relaciones familiares. La primera es la dinámica del *don*, que va desde el intercambio de bienes hasta el *don* de sí mismo al otro (entre los cónyuges y de los papás para con los hijos). La dádiva expresa una relación que toma distancia del cálculo, propio del intercambio de equivalentes en el mercado capitalista. Intercambiar dones es el arte de cultivar vínculos (Mauss, 2001; Godbout, 1999; Lanna, 2000; Martins, 2002) según los movimientos de dar, recibir, retribuir. La segunda es la reciprocidad, esto es la orientación de uno para el otro y viceversa, no solo en el plano afectivo y sexual, sino también en todos los aspectos de la existencia. La tercera es la sexualidad y la cuarta es la pro-creatividad, o sea, la disponibilidad para engendrar hijos y educarlos. Donati afirma al respecto: "Esta poli-dimensionalidad se manifiesta en el interior de la familia como una realidad constitutiva, de tal forma que identifica un código simbólico específico, el del amor. Este se manifiesta, justamente, ya sea como *don*, ya sea como reciprocidad, ya sea como procreación, ya sea como manifestación sexual. El amor se convierte así en el medio simbólico general de intercambio entre la familia y la sociedad. Y en este punto, se vuelve paradigma de las relaciones que, por analogía, denominamos 'familiares' en la sociedad" (Donati, 2006, págs. 16-17).

El vínculo familiar conecta a la persona en una red de relaciones existencialmente intensas y significativas para la elaboración de los comportamientos y de las decisiones que toma, de una manera mucho más profunda que la conexión proporcionada por Internet o por el teléfono. La mediación electrónica de la conexión social deja al usuario una total autonomía para gerenciar las relaciones que establece, de modo que puede controlar sus influencias y sus transferencias en el universo individual. Por el contrario, los vínculos familiares entran rápidamente en un territorio de inseguridad, donde la libertad de uno encuentra la libertad del otro, de modo que pueden converger o chocar, resultar en un enriquecimiento o en un desgaste. La mayoría de las personas prefieren todavía una relación familiar, a pesar del grado de riesgo que presenta, por ofrecer oportunidades de realización humana impensables en las mediaciones electrónicas.



Todos los procesos que configuran los vínculos familiares no se desarrollan de manera lineal y progresivamente, de una etapa inicial hasta la plena madurez; antes que todo, recorren un itinerario venturoso debido a una multiplicidad de factores que intervienen. En las relaciones familiares, la libertad de las personas implicadas emerge en cada momento como uno de los factores determinantes, en la medida en que perdieron valor los patrones tradicionales de comportamiento. Deben ser continuamente reconquistadas las razones que afirman las relaciones familiares como deseadas y positivas para las personas en ellas involucradas, a través del proceso del diálogo y de la negociación. Más allá de esto, el vínculo familiar representa apenas un polo de la personalidad adulta: el polo caracterizado por la exigencia de integración, que busca compartir la vida con otros y que aspira a construir relaciones de intimidad para encontrar en ella complementación y realización humana. Pero otro polo presente en la persona exige atención y está en disputa con el polo de la integración: el de la autoafirmación, especialmente fortalecido en la sociedad moderna por la cultura del individualismo (Lipovetsky, 1989; 2002; 2004a; 2004b). Según este último, los otros son considerados como límites y obstáculos a ser vencidos y los vínculos son percibidos como amarras que mortifican las aspiraciones individuales: “Es verdad que la familia se encuentra nuevamente en un pedestal, pero al mismo tiempo, nunca hubo tantos divorcios, tantas uniones libres, tantos hijos fuera del matrimonio. En resumen, cada uno se impone como un actor libre de las antiguas imposiciones colectivas. El nuevo soplo ideológico de la familia no significa de forma alguna una rehabilitación de los deberes familiares, o sea, sumisión del individuo a los deberes en relación con la colectividad representada por la familia, y sí, el ascenso de una familia psicologizada, *à la carte*, emocional, regida según el principio de la autonomía individualista” (Lipovetsky, 2004a, pág. 28).

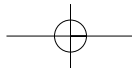
A la acentuada tendencia individualista se asocia otra tendencia, que busca mercantilizar todo intercambio, de modo tal que “se reducen (...) los espacios de la gratitud, todo calculado en función de la conveniencia y de la utilidad” (Petrini, 2005, págs. 39-40). De esta forma, la polaridad arriba descrita atraviesa las relaciones y las vuelve más frágiles. Resumiendo, las relaciones significativas, comprendidas como vínculos recíprocos de pertenencia, constituyen un polo de atracción en la convivencia familiar, al punto de poder decirse que la familia se constituye exactamente por causa y en vista de relaciones que tengan esa particularidad. No obstante, otro polo está constituido por el ideal de autonomía, presentado por el ambiente cultural como un valor indispensable para

la realización individual. La relación entre estos polos provoca tensiones y conflictos, que en el pasado eran resueltos muchas veces con actitudes autoritarias o con la apelación a los derechos y deberes institucionalmente definidos. Actualmente, el punto de intersección entre estos polos se encuentra en estado fluido y, en gran medida, es definido por decisión subjetiva. Uno de los mayores desafíos de la familia contemporánea consiste exactamente en establecer la ecuación entre los impulsos individualistas, que muchas veces son comprendidos como derechos, y las exigencias de cohesión social (Donati, 2003).

Este cuadro de cambios fue ampliamente investigado por diversos estudiosos. Manuel Castells (2003) examina las raíces profundas y los cambios recientes provocados incluso en la realidad familiar por los modernos movimientos de defensa de la identidad. Una tarea semejante es asumida por Zygmunt Bauman, cuando estudia las consecuencias de la modernidad (1999) y las relaciones amorosas que, en su opinión, se volvieron “líquidas” (2004). Anthony Giddens (1993) dedicó un libro para analizar “la transformación de la intimidad”; en gran parte de su obra busca comprender los reflejos en la esfera personal de la existencia de los cambios que ocurren en la modernidad (1991; 2000; 2002). Una contribución interesante es la de Lipovetsky, en el sentido de analizar el individualismo en lo cotidiano (1989) y la influencia de las modas en la convivencia contemporánea (2002; 2004a; 2004b). En Brasil también fueron desarrollados numerosos estudios que profundizan aspectos de esos cambios en curso. Diversos autores brasileños ya fueron mencionados; cabe resaltar los trabajos de Cynthia Sarti (1994; 2004), de Cláudia Fonseca (2002), de Maria do Carmo Brant de Carvalho (2002), de Terezinha Feres Carneiro (1999; 2003), de Bernardo Jablonski (1999) y de Kaloustian (1998). A pesar de las diferencias, a veces significativas, de estos estudios, todos testimonian los cambios que ocurren en las relaciones familiares y vuelven vulnerables los vínculos de pertenencia.

## V. Políticas sociales dirigidas a la familia

Durante un largo tiempo, desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años 80, la familia quedó fuera de foco y prevaleció la idea de que ella constituía más un problema en la organización de la sociedad moderna que



una fuerza positiva con la cual se podía contar para alcanzar las metas de progreso o de desarrollo delineadas por los diversos gobiernos que se sucedieron en el período (Petrini, 2003, págs. 57-59). En Brasil, las políticas públicas estaban dirigidas al individuo, entendido como ciudadano portador de derechos. Entre los años 60 y 70 comenzó a notarse cierta atención hacia la mujer, con la propagación de clubes de madres en los centros urbanos, alimentados y orientados por las administraciones municipales. Su finalidad era ayudar a la mujer urbanizada a adaptarse al nuevo contexto, ofreciéndole algún espacio de integración social, capacitación para administrar el hogar y disminuir los gastos familiares con sus trabajos manuales. Este fue el primer paso “para su ingreso en el mercado de trabajo” (Carvalho, 2003, pág. 268).

En los años 70, el movimiento feminista tuvo una gran influencia en el fortalecimiento de la mujer. En los años 80 hubo un gran crecimiento de movimientos de lucha urbana, que actuaron en los suburbios de las grandes ciudades reivindicando mejorías en los barrios en relación con la salud, la educación y otros beneficios propios de la infraestructura urbana (Singer - Brant, 1980). Estos movimientos sociales eran formados y liderados, en su gran mayoría, por mujeres que fueron emergiendo de sus tareas domésticas para alcanzar una mirada sobre la ciudad. Con el fin del régimen militar y la nueva Constitución, la atención hacia la familia comenzó a crecer y tuvo como foco a los niños en un comienzo, contemplados en el Estatuto de los Niños y del Adolescente. El Estado de bienestar social que se imaginaba en gestación en las décadas pasadas aparece cada vez más como un sueño destinado a no realizarse.

Las políticas sociales en favor de la familia nacen del reconocimiento de necesidades que el mercado no puede satisfacer. “El individuo es incapaz de satisfacer sus necesidades a través de la compra y de la venta de bienes y servicios en el mercado” (Souza, 2000, pág. 2), o porque vive en condiciones de pobreza o porque necesita de bienes que el mercado no es capaz de producir y de ofrecer. “Los individuos que viven en sociedad necesitan consumir, más allá de bienes y mercaderías, servicios que no pueden ser obtenidos por la vía del mercado” (Carvalho, 2003, pág. 268).

La familia puede ofrecer algunos bienes que dependen de los vínculos que se establecen entre sus miembros en razón de la naturaleza específica de sus relaciones. Son ellos los bienes relacionales: la paternidad, la maternidad, la filiación, van más allá del afecto, del apoyo mutuo y de la protección, y

constituyen bienes que solamente la familia puede proporcionar. Por otro lado, resulta evidente que “algunas de las nuevas formas de organización familiar poseen menor capacidad de actuar en las lagunas del Estado y componen los grupos de la sociedad más vulnerables a la pobreza” (Souza, 2000, pág. 5).

En la mayoría de los casos se trata, en realidad, no propiamente de atención a la familia y sí de preocupaciones de la administración pública por otros problemas. Una escolarización adecuada de las nuevas generaciones puede ser más fácilmente alcanzable con la participación de las familias. De la misma manera, la atención a la salud de la población de carácter preventivo elige a la familia como una aliada preferencial. La preocupación por la seguridad de la sociedad, cada vez más amenazada por la violencia, puede encontrar en la familia un apoyo, especialmente en los grandes centros urbanos, con probable eficacia para prevenir la entrada de los adolescentes en el mundo del delito. Lo que se observa, por lo tanto, es que “más que políticas familiares explícitas, existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas y proyectos en materia de salud, educación, combate contra la pobreza y erradicación de la violencia” (Arraigada, 2001, pág. 6). La administración pública prevé otros objetivos cuando elige a la familia como aliada de sus acciones, lo que constituye una realidad interesante pero todavía no se trata de políticas familiares. La misma autora, investigadora del CEPAL, observa que “las políticas dirigidas a la familia todavía carecen de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente” (Arraigada, 2001, pág. 6).

En Brasil, diversas políticas sociales corresponden a ese análisis. La administración pública de nivel federal elaboró una gran cantidad de programas de asistencia que involucran a la familia,\* cuyo foco es, no

\* Fome Zero (Hambre Cero); Bolsa familia; Agricultura familiar; Programa de Erradicación de Trabajo Infantil (PETI); Vale para Gas, Bolsa Escuela, Protección Social Básica a la Infancia, Adolescencia y Juventud; Protección Social Básica a las Personas Ancianas; Protección Social Básica a la Persona Portadora de Deficiencia; Programa de Lucha al Abuso y a la Explotación Sexual; Programa de Salud de la Familia, Programa de Atención Integral a la Familia, entre otros, constituye, un conjunto de iniciativas a las cuales se deben agregar los programas de nivel estatal y municipal.

obstante, otro. Más allá de esto, una pluralidad de iniciativas es dirigida a la familia, sin que se note una coordinación y una integración entre los diversos programas propuestos. Como se trata de programas no coordinados entre sí, es más improbable su convergencia para generar un proyecto de vida en las familias atendidas. La mayor parte de las acciones que facilitan la supervivencia constituyen iniciativas urgentes en una coyuntura socioeconómica caracterizada por elevadas tasas de desempleo y condiciones severas de pobreza. Además, la inversión dirigida a estos programas difícilmente pueda corresponder a la dinámica del desarrollo auto-sustentable. En el fondo, la familia no es suficientemente comprendida y, a pesar de ser pensada como aliada para la implementación de esos programas, no es considerada en la trama de las relaciones que la constituyen para identificar en esas relaciones dificultades y problemas y para ofrecer soluciones y respuestas. Descuidos, abusos, violencias, evasión escolar, trabajo infantil y mendicidad, que pueden ser encontrados en el espacio de la convivencia familiar, no se resuelven con la oferta de algunos auxilios financieros. Es necesario elaborar un programa que planee la presencia de técnicos y de voluntarios que al entrar en la convivencia cotidiana de las familias puedan mejorar las relaciones familiares y fortalecer la red que ellas constituyen (Guimarães - Almeida, 2003, págs. 127-135).

Constituye una excepción a esa dinámica el Programa de Salud de la Familia y el Programa de Atención Integral a la Familia. De este último fue lanzada una versión preliminar en agosto de 2004, que todavía exige tiempo para verificar la capacidad de imponerse en la realidad, para realizar un tipo de política social coordinada y orgánica a partir de la familia y volcada hacia su fortalecimiento (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2004).

## **VI. ¿Políticas públicas, políticas sociales dirigidas a la familia o políticas familiares?**

La expresión “políticas públicas” indica las acciones y las intervenciones planeadas por órganos de la administración pública, es decir, por aparatos burocráticos, en beneficio de aquellos que el Estado reconoce como sujetos de derechos de ciudadanía. Tales acciones, en general, son ejecutadas por órganos de gobierno en los diferentes niveles: federal, estatal y municipal.

Otras instituciones pueden ser invitadas a participar como aliadas de estas acciones.

Cuando se usa la expresión “políticas sociales” se hace referencia a orientaciones, medidas y decisiones que un sistema social (no necesariamente estatal) adopta en materia de bienestar para aquellos que a él pertenecen, ya sean individuos, familias o asociaciones. Las políticas sociales dirigidas a la familia hacen pensar en una pluralidad de sujetos que libremente coordinan sus acciones, de manera de converger en una finalidad común, la de promover el bienestar de la familia en algún aspecto decidido en conjunto como relevante.

La expresión “políticas familiares” es más usada en los ambientes académicos y políticos de Europa. Basta aquí recordar dos libros dedicados a las políticas familiares, con la observación de que, en la bibliografía que ellos traen, son referidos diversos textos que usan la misma expresión ya en el título (Campanini, 1999: *Le politiche familiari oggi*; Donati, 2003: *Sociologia delle politiche familiari*).

Considerando la gran cantidad de políticas públicas y de políticas sociales dirigidas a los más diversos segmentos de la población y a los más diferentes problemas sociales, resulta de gran utilidad separar las características propias de las políticas dirigidas a la familia para definir el objeto de estudio de manera más precisa.

Cuando se habla de políticas familiares se hace una distinción de otras políticas sociales que, a pesar de que eligen a la familia como aliada de sus propuestas, no poseen las características propias de las políticas familiares. En este sentido, se distinguen las políticas familiares de las políticas de lucha contra la pobreza o de erradicación de la violencia, entre otras. No se cuestionan las políticas sociales de lucha contra la pobreza, ni tampoco el hecho de que eligen a la familia como una aliada preferencial. Se trata de definir mejor lo que caracteriza la política familiar y la distingue de otras políticas sociales.

Un criterio sintético para delinear una política social como “familiar” no es tanto el objeto de su atención, la familia, sino el hecho de estar orientada a sustentar las relaciones familiares, fortaleciéndolas y convirtiendo a las familias en capaces de actuar con mayor responsabilidad delante de las propias circunstancias de vida.

## VII. Delimitando el campo de las políticas familiares

La tentativa de definir el concepto de familia implica una vasta discusión, no solamente en la perspectiva del trabajo intelectual, sino también en el horizonte de las políticas sociales. Lo que parece necesario es dejar a un lado cualquier tipo de modelo familiar y asumir como núcleo del concepto una característica que puede ser encontrada de alguna manera en cualquier tipo de familia, en las diferentes formas que van asumiendo actualmente en la sociedad brasileña: la cooperación entre los sexos y entre las generaciones. Exactamente estos aspectos están siendo puestos en cuestión por la vulnerabilidad de los vínculos familiares y por la cultura del individualismo desarrollado en la sociedad contemporánea.

Cuando se trata de la familia de bajos ingresos es de mayor utilidad, a fin de comprender su realidad y de realizar algún tipo de política social que la fortalezca, ampliar el concepto de familia a la red de relaciones que la constituye como grupo social con cierto grado de solidaridad entre sus miembros (Sarti, 2004, págs. 201-202). En una perspectiva semejante se mueve el economista del IPEA, Souza, que relata el caso de estudios jurídicos o antropológicos que “entienden a las familias como grupos de parientes que se relacionan con cierta intensidad y regularidad y, por lo tanto, no están limitados por las fronteras del domicilio” (Souza, 2002, pág. 2). Rastrear la red de relaciones significa comprender y activar la comunidad local donde la familia considerada tiene su domicilio y probablemente se sitúa la mayor parte de las relaciones de solidaridad con las cuales puede contar, valorando los talentos y los recursos locales (Neumann - Neumann, 2004).

El estudio de Pierpaolo Donati sobre las políticas familiares (Donati, 2003) muestra una contribución en la definición de conceptos y de criterios de gran utilidad operativa para el estudio de las políticas sociales dirigidas a la familia. El criterio de la delimitación de las políticas familiares depende del modo según el cual los diferentes temas de la vida social son considerados en función de las relaciones que viven sus miembros. La orientación de la acción es lo que define una política social como familiar (Donati, 2003, págs. 18-19). Una política es familiar si la decisión política que implica es tomada en función de la familia y no de otros objetivos, a pesar de ser nobles y socialmente útiles. Una política familiar reconoce la subjetividad social de la familia y la considera como titular de derechos y de

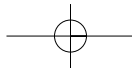
deberes en tanto familia. Esto implica el reconocimiento de los bienes relacionales como propios de la familia, merecedores de protección. Estos bienes relacionales forman parte del capital humano (Vittadini, 2004) con el cual debe contar cualquier política para ir al encuentro de las familias en situación de desventaja social. En este sentido, las políticas familiares necesitan interactuar con la familia, entendida como sujeto activo, libre y responsable, y no como mero destinatario pasivo del programa de intervención. Las políticas familiares no cuidan sólo de la familia “en crisis”; se extienden también a las relaciones familiares y a las redes que ellas constituyen para responder a sus necesidades, para fortalecer su capacidad de acción positiva.

Las políticas familiares indican un campo de actuación transversal para cualquier sistema de acción pública, privada o mixta. Pueden interesar no sólo a la institución de la administración pública, sino también a los diferentes sujetos sociales, públicos y privados, que desenvuelven intereses en relación con la familia. Constituyen un campo de actuación con una pluralidad de actores: el Estado, el mercado, las asociaciones y el sistema de las familias.

Cuando la administración pública implementa políticas familiares no se mueve en el horizonte del Estado asistencial y sí en el del Estado subsidiario, que considera las familias como actores responsables en el plano público. Que el Estado sea subsidiario significa que tiene el deber de intervenir para fortalecer la familia (especialmente en sus relaciones), pero que simultáneamente tiene el deber de valorizar y promover la familia en sí misma para que sea protagonista de su vida, no sustituyéndola nunca en sus tareas y responsabilidades (Donati, 2004, pág. 21). El principio de la subsidiariedad, de antigua formulación, aparece cada vez más en la definición de políticas sociales, por su capacidad de trazar un itinerario para la acción pública. Evita el *laissez faire* del neoliberalismo, que se desinteresa de los problemas sociales más agudos y pasa a lo largo del estatalismo, que siempre corre el peligro de tomar bajo su mando y definir lo que cabe a los organismos intermediarios (Nogueira, 2003).

## VIII. Consideraciones finales

La familia nace para dar continuidad y estabilidad a relaciones de pertenencia, inicialmente entre un hombre y una mujer, para luego extenderse esa relación a eventuales hijos e incorporar otras relaciones de parentesco más



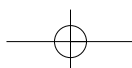
amplias. Los vínculos así constituidos realizan lo *proprium* de la familia. Pero esa misma familia, que se forma para dar más espacio a vínculos experimentados como positivos, cultiva el ideal de la autonomía y, en determinado momento, considera esos vínculos como opresivos y mortificantes, por lo que cada uno busca reconquistar la libertad un día donada.

Hay un modo de estudiar la familia que la identifica con las funciones sociales que ella desempeña. Desde esta perspectiva, se atribuye la debilidad de la familia contemporánea al hecho de haber sido desalojada de sus funciones por la entrada del Estado y de otras agencias (públicas o privadas) que asumen para sí tareas antes ejecutadas por ella. Por ello, en efecto, partiendo de ese enfoque, no solamente la socialización y la educación de las nuevas generaciones y el cuidado para con los ancianos están delegados, sino que también la tarea reproductiva puede ser asumida por laboratorios especializados. De esta manera, se acaba perdiendo de vista a la familia que se pretende investigar, pues inexorablemente desaparece del horizonte cuando es reducida a la suma de las funciones que le son atribuidas.

Hay otro enfoque, más propiamente antropológico, que considera la familia como lugar de experiencia humana única e insustituible, donde las relaciones adquieren un significado de totalidad y, por lo tanto, son suprafuncionales. En ellas pueden ser encontrados bienes que el mercado no es capaz de producir ni vender: los bienes relacionales, tales como la reciprocidad y la gratuidad, la acogida incondicional, la totalidad de la atención.

La cooperación entre los sexos y entre las generaciones constituye el terreno donde se juega el nivel más o menos civilizado de la sociedad, la posibilidad de una efectiva paz social. Los bienes y los males de una familia se concentran principalmente en las relaciones. Las políticas familiares tienen en ella el campo preferencial de actuación con la cooperación de instituciones públicas y privadas, de asociaciones y de voluntarios, que deberán ser oportunamente coordinados.

La construcción del vínculo convive cotidianamente con reivindicaciones de espacios de autonomía, sea a través de un conflicto abierto, como cuando un adolescente o un cónyuge claman por más libertad, sea de manera velada, como cuando un miembro de la familia se concede el derecho de una autonomía no considerada legítima. La cultura contemporánea, no obstante, presiona de diversas maneras para ampliar el abanico de libertades socialmente aprobadas, que reducen la fuerza del vínculo. Las relaciones familiares pierden la certeza de patrones consolidados y se vuelven



fluctuantes. La vulnerabilidad de las relaciones familiares nace en el punto de intersección entre la esfera privada, donde entran en juego las libertades subjetivas de los miembros de la familia y la esfera pública, donde diversas agencias vehiculizan nuevos valores y modelos de comportamiento familiar.

La sociedad moderna, que legitima el poder del Estado para que promueva el bienestar de la sociedad, paradójicamente produce, al mismo tiempo, estilos de vida que hacen crecer el malestar (Donati, 2003, págs. 42-43). Este parece ser el precio de una mayor libertad individual.

Conocer la familia, el dinamismo de sus relaciones, los vectores que construyen/desconstruyen los vínculos que la constituyen, amplía la libertad de las personas, que pueden tomar decisiones a partir de una comprensión más adecuada de todos los factores que están en juego.

### Referencias bibliográficas

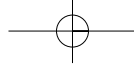
- ARRAIGADA, I. (2001). *Familias latinoamericanas: diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC 57, dic.
- BAUMAN, Z. (2004). *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- BERQUÓ, E. (1998). "Arranjos familiares no Brasil: uma visão demográfica", en Schwarcz, L. M. (org.). *História da vida privada no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, v. 4.
- CAMPANINI, G. (1999). *Le politiche familiari oggi*, Milán, San Paolo.
- CARVALHO, M. C. B. de (2002). *Família contemporânea em debate* (org.), São Paulo, Cortez.
- (2003). "Familias e políticas públicas", en Acosta, Ana Rojas - Vitale, Maria Amélia Faller (org.) *Família: rede, laços e políticas públicas*, São Paulo, IEE/PUC-SP.
- CASTEL, R. (2005). *Lês Métamorphoses de la question social. Une chronique du salariat*, París, Gallimard.
- CASTELLS, M. (2003). *Il potere delle identità*, Milán, Università Bocconi Editore.
- COOPER, D. (1994). *A morte da família*, São Paulo, Martins Fontes.
- DONATI, P. (1992). *La famiglia come relazione sociale*, Milán, Franco Angeli Ed.
- (1998). *Manuale di Sociologia della Famiglia*, Bari, Laterza.
- (2003). *Sociologia delle politiche familiari*, Roma, Carocci.

- (2006). *L'approccio relazionale alla famiglia*, Bologna (prelo).
- FÉRES-CARNEIRO, T. (org.) (1999). *Casal e família: entre a tradição e a transformação*, Rio de Janeiro, NAU.
- (org.) (2003). *Família e casal: arranjos e demandas contemporâneas*, Rio de Janeiro, PUC/Loyola.
- FONSECA, A. M. M. (2001). *Família e política de renda mínima*, São Paulo, Cortez.
- FONSECA, C. (2002). "A vingança de Caputu: DNA, escolha e destino na família brasileira contemporânea", em Bruschini, C. - Umbehaum, S. (org.). *Gênero, democracia e sociedade*, São Paulo, Editora 34, Fundação Carlos Chagas.
- GIDDENS, A. (1991). *As conseqüências da modernidade*, São Paulo, Unesp.
- (1993). *A transformação da intimidade: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas*, São Paulo, UNESP.
- (2000). *Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós*, Rio de Janeiro, Record.
- GOLDANI, A. M. (1994). "As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas", em *Caderno de Pesquisa*, Nº 91, São Paulo. 7-22, nov.
- GOULDNER, A. (1973). *La crisis de la sociología occidental*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- GUIMARÃES, R. F. - Almeida, S. C. G. (2003). "Reflexões sobre o trabalho social com famílias", em Acosta, A. R. - Vitale, M. A. F. (orgs.). *Família: rede, laços e políticas públicas*, São Paulo, IEE/PUC-SP.
- IBGE (2000). *Censo 2000*, Brasília, IBGE.
- JABLONSKI, B. (1999). "Identidade masculina e o exercício da paternidade: de onde viemos e para onde vamos", em Féres-Carneiro, T. (org.). *Casal e família: entre a tradição e transformação*, Rio de Janeiro, NAU.
- KALOUSTIAN, S. M. (1998). *Família brasileira, a base de tudo*, São Paulo, Cortez; Brasília, UNICEF, 3ra. ed.
- LANNA, M. (2000). "Notas sobre Marcel Mauss e o ensaio sobre a dádiva", em *Rev. Sociologia e Política*, 14, jun.
- LIPOVETSKY, G., (1989). *A era do vazio: ensaio sobre o individualismo contemporâneo*, Lisboa, Relógio D'Água.
- (2002). *O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades moderna*, São Paulo, Companhia das Letras.
- (2004a). *Metamorfose da cultura liberal: ética, mídia, empresa*, Porto Alegre, Sulina.
- (2004b). *Os tempos hipermodernos*. São Paulo, Barcarolla.
- MARTIN, P. H. (org.). (2002). *A dádiva entre os modernos. Discussão sobre o fundamento e as regras do social*, Petrópolis, Vozes.

- MAUSS, M. (2001). *Ensaio sobre a dádiva*, Lisboa, Edições 70.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (2004). *Programa de atenção integral à família – PAIF*, Brasília (versión preliminar).
- NEUMANN, L. T. V. - Neumann, R. A. (2004). *Desenvolvimento comunitário baseado em talentos e recursos locais – ABCD*, São Paulo, Global/IDIS
- NOGUEIRA, R. P. (2003). *Saúde da Família, Direitos Sociais e Subsidiariedade*, Rio de Janeiro, IPEA (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 7).
- PARSONS, T. (1974). *O sistema das sociedades modernas*, São Paulo, Pioneira.
- PETRINI, J. C. (2003). *Pós-modernidade e família*, Bauru, Edusc.
- (2005). “Mudanças sociais e familiares na atualidade: reflexões à luz da história social e da sociologia”, *Memorandum*, 8.
- SARTI, A. C. (2004). “Algumas questões sobre família e políticas sociais”, en Jacque, C. - Costa, L. (org.). *Família em mudança*, São Paulo, Companhia Ilimitada.
- SCOLA, A. (1999). “Il Disegno di Dio sulla persona, sul matrimonio e sulla famiglia”, en *Anthropotes*, v. 15, N° 2.
- SINGER, P. - Brant, V. C. (org) (1980). *São Paulo: O Povo em Movimento*, Petrópolis, Vozes.
- SOUZA, M. M. C. de (2000). *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*, Rio de Janeiro, IPEA (Textos para a discussão N° 699).
- (2002). *Mudanças nas famílias brasileiras: a composição dos arranjos domiciliares entre 1978 e 1998*, Brasília, IPEA (Textos para discussão N° 886).
- SZTOMPKA, P. (1998). *A sociologia da mudança social*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- VITTADINI, G. (org.) (2004). *Capitale umano. La ricchezza dell'Europa*, Milán, Guerrini e Associati.

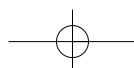
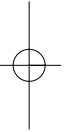
## RESUMEN

El presente artículo aborda los cambios sociales y sus repercusiones en las relaciones familiares. Se brinda especial atención al contexto económico, las biotecnologías y las transformaciones socioculturales en la constitución de los vínculos familiares. De esta manera, se elucida la actual demanda de políticas públicas necesarias para



responder a situaciones de vulnerabilidad y de riesgo. Las nuevas condiciones de existencia de la familia, juntamente con una cambiante conciencia de ciudadanía, preparan el terreno en el cual surgen las políticas sociales. A partir de estudios y de experiencias disponibles, se busca delinear el campo específico de esas políticas dirigidas a la familia identificando criterios y métodos que puedan proporcionar una mayor eficacia.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006



# **La familia: aspiraciones, realidad y desafíos**

Carlos A. Escobar Armas\*

El presente artículo pretende reflexionar y servir para el análisis desde un pensamiento humanista cristiano con una perspectiva y una visión ética de la familia y los desafíos que enfrenta. Espera ser el principio de un debate que supere y rompa con las estructuras que la condicionan.

## **I. La familia como sociedad natural**

La familia es el lugar o espacio social de la cultura, de la transmisión de valores, de las costumbres, de la memoria colectiva, del sentido de pertenencia. Es, en síntesis, la escuela vivencial del más rico humanismo. En ella coinciden distintas generaciones que pueden armonizar y

\* Agradezco a Luisa Martínez.

### **CARLOS A. ESCOBAR ARMAS**

Abogado y notario (Univ. de San Carlos de Guatemala). Diputado del Congreso de la República (1958-1961) y primer vicepresidente del Congreso de la República (1960-1961). Embajador de Guatemala ante la Santa Sede, Orden de Malta y la República Federal Socialista de Yugoslavia (1986-1991). Catedrático universitario y director del Instituto de Ciencias Políticas de la URL, hoy convertido en Facultad. Decano de la Facultad de Teología y asesor de tesis en las facultades de Ciencias Políticas y Ciencias Jurídicas de la URL. Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (1999-2004). Actualmente es asesor de la Junta Directiva y consultor del Dpto. de Investigaciones Sociopolíticas de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

vivir los derechos de las personas dentro de un contexto de exigencias de la vida social.

“La familia constituye un valor intrínseco y no solamente instrumental. Independientemente del ámbito o contexto histórico en que se desarrolla la familia, ésta tiene un valor en sí” (Mena, 1992).

El bienestar de la persona y de la sociedad humana está estrechamente ligado a la prosperidad de la comunidad conyugal y familiar (*Gaudium et Spes*).

En otro orden de ideas, siempre considerando a la familia como la célula básica de la sociedad, el poder civil tiene la obligación de reconocer su naturaleza y protegerla, ayudarla, asegurar la moralidad pública y favorecer la prosperidad y el desarrollo doméstico intergeneracional.

Es por ello que en las políticas públicas la familia ha de ser la unidad privilegiada, porque es unidad y a la vez red social primaria de atención con prevención. Así lo establecen muchas veces las normas constitucionales de los países latinoamericanos, entre ellos la misma Constitución de Cuba (Cap. III), aun adoleciendo de una decidida política pública al respecto.

## **II. La familia como espacio común para el desarrollo de una auténtica comunidad de personas**

El desarrollo humano está vinculado a las relaciones de comunicación de la persona con otras. Esto implica que se requiere un espacio común que a la vez conforme una comunidad.

En la comunidad familiar es donde se satisfacen primariamente las necesidades psico-sociales y las psico-espirituales. Es por estas razones que la familia ha existido y sigue existiendo, porque conforma un verdadero sistema como sociedad intermedia que cumple importantes funciones para la persona y para la sociedad.

En la familia hay personas que son responsables de hacer, a la vez, personas. Basta con citar que la familia es responsable de la concepción, del inicio de la vida y del cuidado físico, intelectual y especialmente del cuidado de la formación moral de sus miembros, lo que culmina con ser una auténtica comunidad de personas.

Así lo comprendió la Asamblea del CELAM en Medellín, cuyas reflexiones aún tienen vigencia porque la familia en América Latina tiene todavía una importancia muy grande a pesar de que carece del influjo global de otros tiempos, ya que enfrenta un conjunto de realidades sociales con funciones y repercusiones crecientes en las personas y en la sociedad.

### **III. La solidez del medio familiar: determinante de la calidad de la convivencia social**

La familia es el nosotros de la humanidad en un círculo fecundo de esposo-esposa, padre-madre, hijos y hermanos. A pesar del proceso de socialización que resta a la familia algunos aspectos de su importancia social, han quedado intactos sus valores esenciales y su condición básica para la sociedad.

Es en una familia sólidamente constituida sobre la base del matrimonio estable donde se forjan caracteres que son determinantes de una sociedad democrática, respetuosa, tolerante y solidaria. Esto ha sido reconocido por la comunidad de naciones latinoamericanas. De allí que las constituciones políticas atribuyen al Estado el deber de proteger a la familia como célula básica necesaria para construir una sociedad en la cual la fraternidad, el clima de confianza, una autoridad y jerarquías racionales produzcan ciudadanos con robustas personalidades.

El problema es que el Estado, a pesar del deber que tiene, no dicta políticas públicas coherentes con las normas constitucionales y las familias o sus integrantes no las exigen, y sólo se han ocupado principalmente de lo fisiológico (del trabajo, de la salud, de la vivienda) pero no de la política integral familiar que oriente lo cotidiano en el desarrollo de un discernimiento responsable de los sentimientos de felicidad e infelicidad personal como núcleo de la vida de la persona. La familia es responsable de hacer personas.

La exhortación apostólica *Familiaris Consortio* (Juan Pablo II) presenta a la familia cristiana como un espacio común con una misión de constituir una comunidad de vida y de amor, y le asigna los siguientes cometidos principales:

1. La familia vive, crece y se perfecciona como comunidad de personas formada en el amor. Esta comunidad se forma en un primer nivel

con los cónyuges que comparten todo su proyecto de vida, lo que son y lo que tienen; es una donación mutua. El amor hace presente la igual dignidad y responsabilidad del hombre y la mujer. En un segundo nivel, traslada ese amor a los hijos como padres y esposos haciendo posible una comunidad auténtica de personas con derechos y deberes.

2. La naturaleza y vocación de la familia permite que no se encierre en sí misma, sino que se abra a otras familias y a la sociedad para cumplir así con su función y responsabilidades sociales aportando su misma experiencia de comunión y participación.

La familia cristiana tiene ante sí la responsabilidad de ofrecer el testimonio de una entrega generosa y a la vez desinteresada a los problemas y soluciones sociales cooperando al establecimiento de un orden nacional e internacional, siendo solidaria para afrontar los problemas de la pobreza, la injusticia, la falta de libertad y en la construcción de la paz nacional e internacional.

Es de esta manera como la familia coopera y participa en el desarrollo humano integral de la sociedad. Así lo reconoció el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala (comunicado de prensa, 13 mayo 2005) al decir que la familia “es reconocida universalmente como la unidad básica de la sociedad que da el apoyo esencial, emocional y material para el crecimiento y bienestar de sus miembros. Además, las familias son las promotoras del desarrollo económico y social”.

#### **IV. La familia, la paternidad y la maternidad responsables**

A lo largo del tratamiento de los subtemas anteriores se ha señalado la importancia de la familia para la formación de sus miembros en la dignidad, la seguridad y el bienestar para alcanzar una vida social plenamente solidaria entre otras virtudes.

En consecuencia, la familia, para llevar adelante sus responsabilidades sociales y cumplir con ellas, debe reafirmarse como una comunidad de amor y de solidaridad insustituible para la enseñanza, educación y transmisión de valores culturales, éticos, sociales, espirituales y religiosos. Nadie da lo que

no tiene y, en consecuencia, la paternidad y la maternidad responsables van más allá de lo que puede ser una cuestión demográfica. América Latina es un continente con un promedio alto de población joven que requiere de formación sólida y constructiva. Esto lo consigue por medio del ejemplo y la educación dados en la familia. La familia, por medio de la paternidad y maternidad responsables, contribuye de una manera eminente al bien social, sinónimo de bien común. Este tipo de responsabilidad es de un espectro mayor que la simple cuestión demográfica. La solución a cuestiones relativas al crecimiento demográfico en América Latina debe buscarse en la promoción de una mayor justicia y auténtica solidaridad para dar a la vida mayor dignidad, comenzando por las condiciones económicas, sociales y culturales. Los derechos de quienes aún no han nacido y de los ya nacidos deben garantizarse para una mejor condición de existencia, y para ello es insustituible la educación familiar, la estabilidad de la familia fundada en un matrimonio consistente donde se complementan las dos figuras originales, paterna y materna, y las derivadas, constituidas por los hijos y demás miembros de la comunidad familiar.

La paternidad y maternidad responsables permiten que la familia contribuya de manera integral al bien social haciendo que desde la constitución de la familia en el matrimonio, y durante todo el tiempo de vida de los padres a través de formas particulares de actuar, se obtenga una participación de todos en la prolongación de la obra creadora de Dios. La paternidad y la maternidad responsables asumen y trasladan principios y valores a sus hijos, lo que da por resultado que la célula básica de la sociedad no permanezca indiferente en la labor de desarrollo integral de sus miembros, tanto a nivel de la sociedad local, nacional o internacional.

La paternidad y maternidad responsables van más allá de la procreación misma, lo cual contribuye a la vida humana en la unidad de sus dimensiones, tanto físicas como espirituales y religiosas, todas esenciales para el desarrollo de los propios miembros de la familia, de otras familias y de la sociedad como conjunto de familias.

La familia cumple, conforme a lo anterior, con su misión educativa porque es la primera escuela de virtudes sociales, por lo que los padres tienen el derecho y el deber educativo para producir en sus descendientes el auténtico sentido de la autoridad con libertad, creíble, coherente, sabia y siempre orientada al bien integral de la persona y de la sociedad.

La familia, además, como comunidad, a través de los padres y madres, elegirá los instrumentos formativos de acuerdo con sus propias convicciones y deberá exigir que las autoridades garanticen este derecho y aseguren las condiciones concretas que permitan su ejercicio. Es en este contexto en el cual ha de situarse la colaboración entre familia e institución educativa, para conformar una comunidad en unión de maestros o maestras.

## **V. La familia educadora de la persona, de sus derechos y obligaciones**

En este subtema dentro de la frontera común de matrimonio, paternidad y maternidad responsables, conviene considerar de modo realista y crítico a la familia como formadora de la persona, inmersa como está en las condiciones nuevas de la sociedad actual. La familia cristiana no convive únicamente con familias cristianas. Hoy la sociedad es pluralista, ya que en ella conviven familias no cristianas, grupos indiferentes o incluso grupos antirreligiosos o no religiosos.

Esta situación obliga a la familia de hoy a salir de actitudes pasivas, impersonales, lo que por otra parte la obliga a nuevas estructuraciones y configuraciones.

Se puede decir que es ante tal realidad que la de hoy ha de ser más dinámica, más abierta; en una palabra, más democrática.

Los hijos y las nuevas generaciones tienen que insertarse en la sociedad de nuestro continente, con “sus luces y sombras”, por lo que los padres tienen que prepararlos y educarlos tanto teórica como prácticamente para que adquieran verdaderas personalidades, espontáneas, sinceras, confiables, respetuosas en la búsqueda y obtención de la verdad. Todos obtienen, a través del diálogo, la comprensión y una bien entendida tolerancia que no capitule frente a la ignorancia, la mentira o la corrupción en todas sus manifestaciones.

Por ello es que la familia es la primera escuela de virtudes sociales de las que América Latina necesita ante la vorágine del relativismo circuncidante. “Yo creo de tal modo en la necesidad y en la eficacia de la primera educación maternal, que no encuentro para un ser humano desdicha comparable a la de verse privado de ella” (Marañón, 1964, pág. 97).

Los comportamientos de los padres, indígenas muchas veces, la problemática y la manera concreta como se sitúa la persona enredada en las

llamadas “maras”, se debe en primer término a la ausencia de la educación recibida a su vez de sus propios padres, a lo que se suma el fenómeno social internacional de la desintegración familiar que proviene del abandono, la holgazanería, la falta de amor, el irrespeto recibido en un hogar vacío y desprovisto de testimonios de seguridad, de firmeza o de generosidad de parte de los padres o bien de la intervención desacertada de los mismos, que no educan bien o está ausente uno de ellos, cuando no los dos.

Estos factores, sumados a la adicción a las drogas, al consumismo egoísta, a la falta de oportunidades para el trabajo digno de los jóvenes y una educación pública deficiente, hacen volver la atención a la subjetividad de la familia en las políticas públicas.

Las deformaciones psicológicas y morales, las desadaptaciones sociales que frecuentemente sufren los sujetos humanos, se deben a un mal desarrollo del sentimiento de comunidad. Este mal desarrollo se ha iniciado con toda seguridad, desde la infancia, en la familia (Forcano, 1983, pág. 66).

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que es necesario que la familia (padres e hijos) adopte un mayor dinamismo pedagógico. La familia es educadora de personas porque tiene ante sí la tarea de desarrollar en sus miembros en forma total las potencialidades de éstos. Esta tarea es compleja “porque los hijos son otros y no una mera prolongación de los padres” y “en la misma medida en que los padres aprenden a respetar la libertad responsable de sus hijos, también los hijos tienen que saber respetar y crear los espacios de libertad para sus padres” (Misfud, 1992, pág. 73). La familia, en este sentido, es la mayor realidad social que existe y, por lo mismo, la más comprometida con el ambiente que la rodea al sufrir todas las presiones sociales, lo que hace que la familia deba ser estimulada a desinstalarse y dejar de ser espectadora para ser actora que participa del proceso de evolución social y del desarrollo humano integral. Para América Latina, las familias deben ser las mejores intérpretes de los “signos de los tiempos”, y así aprovechar los vasos comunicantes existentes entre los padres, la familia, el país, la región y el mundo producto de la globalidad. La familia tiene en el orden jurídico supremo del Estado, en la gran mayoría de las naciones latinoamericanas, una expresa mención en algunos casos y en otros, un capítulo especial que señala el deber-derecho de protección a través de políticas públicas de la familia. Entre estas constituciones políticas es interesante señalar la de la República de Cuba, que expresamente dice (Cap. III, arts. 34 y 35) que el Estado cubano protege la familia, la maternidad y el matrimonio y que éste es la unión

voluntariamente concertada de un hombre y una mujer con aptitud legal para ello, con el fin de hacer vida en común que debe atender “a la formación integral de los hijos mediante el esfuerzo común, de modo que éste resulte compatible con el desarrollo de las actividades sociales de ambos”.

Desde luego, como corresponde a un Estado socialista como Cuba, la educación debe conducir a formar “ciudadanos útiles y preparados para la vida en la sociedad socialista”. La cita anterior corresponde al valor y alto significado que un régimen comunista le da a la educación familiar como formadora de los hijos, y por ello establece el deber de los padres no sólo de darles alimento, sino de asistirlos en la defensa de sus legítimos intereses y en la realización de sus justas aspiraciones. Por otra parte, prescribe que “los hijos a su vez están obligados a respetar a sus padres” (Constitución de la República de Cuba, art. 37). Aún más, la educación de la niñez y de la juventud en el espíritu comunista es deber de toda la sociedad, en la cual incluye a la familia, la escuela, los órganos estatales y las organizaciones sociales. Si la educación tiene este valor para un Estado como el cubano, ¿no va tenerlo aún más en los países latinoamericanos como los nuestros, que nos preciamos de ser libres y democráticos? De allí la importancia y el valor que la Doctrina Social de la Iglesia propone como principios de reflexión, como criterios de juicio y como directrices de acción para promover un humanismo integral y solidario en el que se exprese la sabiduría de la humanidad y estas directrices de acción arrancan de los padres, que son los primeros, pero no los únicos, educadores de sus hijos. En efecto, la misma dimensión comunitaria de la familia requiere de una acción más amplia y articulada mediante la colaboración y armonización de las acciones educativas entre la familia y la institución escolar.

La mejor educación, para el bien o para el mal, de allí su trascendencia, es la que procede del testimonio de vida, ya sea que éste sea de diálogo, de encuentro sociable, de legalidad, de solidaridad, de apego a la verdad y a la paz o, lo contrario, cuando el hogar brinda una interpretación negativa y pesimista de la vida, cargada de violencia, malos tratos, de actitudes despectivas y de sometimiento a influencias extra familiares no acordes con un modelo de vida fundado en principios y valores cívicos y morales.

En países latinoamericanos pluriétnicos y multiculturales se dan patrones de crianza en los pueblos indígenas que marcan algunas diferencias con los patrones de crianza de las familias no indígenas, tanto urbanas como rurales.

Los patrones de crianza de los pueblos indígenas en América se fundamentan en “un conjunto de principios. Entre ellos se destaca la relación entre el ser, la naturaleza y el cosmos; el respeto; la unidad; el equilibrio y la armonía, y la complementariedad entre otros” (Simón, 2001).

Por su parte, los patrones de crianza de las familias urbanas no indígenas incorporan también muchos de estos valores pero que se *invisibilizan* debido a influencias externas producidas la mayor parte de veces por la influencia de los medios de comunicación.

Es por lo anterior que la educación oficial a la que deben acudir las familias no indígenas, tanto rurales como urbanas, tiene como paradigma sustentar los patrones de crianza y de educación pública en valores compartidos y objetivos comunes a todos los pueblos y todas las culturas tanto en la educación formal como en la no formal. La formación en valores está ideada por los diferentes pueblos para la integración de los sujetos a las normas, costumbres y valores ético-morales que aquellos pueblos postulan como válidos y prioritarios para su propio progreso económico y cultural.

Las familias indígenas y las mestizas criollas se encuentran inmersas en la cultura moderna en la cual las nuevas generaciones también deben ser introducidas, y por eso el paradigma de sustentar la educación en valores compartidos ofrece un blindaje especial a las actuales y futuras generaciones. Y en esto las generaciones de mayores tienen una tarea muy importante: la de ser transmisores de cultura. Esta tarea, que debe ser intergeneracional, también se convierte en un desafío que debe enfrentarse con realidad y fortaleza para no crear modelos débiles de educación.

La educación familiar y la educación como servicio público han de tomar en consideración los valores como categorías del pensamiento y bases del comportamiento de las personas y grupos en el ámbito de su cultura. Tales valores se consideran fundamento de las concepciones del mundo y de la vida y forman parte de la espiritualidad y la vida social (Salazar Tetzagüic, 2004, pág. 18).

La nueva educación familiar latinoamericana ha de ser un proceso de construcción conjunta y permanente con la comunidad educativa para que los hijos, preferentemente en edad escolar, puedan leer e interpretar su realidad y el contexto social en el cual está inmersa la familia. Para ellos es necesaria la preparación para convivir con lo diferente estableciendo relaciones de carácter intercultural basadas en el respeto y la valoración de la

diversidad cultural compartida sin detrimento de los principios y valores éticos propios fundamentados en la justicia y la verdad.

Este tipo de educación cobra especial importancia en aquellos países como Guatemala, Perú, Bolivia y Paraguay, por ejemplo, en los cuales conviven diferentes etnias o pueblos.

## **VI. La subjetividad social de la familia en la solidaridad, la vida social y la política**

La subjetividad de la familia como una comunidad de amor, tanto en lo individual-comunitario como asociada, tiene su expresión más real en la solidaridad y la ayuda mutua, no solo en forma de cooperación horizontal sino mediante las varias formas de participación en la vida social y política. La familia como sujeto social y político tiene en la solidaridad un valor constitutivo y estructural. Es este elemento el que lleva a la familia a ser una realidad social que intermedia entre la sociedad y el Estado, y es por tal razón que las familias no son sólo objeto de la acción social o política sino también sujetos de estas actividades. La familia, sola o asociada, tiene el derecho de procurar que las instituciones públicas y privadas no sólo no la ofendan o atenten contra ella, sino que defiendan y sostengan de manera positiva los derechos y deberes de la familia. La o las familias deben tener clara conciencia de ser las verdaderas protagonistas de las políticas familiares y, de esta manera, asumir responsabilidades como agentes de desarrollo y cambio social y político. Como sujetos sociales, la o las familias asociadas deben ser parte activa en la planificación y ejecución de programas que afecten positiva o negativamente a la familia. Para cumplir con su cometido, debe construir redes o ligas de resoluciones interpersonales, tanto internas como externas. Actuando de esta manera, la familia se convierte “en la primera e insustituible escuela de la sociabilidad” que hace posible relaciones comunitarias más extensas. La familia, en consecuencia, es “más que una unidad jurídica, social y económica, una comunidad de amor y de solidaridad, insustituible para la enseñanza y transmisión de los valores culturales, éticos, sociales, espirituales y religiosos esenciales para el desarrollo y bienestar de los propios miembros de la sociedad (Santa Sede, 1980, pág. 6).

La familia, desde el punto de vista antropológico, es la resultante de la sociabilidad del ser humano íntimamente relacionada con naturaleza. Es decir que necesita de los demás y se une a los demás para conseguir su desarrollo y plenitud de capacidades. Es por esta razón que el hombre y la mujer, movidos por el amor mutuo, establecen esa comunidad de vida que es la familia, en cuyo seno satisfacen sus necesidades materiales y también aquellas de orden intelectual, afectivo y espiritual.

La naturaleza hace del ser humano, a diferencia de otras especies animales, un ser indefenso e incapaz de valerse por sí mismo durante un período de su existencia. Necesita un ámbito que pueda proporcionarle el auxilio necesario hasta que esté en condiciones de valerse por sí mismo. Este ámbito es la comunidad familiar, que se orienta a conservar, desarrollar y fortalecer tanto la vida individual como también humana. Conforme a lo anterior, la familia se entiende como una comunidad interpersonal de un hombre y una mujer o de un grupo de personas emparentadas o vinculadas entre sí, que viven juntas bajo la autoridad de una de ellas.

Por ello, la familia tiene una subjetividad, como la tiene en otro orden de ideas una sociedad colectiva o una asociación civil o mercantil, con la gran diferencia de que la cohesión no deriva de intereses como los que caracterizan a otro tipo de asociaciones o comunidades, sino que en el caso de la familia, su subjetividad arranca o tiene su origen en una unidad antropológica que a la vez es jurídica, social, económica y cultural en algunos casos, cuyo interés está en compartir el amor y la solidaridad, que tiene la misión de traer al mundo y educar a las nuevas generaciones transmitiéndoles valores culturales, éticos y sociales, los que les son necesarios para el bienestar y el pleno desarrollo humano integral de sus miembros y como consecuencia para la sociedad integrada por familias.

Los elementos que caracterizan la subjetividad de la familia son, entre otros:

- La familia como comunidad interpersonal (grupo, convivencia) que surge de la misma naturaleza del hombre y la mujer.
- Capacidad para compartir la vida (vivir o habitar juntos, procrear nuevos seres, educarlos y facilitar su desarrollo).
- Integridad en sentido primario, constituida por un grupo básico: el hombre, la mujer y sus hijos, alrededor del cual pueden nuclearse otras personas (familia parental y familia extendida).

La familia obtiene su subjetividad social como institución natural, anterior al Estado y con preeminencia sobre él, porque está de acuerdo con el modo de ser del hombre y de la mujer en cuanto personas, con su finalidad y características.

Como institución natural, la familia es un agrupamiento social que es reclamado por la naturaleza misma del ser humano y, como tal institución natural, su existencia y sus elementos esenciales son válidos para todas las sociedades y épocas, aun cuando se realice en una situación económica y social concreta, pues como tal institución es permanente aun cuando históricamente ha cambiado en su forma externa, pero no en sus elementos fundamentales que ofrecen un servicio material, afectivo y cultural a cada ser que nace.

La subjetividad social, económica y política permite a la familia tener una misión propia, fines específicos y una serie de derechos y deberes inalienables.

De hecho, los derechos humanos encuentran su mejor expresión en la familia, porque se enmarcan en los valores comunes de la humanidad.

Tales derechos y deberes debe tomárselos en consideración contra toda violación y respetarlos y promoverlos el Estado al elaborar las políticas públicas, así como al promulgar la legislación social correspondiente.

A pesar de lo anterior, llama la atención la falta de coherencia o correspondencia entre la extrema importancia que los estados en sus constituciones políticas le asignan a la familia y la ausencia o subvaloración que le dan en las políticas públicas.

La familia enfrenta una paradoja entre la subjetividad que le es reconocida en el ordenamiento del Estado y las iniciativas expresadas en políticas y programas sociales, que son individualizadas o sectoriales.

Esta ausencia del reconocimiento de la subjetividad familiar influye negativamente en las relaciones en el interior de las propias familias, a las que se les considera constitucionalmente como células fundamentales de la sociedad. En términos biológicos, serían las células madre de la sociedad de la cual forman parte. Las familias resultan células fundamentales muy vulnerables frente a las crisis, por lo que deben ser socorridas y protegidas frente a ella.

Es de reconocerse que la diversidad de situaciones familiares en América Latina, tanto en el ámbito rural como en el urbano, en la familia indígena y en la no indígena y sus diferencias, requiere que las políticas dirigidas a las familias tengan una definición específica que afronte e identifique la transversalidad de los temas que les atañen con una adecuada y pertinente coordinación.

Las dimensiones centrales para el diseño de las políticas y programas familiares en la región latinoamericana no deben descuidar la subjetividad de la familia.

## VII. La familia y la economía

Existe una relación muy significativa entre la familia y la economía. La economía tuvo su origen en el trabajo doméstico, ya que durante mucho tiempo y aún ahora en el mundo de la producción, la casa como centro de vida fue y es una unidad de producción que se realiza en círculos concéntricos a partir de la iniciativa empresarial, que comenzó siendo artesanal. Estos círculos concéntricos se realizan a través de redes cada vez más amplias de producción e intercambio de bienes y servicios que involucran a las familias en forma creciente. En América Latina como en otros continentes, es fácil encontrar empresas familiares que dan un sello característico a su acción en la economía del país. La familia, por lo tanto, debe ser considerada como una protagonista particularmente esencial de la vida económica orientada no por la lógica del mercado, sino según la lógica del desarrollo compartido y de la solidaridad de sus miembros y entre generaciones.

La calidad social de una sociedad depende sobre todo del orden económico y del orden social interdependientes, porque las condiciones económicas inciden a largo plazo en la posición social de las personas individualmente consideradas y de sus familias.

El status, la posición y la seguridad sociales de los integrantes de una familia y de la familia como grupo dependen, entre otras cosas, de la distribución de los ingresos y de los patrimonios, de la igualdad o desigualdad de oportunidades de acceso inicial a la vida económica productiva y de las posibilidades de desarrollo individuales o del grupo familiar en la economía.

La economía social de mercado adaptada a las realidades latinoamericanas tiene para la familia un alto contenido social. Y ello debido a: 1. Su capacidad de fomentar el desarrollo económico y la distribución de los ingresos así como los patrimonios generados según el rendimiento. 2. La capacidad de reducir y evitar el desempleo. 3. La posibilidad de tener fondos para el sustento de los ciudadanos con capacidades especiales para el trabajo o poco rendimiento. 4. La garantía de estabilidad del poder adquisitivo, ya que la pérdida de tal poder afecta sobre todo a las familias de bajos

ingresos y favorece a los propietarios de bienes materiales. 5. La capacidad de limitar dependencias personales y asegurar los derechos humanos. 6. Su capacidad de organizar coaliciones de intereses económicos y sociales, especialmente del sector productivo empresarial y laboral, de consumidores y productores y entre personas individuales.

La economía social de mercado es una síntesis de la libertad de mercado y una compensación social, o sea, el equilibrio que debe existir entre un orden económico libre y productivo, por una parte, y socialmente justo, por otra.

La familia, en consecuencia, dentro de tal orden económico tiene derechos y deberes en tanto productora y consumidora. Y en esta estrategia la mujer desempeña un importante papel, ya que siempre ha sido y seguirá siendo el centro de la familia. El valor económico de sus tareas domésticas es innegable, especialmente al unir muchas veces a su trabajo en el hogar otro tipo de actividades profesionales, artísticas o académicas. Existe una proporción directa entre el progreso económico y el aumento de la ocupación laboral o profesional de la mujer, en algunos casos por necesidad material y en otros por promoción.

Por todo ello, es necesario reconocer el aporte femenino que de manera silenciosa presta atención a la familia y asimismo el derecho que tiene la familia a gozar de las condiciones que le aseguren un nivel económico apropiado para posibilitarle el cumplimiento de sus funciones de educadora de sus miembros.

La economía requiere una política familiar que permita crear las estructuras necesarias para facilitar a todas las familias la posibilidad de alcanzar el autodesarrollo integral y pleno como organizaciones sociales naturales. Esta política está combinada y coordinada con las políticas demográficas, interculturales, sociales, educativas y otras que permiten a las familias desarrollarse de acuerdo con sus propias convicciones. La familia, sola o asociada a otras familias, ha constituido una fuerza importante en la relaciones económicas. La familia produce y consume, aun cuando la exclusión injusta de la riqueza la obligue a adoptar estrategias de supervivencia. La mujer, en este caso, desempeña un importante papel al producir ingresos adicionales y logra con mucho esfuerzo compatibilizar su trabajo doméstico con el de fuera del hogar.

La distorsión de valores ha permitido que los salarios no consideren al trabajador y a su familia en las políticas remunerativas en la mayor parte de nuestro continente.

## VIII. La familia y los desafíos de su transformación estructural

La teoría sociológica clásica buscó establecer una relación sincrónica entre la organización de la sociedad y la estructura de la familia en el *continuum* tradicional-moderno, rural-urbano, indígena y no indígena, sacro-secular que elaboraron diferentes sociólogos interesados en los procesos de modernización. Los estudios funcionalistas de la familia de la década del cincuenta tienen por objeto el estudio de la familia nuclear, asociada al proceso de modernización. Este tipo de familia se sustenta en una diferenciación entre los sexos: el hombre es el proveedor económico de la familia, en tanto la mujer se encargará fundamentalmente de los aspectos relativos a la maternidad y del cuidado doméstico. Estos papeles se percibían como complementarios. Distintas perspectivas sociales, culturales, psicológicas, mostraron que esa realidad es mucho más compleja no sólo desde un punto de vista histórico, sino también en los análisis de la familia actual.

La asociación entre transformación estructural de la familia y procesos de modernización se produjo en el análisis sociológico desde la perspectiva de la gestación de la familia nuclear y del ingreso individual. El concepto de familia patriarcal asociada a procesos de modernización no fue cuestionado profundamente por las principales corrientes teóricas sobre la familia y especialmente en la tradición judeocristiana se sigue afirmando la solidez que debe tener la institución familiar en América Latina para resistir las insidias que la amenazan.

Recientemente, una visión crítica destaca las asimetrías internas de poder, recursos y capacidad de negociación entre los distintos miembros de la familia por falta de una educación familiar. Asimismo, se hace hincapié en cómo las formas que la distribución de recursos, poder y tiempo afectan la participación diferencial de las mujeres en el mundo del trabajo, en la esfera política y en general en las actividades desarrolladas en la esfera pública. Sexo y edad de los miembros de la familia son dos dimensiones que deben tomarse en cuenta no sólo en la estructura de las familias sino también respecto de la toma de decisiones y el acceso y uso de recursos en el interior de la misma.

En la familia se establece una nítida diferenciación entre lo público y lo privado, y una clara diferenciación sexual del trabajo entre hombres y

mujeres. Al hombre le corresponde constituir una familia, a partir de relaciones estructuradas muy claras de autoridad y afecto con la mujer y los hijos, con dominio en el espacio público que le permitan proveerla, protegerla y guiarla. La mujer, por su parte, debe complementarse y colaborar con el marido/padre. Ambos deben ser solidarios y ayudarse mutuamente, no sólo entre sí sino también entre las mismas familias participando en la vida social y política, sobre todo en la educación y construcción de ciudadanía de sus miembros.

Uno de los temas recurrentes de las ciencias sociales en los países latinoamericanos se refiere a la modernización y a los procesos sociales jurídicos y económicos que desafían a la familia, relativos a: a) cambios en la estructura y funcionamiento de los hogares y de las familias; cambios en los procesos productivos y crecimiento económico inequitativo generado por la industrialización, el paso del trabajo rural al urbano, tránsito a economías globalizadas y terciarizadas con preeminencia de mercados; b) modificación en la composición demográfica; procesos de urbanización acelerada con aumento de la esperanza de vida, disminución de los nacimientos y reducción del tamaño de la familia, que se expresan en cambios en la pirámide de edad de la población; c) aumento del acceso desmesurado al consumo de bienes y servicios de las familias; cambios en las modalidades laborales: incremento del trabajo remunerado femenino, escasez de empleo digno y estable que produce informalidad e inestabilidad laboral; d) acceso masivo pero segmentado a bienes y servicios sociales; educación, seguridad social, salud y nutrición que amplían la atomización y desigualdades sociales.

Estas modificaciones de las condiciones básicas de vida producidas por los grandes procesos asociados a la “globalización” (concepto economicista que debe sustituirse por el de “globalidad”) y a la modernización, entre otros la urbanización ligada a la industrialización, la ampliación del empleo femenino, nuevos patrones de consumo y nuevas formas de inserción laboral, influyen de manera central en la percepción que las familias tienen de sí mismas, así como en la percepción de los sujetos en tanto esposo/a hijos/as respecto de su familia extensa.

Los aspectos que distinguen la modernización de la modernidad se pueden apreciar en los cambios que se han producido en el interior de la familia y las dimensiones vinculadas a los procesos de identidades sociales tendientes a generar una creciente autonomía, en especial por los cambios de los papeles sociales de las mujeres. En tanto que en la modernidad se consideran otras

dimensiones como las siguientes: promoción de la libertad social e individual expresadas en la ampliación de los derechos de la niñez y la adolescencia y de la mujer, así como en el cuestionamiento de la autoridad en el interior de la familia y el progreso social para el desarrollo de las potencialidades individuales en desmedro de la importancia atribuida a la subjetividad de la familia.

La revisión continúa a la luz de las nuevas informaciones o conocimientos de varios aspectos de la actividad social que asedian a la familia de las cuales ésta no escapa. Contribuye a esta visión revisionista la fuerte presión de agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales sectoriales y una secularización progresiva de la acción colectiva, que crean una ética individual relativa y pragmática en lo referente a la moral sexual. Por su parte, se produce una cada vez mayor representación democrática en el gobierno familiar, con presencia de “sensibilidades” diferentes.

A lo anterior debe agregarse la difusión de una racionalidad formal e instrumental que tiene que ver con la generación de tejido social valórico intercultural que incorpora la diversidad en las formas y estructuras de las familias.

En síntesis, la modernidad en la familia se expresa en el ejercicio de derechos democráticos, autonomía de sus miembros y mayor equidad y solidaridad. La distinción hecha entre procesos de modernización y modernidad es de tipo analítico, ya que ambos conceptos se encuentran interrelacionados.

Varios elementos constitutivos de los procesos de modernización en América Latina se han desarrollado de manera incompleta, lo que ha generado sectores minoritarios de familia incluidos hasta por exceso en los beneficios sociales y materiales, y grandes sectores mayoritarios excluidos. Muchas transformaciones de la modernización se han realizado de manera segmentada y no integral y no han tomado en consideración la subjetividad de la familia y, por ende, su fuerza social integradora.

La modernidad como un orden postradicional produce diversidad de formas y estilos de vida, heterogeneidad de influencias en cuanto a hábitos, valores, imágenes, modos de pensar, fuertemente potenciados por los procesos de globalidad, lo que afecta los vínculos sociales entre grupos, con fuertes efectos sobre los aspectos más personales de la experiencia y donde la seguridad que proporcionaban las tradiciones y costumbres no ha sido sustituida por la certidumbre del conocimiento racional. Los cambios que han generado los procesos de modernización y modernidad en la familia

constituyen puntos de ruptura de la dicotomía privado-público y en formas emergentes de funcionamiento de las familias en la relación subsidiaria familia-sociedad-Estado.

Desde una perspectiva social y cultural se pueden señalar algunos aspectos preocupantes del actual contexto latinoamericano, que presenta un relativo deterioro económico y distributivo que afecta de manera diferente a las familias. Esta situación se acentúa por la desaceleración y mayor volatilidad del crecimiento económico, lo que se traduce en mayor pobreza en la región.

En América Latina se registran dos décadas perdidas en materia de pobreza y desigualdad social. A partir de la crisis de la deuda y de los programas de ajuste estructural aplicados en la región, la carga más pesada de estos cambios recayó de manera desproporcionada sobre las familias pobres. Hacia 2000, la pobreza alcanzó a 211,4 millones de personas en América Latina, de las cuales 89 millones se encontraban bajo la línea de indigencia, y que afectó más a los niños y adolescentes. Ya desde 1999, el 59 % de los niños de 0 a 5 años era pobre y el 61 % de los que tenían entre 6 a 12 años también, ya que las familias pobres son las que tienen un mayor número de hijos (CEPAL, 2000 c y 1999, 2001).

Al propio tiempo, el sistema productivo ha generado desigualdad y heterogeneidad en términos de acceso al consumo de bienes y servicios básicos como educación, salud y seguridad social, producto de la desigual oferta ocupacional junto a procesos de creciente privatización y encarecimiento de servicios básicos así como de la concentración de ingresos por la falta de ordenamientos económicos justos y solidarios que definan y orienten el desarrollo aplicando la estrategia de la economía social de mercado.

Cabe señalar aquí la revolución de expectativas promovida por los medios de comunicación, que ha aumentado la brecha de frustración entre deseos crecientes de consumo y la posibilidad real de obtención de los bienes a los que se aspira (Bolivia constituye una excepción a este fenómeno, caso que es interesante profundizar). La creciente desigualdad y ampliación de las diferencias tiene impactos profundos sobre la posibilidad de integración social en las familias y agrava las fuentes de diversidad entre las familias de un mismo país.

Los investigadores sociales académicos y los diseñadores de políticas concuerdan en que las familias en la región latinoamericana se han visto enfrentadas a cambios importantes. Entre estos, las transformaciones

demográficas, el aumento de los hogares con jefatura femenina producto de un mal concepto de la masculinidad y de la paternidad responsable, las guerras internas por cuestiones ideológicas, la narcoactividad y el crimen organizado y la incontenible migración en busca de empleo así como la creciente participación de las mujeres en el sector laboral y profesional que ha conducido a modificaciones relacionadas con el ámbito simbólico que se manifiestan en nuevas estructuras de familia.

Las tres dimensiones fundamentales del concepto de familia fundada en el matrimonio, el amor, la entrega mutua y la convivencia experimentan transformaciones y evolucionan en direcciones divergentes provocadas exógenamente, lo que ha resultado en una creciente multiplicidad de formas de familia que atentan consciente o inconscientemente contra la subjetividad de la familia basada en los tres valores que son convergentes. Los estudios hechos coinciden en señalar que la mayoría de los cambios en la estructura familiar son graduales e inciden en ellos el contexto urbano o rural, el nivel social, económico y las diversas experiencias por las que han atravesado las sociedades latinoamericanas secularizadas.

Entre las principales modificaciones demográficas y sociales que muestra la familia latinoamericana se encuentran las siguientes:

- Se ha reducido el tamaño medio de la familia debido a la declinación del número de hijos y al mayor espaciamiento entre ellos en las familias de niveles socio-económicos altos y medio altos, lo que ha resultado en la disminución de las familias multigeneracionales y el aumento de las integradas por adultos mayores y sin hijos. Sin embargo, aún persisten en América Latina familias que cuentan entre sus miembros al menos un adulto mayor.
- La mayor incidencia de la fecundidad adolescente se registra en sectores de mayor pobreza, entre adolescentes con limitada escolaridad, en áreas rurales y de alta concentración de población indígena, lo que está reclamando una educación sexual éticamente responsable, con una mayor atención de las políticas públicas para la familia educadora en el amor.

A la fecha se cuenta con estadísticas registradas en la década anterior, tal como se nota en la Tabla 1, que revelan lo que ya se ha señalado acerca de la inequidad en la distribución de la riqueza, que sigue afectando a la gran

mayoría de familias latinoamericanas identificadas a los efectos de la encuesta de hogares.

Por otra parte, junto con las formas tradicionales de familia han surgido nuevas configuraciones familiares, tales como familias de parejas sin hijos y hogares sin núcleo, a la vez que continúan aumentado los hogares con jefatura femenina. En la Tabla 2 se describen los tipos de hogares y familias que es posible construir con la información proporcionada por las encuestas de hogares.

A partir de la información proporcionada por las encuestas, se puede señalar que durante el período comprendido entre los años 80 y 90, la gran mayoría de los hogares son del tipo nuclear (de 54 % en Honduras y República Dominicana hasta 73 % en México); le siguen en importancia las familias extendidas (de 32 % en Venezuela y 12 % en Argentina); luego, los hogares unipersonales –los que han aumentado en todos los países con la única excepción de Panamá– y los hogares sin núcleo; y finalmente, las familias compuestas (véase Tabla 2). Cabe indicar que en el caso de las familias extendidas pueden ocultarse otros núcleos familiares secundarios: hijos/as que no logran constituir sus propias familias y, en especial, la existencia de madres adolescentes.

La frecuencia de separaciones y divorcios, las familias complejas (también denominadas recompuestas, familia ensamblada, nueva familia o segunda familia) han aparecido como un nuevo y creciente fenómeno en la región. Estas familias son el resultado del divorcio, la nulidad de matrimonio, la viudez o la ruptura de la convivencia de hecho y la constitución de nuevos vínculos. No obstante, las categorías estadísticas no permiten medir su magnitud.

Las familias nucleares mantienen su predominio en América Latina, tanto en las zonas urbanas como rurales, con tendencia a ser familias extendidas.

La estructura de las familias latinoamericanas guarda relación con el nivel de los ingresos. Por ejemplo, un hogar unipersonal requiere recursos económicos de los que no disponen todos los que quisieran vivir solos. Opuestamente, un mayor porcentaje de familias pobres son extendidas y compuestas. El número de hijos marca la diferencia entre las familias nucleares pertenecientes a los quintiles más pobre y más rico (véase Tabla 3), que da lugar a la siguiente interrogante: ¿el mayor número de hijos empobrece un hogar o la mayor pobreza induce a tener un mayor número de hijos? Es necesaria una mayor investigación al respecto, pero existe una correlación

importante entre los ingresos y la estructura familiar. Esta relación tiene dos dimensiones: habitualmente, en los hogares pobres la mayoría de los hijos no son independientes desde el punto de vista económico.

Es importante señalar las dificultades analíticas que plantea la jefatura de hogar en censos de población y encuestas de hogares. El concepto de hogar incluye el concepto de familia. Así, todas las familias son hogares, pero no todos los hogares son familias. El criterio por el cual un hogar es de tipo familiar es la existencia de un núcleo conyugal matrimonial, es decir, la presencia de relaciones de parentesco conyugal (esposo/a o conviviente) y filial (hijos/as) entre todos o algunos de los miembros del hogar, es decir, deben estar relacionados por lazos de sangre, adopción o matrimonio. En términos operacionales, el núcleo conyugal debe ser el jefe de hogar y por ello se considera familia a todo grupo de personas que constituyen un hogar en el cual al menos uno de sus miembros se relaciona con el jefe de hogar como cónyuge o como pariente.

a. El informe de desarrollo humano 2005 experimenta una sensación de fracaso de los esfuerzos por alcanzar, como estaba previsto, los objetivos del nuevo milenio en orden al desarrollo, de eso da cuenta el propio informe: “El desarrollo humano está tambaleando en algunas áreas cruciales y las desigualdades que ya eran profundas siguen aumentando”.

Muchos discursos diplomáticos intentan dar cuenta de la diferencia entre progreso en desarrollo humano y la ambición plasmada en la Declaración del Milenio. Sin embargo, ninguno de ellos debería empañar una verdad simple: no se está cumpliendo la promesa hecha a los pobres del mundo” (PNUD, 2005).

Se señala en dicho informe que también a los gobiernos de los países en desarrollo, sin duda entre ellos los latinoamericanos, les corresponde asimismo ser responsables de la falta de cumplimiento de las promesas hechas. Ante estas confesiones de los expertos que tuvieron a su cargo la elaboración del informe, surge la necesidad de señalar la deficiencia de las políticas públicas que no han considerado, mucho menos estimado, lo que son los deberes del Estado y derechos de la familia en los pueblos indígenas conforme al convenio 169 de la OIT.

Es decir que las metas del milenio han de servir para que la letra de las normas constitucionales y de los tratados internacionales se conviertan en acciones concretas para dar cumplimiento tuitivo a fundamentales derechos que reclaman cobrar vida y otorgar subjetividad a la familia. En otras

palabras, volver a los modelos de desarrollo en los cuales se otorga importancia al fortalecimiento de la familia desde la óptica de la sociedad natural intermedia entre la persona y las políticas públicas del Estado y de sus organismos e instituciones.

La influencia desmesurada de individualismo que caracteriza el pensamiento liberal en los campos económico y social ha permitido que en la actualidad, el diseño y la ejecución de las políticas sociales se dirijan a la primacía del individuo con orientaciones sectoriales y no a las personas como pertenecientes o integrantes de una familia.

Se ha hecho caso omiso de la subjetividad de la familia, con lo cual las políticas que se han diseñado y aplicado carecen de una visión integral y de tipo transversal.

Los temas que deberían referirse a la familia como sujeto de desarrollo humano integral, en muchos casos continúan siendo tratados como si fueran de ámbito privado y no tuvieran ninguna relación con la sociedad.

La falta de aceptación de la familia como sujeto de deberes y derechos está impidiendo percibir los impactos o logros de las políticas públicas de desarrollo que preconizan las metas del milenio como necesarias, vale decir que falta discurrir sobre la unidad conceptual de los derechos humanos, sean civiles, políticos o económicos, sociales y culturales, y prescindir de la escisión generacional de tales derechos.

La concepción integral de los derechos humanos se siente con fuerza en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que claramente se reconoce que los derechos iguales e inalienables de la familia humana derivan de la dignidad inherente a la persona humana.

La Santa Sede presentó a la opinión mundial, a los gobiernos, a la atención de las organizaciones internacionales e intergubernamentales y a las familias mismas una Carta de los derechos de la familia en la cual considera que los derechos de la persona, aun cuando se expresan, como se dijo anteriormente, como derechos individuales, tienen una dimensión fundamentalmente social que encuentra su expresión innata y vital en la familia, que posee derechos propios. “La familia –dice la Carta en su preámbulo– constituye más que una unidad jurídica, social y económica, una comunidad de amor y solidaridad insustituibles para la enseñanza y transmisión de los valores culturales, éticos, sociales, espirituales y religiosos, esenciales para el desarrollo y bienestar de sus propios miembros y de la sociedad.

(...) los derechos, las necesidades fundamentales, el bienestar y los valores de la familia, por más que se han ido salvaguardando progresivamente en muchos casos, con frecuencia son ignorados y no raras veces minados por leyes, instituciones y programas socio-económicos. Termina el preámbulo instando “a los Estados, organizaciones internacionales y todas las instituciones y personas interesadas para que promuevan el respeto de estos derechos y aseguren su efectivo reconocimiento y observancia”.

De los doce artículos que contienen los derechos de la familia y que refuerzan la subjetividad de la familia, es oportuno citar los artículos 8 y 9, que se explican por sí solos: “Artículo 8. El régimen económico social debe ser organizado en forma tal que asegure a las familias un nivel de vida normal cualquiera sea el número de hijos. (...) Artículo 9. Los regímenes fiscales deben tener en cuenta las cargas familiares”.

Durante su homilía en la ciudad de Puebla, Juan Pablo II hizo un llamado a la solidaridad familiar respecto de la necesaria atención económica que requieren la mayoría de las familias en América Latina: “Es como si cada hogar se abriera y el Papa pudiese penetrar en cada uno de ellos; casas donde no falta el pan ni el bienestar pero falta quizás concordia y alegría; casas donde las familias viven más bien modestamente y en la inseguridad del mañana, ayudándose mutuamente a llevar una existencia difícil pero digna; pobres habitaciones en las periferias de vuestras ciudades, donde hay mucho sufrimiento escondido aunque en medio de ellas existe la sencillez, la alegría de los pobres; humildes chozas campesinas, de indígenas, de inmigrantes, etc. (...) Vosotras, familias que podéis disfrutar del bienestar, no os cerréis dentro de vuestra felicidad; abríos a los otros para repartir lo que os sobra y a otros falta”.

b. América Latina y su realidad familiar indígena. Para indagar sobre la unidad familiar indígena se acude a criterios indirectos que señalan tres hechos que llaman la atención. Uno es que en todos los idiomas o lenguas que pueden llamarse indígenas hay un vocablo que responde a una idea de comunidad y que abarca la misma realidad; otro es que se ha mantenido a través del tiempo ese conglomerado comunitario que es la familia; el tercero es que los historiadores y sociólogos se preocupan poco por catalogar tales comunidades con otros nombres que no sean comunidades agrarias o campesinas. A pesar de lo anterior, las comunidades han resistido al tiempo gracias a sus propias virtudes y cualidades, y todo esto no podría explicarse si no se admite una base familiar sumamente fuerte.

De esta manera, los mexicanos llegaron a tener una fuerte organización social basada en el matrimonio, que revestía carácter social y religioso, carácter estable cuya monogamia o poligamia dependía de la casta a que pertenecían los nobles o clase alta, y la monogamia para los pobres. En el imperio Inca no existían aberraciones sexuales pero se practicaban la monogamia y la poligamia. En la actualidad, en la familia indígena de América Latina se encuentra un sincretismo religioso producto de las nuevas relaciones establecidas con los españoles y los criollos y, en general, por razones de la influencia de elementos exógenos que asedian la pureza endógena de las familias indígenas. La cultura maya, por ejemplo, conserva como uno de los valores más profundos de la familia y como parte de tal valor el matrimonio y el casamiento. La razón para esta distinción es el procedimiento. El matrimonio es el resultado de un noviazgo que llega formalizarse en matrimonio libre y voluntario, especialmente conforme al rito del sacramento matrimonial cristiano. El matrimonio acarrea una serie de gastos en preparación, como la compra de trajes para esa ocasión a toda la familia y lo concerniente a la celebración (comida, bebidas, etc.). Todo ello demanda gastar mucho dinero.

Es por lo anterior que cuando no se tienen los recursos suficientes se acude a la figura del “casamiento” o “achali”, que es una unión formal y libremente acordada entre los padres de ambos contrayentes. Este tipo de unión es acostumbrado y la novia se traslada a la casa paterna del novio y convive recibiendo todas las indicaciones acerca de su futura vida de casada de parte de la madre del novio. La unidad de la familia la conduce la abuela y es por ello que la familia indígena es una familia indígena extensa, porque tanto las nueras como los yernos viven en común en la casa paterna.

Este tipo de familia sufre en la actualidad el fenómeno de la migración de los jóvenes en busca de trabajo “mejor remunerado” en el extranjero, fenómeno que afecta la integridad de la estructura familiar, tanto urbanas como rurales, las que reciben asistencia económica por medio de las “remesas” que significan para varios países de América Latina un ingreso de divisas en cantidades que en algunos casos alcanzan entre 1.500 a 2.000 millones de dólares.

Se produce a consecuencia de los fenómenos endógenos en la familia indígena una serie de alteraciones de la estructura familiar debidas precisamente al impacto del desarrollo humano integral. La universalización de la igualdad de los cónyuges en una familia o los derechos de la niñez y la adolescencia o el fortalecimiento de las capacidades de la mujer, para no citar sino tres elementos que han venido a conmocionar la cosmovisión y la jus-

visión de la familia indígena y fenómenos exógenos tales como tipos de vivienda en centros urbanos, concentrados y no dispersos, el concepto comunitario de la propiedad que rechaza la propiedad privada, especialmente la propiedad de la tierra, la consideración antropológica de la vida comunitaria familiar en el trabajo de los menores; las autoridades ancestrales para la solución de los conflictos familiares; el papel de la mujer como jefa de la familia; los ritos religiosos que utilizan el aguardiente; el objetivo cultural del trabajo; la dificultad de poder vivir dentro de los cánones de su cultura, con las presiones de la “competitividad”, del consumo, de la acumulación de la riqueza. En síntesis, la vida familiar indígena obedece, a pesar de lo mencionado, a un objetivo fundamental que se encuentra en los pueblos originarios de América Latina, que es formar a sus miembros, hombres o mujeres como ente-naturaleza-vivientes, dedicarse al trabajo para la vida, tener descendencia y perpetuar los conocimientos conservados en la tradición. Los patrones de crianza utilizados hasta ahora por las familias indígenas se traducen en el aprendizaje de los valores: misión, respeto, gratitud, belleza, integridad, identidad y veracidad de la palabra.

Estos valores en lo fundamental se encuentran según los expertos en todos los patrones de crianza de las principales etnias o pueblos originarios de América, por lo que toda política pública ha de tomar en cuenta estas características, ya que la familia como sociedad natural tiene derechos propios inalienables, pues los mismos derechos humanos que se expresan como derechos de la persona tienen una dimensión social que encuentra en la familia su mejor expresión y realización.

Para conocer mejor la concepción que tienen de la familia los pueblos indígenas originarios mayas de Guatemala, los estudios que sobre el tema hiciera el IDIES de la URL revelan que la concepción maya de la familia es más amplia que la que se tiene en la que podría llamarse la cultura occidental, ya que reúne y extiende los grados de parentesco a los miembros consanguíneos y por afinidad, a quienes une por sentimientos de hermandad y de solidaridad, valores que les son característicos. Las palabras *ixil*, *txutx v'aal* y, llas palabras *k'iche*, *achalaxik* para referirse a la familia, se traducen como hermano. La palabra *mam* para referirse a una familia es *qk'lojil*, que quiere decir “lo nuestro”, “los mismos”. La palabra *poqomchi*, *q'uq cho q'im* quiere decir “somos de los mismos”, “somos de la misma familia”. Estas palabras contienen una carga más afectiva que la palabra en español “familia”, porque en la práctica manifiesta identificación mayor entre sus miembros.

## IX. Lineamientos de política familiar

La política familiar es el conjunto de políticas de protección y fomento destinadas y orientadas hacia la familia como sujeto social, que tienen por objeto establecer las prestaciones que obtendrán, directa o indirectamente, sus miembros debidamente identificados como tales.

Desde el punto de vista constitucional y político, es evidente que el Estado y la sociedad deben ser coherentes en sus actos con la subjetividad de la familia y sus especificidades en las políticas públicas.

La incoherencia entre los deberes del Estado y los derechos de la familia como sujeto colectivo se denota al revisar los mandatos constitucionales y el carácter individual y sectorial de las políticas públicas que fueron señaladas anteriormente, ignorando la subjetividad de la familia, la que también es patente en los compromisos que se adquieren en conferencias de la ONU y tratados y convenciones internacionales.

En la mayoría de los países latinoamericanos se aprecia la ausencia de políticas familiares. Se puede decir que más que políticas familiares explícitas se tienen acciones dispersas sin ninguna coordinación, que consisten en programas de salud, educación, lucha para abatir la pobreza, prevención y erradicación de la violencia y guarderías, para no citar otras, que más bien tienen carácter asistencial.

En el campo de las instituciones públicas se centran en las relaciones internas entre los miembros de la familia como la violencia intrafamiliar, la tipificación de delitos como el “feminicidio”, campañas de vacunación, otorgamiento de becas para combatir la deserción escolar, disposiciones más bien jurídicas y legales correspondientes a los derechos civiles individuales. Otra característica es su focalización en algunos de sus miembros, como la protección al adulto mayor o a los que tienen capacidades especiales. En el plano mundial, las políticas familiares, o más bien sociales, siguen varios modelos, como el español de cuidado infantil, que ofrece escaso apoyo para que lo sigan las propias familias sin otorgarles ningún financiamiento; o bien el modelo sueco, que es considerado amistoso con las madres por conciliar las tareas familiares con las labores; o el modelo alemán, que se dedica al cuidado de la familia bajo el supuesto de que los niños son mejor educados en su casa por uno de los padres. Cuba y Brasil han establecido políticas familiares con fines totalmente distintos en cuanto a la libertad y la democracia, con una visión comunitaria y de

construcción de ciudadanía social (recuérdese el caso cubano y sus finalidades en su constitución política).

En síntesis, estas acciones están enfocadas a las relaciones internas familiares y prescinden de las relaciones externas, o sea que acusan una falta de integridad y desconocimiento del importante papel de la familia.

Entre los lineamientos de políticas familiares es necesario destacar como criterios orientadores la combinación de subsidiariedad y participación, equidad e integralidad y universalidad.

- Subsidiariedad: la sociedad y el Estado no pueden ni absorber, ni sustituir, ni reducir la dimensión social de la familia, sino que deben honrarla, reconocerla, respetarla y promoverla. El punto de partida de una relación correcta y constructiva es el reconocimiento de la subjetividad y la prioridad social de la familia. En consecuencia, la sociedad y el Estado están llamados a garantizar y favorecer la genuina identidad de la vida familiar, como lo prescriben sus disposiciones constitucionales.
- Participación: el Estado y la sociedad facilitan acciones de las organizaciones intermedias educativas, de salud y culturales que fortalecen la capacidad de la familia para que pueda cumplir con sus fines y ejercer los derechos que las personas tienen individualmente, los que no deben ser considerados sólo singularmente sino comunitariamente.
- Equidad e individualidad: igualdad de derechos y deberes personales y familiares de cada miembro de la unidad familiar.
- Integridad: las necesidades y su tratamiento por las familias y sus miembros deben considerarse integral e inter-generacionalmente.
- Universalidad: los derechos y los deberes son de toda familia sin distinción, como protagonista de la política familiar, tanto individualmente como asociada a otras bajo el principio de solidaridad.

En conclusión, una política familiar social debe crear las estructuras necesarias para facilitar a todas las familias la posibilidad de lograr un autodesarrollo integral, pleno, justo. Para poder desarrollarse, el “ser familiar” exige la satisfacción de necesidades indispensables para realizar su vocación.

En el presente trabajo se ha hablado muy poco del amor y de la iniciación al amor. En la búsqueda de un justo equilibrio, la familia tiene una función muy especial que es el compendio de todas sus funciones: la iniciación al amor, que es primordialmente amistad.

A continuación, las disposiciones de algunas constituciones políticas de América Latina:

- *Constitución de México*. Art. 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Cada familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Art. 32. La educación básica obligatoria deberá contribuir al aprecio y dignidad de la persona y la integridad de la familia.
- *Constitución de la Argentina*. Art. 19 bis. Establece como atribuciones del Congreso “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos”.
- *Constitución de Brasil*. Art. 205. La educación es derecho de todos y deber del Estado y de la familia. Art. 226 La Familia es base de la sociedad, tiene la especial protección del Estado. El matrimonio religioso tiene los mismos efectos que el civil. La protección del Estado es para la unión estable entre hombre y mujer como entidad familiar, por lo que se debe facilitar su conversión al matrimonio. Se comprende también como entidad familiar la formada por cualquiera de los padres o sus descendientes. Los derechos y deberes referentes a la sociedad conyugal son ejercidos igualmente por el hombre y por la mujer.
- *Constitución de Chile*. Art.10 La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Es deber del Estado dar protección a la familia y propender a su fortalecimiento.
- *Constitución del Paraguay*. Arts. 49, 50, 51, 52. La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Ésta incluye la unión estable del hombre y la mujer; a los hijos y a la comunidad que constituyan con cualquiera de los progenitores y sus descendientes. Matrimonio entre hombre y mujer: la unión en matrimonio del hombre y la mujer es uno de los componentes fundamentales en la formación de la familia. Establece que el Estado otorgará ayuda a la familia numerosa su ésta lo requiere. Contempla que la mujer cabeza de familia tendrá asimismo la protección del Estado.
- *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Art. 40. La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad

moral y material para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad. El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social es un deber y un derecho de los padres.

- *Constitución de El Salvador*. Art. 32. La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico. El fundamento legal de la familia es el matrimonio y descansa en la igualdad jurídica de los cónyuges. El Estado fomentará el matrimonio, pero la falta de éste no afectará el goce de los derechos que se establezcan a favor de la familia. Art. 33. La ley regulará las relaciones familiares resultantes de la unión estable de un varón y una mujer.
- *Constitución de Nicaragua*. Art. 70. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de ésta y del Estado. Art. 71. Es derecho de los nicaragüenses constituir una familia. Art. 72. El matrimonio y la unión de hecho estable están protegidos por el Estado, descansan en el acuerdo voluntario del hombre y la mujer. Art. 73. Las relaciones familiares descansan en el respeto, solidaridad e igualdad absoluta y responsabilidades entre hombre y mujer.
- *Constitución de la República de Panamá*. Art. 52. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. Art. 53. El matrimonio es el fundamento legal de la familia; descansa en la igualdad de los derechos de los cónyuges y puede ser disuelto de acuerdo con la ley. Art. 55. Los padres están obligados a alimentar, educar y proteger a sus hijos para que obtengan una buena crianza y un adecuado desarrollo físico y espiritual; y éstos, a respetarlos y asistirlos. Art. 59. El Estado creará un organismo destinado a proteger a la familia con el fin de promover la paternidad y la maternidad responsables mediante la educación familiar.
- *Constitución de Honduras*. Derechos Sociales. Art. 111. La familia, el matrimonio, la maternidad y la infancia están bajo la protección del Estado. Art. 112. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio, así como la igualdad jurídica de los cónyuges.
- *Constitución de Costa Rica*. Art. 51. La familia como elemento natural y fundamento de la sociedad tiene derecho a la protección especial del Estado. Art. 52. El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.

- *Constitución de la República Dominicana*. Arts. 8,15. Con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible. c) Se reconoce el matrimonio como fundamento legal de la familia; d) la mujer casada disfrutará de plena capacidad civil.
- *Constitución Política de Guatemala*. Preámbulo: (...) “reconociendo a la familia como génesis primaria y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad”. Art. 47. “El Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia. Promoverá su organización sobre la base legal del matrimonio, la igualdad de derechos de los cónyuges, la paternidad responsable y el derecho de los padres a decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos”. Art. 56. “Se declaran de interés social las acciones contra el alcoholismo, la drogadicción y otras causas de desintegración familiar. El Estado deberá tomar las medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación adecuadas para hacer efectivas dichas acciones por el bienestar del individuo, la familia y la sociedad”.
- *Constitución de Bolivia*. Tendrá nueva Constitución. La vigente establece en el título quinto el régimen familiar. El Art. 193 norma: “el matrimonio, la familias y la maternidad están bajo la protección del Estado”.
- *Constitución de Colombia*. Art. 41. “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. (...) La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. (...) El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.
- *Constitución de Ecuador*. Art. 22. “El Estado protege a la familia como célula fundamental de la sociedad y le garantiza las condiciones morales, culturales y económicas que favorezcan la consecución de sus fines. Protege igualmente el matrimonio, la maternidad y el haber familiar”.
- *Constitución de Perú*. Art. 4. “La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconoce a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad”.

Además de estas disposiciones relativas a la familia en general, varios países pluriétnicos han adoptado en sus normas fundamentales el reconocimiento de los pueblos indígenas de ascendencia maya, quechuas, guaymis, incas, mapuches y aimaras, entre otros, los cuales reconocen, respetan y promueven sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social. Por otra parte, los países de América Latina han suscrito y aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y establece, entre otros aspectos, la igualdad real de tales pueblos indígenas en relación con los demás sectores habitantes del país latinoamericano de que se trate. Una disposición muy importante es la ley indígena de Chile, la cual determina (art.10): “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular a través de sus instituciones, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades adoptando las medidas para tales fines”.

“Todos los intentos de derrocar la institución de la familia han de considerarse, así, como intentos de privar a la civilización de su medio transmisor más eficaz a lo largo de los siglos. Pero por radicales que puedan parecer las ideologías iconoclastas, acabarán finalmente obligadas a adoptar y consagrar nuevamente la pauta familiar, resistente a todas las vicisitudes, o bien a morir con la generación que intentó prescindir de la tradición. ¡Porque lo cierto es que no se ha inventado la técnica de la integración social en el vacío!” (Schrecker, pág. 219).

**TABLA 1**  
**América Latina (17 países): tamaño medio**  
**de los hogares urbanos. Según quintiles de ingreso**  
**alrededor de 1986 y 1999 (número de personas)<sup>1</sup>**

País	Año	Quintiles de ingreso familiar			
		Total	Quintil 1	Quintil 5	Q1 - Q5
Argentina <sup>2</sup>	1986	3,5	4,2	2,9	1,3
	1999	3,3	4,7	2,6	2,1
Bolivia <sup>3</sup>	1989	4,7	4,9	4,0	0,9
	1999	4,3	5,2	3,4	1,8
Brasil	1987	3,9	4,4	3,2	1,8
	1999	3,6	4,7	2,9	1,2
Chile	1987	4,2	5,0	3,4	1,6
	1998	3,9	4,7	3,1	1,6
Colombia <sup>4</sup>	1986	4,6	5,2	3,6	1,6
	1999	4,1	4,8	3,2	1,6
Costa Rica	1988	4,4	5,0	3,5	1,5
	1999	4,0	4,6	3,1	1,5
Ecuador	1990	4,7	5,3	3,7	1,6
	1999	4,4	5,0	3,4	1,6
El Salvador	1997	4,3	5,1	3,4	1,7
Guatemala	1998	4,8	6,3	3,5	2,8
Honduras	1988	5,1	6,0	4,0	2,0
	1999	4,8	5,6	3,7	1,9
México	1984	5,0	6,6	3,5	3,1
	1998	4,1	6,1	3,5	2,6
Nicaragua	1997	4,9	5,6	3,8	1,8
Panamá	1986	4,5	5,6	3,3	2,3
	1999	3,9	4,8	2,9	1,9
Paraguay <sup>5</sup>	1986	4,6	5,5	3,7	1,8
	1999	4,3	5,4	3,1	2,3
Rep. Dominicana	1997	4,2	4,7	3,3	1,4
Uruguay	1986	3,4	4,5	2,9	1,6
	1999	3,2	4,6	2,3	2,3
Venezuela <sup>6</sup>	1986	5,1	6,1	3,7	2,4
	1999	4,7	5,3	3,7	1,6

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y CEPAL (2000), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1999 (LC/G. 2066-P), Santiago de Chile.

1. Ordenados según ingreso per cápita. El quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5, a los hogares más ricos.
2. Corresponde al Gran Buenos Aires.
3. Incluye ocho capitales de Departamento más El Alto.
4. Incluye las ocho ciudades principales.
5. Incluye el área metropolitana.
6. Total nacional.

**TABLA 2**  
**América Latina (17 países): tipos de hogares urbanos**  
**alrededor de 1986 y 1999**  
**(en porcentajes del total de hogares)**

Países	Tipos de hogares y familias					
	Unipersonal	Nuclear	Extendida	Compuesta	Hogar sin núcleo	Total
Argentina						
1986	11,3	71,9	12,3	0,4	4,1	100,0
1999	15,5	67,2	11,7	0,4	5,2	100,0
Bolivia						
1994	7,6	71,2	15,7	1,7	3,8	100,0
1999	8,7	71,5	15,4	0,3	4,1	100,0
Brasil						
1987	6,9	76,8	11,2	1,1	4,0	100,0
1999	9,2	69,2	16,8	0,8	4,0	100,0
Chile						
1987	6,4	61,6	26,0	1,6	4,5	100,0
1998	7,5	65,1	22,1	1,1	4,2	100,0
Colombia						
1986	5,0	68,6	18,8	2,3	5,3	100,0
1999	6,7	60,1	25,2	2,3	5,7	100,0
Costa Rica						
1988	4,4	68,2	19,3	3,2	4,9	100,0
1999	6,2	68,4	18,4	2,5	4,5	100,0
Ecuador						
1999	6,0	63,0	22,9	3,5	4,6	100,0
El Salvador						
1997	7,1	55,0	28,7	2,5	6,7	100,0
Guatemala						
1998	4,3	63,2	26,6	1,8	4,1	100,0
Honduras						
1994	3,4	58,2	29,1	4,7	4,7	100,0
1999	5,5	53,9	29,9	5,2	5,5	100,0
México						
1984	5,2	70,3	19,2	0,7	4,6	100,0
1998	7,5	72,8	16,7	0,2	2,8	100,0
Nicaragua						
1997	4,4	57,0	29,0	4,7	4,9	100,0
Panamá						
1986	12,0	61,0	14,2	5,9	6,9	100,0
1999	9,6	58,4	24,6	1,4	6,0	100,0
Paraguay						
1986	6,0	53,0	28,7	7,5	4,8	100,0
1999	8,8	57,7	24,2	3,7	5,6	100,0

Países	Tipos de hogares y familias					
	Unipersonal	Nuclear	Extendida	Compuesta	Hogar sin núcleo	Total
República Dominicana						
1999	8,3	53,9	29,8	0,7	7,3	100,0
Uruguay						
1986	11,9	63,3	17,2	1,4	6,2	100,0
1999	16,6	62,7	14,5	1,2	5,0	100,0
Venezuela						
1986	4,5	56,4	31,2	2,6	5,3	100,0
1999	5,2	56,2	31,8	2,2	4,6	100,0

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

**TABLA 3**  
**América Latina (16 países): tipos de hogares urbanos según nivel de ingreso familiar (1999)**  
**(en porcentajes del total de hogares)<sup>1</sup>**

País quintiles de ingreso	Tipos de hogares										
	Unipersonal		Nuclear biparental		Nuclear monoparental		Nuclear sin hijos		Extendida y compuesta		
	1	5	1	5	1	5	1	5	1	5	
<b>Total</b>	100,0	8,4	26,0	46,6	35,2	9,7	8,7	11,7	18,1	23,6	12,0
Argentina <sup>2</sup>	100,0	4,5	18,7	58,0	42,2	13,9	10,2	2,7	8,0	20,8	20,9
Brasil	100,0	3,2	14,3	53,0	44,7	13,7	8,4	4,9	16,5	25,2	16,0
Chile	100,0	3,2	13,7	54,5	44,0	9,8	9,3	2,3	13,9	30,2	18,9
Colombia	100,0	3,7	13,5	44,8	40,3	12,6	10,6	3,1	12,1	35,8	23,4
Costa Rica	100,0	5,1	13,9	40,8	46,0	17,1	9,2	4,6	13,6	32,4	17,3
Ecuador	100,0	3,6	13,4	50,0	42,8	11,0	7,6	2,2	10,5	33,3	25,8
El Salvador	100,0	3,9	11,7	38,1	40,0	12,6	11,0	2,5	8,8	42,9	28,4
Honduras	100,0	5,1	11,6	37,1	36,5	12,0	8,9	2,8	6,6	43,0	36,5
México	100,0	0,5	16,3	62,5	45,9	6,7	9,7	1,7	14,1	28,7	14,0
Nicaragua	100,0	3,3	10,8	36,3	37,4	16,8	13,6	1,5	7,8	42,0	30,4
Panamá	100,0	4,8	15,7	42,9	36,2	17,5	11,4	3,3	13,8	31,5	22,9
Paraguay	100,0	2,8	17,4	43,7	34,3	8,6	9,0	4,0	12,7	40,9	26,5
Rep. Dominicana	100,0	6,1	16,7	33,5	32,7	16,1	9,7	2,0	11,1	42,4	29,8
Uruguay	100,0	2,7	32,4	48,7	25,5	10,9	8,1	4,4	22,2	33,3	11,8
Venezuela	100,0	1,8	9,2	49,0	42,5	11,0	9,8	2,1	10,2	36,1	28,4

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

1. Ordenados por quintiles según ingreso per cápita. El quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5, a los hogares más ricos. 2. Incluye el Gran Buenos Aires.

### Referencias bibliográficas

- ARRAIGADA, IRMA (1998). "Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas", en *Revista CEPAL*, N°. 65, agosto, Santiago de Chile.
- (2001). *Familias latinoamericanas: diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. NV. CEPAL. Serie políticas sociales. 2001,
- BAZÁN, VÍCTOR (2005). "Los derechos económicos, sociales y culturales en acción: sus perspectivas protectoras en los ámbitos interno e interamericano", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Programa Estado de Derecho KAS.
- CALDERÓN, FERNANDO - HOPENHAYN, MARTÍN - OTTO, ERNESTO (1993). *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Documento de trabajo N° 21, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de América Latina 2000-2001* LC/G 2138-P. Septiembre, Santiago de Chile. Gaudium et Spes. 10 grandes mensajes.
- GIDDENS, ANTHONY (2005). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Editorial Península, Barcelona.
- JOLIN, ELIZABETH (1998). *Pan y afectos, La transformación de las familias*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- JUAN PABLO II (1981). (86) *Exhortación apostólica Familiaris Consortio*.
- LIMA SOTO, RICARDO E. (1995). *Aproximación a la cosmovisión maya*, serie sociocultural, Instituto de investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.
- MENA K., CARLOS EDUARDO. Prólogo del Seminario La familia Chile, Aspiraciones, realidades, desafíos.
- MISFUD, TONY (1992). "Visión desde la teología", Seminario La familia en Chile.
- SALAZAR TETZAGUIC, MANUEL (2004). *La cultura maya en la educación nacional*, Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya, UNESCO-PROMEM, Países Bajos.
- SANTA SEDE (1980). *Carta de los derechos de la familia*.
- SARAVIA ENRÍQUEZ, ALBERTINA. El libro: El ladino me jodió: vida de un indígena
- SCHRECKER, PAUL. *La familia en América Latina*.
- SENAME. Servicio Nacional de menores. Chile.
- SIMÓN, JUAN (2001). *Experiencias curriculares. Educación maya bilingüe e intercultural*, Parte II, Centro Nacional de Estudios Mayas (CNEM).

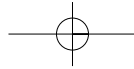
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA. Comunicado de prensa, 13 mayo 2005.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR (1998). *El sistema jurídico maya: una aproximación*, IDIES-URL, serie jurídica.

## RESUMEN

El futuro de la humanidad se fragua en la familia. Y es la familia, más que ninguna otra realidad social o institución en América Latina, la que sufre las consecuencias de los círculos viciosos del subdesarrollo y del hiperdesarrollo en un contraste cada vez más evidente: las malas y bajas condiciones de vida de una gran mayoría y las altísimas condiciones de vida de una minoría insolidaria. La familia latinoamericana se fractura social y políticamente por la pobreza de las mayorías y la opulencia de las minorías. Frente a este panorama es perentorio terminar con la ausencia de políticas públicas coherentes para con los derechos de la familia. Entre los deberes del Estado está el desarrollar vigorosamente la institución familiar fundada en el matrimonio, tendiente a conservar o adquirir los valores fundamentales de la familia con el fin de capacitarla para que cumpla sus funciones básicas de formadora, educadora y promotora del desarrollo humano integral.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006



# Uruguay: familia y estructura de bienestar social

Cecilia Zaffaroni

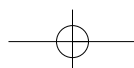
## I. Introducción

En 1996, Carlos Filgueira escribió un documento que denominó “Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay” (Filgueira, 1996). Era su propósito mostrar la profundidad de los cambios que a pasos acelerados se estaban produciendo en la estructura, estabilidad y funciones de la familia uruguaya, su interacción con otros procesos de cambio social y, en particular, su incidencia sobre la vulnerabilidad creciente de las familias de menores recursos.

Hoy en día nadie duda de la existencia y de la relevancia de esos cambios. El debate se ha centrado más bien en la interpretación y valoración de los mismos, su relación con otras transformaciones operadas en el ámbito económico y social y la pertinencia de definir políticas públicas que pretendan incidir en la evolución futura de esta situación.

CECILIA ZAFFARONI

Asistente social. Profesora de Metodología de la Intervención Social en la Licenciatura en Trabajo Social. Directora del Departamento de Trabajo Social (1989-1994). Decana de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay (1999-2005). Fue consultora y evaluadora de varios programas dirigidos a la infancia, familia y juventud en situación de vulnerabilidad en el Uruguay (Plan CAIF y Projovent, entre otros). Coordinadora del Programa Fortalecimiento del Vínculo Escuela/Familia/Comunidad del Proyecto MECAEP-ANEP-CODICEN-BIRF (1999-2005). Actualmente es directora del Sector Extensión de la Universidad Católica del Uruguay.



El presente artículo pretende presentar, en primer lugar, un sintético panorama de estos cambios y su diversa incidencia en los estratos sociales con mayores y con menores recursos, a partir de los datos que nos aportan las estadísticas.

En segundo lugar, analiza la interacción de estos procesos con las transformaciones de la estructura de oportunidades y los principales pilares de la generación de identidad en la sociedad uruguaya, partiendo del enfoque “activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades”, desarrollado y aplicado para el caso uruguayo principalmente por R. Kaztman y C. Filgueira.

En un tercer momento, se integra al análisis la caracterización del Uruguay como una sociedad fragmentada que –partiendo del enfoque conceptual mencionado– ha elaborado el equipo de investigadores del Programa de Investigación en Integración Social Pobreza y Exclusión (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay.

Sobre la base de las consideraciones anteriores se plantearán algunos interrogantes con respecto a la interrelación existente entre los comportamientos y los valores de la sociedad uruguaya en relación con la familia y los cambios en el entorno económico, social y cultural de las últimas décadas.

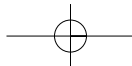
Finalmente, se aborda la cuestión de las posibilidades y limitaciones para definir e implementar políticas públicas que respondan a la situación que viven hoy las familias uruguayas.

## II. Una primera aproximación desde las estadísticas

### A. Principales cambios en la composición y estabilidad de las familias uruguayas en las últimas décadas

A partir del análisis de los datos de las Encuestas Continuas de Hogares, varios estudios realizados en los últimos años (OPP - FAS - MEC, 1996; Aguirre, 1988; Kaztman - Filgueira, 2001; UNICEF - UDELAR, 2003) permiten constatar las siguientes tendencias en la composición de los hogares:

- incremento de los hogares unipersonales
- disminución de los hogares nucleares con hijos
- aumento de las parejas sin hijos



- incremento de los hogares monoparentales (86 % de ellos con jefatura femenina)
- disminución de los hogares extendidos

Si bien los hogares nucleares continúan representando el 60 % del total, van perdiendo terreno ante otros tipos de “arreglos familiares”. Varios son los factores que confluyen para determinar estos cambios que se reflejan en la composición de los hogares. En primer lugar, el descenso de la fecundidad y el envejecimiento de la población, procesos ligados a la llamada “primera transición demográfica” que en el Uruguay se vivió en forma precoz en relación con otros países de América Latina.

Desde mediados del siglo XX, la tasa de fecundidad ya se ubica en 3 hijos por mujer en edad reproductiva. En 1996 alcanza a 2,5 y ha continuado disminuyendo hasta ubicarse actualmente muy cerca de la tasa de reposición poblacional (Paredes, 2003, pág. 83).

La esperanza de vida al nacer se estimaba en 68,6 años para el período 1965-70 y pasó a 72,8 en 1995-2000 (CELADE, 2003).

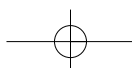
El Uruguay es el país de América Latina con mayor proporción de adultos mayores: el número y el peso relativo de la población de 60 años y más se ha incrementado lenta y continuamente desde hace ya varias décadas. Según los datos del último censo, realizado en 1996, representaban el 17,4 % de la población total. Las proyecciones para el año 2025 indican que alcanzarían al 18,8 %, lo que implica una tasa de crecimiento cuatro veces mayor que la del resto de los grupos etarios.

Este proceso, que se ha definido como una transición demográfica “a la europea”, se relaciona con los bajos índices de natalidad, el incremento de la esperanza de vida y la existencia de tendencias migratorias –intensificadas en algunos períodos– que se concentran principalmente en sectores de población joven o de edad mediana y de alta calificación.

El segundo tipo de factores se relaciona con la disminución de las tasas de nupcialidad, el aumento de los divorcios y el número de hijos nacidos fuera del matrimonio.

Entre 1975 y 2000, el número de matrimonios cae en más de un 50 % y los casos en que esta unión termina en divorcio se multiplica por tres entre los años 50 y los 90 (Paredes, 2003, págs. 78 y 82).

Las parejas que se casan tienden a postergar la formalización de la unión. La edad media en que se contrae matrimonio aumenta de 29 a 32,6



años entre los hombres y de los 25 a los 29 entre las mujeres en el período 1975-2000 (Paredes, 2003, pág. 80).

El porcentaje de uniones libres en relación con el número de parejas constituidas aumenta del 7,5 % en 1984 al 16,7 % en 2000 entre la población mayor de 15 años. Entre los más jóvenes (15 a 29 años), el crecimiento es aún mayor: pasa del 12,8 % al 43,4 % en igual período (Katzman, 2001).

El número de nacimientos fuera del matrimonio civil, que representaba un 21 % en 1970, alcanza al 48 % en 2000. El análisis por grupo de edad muestra que entre las jóvenes de 15 a 19 años varía entre el 26,4 % y un 76,2 % (Paredes, 2003, pág. 86).

Un último dato especialmente relevante se refiere a los nacimientos de madres adolescentes (hasta 19 años). En 1972 representaban un 13 % del total, se incrementaron hasta alcanzar un 16 % en 2001 y en los últimos años han comenzado a disminuir; se estiman en un 14,8 % para 2004 (UNICEF, 2005, pág. 74).

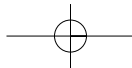
## B. Diversidad de los procesos de cambio según estratos sociales

Estos procesos y tendencias no se registran de la misma manera en todos los sectores de población, sino que, por el contrario, se detectan variaciones muy significativas según el estrato socio-económico.

### La incidencia de la pobreza

La información aportada por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) sobre población bajo la línea de pobreza en los últimos 20 años permite distinguir tres períodos claramente diferenciables. Entre mediados de los 80 y mediados de los 90, el total de personas bajo la línea de pobreza se redujo en forma muy significativa: de un 46,2 % a un 15,3 %. Entre el 95 y el 99 no se registran variaciones demasiado significativas. A partir de 2000 vuelve a incrementarse sostenidamente y alcanza el punto más alto a fines de 2003 (38,6 % de la población). Los datos disponibles para 2005 muestran un quiebre de esta tendencia y una aún incipiente pero alentadora disminución al 29,8 % (UNICEF, 2006).

La distribución de la pobreza por edades evidencia una persistente concentración en los grupos de edades menores de 18 años y, en particular, en



los menores de 5 años. Aun en los momentos de mayor disminución de la pobreza, los niveles de reducción son menores entre los niños, lo que aumenta la brecha entre niños pobres y adultos pobres.

Estimaciones realizadas por UNICEF (UNICEF, 2005, págs. 21 y 37) indican que en 2004, el 50,9 % de los menores de 18 años y un 56,5 % de menores de 5 años se encontraba bajo la línea de pobreza.

Al analizar los datos correspondientes a 2005, este mismo organismo destaca que a pesar de las mejoras registradas en los índices de pobreza, “el porcentaje de niños menores de 6 años indigentes es 32 veces mayor al registrado entre las personas de 65 años o más (UNICEF, 2006).

#### La diversidad de estructuras familiares y comportamientos según estrato social

Entre las familias de menores ingresos predominan las familias nucleares y extendidas, es más alto el número de nacimientos, la proporción de uniones consensuales es sensiblemente mayor y los hijos se conciben a edades más tempranas.

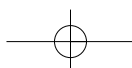
El número de matrimonios decrece especialmente en los sectores de ingresos altos y las uniones consensuales aumentan en todos los sectores, pero en mayor medida en los de menores ingresos.

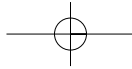
En términos relativos, más niños uruguayos son hoy hijos de mujeres mayores de 30 años y menores de 19, debido a la postergación de la concepción en un sector de población y al incremento de la maternidad adolescente en otro (Filgueira, 2006, pág. 23).

Los procesos de emancipación juvenil, esto es los caminos por los cuales los jóvenes llegan a asumir roles adultos varían notablemente según el nivel socioeconómico (ver Kaztman - Filgueira, 2001).

Los jóvenes de familias de mayores ingresos retrasan su autonomización de la familia de origen, aumentan el tiempo de permanencia en el sistema educativo, retrasan la edad de formalización de pareja y procreación y tienden a reducir el número de hijos.

En cambio, los jóvenes de menores recursos desertan tempranamente del sistema educativo, buscan insertarse –muchas veces sin éxito– en el mercado de trabajo y tienden a formar pareja y concebir hijos a edades también tempranas. Los hogares monoparentales y la maternidad adolescente se concentran particularmente en los sectores de menores ingresos.





Como concluye J. J. Calvo luego de analizar los datos censales del 96 referidos al número de nacimientos en relación con la edad de las madres y el índice de satisfacción de necesidades, “las mujeres más pobres tienen una fecundidad que duplica la de las mujeres con Necesidades Básicas Satisfechas, existiendo una brecha de diez años entre los momentos en que ambos grupos maximizan su reproducción” (Kaztman - Filgueira, 2001, pág. 63).

Las familias así conformadas enfrentan en condiciones de gran precariedad la crianza de sus hijos y en ellas se concentra principalmente la carga de la reproducción biológica y social.

El análisis en función del nivel de ingresos de las familias nos permite constatar la diversidad de situaciones en que las familias deben enfrentar el cumplimiento de sus funciones básicas. No aporta, sin embargo, elementos que nos permitan avanzar en la comprensión de los factores que intervienen en la dinámica de la situación. Pone el foco en las carencias, pero no arroja evidencias sobre los recursos que pueden movilizarse para introducir modificaciones en la misma.

### **III. Los activos de las familias, la estructura de oportunidades y el riesgo social**

Debido a las insuficiencias de este enfoque, se han desarrollado otras perspectivas de análisis que buscan aportar más luz sobre la comprensión de estas situaciones y, en esa medida, con respecto a posibles vías de transformación.

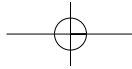
¿Cómo se relacionan estos cambios en las familias con otras transformaciones en el ámbito socioeconómico y cultural?

¿Qué factores inciden en las posibilidades de las familias de acceder al bienestar y cuáles son las principales fuentes de vulnerabilidad?

¿Por qué algunas familias logran superar condiciones adversas y mejorar sus condiciones de vida en tanto que otras las reproducen de generación en generación?

#### **A. La consideración de activos y estructura de oportunidades**

Kaztman y Filgueira han propuesto y desarrollado a través de varios trabajos en los últimos años la utilización del enfoque denominado “Activos y



estructura de oportunidades” para explorar posibles respuestas a estos interrogantes (Kaztman, 1999).

Las premisas centrales de este enfoque sostienen que el bienestar de una familia y su mayor o menor grado de vulnerabilidad ante situaciones adversas depende de la relación entre los recursos –de diversa naturaleza– con que cuenta la familia y la estructura de oportunidades que brinda el medio en que el núcleo familiar está inserto, a través de los tres órdenes institucionales básicos de la sociedad: el mercado, el Estado y la comunidad. En función de esta estructura, los recursos familiares pueden o no transformarse en “activos”.

Los activos se conceptualizan, por lo tanto, como “el conjunto de recursos materiales e inmateriales (capital físico, capital humano, capital social) sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar o evitar el deterioro de sus condiciones de vida” (Kaztman, 1999, pág. 166).

Los cambios en la situación de la familia, desde este enfoque, pueden derivar de una modificación de los recursos que posee o controla, o de transformaciones en la estructura de oportunidades.

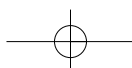
Para avanzar en su comprensión, se requiere entonces articular el análisis a nivel microsocioal con el nivel macrosocioal, que explica las condiciones en que los hogares cumplen o redefinen las funciones socialmente asignadas.

### Las transformaciones en el mercado de empleo

El mercado juega un rol esencial por su centralidad como vía de inserción social y generador de los recursos necesarios para la subsistencia.

En los últimos años se han verificado profundas transformaciones en el mercado de trabajo, producto de los modelos de inserción del país en la economía internacional y de la aceleración de los cambios tecnológicos. Las manifestaciones más visibles se traducen en un incremento del desempleo, que creció sistemáticamente desde un 8,5 % en 1990 hasta alcanzar un 17 % en 2002. Actualmente ha comenzado a revertirse la tendencia. Los últimos datos publicados por el INE sitúan la desocupación en un 11,2 %.

El desempleo, si bien ha afectado durante la última década a todos los sectores, ha impactado muy especialmente en los sectores de mediana y baja calificación.



Es notoria la precarización de las relaciones de trabajo y la disminución del tipo de inserciones laborales que generan mayor seguridad al trabajador. Los trabajadores del sector industrial, que representaban en 1979 el 32,3 % de la población en actividad, descendieron al 15,9 % en 1999. Por su parte, los empleados públicos pasaron, en el mismo período, del 27,7 % al 15,6 %. Como contracara, aumentaron en forma significativa los cuentapropistas y el trabajo informal (Filgueira, 2006, pág. 20).

Esta precaria inserción en el mercado de trabajo, especialmente de los sectores menos calificados, tiene consecuencias no sólo desde el punto de vista económico afectando la capacidad de sostener a la familia sino, además, en la definición de identidad, en la integración social –pues lleva a quedar al margen de los sistemas de protección establecidos– y debilita la posibilidad de proyectarse al futuro y de percibir la relación entre esfuerzos y logros.

Otro aspecto relevante para nuestro tema central es la evolución de la tasa de inserción de la mujer en el mercado de empleo. Ésta ha aumentado sistemáticamente en los últimos 30 años: de un 27,3 % en 1970 al 52,5 % en 2000.

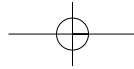
El ingreso de la mujer al mercado de trabajo puede ser visto desde distintos ángulos como estrategia para incrementar menguados ingresos familiares o como vía para acentuar la autonomía y el acceso a derechos por parte de la mujer, lo que genera, sin dudas, cambios o al menos tensiones en las expectativas de rol en el interior de la familia en relación con los tradicionales modelos de familia de aportante único.

Las mujeres pertenecientes a los sectores de menores recursos, con una precaria inserción en el mercado de empleo e insuficientes niveles de remuneración, no gozan de los mismos sistemas de protección que otros trabajadores.

Por otra parte, en los dos quintiles de población de menores ingresos se registra un 37,8 % de hogares monoparentales, en su amplísima mayoría a cargo de la mujer, que debe asumir sin el apoyo de una pareja estable los roles de sustento material y afectivo en condiciones muy desventajosas.

#### Las transformaciones en la sociedad. El debilitamiento de las redes sociales

El Uruguay se caracterizó décadas atrás por constituir una sociedad con altos niveles relativos de integración social. Las transformaciones en el mercado de empleo que acabamos de esbozar, sumadas a los cambios en las



familias y el acceso a bienes públicos, han ido erosionando esta integración y poniendo fuertemente en cuestión la sustentabilidad de visiones del Uruguay que llevaron en su tiempo a Carlos Real de Azúa a hablar de “ un país de cercanías”.

Estas brechas tienden a reflejarse en la composición social de los vecindarios (Kaztman, 2000) y se concentran las familias más pobres en los territorios de menor valor inmobiliario o en asentamientos precarios y las familias más pudientes, en zonas residenciales, en algunos casos protegidas mediante mecanismos de seguridad para evitar el acceso de personas ajenas al entorno de los propietarios.

Los sectores con mayores recursos, por otra parte, disconformes con el nivel de calidad de los servicios públicos de educación y salud, han buscado mejores opciones adquiriendo servicios en el mercado, por lo que abandonan ámbitos de interacción que cumplieron en el pasado un papel clave en la integración y la generación de equidad social.

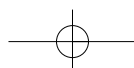
A la distancia residencial y en el acceso a servicios se suma el decaimiento de espacios públicos de contacto interclases como el transporte público, las plazas, parques o estadios, lo que contribuye –sostiene Kaztman– a generar una distancia social también de carácter cultural que va ahondando la brecha. Esta falta de contacto incrementa los obstáculos para acceder a recursos que permitirían a las familias pobres dejar de serlo. Segmenta los círculos de relación humana, lo que disminuye el sentimiento de pertenencia a una misma sociedad y erosiona los mecanismos de solidaridad.

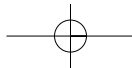
En este sentido es que se habla de una pérdida de “capital social”, entendido como los “vínculos interpersonales basados en la confianza mutua que facilitan el acceso a otros recursos” (Uphoff, 1999).

Las transformaciones de la familia mencionadas en el ítem II son de por sí un factor que afecta el capital social. La inestabilidad de los vínculos, la falta de alguna de las figuras parentales, vuelven más difícil la transmisión de vínculos y relaciones entre padres e hijos.

La falta de apoyos intra y extra familiares constituye un “pasivo” importante para que las familias puedan superar situaciones difíciles y logren mantener o mejorar la calidad de vida de sus miembros.

En las conclusiones del trabajo antes citado Kaztman sostiene: “La lentitud con que se va procesando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen generalmente inadvertidas para las





mayorías ciudadanas. Por ende, sus efectos son usualmente subestimados como factor de integración, como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y de actitudes de aversión a la desigualdad. Sin embargo, esas consecuencias irrumpen tarde o temprano, a veces en forma violenta, anómica e inesperada, a través de los correlatos socialmente disruptivos de una pobreza marginada por la concentración de privaciones y por su progresivo aislamiento de las pautas modales de la sociedad” (Kaztman, 2000, pág. 23).

### La segmentación del sistema educativo

Por su relevancia como ámbito primordial de socialización conjuntamente con la familia, destacamos aquí los procesos de cambio y segmentación generados en el sistema educativo.

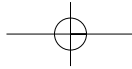
La expansión de la educación primaria –que hoy alcanza a más del 98 % de la población– y los procesos mencionados de diferenciación social y distribución de la población en el territorio se han conjugado para generar una creciente fragmentación del sistema educativo. Los niveles de rendimiento educativo se diferencian claramente entre los niños que asisten a escuelas insertas en contextos socioculturales desfavorecidos y aquellos que concurren a centros educativos ubicados en áreas con mayores recursos.

Los principales factores que inciden en el rendimiento, de acuerdo con múltiples estudios realizados (Monitor educativo - ANEP - CODICEN), se relacionan principalmente con el clima educativo del hogar y el nivel socioeconómico de la familia y el barrio, asociados con factores propios del funcionamiento del centro educativo y las expectativas de logro transmitidas por los padres, los docentes y los pares.

El nivel de repetición en primer año escolar era de un 8,8 % en el 98 en las escuelas de contexto favorable y del 27,0 % en las de contexto muy desfavorable. Las medidas adoptadas en estos últimos años (expansión de la educación preescolar e inicio de una política de creación de escuelas de tiempo completo) permitió disminuir esta proporción a un 20,3 % en 2004 (UNICEF, 2005, pág. 52).

El nivel de asistencia a la enseñanza secundaria se ha incrementado en los últimos 15 años, tanto entre los adolescentes y jóvenes de hogares no pobres (pasó del 83,3 % a 93,5 %) como entre los pobres (de 62,7 % a 78,1 %).

Sin embargo, señala el informe de UNICEF (UNICEF, 2005, pág. 59), el nivel de egreso es significativamente bajo, “sólo 4 de cada 10 jóvenes de



21 y 22 años han logrado completar su educación media, relación que es aún inferior entre los varones”.

La deserción afecta fundamentalmente a los jóvenes provenientes de familias de menores ingresos. Un estudio realizado en 2004 evidencia que la posibilidad de completar la educación media de un joven del primer quintil de ingresos es de 0,29 frente a un 0,78 de los pertenecientes al quintil de mayores ingresos (Llambí - Furtado, 2005, pág. 164).

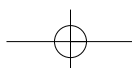
Los datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes correspondientes al año 2003 permiten constatar que sólo la mitad de los mayores de 15 años está cursando el grado que debería cursar de acuerdo con su edad, un cuarto de ellos está en grados anteriores y otro cuarto ha abandonado el sistema educativo. Los niveles de rendimiento pueden considerarse buenos en términos relativos en la comparación internacional entre los sectores de mejor situación socioeconómica, los cuales caen drásticamente entre los estudiantes que provienen de contextos más desfavorables. Uruguay es el país que presenta el mayor nivel de dispersión entre los resultados que obtienen los mejores y los peores alumnos entre los seis países de la región participantes en el estudio (ANEP - PISA, 2004).

Los jóvenes que desertan del sistema educativo no siempre logran insertarse en el mercado de trabajo. En 2004, el 11,2 % de los jóvenes de 14 a 17 años no estudia, no trabaja ni busca empleo, lo que de todos modos implica una mejora, ya que en 2000 representaban un 16 % (UNICEF, 2005, pág. 62).

### El papel del Estado

El Uruguay gozó durante muchos años de un sistema de bienestar ampliamente desarrollado que lo posicionó y aún hoy lo mantiene dentro de los países de América Latina con mejor situación relativa en términos de indicadores tales como el Índice de Desarrollo Humano desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este sistema se estructuró sobre la base de un modelo económico y de inserción en el mercado laboral, apoyado asimismo en ciertas características de las unidades de socialización básica: las familias, los centros educativos y el vecindario, cuya situación, como hemos visto, se ha modificado profundamente en los últimos años.



El Uruguay destinó en promedio al gasto social durante el período 1999-2003 el 25,3 % del PBI. Supera, en este sentido, al resto de los países de la región (Grau, 2005, pág. 104). En los últimos años ha continuado ascendiendo y representa actualmente un 70 % del gasto total del Estado.

El principal rubro al que se destinan estos recursos es el de la Seguridad Social, que representó un promedio del 59,1 % del total del gasto público social entre 1999 y 2002 (Grau, 2005, pág. 105).

El ya citado trabajo publicado por UNICEF sobre la inversión en la infancia en el Uruguay concluye que el gasto destinado a la infancia es del orden del 19,5 %, en tanto los menores de 18 representan el 29,5 % de la población y son el grupo de edad más afectado por la situación de pobreza (Grau, 2005, pág. 114).

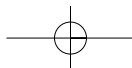
Lo que se constata entonces no es principalmente una falta de asignación de recursos sino una inadecuación del gasto a la realidad social actual.

En uno de los trabajos publicados en el último número de la revista *Prisma*, esta perspectiva lleva a los autores a sostener que: “Se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Así el régimen de bienestar, compuesto por el Estado, el mercado y las familias, presenta en la actualidad marcadas fisuras y genera un conjunto de equilibrios subóptimos, tanto en materia de bienestar presente como futuro” (Filgueira, 2006, pág. 9).

Este enfoque, basado en las contribuciones de Esping - Andersen, concibe el régimen de bienestar social con una mayor amplitud que los instrumentos del Estado social, incluyendo la articulación del Estado con las esferas de la familia, del mercado y de la comunidad.

El Estado opera a través de mecanismos de distribución de recursos, de regulación de acciones aceptables y no aceptables, de generación de incentivos y des-incentivos en estas áreas y, de este modo, incide en las oportunidades de bienestar.

Las hipótesis centrales de su análisis se formulan en los siguientes términos: “En los últimos treinta a cuarenta años, la distribución (según categorías sociales) de la cantidad y calidad de los riesgos sociales en el Uruguay ha cambiado en forma por momentos lenta, pero finalmente drástica. En este cambio han operado las decisiones que toman las personas en las esferas del mercado, de las familias y de las comunidades. (...) Salvo en contadas excepciones el Estado no ha sabido reconocer estas nuevas estructuras y



dinámicas de producción de riesgo y persiste en un edificio de protección social crecientemente desajustado con la realidad social, o ensaya innovaciones que en muchos casos han contribuido a acentuar los riesgos emergentes antes que a moderarlos” (Filgueira, 2006, pág. 15).

Como efecto de esta situación, los autores de este trabajo concluyen identificando quiebres y fracturas que determinan la existencia de tres situaciones muy diversas en términos de “lógicas de acumulación, distribución y generación de riesgos y oportunidades”, que caracterizan analizando agrupamientos de población según estos factores en los términos que se sintetizan en el ítem siguiente.

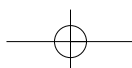
#### IV. Los tres rostros del Uruguay actual

Los autores utilizan para identificar estos tres tipos de situaciones que actualmente conviven en el país la denominación de “Uruguay vulnerado, Uruguay corporativo y Uruguay privatizado”.

El Uruguay vulnerado incluye al 39,9 % de la población. Predominan los niños y jóvenes (la edad media es de 22,6), el nivel de ingresos es bajo, el nivel educativo, medio y bajo. Las familias son numerosas, los jóvenes se emancipan en forma temprana, la relación con el mercado y con el Estado es débil. Acceden a algunos servicios estatales prestados en forma universal o focalizada.

El Uruguay corporativo agrupa a un 32,4 % de la población. Es un sector envejecido (la edad media es de 52,9 años), con bajo nivel educativo y hogares con menor número de miembros. Sus recursos provienen principalmente de jubilaciones, empleo público o inserciones laborales en sectores poco dinámicos. Los jóvenes postergan su independencia ante la dificultad de insertarse en el mercado de empleo y las mujeres de este sector son las que tienden a tener menor número de hijos. Sus condiciones de vida sufren deterioros por el progresivo debilitamiento de los sistemas de protección social.

El Uruguay privatizado es caracterizado como el de “los sectores medios y altos crecientemente autoexiliados de los bienes públicos”. Se estima en un 27,7 % de la población y la edad media es de 36,3. Sus vínculos con el mercado de trabajo formal son fuertes y complementa los mecanismos de protección social de tipo corporativo con otros servicios adquiridos en el



mercado. La emancipación de los jóvenes es más tardía que en el Uruguay vulnerado, el número de hijos es muy inferior a éste pero superior al predominante en el Uruguay corporativo.

Si bien no surge del análisis de los datos que fueron considerados para construir esta tipología, podemos suponer que en este último sector se concentra también la población con mayor acceso a la tecnología de incorporación más reciente (Internet, manejo de un segundo idioma, TV cable, etc.), lo que incrementa también sus posibilidades de inserción en el mundo moderno.

Los sectores del Uruguay vulnerado son pobres o tienen altas posibilidades de caer en la pobreza y aun en la desafiliación, si se concentran factores de desintegración social. En tanto quienes integran el Uruguay corporativo tienen una menor posibilidad de caer en la pobreza, pero son susceptibles de quedar excluidos del tren de la modernidad.

Es en este Uruguay en que se han venido debilitando sistemáticamente las bases de su tradicional integración social que nos planteamos los interrogantes iniciales respecto de la relación de los cambios de las familias y su relación con las estructuras de bienestar.

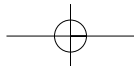
En los próximos ítems abordaremos una reflexión al respecto y algunas consideraciones que pueden extraerse con respecto a las políticas públicas en relación con la familia.

## **V. ¿Adaptación de las familias a los cambios en la estructura de oportunidades o asimilación de nuevas pautas y valores?**

### **A. ¿Cómo explicar los procesos de cambio?**

La interacción entre factores estructurales y decisiones individuales y colectivas es altamente compleja y de carácter sistémico, por lo que resulta muy difícil y probablemente inconducente intentar establecer relaciones de tipo causa-efecto.

Aun así parece relevante plantear algunas interrogantes a partir de los elementos que surgen de varios estudios realizados en los últimos años que –desde distintas ópticas– intentan arrojar luz respecto de algunas de estas interacciones. Aunque no sea posible llegar a respuestas concluyentes, un análisis más profundo de estas cuestiones puede ayudar a tomar conciencia



de la complejidad y a encontrar caminos menos simplificadores al momento de definir políticas.

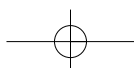
Los cambios en la integración y estabilidad de las familias, ¿pueden considerarse una adaptación a las condiciones que plantea la estructura de oportunidades?

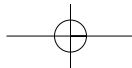
¿Cómo inciden los factores culturales y los cambios en los valores y aspiraciones?

Andrés Peri, en un trabajo publicado en 2003, retoma un planteo de Surkyn y Lesthaeghe, que al analizar estos fenómenos para la sociedad europea, identifican dos tipos de mecanismos que contribuyen a explicar los cambios procesados en las formas de constitución y convivencia familiar. Uno de ellos, que denominan “selectividad y ordenamiento por valores” refiere a que los individuos adoptan decisiones en función de valores y concepciones a las que adhieren previamente. El segundo, identificado como “adaptación de valores por transición”, alude a procesos de adecuación de valores como forma de adaptarse a una situación distinta (Peri, 2003, pág. 143).

Peri realizó un relevamiento tendiente a generar evidencia empírica respecto de la incidencia de factores ideológicos en las mujeres en relación con cuatro dimensiones básicas “conservadurismo” (apego a las instituciones culturales clásicas, miedo al cambio), “institucionalismo” (apego a las prescripciones normativas), “igualdad de género” (roles hombre/mujer) e “hijocentrismo” (papel que ocupan los hijos en sus vidas). Estas dimensiones fueron construidas a partir de relevamientos de opinión previamente realizados.

Este estudio permitió constatar algunas asociaciones claras, por ejemplo, entre la propensión a la conformación de más de una pareja a lo largo de la vida y factores estructurales como el nivel socioeconómico (entre las mujeres de menores recursos existe una mayor propensión a reconstituir su pareja), pero también con ciertos cortes ideológicos. Las mujeres más institucionalistas están menos inclinadas a volver a formar pareja luego de una separación y también las que se identifican más con los postulados de igualdad de género. El autor resalta que a pesar de lo que esperaba encontrar, la incidencia de la práctica religiosa, si bien existe, no es demasiado marcada o al menos no es significativa entre quienes tienen una práctica religiosa débil y quienes declaran tener una práctica intensa.





La convivencia sin casamiento aparece como un comportamiento particularmente asociado al bajo nivel educativo, menores recursos socioeconómicos y escaso grado de institucionalismo.

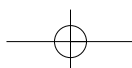
Con respecto a la división del trabajo entre hombres y mujeres, el porcentaje de mujeres que declaran dedicarse sólo a tareas domésticas disminuye con la edad y está asociada al número de hijos. A mayor educación y nivel socioeconómico, disminuye la dedicación exclusiva a tareas hogareñas. Las mujeres que se identifican más con postulados de igualdad de género tienden a asumir otros roles no exclusivamente domésticos, en tanto que las que evidencian fuerte institucionalismo son proclives a formas más tradicionales de división del trabajo.

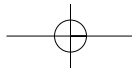
El autor concluye que las variables ideológicas no pueden quedar fuera de la explicación de los procesos de cambio familiar, si bien no es posible determinar en qué medida son causa de las transformaciones sociales.

Al finalizar su análisis centrado especialmente en una perspectiva demográfica, Paredes plantea la necesidad de profundizar en investigaciones que permitan dirimir si el cambio de comportamiento y de arreglos familiares constatado en las últimas décadas está o no acompañado por cambios en las percepciones y valores, que constituyen un elemento central en la explicación de la llamada “segunda transición demográfica”. Sostiene que “el discurso sigue siendo familista”. Indica que estudios realizados con una metodología cualitativa permiten constatar “una fuerte preeminencia del proyecto reproductivo en la vida de las personas, un modelo conyugal de relaciones de género que dista mucho de la equidad, una fuerte sanción al divorcio –aun entre aquellos que lo experimentaron y en particular relacionado con el efecto sobre los hijos– y también varios elementos de censura a quienes no han llevado a cabo un proyecto reproductivo. Si bien los cambios se van procesando lentamente y modifican tanto las relaciones interpersonales como las pautas de vida familiar, esto no deja de ser conflictivo” (Paredes, 2003, pág. 97).

Evidencias en el mismo sentido arroja el estudio publicado en 2003 *Los valores de los uruguayos*, coordinado por Néstor Da Costa (Da Costa, 2003).

Consultados sobre el grado de importancia que tienen para sus vidas dimensiones tales como la familia, el trabajo, los amigos, el tiempo libre, la religión y la política, una amplia mayoría de los uruguayos entrevistados (el 98,7 %) ubicó en primer lugar a la familia. Ante una enumeración de posibles





cambios para el futuro relacionados con el desarrollo material, la tecnología, el cuidado del ambiente, el desarrollo personal, la autoridad local, nuevamente, la afirmación que reunió mayor acuerdo fue: “Que se le dé más importancia a la vida familiar” (94,7 % para la población encuestada, 92,7 % entre los jóvenes).

El 31 % se manifestó de acuerdo con que el matrimonio es una institución pasada de moda (37 % entre los jóvenes). El 72 % consideró que es necesario el matrimonio o una relación estable para ser feliz. Este porcentaje es menor entre los más jóvenes (66 %) y entre los que tienen mayor educación (58 %). El 44 % cree que la mujer necesita tener hijos para sentirse realizada, en tanto que el 37,9 % considera que el hombre los necesita.

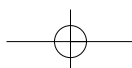
Otros datos relevantes de este estudio indican una alta aceptación ante la afirmación de que un niño necesita un padre y una madre para ser feliz (85,6 %), pero también altos niveles de aprobación a la decisión de una mujer de ser madre soltera (70,2 %).

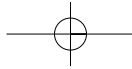
La participación de la mujer en el mercado de trabajo es vista como positiva por el 83 % y un porcentaje todavía mayor considera adecuado que el hombre participe en las tareas del hogar. Aun así, un 43 % cree que si la mujer tiene un ingreso mayor al del hombre pueden surgir problemas.

Afirma Peri (2003) que en el Uruguay, el debate en torno a las explicaciones del cambio familiar se ha centrado en dos perspectivas teóricas. Una de ellas enfoca estos procesos como efecto de la “incertidumbre de rol”. Ante la imposibilidad de responder a las pautas de rol tradicionalmente esperadas para hombres y mujeres, se modifican los comportamientos. Estas explicaciones se centran principalmente en los procesos de desestructuración social que estos cambios generan y, por lo tanto, exploran particularmente los efectos negativos.

Otros enfoques han interpretado estos cambios como efecto del proceso de desinstitucionalización del matrimonio y de secularización a nivel de los sectores con mayor educación. Aun quienes sostienen esta perspectiva recurrente, sin embargo, a explicaciones de carácter estructural al analizar lo que ocurre en los sectores sociales de menores recursos.

Las ideologías “modernizantes” podrían explicar la emancipación postergada, la disminución del número de hijos y la procreación tardía entre los jóvenes de mayores ingresos. Pero podría afirmarse que también es parte de la explicación la necesidad de un mayor número de años de estudio para lograr una inserción exitosa en el actual mercado de trabajo.





La emancipación precoz y la procreación a edades tempranas y el aumento de las uniones libres entre los jóvenes de los sectores más carenciados no puede explicarse sin duda por factores de “modernización”. Tampoco parece razonable atribuirla exclusivamente a la falta de información o educación sexual.

Las interpretaciones que han buscado una explicación en las rutas de acceso a roles adultos aportan elementos plausibles para ayudar a entender estos fenómenos. A modo de ejemplo, sostener que las mujeres adolescentes recurren a la maternidad como forma de alcanzar un lugar diferente en su familia o su comunidad y de generar vínculos sobre los que puede tener cierto grado de control en un ambiente de incertidumbre y de falta de posibilidades de visualizar un proyecto futuro. O considerar que los varones, al no poder asumir el rol socialmente asignado de sostener a su familia, abandonan su responsabilidad paterna (ver Kaztman, 1992).

Seguramente todas estas explicaciones tienen sentido y ninguna de ellas podría dar cuenta cabal de los procesos de cambio ocurridos. Los factores estructurales, los valores predominantes y emergentes y los comportamientos asumidos que la sociedad va legitimando se conjugan para generar estos complejos procesos. Lo que resulta claro es que estos cambios no se producen sin tensiones y desajustes. Los modelos prevalecientes en la situación anterior persisten en la realidad y en el imaginario colectivo y los nuevos se abren paso, lo que genera mucha incertidumbre con respecto a sus efectos para el bienestar social.

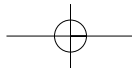
## B. ¿Cómo afectan los cambios en las familias los procesos de socialización?

Otro tipo de interrogante que podemos plantearnos no se refiere ya a por qué ocurren los cambios en las familias sino a cómo están incidiendo en los procesos de socialización básica de las nuevas generaciones.

¿Qué incidencia tienen las decisiones adoptadas por las familias, el Estado, el mercado y la sociedad en los mecanismos básicos de socialización y generación de identidad?

También en este sentido se han realizado diversos estudios que, si bien no permiten arribar a conclusiones definitivas, pueden ayudarnos a profundizar la reflexión.

Una primera constatación es que se han realizado en el país pocos estudios que tengan como foco particular las funciones y los vínculos en



el interior de las familias. La mayor parte se basa principalmente en información de los censos y de las encuestas de hogares que sólo permiten analizar aspectos demográficos y realizar algunas inferencias sobre otro tipo de cuestiones.

La mayoría de las referencias a la incidencia de las estructuras familiares provienen de estudios destinados a analizar aspectos tales como el rendimiento educativo o el desarrollo psicomotor. Por esta razón, en general se han centrado en los efectos desestructurantes de los cambios generados y, en particular, de las condiciones de vida de las familias con menores recursos.

Son muy escasas las referencias basadas en evidencia empírica que destaquen posibles efectos positivos de las transformaciones familiares en las relaciones de equidad, en la división del trabajo entre los géneros, en la relevancia de los vínculos afectivos y de apoyo mutuo que hoy constituyen el elemento esencial de los vínculos familiares, al perder incidencia las funciones productivas, educativas y de formación para el trabajo que anteriormente cumplían.

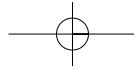
Uno de los estudios que más intentó profundizar en la relación entre el desarrollo de los niños y la dinámica familiar –y no sólo su composición– fue el publicado en 1996 por el GIEP (Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales del Dpto. de Psicología Médica de la Facultad de Medicina, Universidad de la República) (GIEP - UNICEF - IIN - CSIC, 1996).

#### La incidencia en el desarrollo psicomotor

El estudio se centró en el análisis de los factores de riesgo en el desarrollo psicosocial de los niños en edad preescolar. Partiendo de la constatación de la mayor prevalencia de riesgo y de retraso en el desarrollo psicomotor entre los niños pobres y los no pobres, apunta a profundizar qué otros factores además de la condición de pobreza contribuyen a generar el riesgo, ya que no todos los niños en situación de pobreza se ven afectados de la misma manera.

Su análisis pone de relieve la importancia del clima familiar, las pautas de crianza y su grado de inserción en las redes de protección social.

Los mayores niveles de vulnerabilidad aparecen en este análisis –y en otros estudios posteriores– en los hijos de la mujeres que trabajan en empleos que demandan jornadas muy extensas y tareas desgastantes (como por



ejemplo, el trabajo doméstico) y entre las que no trabajan. En cambio, cuando las madres tienen empleos con horarios acotados, el desarrollo de los niños aparece menos afectado.

La valoración propia, el grado de depresión y el tipo de vínculos establecidos con la pareja aparecen como factores con gran incidencia en la situación en la cual la mujer asume su maternidad.

La ausencia o desvalorización de la figura paterna en un contexto social en el cual se asocia fuertemente la realización de la mujer a la formación de una pareja incide en la situación materna y también en la transmisión de pautas y expectativas sobre los roles masculinos a sus hijos.

El estudio destaca “el papel que juegan en la afectación de las familias numerosas, sin soporte social, los problemas de comunicación familiar (ya sea por el uso de la violencia o por el ocultamiento de información) así como las creencias discriminatorias en la educación de niñas y varones con prácticas de crianza incongruentes” (GIEP, 1996, pág. 88).

Describe también cómo las familias con mayores carencias tienden a aislarse y a no confiar en la ayuda recibida desde afuera, lo que reafirma su dificultad para superarla. La madre frágil, sostiene, se defiende hipervalorizando lo que es su único bien y fuente de satisfacción, sus hijos, y teme perder su lugar frente a ellos al recibir apoyos extra familiares. Esto contribuiría a explicar por qué aparecen en ciertos casos comportamientos abandonónicos cuando el niño crece y comienza a autonomizarse.

Carentes de recursos, sin sostén intra ni extra familiar, estas familias ven seriamente afectadas sus condiciones de apoyar el proceso de desarrollo físico, afectivo e intelectual de los hijos.

### La incidencia en los resultados educativos

Durante las dos últimas décadas, los estudios realizados en relación con el rendimiento educativo de niños y jóvenes por CEPAL y por el CODICEN a través de la Gerencia de Investigación y Evaluación (Proyectos MECAEP y MEMFOD) han aportado mucha evidencia acerca de la relación existente entre las características familiares y el rendimiento educativo de los niños y jóvenes.

En general tienden a mostrar una fuerte asociación entre insuficientes resultados educativos, desintegración familiar y bajo clima educativo del hogar.

Según un estudio realizado por CEPAL en 1991, los alumnos de 6to. año escolar con experiencias de repetición cuyas madres no superaban el nivel de instrucción de enseñanza primaria alcanzaban al 82 % entre los niños que convivían con padres no biológicos unidos, al 72,7 % en hogares monoparentales, al 63 % cuando vivían con los padres biológicos unidos y al 47 % cuando éstos estaban casados (CEPAL, 1991).

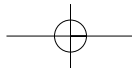
Cuando el nivel de instrucción de las madres superaba el primer ciclo de enseñanza secundaria, el porcentaje de alumnos de 6to. con experiencias de repetición se ubicó en el 25 % entre los padres no biológicos unidos, en el 30 % entre los padres biológicos unidos, en el 14 % en los hogares monoparentales y en el 5 % en el caso de padres biológicos casados.

También el análisis de la estructura familiar de los jóvenes que no estudian ni trabajan en el Uruguay urbano en 1999, teniendo en cuenta además el nivel de ingresos y el clima educativo del hogar, permitió apreciar que los porcentajes más elevados aparecen en las uniones consensuales de ingresos bajos y clima educativo bajo (31 %). Manteniendo constantes estos dos últimos factores, el porcentaje desciende 4 puntos porcentuales cuando se trata de hogares monoparentales y a 11 puntos cuando los padres están casados (Kaztman - Filgueira, 2001, pág. 106).

Probablemente estas asociaciones se explican en parte por la sumatoria de factores derivados del tipo de composición familiar, de las condiciones socioeconómicas específicas de la familia e incluso del vecindario y del centro educativo.

En un estudio recientemente publicado, Kaztman y Rodríguez profundizan el análisis de los efectos de la constitución de las familias pobres en los rendimientos educativos de los niños. Sostienen que “desde el punto de vista de un niño, el capital social familiar puede entenderse como el producto de una ecuación que reúne los siguientes factores: la calidad y estabilidad de los vínculos que mantiene con cada uno de sus padres y con otros adultos en el hogar, el clima de convivencia en el hogar, que en gran medida es un reflejo de los niveles de armonía y de compatibilidad entre todos sus adultos y –en especial– entre los padres de los niños, y de los recursos que puede movilizar cada uno de éstos en beneficio del desarrollo del niño” (Kaztman - Rodríguez, 2006, pág.120).

Las características del estudio permitieron enfocar en mayor medida algunos de estos aspectos y mantener otros en el nivel de hipótesis. Las conclusiones más contundentes se refieren a la constatación de la importancia



del tiempo dedicado por los adultos a los niños para apoyarlos en su proceso de desarrollo y socialización. Esta dedicación tiene relación con la composición de la familia, por lo pronto, con la relación número de adultos/niño que integran el núcleo familiar.

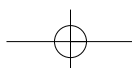
Los hogares monoparentales presentan una mayor fragilidad: con una sola fuente de ingresos y con un solo adulto a cargo, se dificulta la atención de las demandas de los niños para transitar exitosamente su proceso de escolarización. Cuando se conforman hogares extendidos, la presencia de otros adultos contribuye a mejorar la situación y esto se refleja en los resultados educativos (menor extraedad y repetición).

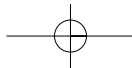
En realidad, las situaciones más desventajosas para los niños parecen plantearse asociadas no con la monoparentalidad sino con las familias reconstituidas. Los autores plantean la hipótesis de que con frecuencia estas situaciones encubren los casos más complejos de monoparentalidad, en que la mujer convive con compañeros ocasionales sin llegar a formar una pareja estable, por lo que es este factor de inestabilidad el que en realidad deteriora las condiciones de socialización. En estos casos pueden sumarse a la ausencia de figura paterna las tensiones derivadas de los conflictos que acompañan la separación y el factor competencia entre la figura de la nueva pareja de la madre con el padre biológico.

En suma, se concluye que mientras las familias de estratos altos y medios parecen haber encontrado mecanismos para compensar o atenuar los efectos de los cambios en la estabilidad e integración familiar en el desarrollo de sus hijos, las familias de menores recursos han sido muy afectadas en sus posibilidades de cumplimiento de sus funciones socializadoras básicas.

### Los efectos para los centros educativos

Los niños que provienen de familias con estos niveles de vulnerabilidad ingresan a los centros educativos evidenciando un debilitamiento de las “condiciones de educabilidad”, utilizando los términos manejados por López y Tedesco: “Se apunta a la noción de educabilidad afirman como una construcción social que trasciende al sujeto y a su familia y que da cuenta del desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida –vinculado a una adecuada estimulación afectiva, buena alimentación y salud– y la socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permite incorporarse a una situación





especializada distinta de la familia, como es la escuela. (...) La tesis central de este documento, indican, es que en vastos sectores de la sociedad que habían logrado incorporar a sus niños y adolescentes al sistema educativo, las condiciones de educabilidad se están deteriorando porque las familias ya no pueden asumir el compromiso de garantizar su preparación para las exigencias de la escuela y porque la escuela no modifica su oferta de un modo que permita compensar estos déficit en las capacidades de las familias” (López - Tedesco, 2002).

Esta situación genera mucho malestar e impotencia en las instituciones educativas, que no logran cumplir adecuadamente con el encargo social. El “pacto social” implícito que operaba entre la escuela y la familia ya no funciona y resulta necesario replantearlo en función de la realidad actual.

#### Familia e inserción laboral

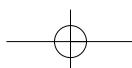
El tercer ámbito de socialización, tradicionalmente relacionado con la inserción laboral, también se ha visto afectado, como ya fue planteado, en su capacidad de integrar y desarrollar capacidades al perder estabilidad y aumentar en informalidad. Ya no es creíble apostar a crecer dentro de la empresa comenzando desde puestos de baja calificación y mejorando progresivamente. Ya no es frecuente la transmisión intergeneracional de un oficio ni la inserción de los hijos en la misma empresa que los padres como lo era antiguamente.

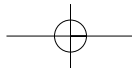
Cuando se torna difícil visualizar la posibilidad de postergar gratificaciones confiando en recorrer un camino que permita ir abriendo nuevos horizontes, la preocupación central se vuelve la obtención de la subsistencia cotidiana. El medio a través del cual se obtenga pasa a tener menor relevancia. Estos mecanismos han sido analizados con profundidad en el trabajo de Gabriel Kessler sobre las diversas rutas que pueden llevar a la adopción de conductas delictivas (Kessler, 2004).

El síntoma emergente de toda esta inadecuación de los sistemas de socialización, termina en los fenómenos de agresión e indaptación y formulándose en términos de “problemas de seguridad ciudadana”.

## VI. Familia y políticas públicas

¿Deberían las políticas públicas apuntar a fortalecer a las familias? ¿Es factible y legítimo incidir desde el ámbito público en un espacio particularmente privado como la familia? ¿Cómo resolver el dilema entre la





responsabilidad pública y el respeto a la intimidad y la privacidad del núcleo familiar?

Las respuestas a estas preguntas estarán signadas por las diversas posturas con respecto al rol del Estado y la libertad individual, y la gama de matices puede ser muy amplia. En cualquier caso, a partir del análisis realizado parece difícil adherir a una postura prescindente de acciones desarrolladas desde el sector público. Una sociedad que cree en la familia pero no plantea caminos efectivos para protegerla, debilita las bases mismas de su entramado social y de la transmisión de valores y significados que le permitan ganar en cohesión e identidad.

Las marcadas diferencias entre situaciones familiares y el alto grado de vulnerabilidad que presentan las familias más numerosas y con menores recursos avalan la necesidad de encarar acciones para respaldarlas al menos en las etapas más críticas del ciclo de vida, cuando deben hacer frente a la crianza de los niños.

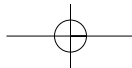
El debate se traslada entonces a la forma en que debería prestarse ese apoyo y a quiénes debería alcanzar el mismo.

En la respuesta a estas interrogantes está en juego desde la propia definición de familia (el núcleo de convivencia puede distar mucho de la imagen tradicional de familia), hasta la determinación de los grados de focalización o universalidad que deberían asumir las respuestas y el tipo de apoyo y las modalidades en que debería ser prestado. Todas estas cuestiones involucran posturas y valores, no siempre claramente explicitados que dificultan la adopción de decisiones y la elaboración de consensos.

#### A. Diversidad de familias, de situaciones, de etapas del ciclo vital, de respuestas

No hay indicios que permitan pensar que las tendencias de cambio en la integración familiar puedan modificarse a corto plazo. Como vimos, son producto de un complejo conjunto de factores que interactúan. Por lo tanto, la definición de políticas debería asumir la diversidad de los núcleos como un dato de la realidad.

La segunda constatación es que la realidad de las familias uruguayas es muy diversa. Así como es posible hablar de “tres Uruguay”, también es claro que en cada uno de ellos las condiciones de vida y desafíos que enfrentan las



familias son distintos. Por lo tanto, las respuestas no pueden ser uniformes sino que deben apuntar a responder a esa diversidad.

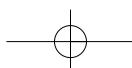
Para las familias del “Uruguay vulnerable”, la problemática central se centra en el sustento, la satisfacción de necesidades básicas y los caminos para la integración social. Las que componen el llamado “Uruguay corporativo” estarán más afectadas por su dificultad para adaptarse a los cambios, la pérdida de las seguridades anteriormente adquiridas y la posibilidad de generar nuevos proyectos. Las del “Uruguay privatizado” también enfrentan desafíos complejos, inseguridades, crisis de valores y, en muchos casos, falta de respaldo familiar para asumir nuevas responsabilidades.

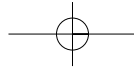
Los investigadores del IPES se preguntan en uno de sus últimos trabajos (Filgueira, 2006, pág. 35) si los apoyos brindados en transferencias monetarias (asignaciones familiares) deberían focalizarse en las familias más pobres o brindarse en forma más amplia, teniendo en cuenta la actual tendencia de las familias pobres a tener un más hijos y de los sectores medios y altos a reducir su número. Es posible que una política muy focalizada, apuntando a aumentar la equidad refuerce sin buscarlo estas tendencias, que tampoco favorecen una mayor integración social.

## B. ¿Cómo apoyar fortaleciendo el “capital humano y social”?

Un punto crucial para la identificación de estrategias de apoyo se centra en cómo brindar protección y sostén sin sustituir el esfuerzo personal y sin debilitar aún más los recursos con los que las familias cuentan para enfrentar las situaciones adversas. Si ante su debilidad se las releva trasladando la responsabilidad del sustento, el cuidado o incluso el sostén afectivo a terceros, sólo lograremos reducir aún más su capital humano y social; tendremos figuras parentales aún más deprimidas, con menor autoconfianza y perspectiva de futuro. Esta afirmación no supone ignorar que en casos extremos puede ser necesario relevar o sustituir temporalmente a las figuras parentales.

Uno de los pocos estudios de carácter cualitativo realizado en Uruguay sobre las estrategias de las familias para enfrentar situaciones adversas permitió visualizar el grado de unión, de cohesión del núcleo familiar, la existencia de un proyecto común y la esperanza en un futuro mejor como puntos de apoyo especialmente relevantes para optimizar los recursos de las familias en el momento de enfrentar momentos difíciles (Zaffaroni, 1999).





Las políticas deberían apostar entonces a fortalecer las redes intrafamiliares y las redes externas: vecinales, familiares e institucionales para buscar un aumento en los hilos de la trama, recomponiendo vínculos deteriorados y ayudando a generar nuevos.

Esto no implica en modo alguno depositar la responsabilidad en las propias familias. Es toda la sociedad la que debe comprometerse en la recomposición del entramado social.

Estudios realizados últimamente respecto de los efectos en el capital social de los programas de combate a la pobreza recogen una clasificación del capital social en tres tipos (Arraigada, 2005).

El capital social “de unión” alude a los lazos fuertes que se tejen entre grupos sociales con similares características socio-demográficas. Puede visualizarse en los vínculos de solidaridad y apoyo mutuo que se tejen entre vecinas/os de un mismo barrio para enfrentar juntos problemas comunes o para ayudarse unos a otros a superar dificultades personales o familiares.

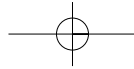
El capital social “puente” se refiere a los lazos generados entre personas de diferentes grupos sociales con características similares pero diferente localización. Se trata, por ejemplo, del generado al constituir asociaciones de vecinos, federaciones de cooperativas o de microempresas.

Por último se utiliza el término capital social “escalera” para aludir a las relaciones con actores de diferente grado de poder y control sobre recursos. Por ejemplo, la relación que un individuo o un grupo pueden entablar con dirigentes sociales o políticos o propietarios de empresas para lograr ser tomados en cuenta y favorecer las vías de acceso a recursos hasta ese momento inaccesibles.

Este último tipo es el más erosionado por el incremento de la desigualdad social y el menos contemplado en los programas de lucha contra la pobreza.

Estos estudios plantean asimismo algunas consideraciones relevantes al momento de identificar políticas que pretendan fortalecer el capital social de las familias y comunidades.

- Es necesario partir de un diagnóstico del capital social preexistente de modo de impulsar acciones que lo dinamicen y fortalezcan. De lo contrario, se corre el riesgo de generar el efecto contrario, esto es debilitar aún más el tejido social.



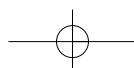
- Se alerta sobre la importancia de distinguir las dinámicas de cooperación y conflicto existentes para no actuar con ingenuidad, ignorando la diversidad de motivaciones e intereses.
- Enfatizan la importancia de determinar los fundamentos y los costos de la reciprocidad esperada por parte de los sectores involucrados en las políticas, en la medida en que se requiere un umbral mínimo de activos para construir capital social comunitario. Estas demandas suelen recaer especialmente sobre las mujeres y no hay que perder de vista que el incumplimiento de estas expectativas puede también llevar a un mayor aislamiento y sensación de fracaso.

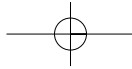
Citando a González de la Rocha, el documento expresa: “Resulta sorprendente constatar que la mayor parte de las ideas sobre la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua asumen la existencia ilimitada de estos elementos como si fueran recursos inagotables. Por el contrario, los recursos y las relaciones sociales son construidos, finitos y limitados” (Arraigada, 2005, pág. 206).

Compartimos la afirmación de Raczynski y Serrano: “mediante los programas sociales se puede fortalecer o generar el capital social sólo si esto se propone en forma exigente y premeditada, pues supone poner en marcha algunos procesos, definir determinados pasos, instalar determinados procedimientos y privilegiar ciertas metodologías. De no asumirse la tecnología necesaria, es posible lograr resultados en el área de capacidades, participación o voz pública que no necesariamente se enmarcan en lo propio del capital social: acción cooperativa en función de objetivos comunes” (Arraigada, 2005, pág. 201).

### C. La necesidad de respuestas integrales y la centralidad de la relación familia/centro educativo

Dada la conjunción de factores que inciden en las situaciones familiares y la integralidad de los problemas, la respuesta a los mismos sólo puede ser efectiva si articulan acciones en distintos niveles (empleo e ingresos, acceso a servicios públicos, vivienda, etc.). No hay un solo camino posible, pero tal vez una buena forma de no perder el norte sería preguntarse ante cada propuesta, cada política, cada programa: ¿en qué medida fortalece o debilita al núcleo familiar?, ¿hasta que punto acumula y refuerza el capital social o lo erosiona?





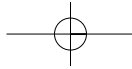
Sin desconocer esta necesidad de integralidad, merece un destaque especial la necesidad de desarrollar políticas activas que contribuyan a redefinir las relaciones familia/centro educativo e incrementar su vinculación. El grado de divorcio o de asociación existente entre estos dos ámbitos tiene una incidencia decisiva en el desarrollo de las capacidades de niños y jóvenes para su inserción social. Ambos se necesitan mutuamente para recomponer procesos de apoyo al desarrollo integral de niños y jóvenes y facilitarles su inserción en un mundo cambiante y paradójico, que genera simultáneamente oportunidades insospechadas y la marginación más dura.

La reelaboración de estos “pactos” implica una redefinición de las responsabilidades entre familias, comunidad y Estado y obliga a cambios de mirada y ajuste de expectativas en todas las partes involucradas. La sociedad debe encarar una respuesta educativa a los sectores postergados y la satisfacción de los requerimientos de capacitación de los sectores integrados, para incrementar simultáneamente las posibilidades de desarrollo económico y equidad social.

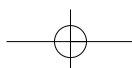
El Uruguay se enfrenta a la necesidad de redefinir la arquitectura de protección social para disminuir las grietas que hoy están generando un país crecientemente fracturado. El acceso a un empleo digno, el acceso a servicios públicos, especialmente salud y educación de calidad para todos, parecen ser pilares clave en la recomposición del sistema de bienestar. El lugar que se brinde a las familias en este proceso, la forma en que los cimientos y las estructuras básicas de esta arquitectura contemplen su situación y se hagan eco de su voz será sin dudas un factor especialmente relevante en el perfil, la solidez y adecuación de la construcción final.

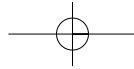
#### Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, ROSARIO (1998). *Sociología y género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*, Montevideo, Doble Click.
- ANEP - Gerencia de Investigación y Evaluación. Programa PISA 2003 (2004). *Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay*.
- ARRAIGADA, IRMA (ed.) 2005. *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL - PNUD.
- CELADE (2003). [www.eclac.cl/celade](http://www.eclac.cl/celade)
- CEPAL (1991). *¿Qué aprenden y quienes aprenden en las Escuelas de Uruguay?*, Oficina de Montevideo.



- DA COSTA, NÉSTOR (coord.) (2003). *Los valores de los uruguayos*, Programa de Educación en Valores, Universidad Católica del Uruguay, USCBC.
- FILGUEIRA, CARLOS (1996). *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo, CEPAL.
- FILGUEIRA, FERNANDO (coord.) (2006). "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", en *Revista Prisma*, N° 21, Universidad Católica del Uruguay.
- GIEP (1996). *Cuidando el potencial del futuro. El desarrollo de los niños preescolares en familias pobres del Uruguay*, Montevideo, GIEP - IIN - UNICEF - CSIC - UDELAR.
- GRAU, CARLOS (2005). "El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002" en *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*, Montevideo, UNICEF - UDELAR.
- KAZTMAN, RUBÉN (1992). "¿Por qué los hombres son tan irresponsables?", en *Revista CEPAL*, N°46.
- (coord.) (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, Montevideo, CEPAL - PNUD.
- (2000). *El aislamiento social de los pobres urbanos*, Documento de trabajo N° 1, IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- (2001). Presentación en Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, inédita.
- KAZTMAN, RUBÉN - FILGUEIRA, FERNANDO (2001). *Panorama de la Infancia y la Familia en el Uruguay*, Montevideo, IPES - IIN - Universidad Católica del Uruguay.
- KAZTMAN, R. - RODRÍGUEZ, F. (2006). "Las formas de constitución de las familias pobres urbanas en Uruguay: consecuencias sobre el rendimiento educativo de los niños", en *Revista Prisma*, N° 21, Universidad Católica del Uruguay.
- KESSLER, GABRIEL (2004). *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- LLAMBÍ, CECILIA - FURTADO, MAGDALENA (2005). "Gasto público en educación en Uruguay: composición, evolución reciente y desafíos", en *Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*, Montevideo, UNICEF - UDELAR.
- LÓPEZ, NÉSTOR - Tudesco, Juan Carlos (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, versión preliminar, IIEP - UNESCO.
- OPP - FAS - MEC (1996). *Evolución y perfil actual de la familia uruguaya*, Montevideo.



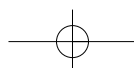


- PAREDES, MARIANA (2003). "Los cambios en la familia en Uruguay: hacia una segunda transición demográfica?", en *Nuevas formas de familia*, UNICEF - UDELAR.
- PERI, ANDRÉS (2003). "Dimensiones ideológicas del cambio familiar", en *Nuevas formas de familia*, UNICEF - UDELAR.
- UNICEF (2005). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*, Montevideo.
- (2006). *Nota Informativa*, Montevideo, UNICEF.
- UNICEF - UDELAR (2003). *Nuevas formas de familia. Perspectivas nacionales e internacionales*, Montevideo.
- UPHOFF, N. (1999). "Understanding social capital: learning from the análisis and experience of participation", en Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington, Banco Mundial.
- ZAFFARONI, CECILIA (1999). "Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas", en Kaztman, Rubén (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades*, Montevideo, CEPAL - PNUD.

## RESUMEN

Este artículo sintetiza la información presentada en los últimos estudios realizados sobre la situación de la familia uruguaya y recoge algunos de los principales enfoques propuestos para identificar los factores que han determinado los procesos de cambio que ésta ha experimentado. Explora su interrelación con los procesos de socialización y generación de identidad y, en particular, sobre la pérdida de "capital social" que se constata en la sociedad uruguaya en las últimas décadas. Asume las conclusiones de estudios previos que enfatizan la existencia de un desajuste entre la estructura de bienestar y las actuales necesidades. Finalmente plantea algunos interrogantes y consideraciones a tener en cuenta para la definición de políticas públicas en relación con la familia.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006



# México: un diagnóstico de la familia

Ana Rosa Payán Cervera\*

**E**l Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) está encargado de conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el crecimiento de este núcleo en la comunidad, combatan las causas y efectos de la vulnerabilidad y propicien mejores condiciones en México. Esta labor la realiza en coordinación y con la cooperación de los 32 estados en que se divide políticamente la República Mexicana, en tareas en las que participan también los más de 2.200 municipios que conforman la estructura territorial. Además, nos apoyamos en múltiples organizaciones públicas y privadas que contribuyen en la generación de capital social.

\* Agradezco a la Fundación Konrad Adenauer y a la revista *Diálogo Político* la amable invitación y mayor distinción que me hacen para participar en esta edición, especialmente porque en ella se aborda un tema que tiene especial importancia y reviste circunstancias muy comunes en todo Hispanoamérica.

ANA ROSA PAYÁN CERVERA

Contadora pública con reconocida trayectoria en administración pública. Maestría de comunicación política y marketing electoral (en curso). Dos veces presidenta municipal de la ciudad de Mérida. Fue diputada federal, local y senadora; presidenta del Comité Directivo estatal del Partido Acción Nacional en ese estado; secretaria de Acción Gubernamental del Comité Ejecutivo Nacional; delegada de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) en el estado donde radica. Desde enero de 2006 es directora general del Sistema DIF por invitación del presidente de la República Mexicana, Vicente Fox Quesada.

Para lograr esta noble responsabilidad, en la presente administración del gobierno federal (2000-2006) se construyó una nueva visión de la asistencia social, orientada al combate del paternalismo y enfocada en la promoción del desarrollo de las personas, de sus familias y comunidades a través de la prevención, la corresponsabilidad y la profesionalización de los servicios asistenciales y de quienes los otorgan.

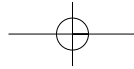
Esta nueva visión motivó en México el impulso de diversas investigaciones que nos permitieran conocer mejor nuestra población objetivo y su problemática. Fue así como se desarrollaron estudios como el de “100 ciudades”, que trata sobre los menores trabajadores, el programa Infancia Robada, que aborda los problemas sobre la explotación sexual comercial infantil, el Censo Nacional de Talla, que nos permitió conocer el avance en el crecimiento de la estatura, así como una Evaluación de los Desayunos Escolares y el estudio de Niños Migrantes con UNICEF, entre otros.

Todos estos programas que se impulsan desde el Sistema Nacional DIF aportan muchos beneficios, no solo a la sociedad necesitada, que es la beneficiaria, sino también al propio gobierno, que de esta manera puede desempeñar mejor su tarea de apoyo social, y lograr mejores resultados, que indican efectivamente un cambio reflejado en la sociedad, fundamentalmente por la profesionalización de las políticas públicas.

El Sistema DIF tiene un origen histórico: es heredero de instituciones y programas que en su momento y con otras identidades constituyeron valiosas respuestas ante las situaciones de desventaja social que han afrontado muchos mexicanos.

Dentro de la historia mexicana se registra como primer antecedente formal de esta institución un programa de asistencia denominado Gota de Leche, que en 1929 aglutinaba a un sector de mujeres mexicanas que se encargaban de proporcionar este alimento a niñas y niños de la periferia de la ciudad de México. Paralelamente, otro dato histórico refiere a la creación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, que reorganizó la Lotería Nacional, organismo promotor de sorteos y cuyos fondos sirven para apoyar a la beneficencia pública, encargada desde entonces de sustentar acciones de este tipo.

Otro de los antecedentes que se tienen se registra posteriormente, a partir de 1943, al crearse la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que fusiona las actividades de la entonces Secretaría de Asistencia Pública con las del Departamento de Salubridad. Se integró la Subsecretaría de Asistencia



Pública, que compartía las funciones de atención a los grupos sociales más desprotegidos y vulnerables, con la de Salubridad. Se considera que es partir de entonces cuando se da mayor relevancia al concepto de la asistencia social.

Una fecha importante es la del 31 de enero de 1961, cuando por decreto presidencial se crea el organismo descentralizado denominado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que generó una actitud social de gran simpatía y apoyo hacia la niñez. Aquí se toma como fundamento el programa de los Desayunos Escolares, que arranca formalmente con esta nueva institución.

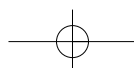
Años más tarde, el 15 de julio de 1968, es creada también mediante decreto presidencial la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), que se orienta hacia la atención de niñas y niños huérfanos abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades. En los años setenta se crea el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, que por la afinidad de objetivos se fusiona con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez para dar paso años más tarde al Sistema Nacional DIF.

Fue entonces que en 1977 se crea por decreto presidencial el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), ya que ambos tenían objetivos y programas comunes que debían cumplirse a través de un solo organismo, el cual coordinara los programas gubernamentales y, en general, las acciones a favor del bienestar de las familias mexicanas.

Como parte de ese proceso de modernización administrativa, el SNDIF se consolida como la institución del Gobierno Federal responsable de la creación, el desarrollo y la puesta en marcha de acciones y programas para atender a la población vulnerable, en especial las niñas y los niños, a través de programas preventivos y de desarrollo; asimismo, es responsable de elaborar las políticas públicas en materia de asistencia social.

En medio de todos estos estudios, programas y planes que tienen varios años, salió a flote una importante conclusión: es en el seno de la familia donde se pueden gestar los mejores valores; estoy convencida de ello. Pero también lo estoy de que ahí también pueden surgir las grandes dificultades, especialmente si el desorden gana terreno por encima de este importante valor.

Tras muchas investigaciones y consultas a expertos, confirmamos que la mayoría de los problemas sociales esconden un conflicto de familia, ya sea



por ausencia de ésta o por una presencia autoritaria y violenta que impide el desarrollo integral de la persona. Es por ello que admitimos un criterio común: la vulnerabilidad, expresada en abandono, maltrato, abuso y violencia que se dan en el seno familiar ocasionan tremendos desequilibrios que se suman a la inseguridad, delincuencia y crímenes que estamos padeciendo como sociedad.

La familia puede hacer la diferencia y ser la gran aliada para superar los obstáculos que la vida presenta, en beneficio de sus miembros. Es necesario actuar de inmediato frente a estos resultados y tomar las medidas necesarias para traducir en herramientas, en políticas públicas, todo lo que sirva en esta materia.

## I. Necesidad del Diagnóstico

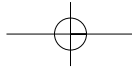
Con el ánimo de cumplir con nuestra misión de manera responsable, se asumió como un hecho que no debíamos “suponer” lo que es bueno o necesario para las familias; por ello se inició con gran éxito el Diagnóstico sobre la Familia Mexicana.<sup>1</sup>

Se requería un análisis que pudiera describirnos la condición actual de esta institución, que nos mostrara sus transformaciones estructurales y culturales, que nos evidenciara sus principales retos y sus fortalezas.

## II. Importancia del estudio

Son muchos los académicos que han investigado la familia desde su disciplina particular, ya sea la sociología, la demografía, la antropología, la psicología, etc. Pero siendo la familia un tema en el que convergen diversas ciencias, era necesario un conocimiento integral multidisciplinario que abordara diversos aspectos y factores que influyen en la familia, para poder conocerla a fondo.

Y debido al interés por la situación familiar, entre la sociedad y el Estado reunimos a organizaciones civiles, asociaciones religiosas, empresas, academias, dependencias gubernamentales, partidos políticos y representantes del Poder Legislativo mexicano para conformar una gran alianza, sin precedentes en México, para trabajar a favor de la familia.



En el mes de noviembre de 2002 arrancamos en una de las primeras etapas de nuestros objetivos. Por ejemplo, se instaló la Mesa para la Elaboración del Diagnóstico, con la participación de más de setenta instituciones públicas y privadas,<sup>2</sup> donde se puso de manifiesto la pluralidad como fuente del diálogo, donde el punto en común es el interés por México y por sus familias desde las distintas posturas, formas de pensamiento e incluso ideologías.

El Diagnóstico no es solamente el intercambio académico y de investigación de diversas disciplinas, sino también un testimonio inédito de cooperación, diálogo y participación social por las familias de México.

### III. Estructura del Diagnóstico

De la Mesa para el Diagnóstico surgió el Comité Técnico de Elaboración, conformado por cuatro comisiones:

- La Comisión de Compilación, dirigida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>3</sup>
- La Comisión de Marco Jurídico y Dinámica Familiar, coordinada por Institutos de la UNAM.<sup>4</sup>
- La Comisión de Políticas Públicas, dirigida por la Secretaría del Trabajo<sup>5</sup> y Previsión Social en colaboración con el Tecnológico de Monterrey.<sup>6</sup>

De igual manera se realizaron cinco foros regionales<sup>7</sup> en los que participaron más de 2.500 personas y que nos dieron oportunidad de recabar las percepciones, estudios y experiencia en el tema.

El Diagnóstico de la Familia se convirtió en un estudio amplio que nos muestra las causas de los problemas –debilidades que afectan a la familia– pero también las fortalezas con que cuenta. Para ello se valió de una encuesta cuyos resultados permitieron establecer las medidas para llegar antes a los problemas y apoyar en la prevención, esto sin dejar a un lado nuestra importante labor de atención en disminución de la vulnerabilidad y la de atención a la discapacidad.

Conforme las propuestas de los expertos, se diseñó y especificó una muestra representativa de la población de personas mayores de dieciocho

años en el país que permitiera obtener suficiente información para poder alcanzar los objetivos de la encuesta y, de ese modo, hacer afirmaciones sobre los integrantes de las familias mexicanas que pertenecen a diferentes estratos y a distintas generaciones.

Precisa el propio Diagnóstico que por métodos computacionales se obtuvo la muestra en un primer grado de elaboración: un listado y una cartografía de localidades que hay en nuestro país. De aquí se elaboró, por una combinación de métodos computacionales y manuales, la muestra en un segundo grado: un listado de manzanas o bloques habitacionales en cada localidad y su identificación en la cartografía.

En la encuesta se abordaron tres dimensiones del mundo familiar: la estructura jerárquica de su composición, la calidad de vida y el contenido simbólico de las interrelaciones. También se buscó información sobre las relaciones entre los miembros de la pareja considerando tres aspectos fundamentales como la comunicación, la cohesión, y la flexibilidad.

Sin duda, la comunicación es uno de los pilares de una relación. Aquí están de por medio, como el propio estudio nos señala, las habilidades que los integrantes de la familia tienen para escuchar a los demás y también para ser escuchados. En este sentido, también fue importante averiguar sobre su habilidad para expresarse y exponer sus sentimientos.

En cuanto a las formas de cohesión, se buscó determinar sobre los grados de dependencia o de independencia entre sí. Dicho de otro modo, había que averiguar aspectos profundos del ser humano, como la lealtad que se da en pareja.

Por último, el tercer aspecto fue la flexibilidad, en donde se involucran las formas sobre cómo se ejerce el liderazgo en el interior de la vida familiar, tomando en cuenta otros factores como la disciplina.

A los efectos de desarrollar adecuadamente la investigación, se dividió el país en tres zonas que, por la dimensión geográfica de nuestra nación, abarcan el país de extremo a extremo y de frontera a frontera. La primera de estas regiones se denominó *centro*, y comprendió las siguientes entidades: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Por su situación geográfica y cardinal, la segunda se llamó *norte*, e incluyó las siguientes entidades: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

Y la tercera correspondió al *sur*, con las siguientes poblaciones: Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

De acuerdo con lo planteado en el documento de conclusiones, la muestra abarcó 24 mil personas localizables en forma aleatoria. Esto se traduce –cito el propio contenido concluyente– en que sabemos a cuántos mexicanos y mexicanas representan las personas que quedan incluidas. Dicho de otra manera, también se sabe que las respuestas en la muestra aleatoria varían de una manera similar a la forma en que varían en toda la población, y podemos utilizar el espectro de respuestas de la muestra para construir modelos del espectro de respuestas de la población.

Para la elaboración del cuestionario, se tuvo en consideración la comunidad de origen y escolaridad, su lugar de trabajo, su ocupación actual y su primer trabajo, su estado conyugal anterior (como su primera unión) y actual, y, finalmente, las relaciones de pareja, en cuanto a si existe o no unión mediante algún vínculo formal o legal.

En un resumen muy general, obtuvimos las siguientes conclusiones:

- Sobre la base de los resultados que ahora tenemos, podemos decir sin duda alguna que México es un país con un amplio sentido familiar: en el año 2000 había cerca de 21 millones de familias y actualmente se calcula que esa cifra creció a 26 millones.<sup>8</sup>
- Sabemos mucho de la familia desde la estadística con la importante labor de INEGI y Consejo Nacional de Población (CONAPO),<sup>9</sup> conocemos además muchas de sus estructuras familiares, los arreglos más frecuentes, y por supuesto, sabemos en estos términos lo que cambia y también los aspectos que permanecen.

Gracias a este importante documento se han obtenido ciertos datos relevantes.<sup>10</sup> Ahora sabemos que algunas de las fortalezas que residen en la familia son:

- Fuertes lazos de solidaridad.
- Redes familiares y comunitarias. Esto es igual a capital social.
- Un sólido valor para los mexicanos.
- A pesar de cambios, la familia mantiene unión ante la crisis.

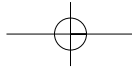
- La convivencia y organización doméstica se articulan y despliegan a partir de una pareja conyugal (82 %).
- En el 59,5 % de los hogares conviven 3 generaciones.
- Más del 80 % de los hijos e hijas viven o en la misma casa o en el mismo pueblo o ciudad que sus padres.

Mientras que entre las debilidades podemos enlistar:

- La cultura individualista ha impactado fuertemente en las dinámicas internas.
- Se ha disminuido la función económica de la familia como unidad de producción.
- Aún prevalecen rasgos machistas en la cultura.
- El ideal de bienestar se convierte en “confort”.
- La calidad de la vida intrafamiliar: comunicación, conflictos por autoridad y poder, la educación de los hijos sustituida por la escuela.
- La problemática social: corrupción, pobreza, falta de empleo, vulnerabilidad, migración, desprotección jurídica, violencia.

Quiero mencionar algunos datos que han llamado nuestra atención y pueden dar muestra de algunos de los temas:

- Entre los motivos de conflicto más frecuentes figuran los problemas relacionados con la concesión de permisos y con la autoridad, las dificultades de convivencia o comunicación y los problemas relativos a la conducta o a la educación de los hijos.
- En la dinámica de conflictos, los gritos estuvieron presentes en alrededor de la mitad de los hogares (51,4 %).
- El 20 % de los mexicanos declara que es poco o ninguno el cariño que se prodigan los miembros de la familia entre sí.
- Abordamos un tema poco estudiado y hoy tenemos la certeza de la convivencia de tres generaciones en un 60 % de los hogares extendidos.
- Un tema novedoso es que: para las mujeres jóvenes, la figura más cercana es la hermana, en segundo lugar la amiga y en tercer lugar la madre.
- Mientras que para los hombres jóvenes la figura más cercana es el amigo, en segundo lugar los hermanos y en tercero, los padres.



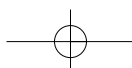
- Las familias extendidas no son más frecuentes en el medio rural (25 %) que en el urbano (26 %), como se ha afirmado.
- Ahora sabemos que en 20 años, el porcentaje de hogares unipersonales se ha duplicado rápidamente (de 3 % a 6 %).
- El arreglo nuclear monoparental es más frecuente en la zona urbana (9,0 %) que en la rural (7,8 %) al igual que el extendido.
- De las mujeres separadas y divorciadas, un 89,3 % no tiene ninguna relación amorosa actualmente; un 8 % tiene un noviazgo “tradicional” y sólo el 2,7 % una cohabitación de tiempo parcial.
- En promedio, los mexicanos y las mexicanas tienen su primera unión luego de 2 años de noviazgo.
- El tiempo de noviazgo varía entre las personas de distintos niveles de escolaridad y pertenecientes a diferentes estratos sociales.

Un detalle que quiero recalcar es que en México, según los resultados obtenidos, los problemas suscitados por la convivencia o por la falta de comunicación representan el 12,4 %, de los casos, en tanto que los conflictos que están relacionados con la conducta y la educación de los hijos suman el 10,6 %. Cito: “Entre los primeros se encuentra una variedad de situaciones que van desde la falta de atención o comunicación, a la disputa por el uso de pertenencias ajenas o el hacinamiento, pasando por la incompreensión y el reclamo de mayor tiempo en común. Las desavenencias relacionadas con los hijos, en cambio, se refieren más a desacuerdos respecto a la educación, o a quejas por el comportamiento, incluyendo las peleas entre los hermanos y el desempeño escolar”.

Es importante considerar que en casi el 7 % de las personas que reportaron haber tenido conflictos en sus hogares en el último mes, las adicciones fueron la causa predominante. Y es de destacar que la abrumadora mayoría de los casos obedece a problemas de alcoholismo, pues la drogadicción y otros vicios mostraron porcentajes mínimos.

En resumen, los problemas surgidos en torno a la autoridad intrafamiliar, los económicos, los relativos a la convivencia y la comunicación entre los miembros del hogar y aquellos que tienen que ver con la conducta y la educación de los hijos son los responsables de más de la mitad de los conflictos en las familias mexicanas.

Dicen las conclusiones del informe preliminar que entre aquellas personas en cuyas familias hubo al menos un evento conflictivo en el último



mes, los gritos estuvieron presentes en alrededor de la mitad de los hogares, mientras que sólo un 5,2 % declara abiertamente que hubo violencia física. En un 13,3 % de las familias se recurrió a la intervención de una tercera persona para dirimir el conflicto, y pese a que el 76,3 % dice que llegó a un acuerdo después conversar sobre el hecho, alrededor de un 40,3 % admite que terminó haciéndose lo que alguien de la familia dijo que debía hacerse.

Si bien la violencia familiar es un problema creciente en muchas sociedades, aquí vale la pena ponderar el hecho de que poco más del 5 % de los casos reflejen actos de este tipo, lo cual no deja de ser un hecho importante aunque el porcentaje parezca bajo.

El escenario parece sugerir una dinámica de conflictos en la que, existiendo cierto grado de violencia, las diferencias se resuelven en parte por la aceptación –dialogada o no– de la voluntad de algún miembro de la familia, presumiblemente la figura de autoridad. La solución del conflicto a través del diálogo y el acuerdo no excluye, por supuesto, procesos de negociación –arduos o no– entre personas con distintos grados de autoridad y poder. El ideal sería que estos problemas no deriven en violencia o, en todo caso, que los conflictos se resuelvan sin necesidad de llegar a ella.

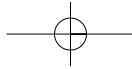
Gracias a la información obtenida en este Diagnóstico de la Familia, hoy sabemos en el Sistema DIF que el nuestro es un país de familias; que el 95 % de nuestra población vive en hogares familiares y que más del 80 % de ellos considera a este núcleo como lo más importante en su vida.

Es bueno corroborar ese dato, especialmente de boca propia de los habitantes de nuestro país. Quiere decir que todo lo que podamos hacer en pro de este entorno, seguramente nos redundará en franco beneficio.

Otro dato interesante es que en cerca del 60 % de los hogares conviven tres generaciones y en más del 80 % los hijos e hijas viven o en la misma casa o en el mismo pueblo o ciudad que sus padres. Este dato, más allá de consideraciones emocionales, nos lleva a pensar en esas uniones que suelen verse en cualquier comunidad, donde los abuelos cuidan a los nietos y, en algunos casos, suplen de alguna manera a los *pater familias*.

Una información adicional que se ha obtenido es que las familias encabezadas por mujeres crecen más rápidamente, en términos relativos, que las encabezadas por varones.

Dada la conformación de nuestro territorio, en el cual abundan las áreas netamente rurales en los treinta y dos estados, es importante decir que la



mitad de los hijos y una tercera parte de las hijas de este ámbito se comunican diariamente con sus padres, y eso, sin duda, mantiene y estrecha los lazos familiares.

Un dato más: las mujeres jóvenes tienen como la figura más cercana a la hermana, en segundo lugar a una amiga y en tercer lugar, a la madre. En el caso de los hombres jóvenes, la figura más próxima es el amigo, en segundo lugar los hermanos y en tercer lugar los padres.

Eso explica, en todo caso, por qué muchas veces los padres no están enterados de los problemas que padecen o sufren sus hijos, ya que suelen ser otros parientes o amigos los que reciben la primera información sobre cualquier suceso. Y salvo en aquellos casos en que, como lo confirma el Diagnóstico, la madre y el padre son la tercera alternativa, lamentablemente esa comunicación no se da desde el principio, y menos en la generalidad de los casos. Sin duda es un hecho en el que también debemos trabajar como sociedad.

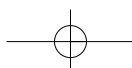
Según la información obtenida, para los de 40 a 59 años los hermanos se convierten en las figuras más cercanas. Es de suponer que varias de estas personas ya no tienen padres vivos. Los amigos siguen ocupando el segundo lugar.

Para las personas de 60 y más años, los hijos e hijas se vuelven las figuras más cercanas. Los hermanos y los amigos ocupan el segundo y el tercer lugar, respectivamente. Hay una figura que adquiere importancia a estas edades; es la del vecino. Si sumamos amigos y vecinos, estas figuras reúnen a una cuarta parte de las personas cercanas.

Añade el texto consultado que en el caso de las mujeres, las configuraciones de personas cercanas son algo diferentes. Entre las más jóvenes se mantiene el mismo orden que para los varones: amigas, tías y hermanas. La diferencia estriba en que las amigas, aunque importantes, lo son menos que para los jóvenes. Para ellas, la madre es una figura que ocupa un lugar importante.

Otra cifra expresada en el Diagnóstico es que entre las mujeres de 25 a 39 años, la figura más importante es la de la hermana y, en segundo lugar, la de la madre, seguida muy de cerca por la amiga.

Cabe una mención muy especial: una nueva figura importante que debe tomarse en cuenta como cercana es la de la vecina, que generalmente es una persona que vive cerca del hogar o en el mismo barrio. De acuerdo con los datos que se obtuvieron, encontramos que para casi una cuarta parte de las



mujeres, las amigas o vecinas constituyen la figura más cercana. En estos casos, el padre y la tía ocupan el quinto lugar, después de la vecina.

Las mujeres de 40 a 59 años tienen una gama de figuras cercanas más amplia que los hombres de esas edades; hermanas y hermanos, amigas y vecinas, así como también la madre y los hijos e hijas, ocupan los primeros cuatro lugares. Nuevamente, si juntamos amigas y vecinas, tenemos que suman una cuarta parte de las personas más cercanas.

En el grupo de 60 y más años, las mujeres, al igual que los hombres, reconocen a hijos e hijas como la figura más cercana. Sin embargo, esta figura tiene más peso entre las mujeres. En segundo lugar están el hermano y la hermana. Amigas y vecinas ocupan el tercer lugar y, sumadas, cobran gran importancia puesto que representan una cuarta parte de las figuras cercanas.

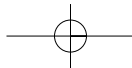
Un aspecto que preocupa es que el 75 % de los motivos que originan los conflictos en las familias mexicanas son la concesión de permisos y, por el principio de autoridad, asuntos económicos, dificultades de convivencia y comunicación, o bien los problemas relativos a la conducta o a la educación de los hijos y diferencias de carácter o de opinión.

Es cierto que en todas partes se pueden presentar estas diferencias entre los miembros de una familia, pero también es importante subrayar que no debemos acostumbrarnos a ello. Creer que como parte de la vida diaria debemos estar en el permanente conflicto es una equivocación. Esa debe ser la excepción y no la constante. En todo caso, debemos hacer todo por evitar que permanezcan las diferencias.

Frente a esta realidad de las familias mexicanas, los especialistas que participaron en la elaboración del Diagnóstico subrayan la necesidad de promover una alianza entre los tres órdenes de gobierno y los diferentes sectores de la sociedad civil para evitar esfuerzos aislados y concretar acciones en políticas públicas de familia, cuya perspectiva sea familiar y comunitaria y tenga como base la equidad intergeneracional, la transmisión cultural, la socialización, la responsabilidad y la prosocialidad.

Reconocemos que en México hay mucho por hacer, pero estamos tomando las decisiones para ocuparnos, en lugar de solo preocuparnos. Este logro alcanzado por numerosas instituciones así lo confirma.

En el Sistema DIF Nacional tenemos como misión hacia las familias vulnerables el mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral



de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.

En ese mismo marco, aprovecho para mencionar que en el programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo que tenemos en el DIF, buscamos contribuir a la dieta de familias en situaciones de desamparo a través de un apoyo alimentario directo y temporal acompañando de acciones formativas que permitan el fomento de hábitos y desarrollo de habilidades y conocimientos para el mejoramiento sostenible de sus condiciones de desamparo.

Defino muy sencillamente que tenemos como población objetivo a aquellas familias en situación de desamparo (pobreza extrema); familias en situación de desastre natural (primer alimento); y familias en situación de desastre antropogénico. Adicionalmente, brindamos apoyo alimentario otorgando una dotación familiar mensual (despensa), instalando cocinas para casos de desastre y entregando dotaciones durante alguna emergencia. También se entregan papillas (menores de 1 a 3 años).

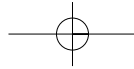
Se ha orientado la mirada hacia que los programas alimentarios cuenten con esquemas nutricionalmente adecuados, con servicios de calidad, con participación consciente y organizada de la población, dentro de un enfoque integrador que logre beneficios sostenibles para superar las condiciones de vulnerabilidad de la población y propicie circunstancias para su desarrollo.

Otra de las vertientes que desarrollamos en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el apoyo a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de los Estados, así como a instituciones públicas y privadas que proporcionen servicios asistenciales a población vulnerable.

Con ellos establecemos enlaces conforme a la normatividad vigente, a efectos de brindarles la asistencia social, jurídica y de gestión administrativa que necesiten, para que de esta manera proporcionen un adecuado tratamiento a los problemas que enfrenten en materia familiar.

En este terreno, promovemos de manera sistemática en el ámbito de los DIF estatales y municipales el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de servicios asistenciales que, en el caso de nuestro país, comienzan a ser ley vigente.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia desarrolla en México sus tareas mediante un importante esquema de profesionalización, y es así que los servicios de apoyo y orientación social y jurídica



que se les proporciona a los beneficiarios se enmarcan dentro de un esquema preventivo, buscando que los conflictos de intereses familiares se diriman en cordialidad (la mayor posible) y tiendan a la obtención de acuerdos que beneficien a las parejas involucradas y a la vez se evite que los menores sufran daños que alteren su desarrollo psicosocial.

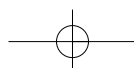
El cuidado de tomar en cuenta todos los aspectos es parte de la disciplina de un trabajo profesional. Es por ello que hacia el interior del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia no se ha descuidado el trato: buscamos en forma permanente promover la atención cortés y expedita de nuestros servidores públicos que atienden a los beneficiarios proporcionándoles información legal y social sobre su caso en particular, los trámites subsecuentes, los tiempos que consumirán, así como los requisitos que deben reunir para el logro de su objetivo, pero siempre procurando respeto y buen servicio. Dentro de ello, forma parte de las actividades de la institución atender las incidencias de procedimiento social y legal que ocurran en otras instituciones oficiales y privadas, promoviendo acciones de coordinación para facilitar la solución del problema que presente el beneficiario.

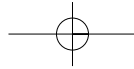
#### IV. Líneas de acción

Se busca brindar apoyo jurídico, social y asistencial en materia familiar a los DIF estatales y municipales e instituciones públicas y privadas, así como a través de la búsqueda de una solución rápida y óptima a los problemas que les aquejan; para ello se realizarán las coordinaciones necesarias con las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia del DIF o áreas involucradas. Asimismo, se gestionarán ante las autoridades correspondientes los trámites jurídicos para la diligencia oportuna de los exhortos de juicios que se ventilen en el interior de la República, en apoyo a los DIF estatales y municipales que así lo requieran.

Además, se ha logrado brindar asesoría legal, social en forma directa o vía telefónica a personas sujetas de asistencia social, así como a los DIF estatales y municipales, en los trámites que deben seguirse para la obtención de una pensión alimenticia en el extranjero.

Proporcionamos orientación, asesoría y apoyo a los DIF estatales y municipales, así como a personas sujetas de asistencia social sobre los trámites a seguir para la recuperación de menores tanto en el interior del país como en el extranjero.





Para no perder de vista la función hacia los más necesitados, en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se realizan estudios socioeconómicos, visitas domiciliarias e investigaciones sociales en apoyo a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de los DIF estatales y municipales, Secretaría de Relaciones Exteriores y Servicio Social Internacional.

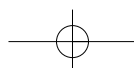
Estamos seguros de que la familia enfrenta numerosos retos en una sociedad en donde todo es cuestionado y aparentemente todo está en crisis como la verdad y los valores. Podemos distinguir que numerosos problemas sociales tienen su origen en el interior de las familias, pero en la medida en que la familia funcione bien, tendremos una sociedad más sana, libre de vicios y de violencia.

Como un aspecto relevante de este Diagnóstico, cito la información obtenida en el apartado de “dinámica familiar y valores sociales”: las pautas que rigen el modo de interacción de los integrantes de un grupo familiar constituyen un aspecto de creciente interés en los estudios sobre familia. Su importancia proviene del reconocimiento de sus múltiples implicaciones en el mediano y largo plazo para el curso de vida de sus integrantes, como también de la valoración de su carácter mediador en varios procesos sociales.

En este estudio, con el objetivo de explorar la dinámica intrafamiliar, se incluyó un conjunto de preguntas dirigidas a identificar las pautas de relación entre los miembros de la familia en términos de su grado de conflictividad y a describir la estructura de poder predominante en el mundo familiar y los principios simbólicos que organizan las relaciones de sus miembros.

A juzgar por los datos obtenidos, la mayor convivencia de los miembros de los hogares mexicanos tiene lugar alrededor de los alimentos (desayuno/comida/cena), seguida por la actividad de espectadores de la televisión, con pequeñas diferencias entre las zonas rurales y urbanas. Los habitantes de localidades urbanas conviven ligeramente menos alrededor del consumo de los alimentos que los de comunidades rurales (sobre todo si se trata de desayunar o comer), pero –como era de esperarse– son mucho más aficionados a contemplar la televisión.

Actividades recreativas tales como ir al cine o realizar alguna disciplina deportiva en común no son actividades que congregan a la mayoría de los



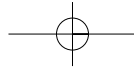
miembros de las familias mexicanas, indistintamente del tipo de residencia (urbano o rural) aunque, por supuesto, se trata de eventos mucho más frecuentes en los contextos urbanos. Por último, ir a misa o comer fuera de la casa son dos actividades que sólo parcialmente convocan al conjunto de los miembros de las familias mexicanas, con comportamientos opuestos entre las localidades urbanas y rurales; la religiosidad es un factor mucho más vinculante entre los miembros de las familias rurales, mientras que estas últimas suelen reunirse mucho menos para salir a comer fuera de la casa que las urbanas.

En otro renglón, se sabe que poco más de una quinta parte de los hogares mexicanos declara que a su entender es poco o ninguno el cariño que se prodigan los miembros sus familias entre sí. Tampoco deja de llamar la atención que los porcentajes sean prácticamente iguales en los entornos rural y urbano.

En términos absolutos, estamos hablando de algo más de doce millones de personas a las que les parece insuficiente o nula la expresión de cariño en sus hogares, que son ámbitos por excelencia de la afectividad. Como se ha interpretado en el Diagnóstico, no podemos saber qué entienden las personas por afecto, pero sea cual fuere su concepción estamos hablando de una carencia real de un comportamiento subjetivamente percibida por una parte considerable de la población mexicana.

Siete son los motivos que constituyen la primera causa de conflicto entre las familias mexicanas que declararon haber tenido al menos un pleito en el mes anterior al levantamiento de la encuesta. Estos son, en orden de importancia: 1) problemas relacionados con la concesión de permisos y con la autoridad; 2) asuntos económicos; 3) dificultades de convivencia o comunicación; 4) problemas relativos a la conducta o a la educación de los hijos; 5) diferencias de carácter o de opinión; 6) adicciones; 7) cuidado y orden del hogar. Estos motivos dan cuenta del 75 % de las causas expresadas por los entrevistados como la primera causa de conflicto o pleito.

Es de destacar que las desavenencias en torno al eje de la autoridad, que engloban aspectos tales como *no consultar decisiones con algún miembro del hogar, horarios de llegada, permisos o autorizaciones, falta de respeto o de obediencia, indisciplina o rebeldía*, ocupan el primer lugar, por encima incluso de los problemas económicos. Estos últimos incluyen desde problemas por la administración del dinero hasta la falta de empleo o la disputa por bienes materiales y económicos en sentido general. Es sabido que son el género y la



generación los dos ejes alrededor de los cuales se articulan las relaciones intrafamiliares de poder. Desconocemos el peso relativo de cada uno a partir de estos datos, pero sobre la base de ellos sí podemos afirmar que la autoridad intrafamiliar es la primera causa de conflictividad en el seno de este conjunto de hogares mexicanos.

Ante los vertiginosos cambios que vivimos, es momento de detenerse a pensar en que tanto la familia como la sociedad deben adaptarse a los cambios que se les presentan, pero que no juegan un papel meramente pasivo y que es principalmente la familia la que debe imponer ciertas estructuras de orden.

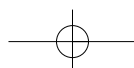
He sostenido en diversos foros que la mayoría de los problemas sociales tienen su origen en la familia, ya sea por ausencia de ésta o por una presencia autoritaria y violenta que impide el desarrollo integral de la persona. Sin duda otros muchos problemas la aquejan, y precisamente por ello debemos poner todo en su favor.

En esta etapa final de la actual administración del gobierno de la República hemos emprendido ya los primeros trabajos para buscar la mejor y más adecuada forma de integrar y elaborar las políticas públicas necesarias para atender los resultados que ha arrojado este importante trabajo.

El Diagnóstico no representa únicamente el intercambio académico y de investigación multidisciplinaria; es principalmente un testimonio inédito de cooperación, diálogo y participación abierta para reconocer las fortalezas y debilidades de las familias, fundamentalmente para lograr un desarrollo integral. Éste es el camino seguro y transitable hacia la democracia y el bien común.

## Notas

1. El Diagnóstico de la Familia Mexicana empezó formalmente el 4 de noviembre de 2000 con la Instalación de la Mesa Interinstitucional. Los trabajos de investigación abarcan el periodo de 2003-2005. Su alcance es de representación nacional en todas las áreas de estudio.
2. Entre las instituciones no gubernamentales participantes tenemos la siguientes: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES); Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Universidad Panamericana; Universidad Autónoma

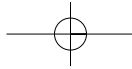


Metropolitana; Universidad de las Américas; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas. Asimismo, la Red de Ministerios para la Familia Mexicana, Consejo Mexicano de Mujeres Israelitas, Instituto Mexicano de la Doctrina Social Cristiana, Iglesia Ortodoxa, Sociedad Bíblica de México, Iglesia Católica, entre otros, así como organizaciones civiles.

3. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se ocupa en México de la realización de los censos, conteo poblacional, el estudio y supervisión de cartografías y todo lo que incida en el movimiento numérico y la contabilidad de la infraestructura de la nación mexicana.
4. Universidad Nacional Autónoma de México: institución educativa de carácter público de reconocido prestigio.
5. Secretaría del Trabajo: organismo gubernamental de México que rige y coordina las políticas y relaciones obrero-patronales.
6. El Instituto Tecnológico Estudios Superiores de Monterrey es una de las instituciones más importantes en materia educativa de carácter privado.
7. Los foros regionales se llevaron a cabo entre agosto y septiembre de 2003 en las ciudades en Aguascalientes, Aguascalientes; Tijuana, Baja California; Ciudad Victoria, Tamaulipas; Cancún, Quintana Roo; Tlaxcala, Tlaxcala.
8. De acuerdo con las cifras del último Censo en México (2005), en la República mexicana hay 103.263.388 personas, de las cuales 50.249.955 son mujeres y 53.013.433, hombres.
9. El Consejo Nacional de Población es el organismo gubernamental que se ocupa de las políticas en materia de crecimiento demográfico, de su estructura y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.
10. Un decidido y franco impulso al Diagnóstico de la Familia fue otorgado por mi antecesora en el encargo, Ana Teresa Aranda, ahora secretaria de Desarrollo Social en el gobierno mexicano. Sería injusto hablar de este importante documento sin mencionar de manera especial su nombre.

## RESUMEN

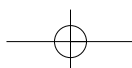
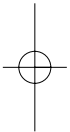
En el Sistema Nacional DIF se impulsan numerosas acciones en pro de la sociedad considerada como población vulnerable. Una de ellas fue desarrollar el estudio denominado "Diagnóstico de la familia mexicana", que tiene como objetivo funcionar como herramienta básica para el análisis, diseño e instrumentación de políticas públicas en torno a la familia. Es de gran importancia debido al

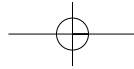


menos a cinco razones: a) Brinda elementos para reforzar las políticas públicas de largo alcance en materia familiar; b) Involucró a los diversos sectores relacionados con el tema; c) Promueve la consolidación del tema de la familia para hacerlo el eje, motivo y fundamento de las políticas gubernamentales; d) Pone a México a la vanguardia entre los países que han desarrollado estrategias de estudio similares; e) Posiciona al Sistema Nacional DIF como la institución del Poder Ejecutivo mexicano capaz de coordinar estrategias conjuntas y efectivas destinadas a las familias mexicanas.

A partir de las conclusiones se pueden impulsar iniciativas de ley y políticas públicas que tengan como objetivo que las familias mexicanas sean gestoras de su propio desarrollo.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006





## Bases laborales, tributarias y sociales para la familia\*

Paul Kirchhof

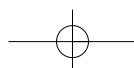
Alemania es uno de los países más ricos del mundo y, al mismo tiempo, uno de los más pobres en niños. Esto quiere decir que nuestras coordenadas para obtener riqueza están mal definidas. El desarrollo de una sociedad y un Estado con elevados estándares técnicos, económicos y culturales depende de que la joven generación tome la posta de estas conquistas para seguir desarrollándolas y que, al hacerlo, encuentre condiciones de vida que le permitan desarrollar una cultura de familia.

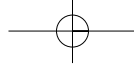
El diagnóstico de un presente caracterizado por pobreza de hijos y riqueza económica debería llevarnos a pensar que el Estado utilizará el derecho y los recursos materiales de los que dispone para definir las condiciones generales dentro de las cuales se desenvuelven las familias, de modo tal que la voluntad de tener hijos pueda concretarse efectivamente. Una

\* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, N° 394, septiembre 2002.

PAUL KIRCHHOF

Doctor en Derecho (Munich, 1968). Diputado del Parlamento del Estado Federado de Baden-Württemberg, Comisión de Política Cultural (1973). Prorector de la Universidad de Münster, Rector Suplente (1976-1978). Juez en el Juzgado Administrativo Superior en Nordrhein-Westfalen (1980-1981). Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg (1984-1985). Juez del Tribunal Federal Constitucional, miembro del segundo Senado (1987-1999). Desde 1994, miembro del Congreso Permanente de Juristas alemanes. Medalla Lichtenberg de la Academia de Ciencias de Göttingen en 2004, entre otras numerosas distinciones y premios.





juventud capacitada para vivir en libertad es el único seguro de futuro que poseen el Estado y la sociedad.

## I. Sin cambios en la escala de valores

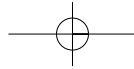
Sin embargo, actualmente la sociedad parece haber iniciado el camino contrario, de olvido del futuro y autoabandono. Se observa un número decreciente de nacimientos, una menor capacidad de rendimiento de los niños, se contraen menos matrimonios y aumenta el número de divorcios, una evolución que, sin embargo, no genera el deseo de defenderse sino que conduce al pecado letal normativo de definir una tendencia como cambio en la escala de valores. Una evolución equivocada es equiparada con un cambio de valores, se renuncia así al parámetro de lo que es correcto o incorrecto, bueno o malo, y se torna superfluo un análisis crítico de nuestro presente, sus causas y responsabilidades.

Considerar un camino equivocado sinónimo de cambio de valores es tan letal como, por ejemplo, afirmar que debido a las muertes diarias por accidentes de tránsito en Alemania se renuncia a proteger la vida como valor fundamental de nuestra Constitución. Cuando los valores son ignorados, lo que corresponde es incrementar los esfuerzos para hacerlos valer y no cuestionarlos. Un cambio en la escala de valores no se mide solo en función del comportamiento fáctico de las personas. Más bien se concreta a través de una reforma de la Constitución, lo cual plantea mayores exigencias a la certeza acerca de los valores actuales, su legitimación democrática y su tangibilidad en el marco de los derechos humanos universales.

Por otra parte, la tesis de que el matrimonio y la familia han perdido su vigencia en Alemania carece de un sustento real. Los relevamientos empíricos y las experiencias personales indican que el mayor deseo de la gente joven es tener un hijo y de las personas mayores, un nieto.

## II. La contribución de los padres a la sociedad

El Estado liberal pone su futuro en manos de la familia. La decisión de tener y educar hijos es responsabilidad de los padres. La educación paterna garantiza que los hijos se desarrollen en un medio que les pro-

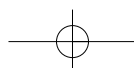


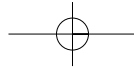
porcione suficiente seguridad, capacidad de juicio y disciplina para poder vivir en un orden libre, pero también suficiente orgullo ciudadano y sentido de comunidad para sostener como ciudadanos el Estado democrático. La Constitución liberal está concebida para que en el encuentro con el prójimo y la experiencia con la naturaleza, en el acceso al arte, la ciencia y la religión y en la enseñanza de los conocimientos económicos y técnicos básicos, los padres transmitan a sus hijos una sólida visión de la vida y un sentido de vida orientador.

En tal sentido, el Estado de derecho, que depende de una juventud capacitada para vivir en libertad, confía en la predisposición del ser humano a contraer matrimonio, desear hijos y educarlos en la contención del amor familiar.

En consecuencia, la Constitución alemana establece que “el matrimonio y la familia se encuentran bajo la protección especial del orden estatal” (art. 6, inc. 1, Const.). Este mandato obliga al Estado a proteger a través del orden jurídico el instituto del matrimonio y la familia, a respetar y proteger estas comunidades de personas como células germinales de toda comunidad estatal y a promover el matrimonio y la familia mediante medidas adecuadas así como preservarlos de posibles perjuicios y daños. El matrimonio es la unión libremente acordada, reconocida por la comunidad jurídica y proyectada en el tiempo, del hombre y la mujer con el fin de constituirse en una comunidad de vida integral. Crea una relación de pareja en condiciones de igualdad de derechos, privacidad mutua sin intervención del Estado y unión personal concebida básicamente para toda la vida. En su calidad de comunidad de vida entre el hombre y la mujer, como dice la Corte Constitucional Federal, el matrimonio es la “sola base de una comunidad familiar plena” y “condición para el mejor desarrollo físico, intelectual y anímico posible de los hijos”.

Vale decir que la Constitución se apoya en el instituto jurídico del matrimonio como comunidad de hombre y mujer para conducir a los jóvenes hacia la comunidad de una potencial paternidad y asegurar así su propio futuro. Si ahora la Ley de la Unión de Convivencia (*Lebenspartnerschaftsgesetz*) otorga a otra institución jurídica, de la que no surgen hijos, una protección similar a la que otorga al matrimonio, peligrará este último instituto y, por ende, también el futuro de la sociedad y el Estado. La decisión de la Corte Constitucional Federal y los votos disidentes que la acompañan han puesto de manifiesto que tenemos que luchar por este fundamento constitucional de



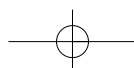


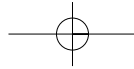
nuestro futuro común, que el Estado constitucional amenaza con olvidarse por completo del futuro y, por lo tanto, necesita reencontrarse con sus instituciones probadas y reconocidas.

### III. Libertad amenazada

La libertad constitucional de matrimonio y familia contiene un ofrecimiento que el hombre libre puede aceptar o desechar, y es la esperanza del Estado liberal que la acepte. Esta condición constitucional se basa en un fundamento sólido, que es la voluntad de las personas de constituirse en una familia como comunidad de vida. Esta voluntad es la que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, debe ser fortalecida, promovida y defendida contra injerencias externas. No obstante, el mandato no se ha cumplido enteramente e incluso ha sido violado. En efecto: la Constitución ofrece a los jóvenes la libertad de constituirse en familia (art. 6, Const.) y simultáneamente, la libertad de elegir la profesión (art. 12, Const.). De hecho, sin embargo, los jóvenes, en particular las mujeres –en una diferenciación tradicional no inducida por la Constitución–, muchas veces se ven puestos ante la dura disyuntiva de elegir entre la profesión y los hijos. Esta alternatividad fáctica amenaza la libertad de constituir una familia.

La estructura hostil a la familia del actual orden profesional y económico reconoce su origen en la separación física del lugar de trabajo y el lugar de la familia –del espacio laboral y del hogar– así como en la desvalorización jurídica de la actividad familiar, catalogada como una prestación económicamente irrelevante. En el pasado, los padres, dedicados a las labores agropecuarias e industriales, se abocaban simultáneamente a la tarea de la educación de sus hijos y de las labores económicas. En esa constelación, la madre, a cuyo cargo estaba la educación de los hijos, tenía al mismo tiempo la posibilidad de obtener ingresos y reconocimientos propios de la actividad económica. Actualmente, el valor económico de la educación solo se reconoce a los educadores profesionales que desarrollan sus actividades en escuelas, jardines de infantes o centros terapéuticos. La educación familiar queda relegada al plano privado de la vida familiar. Lejos de ser considerada un trabajo digno de remuneración, es considerada un consumo; en lugar de ser comprendida como fuente de ingreso, bienestar y seguridad se la clasifica como gasto propio del estilo de vida personal elegido.





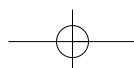
#### IV. Devaluación de la actividad familiar

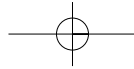
En esta separación entre trabajo remunerado y actividad en la familia, el único valor económico que la educación de los hijos en el seno del hogar proporciona a los padres es el derecho a recurrir a los hijos para la manutención en caso de enfermedad, desocupación, vejez o casos de emergencia, es decir, obtener seguridad social a través de sus hijos. Pero incluso este valor económico de la educación ha sido colectivizado en el contrato generacional de la seguridad social, separado de la educación familiar e incluso degradado frente a la prestación de los aportes como una contribución de menor calidad. De este modo, la conquista del Estado social que es el seguro social público, que también ofrece seguridad económica en caso de crisis a quienes no tienen hijos, se transforma en un escándalo jurídico: los únicos titulares de este contrato generacional, que son los padres, y en primera instancia las madres, no participan de este “contrato” por derecho propio o lo hacen solo en una mínima medida. En este punto, el mandato constitucional de proteger a la familia y la igualdad de derechos del hombre y la mujer exige una profunda revisión.

Si el derecho de familia sigue reconociéndoles a los padres un derecho de manutención frente a los hijos; la ley de la seguridad social, por el contrario, obliga prioritariamente a los hijos a financiar a la población económicamente activa y no a aquella que se está educando. Así, la idea constitucional de manutención en la comunidad familiar se convierte en lo contrario: en el caso normal cotidiano, el matrimonio con hijos tiene que renunciar a la actividad económicamente remunerada de uno de los dos cónyuges para cumplir con el mandato educativo, pero al mismo tiempo debe hacerse cargo de los gastos que ocasionan los hijos. Por el contrario, una pareja sin hijos dispone de dos ingresos, dos jubilaciones y su acumulación en caso de fallecimiento de uno de los dos. El Estado organiza la conquista de la seguridad social en la vejez y la crisis de toda la población económicamente activa –también para quienes no tienen hijos–, pero obliga a los hijos a dejar con las manos vacías a sus progenitores, que les han dado la educación y han asumido el gasto por su educación.

Por eso, la Corte Constitucional Federal constata en el fallo *Trümmerfrauen*\* que considerar legalmente “la educación de los hijos un asun-

\* *Trümmerfrauen*: mujeres que limpiaron de escombros las ciudades alemanas después de la Segunda Guerra Mundial.





to privado, en tanto que a la seguridad en la vejez una tarea social” discrimina a la familia sin que exista para ello “razón suficiente en vista del deber de promover la familia que estipula el Art. 6, inc. 1 Const.”. Y la Corte Constitucional agrega que en cualquier caso, el legislador “debe garantizar que toda futura reforma contribuya a reducir en los hechos el perjuicio que sufre la familia”. Punto de partida para la arquitectura de un sistema de seguridad social que responda a las necesidades de la familia es equiparar el valor de la educación al valor de la actividad económica. Es cierto que, a diferencia de los aportes monetarios que realizan los trabajadores, no resulta posible convertir el aporte a la seguridad social realizado con la educación de los hijos en el pago inmediato de jubilaciones. La equivalencia material de la educación de los hijos con los aportes monetarios al sistema consiste más bien en que ambos se aportan sobre la base de trabajo, la renuncia al consumo y la igual dependencia de seguridad y cobertura de necesidades. Por lo tanto, la educación de los hijos y la prestación de aportes son equivalentes como fundamentos del sistema público de seguridad social y generan el derecho a recibir prestaciones equivalentes. Esta visión del contrato generacional evita la actual perspectiva, que pierde de vista la realidad cuando da por sobrentendida la existencia de las futuras generaciones sin tomar en cuenta esa existencia como condición previa para las prestaciones del seguro.

## V. Familia y derecho tributario

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de que el derecho tributario considere adecuadamente la comunidad de ingresos y de manutención que conforman el matrimonio y la familia.

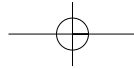
El Estado participa del ingreso individual obtenido por cada persona a través de la recaudación del impuesto sobre los ingresos. Sin embargo, cuando en una comunidad comercial –por ejemplo una sociedad colectiva, una sociedad en comandita o una sociedad de responsabilidad limitada– se obtienen ingresos comunes, los socios pueden distribuir estos ingresos a los fines de la imposición individual, reducen así la carga fiscal progresiva y hacen valer los montos personalmente deducibles. Esta regla, válida para toda comunidad lucrativa, debe aplicarse con más razón todavía a la comunidad de ingresos que es el matrimonio y en la que el Estado está vitalmente interesado como modo de asegurar su futuro. Si la ley de impuestos

sobre los ingresos contempla esa posibilidad en el llamado sistema del *splitting* para matrimonios, estamos en presencia de un elemento necesario del sistema tributario y no de un subsidio. Por lo tanto, si aspiramos a una distribución equitativa de la carga impositiva, es importante mantener el sistema del *splitting* para matrimonios. También los matrimonios sin hijos son comunidades comerciales y, por ende, están sujetos a tributación. Una eventual abolición del *splitting* para matrimonios sin hijos afectaría, en el caso de los matrimonios jóvenes, su decisión de tener hijos, lesionaría a los matrimonios que desean pero están imposibilitados de tener hijos y finalmente les denegaría la posibilidad del *splitting* también a los padres cuyos hijos ya han abandonado el hogar paterno y que, por lo tanto, a los efectos impositivos son considerados matrimonios “sin hijos”. Negarles a estos padres y abuelos el beneficio del *splitting* sería simplemente cínico.

Los padres deben mantener a los hijos a su cargo adecuadamente, un deber que habitualmente financian a partir de sus ingresos. En ese sentido, no pueden disponer enteramente de éstos ni aun para pagar sus impuestos. Por lo tanto, la ley no puede gravar la parte de los ingresos de los padres que es de los hijos. El derecho así lo reconoce, pero aún está lejos de garantizar este derecho en cuanto al monto. El actual importe no imponible de 3.648 euros por hijo y por año ni siquiera se aproxima a lo que los padres necesitan para cubrir los costos ocasionados por la educación de los hijos, brindarles acceso al aprendizaje de lenguas extranjeras y modernas técnicas de comunicación, permitirles pasar el tiempo libre en clubes y realizar viajes. También en este punto el legislador deberá replantearse las prioridades de las reformas formuladas hasta ahora y equilibrar las deficiencias que hasta hoy cargan sobre sus hombros las familias. Las medidas de este tipo urgen si se tiene en cuenta que la introducción y aumento del impuesto ecológico incrementó sensiblemente la carga impositiva real de las familias respecto de otros grupos de personas.

## VI. Contribución a la cohesión del Estado

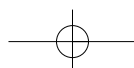
Para cumplir con los preceptos del art. 6 de la Constitución, el Estado deberá, una vez provisto el marco jurídico adecuado para que las personas puedan constituirse libremente en matrimonios y familias e impedido que influencias externas interfieran en la comunidad familiar, consolidar y promover la familia. Según la doctrina general del Estado, la capacidad de

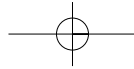


razonamiento individual se desarrolla bajo el influjo de determinadas 'instituciones de eticidad', la primera de las cuales es la familia (Hegel). En cambio, se destruye la cohesión del Estado cuando la función garante de la familia aparece como prescindible: sin familia no hay educación eficaz, sin educación no hay personalidad, sin personalidad no hay la libertad (Montesquieu). También la Constitución alemana asume que el niño crece durante los primeros años de su vida alejado del Estado, en el entorno familiar y bajo la supervisión de los padres, que le brindarán su afecto durante toda su vida en el marco de una responsabilidad compartida que permitirá al niño convertirse en un ciudadano capaz de hacer amplio uso de las libertades que se le ofrecen y que como parte del pueblo nacional será garante del orden constitucional. Por eso mismo, la Constitución coloca la familia bajo el amparo especial del orden estatal.

La responsabilidad compartida del Estado se traduce ante todo en la posición jurídica que el orden profesional y económico asigna a los padres. En tal sentido, la Corte Constitucional Federal ha dejado sentado que el derecho de toda madre a contar con la protección y el cuidado de la comunidad (art. 6, inc. 4, Const.) obliga al legislador a "crear las bases para que la actividad familiar y la actividad económica puedan coordinarse y el ejercicio de la tarea educativa familiar no redunde en desventajas profesionales. (...) Establecer estas bases exige adoptar medidas jurídicas y fácticas que permitan ejercer en forma paralela la actividad educativa y económica para ambos padres así como el retorno a una actividad laboral luego de los tiempos dedicados a la educación de los hijos". Asimismo, el legislador no solo deberá "elaborar regulaciones con especial consideración de las familias con hijos" en el derecho laboral, sino también en otros ámbitos del derecho privado como son la ley de alquileres, la contratación de créditos y la obtención de un lugar de estudio.

La familia, el encuentro diario entre padres e hijos, es antes que nada un requisito para el desarrollo de las personalidades de padres e hijos. Naturalmente, existen razones valideras para que una persona decida en contra de un hijo, y no son infrecuentes aquellos casos en que no existe la oportunidad real de tener un hijo. Sin embargo, quienes invocan exclusivamente razones profesionales deberían plantearse concienzudamente si al hacerlo no le han dado a su vida un transcurso menos feliz. En particular la igualdad de derechos entre mujeres y hombres no se podrá concretar silenciando o suprimiendo a los hijos de la vida económica y jurídica. Del mismo

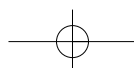


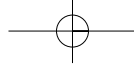


modo, la libertad de los hijos se ve considerablemente disminuida en la medida en que las estructuras de vida se orientan en función de la estructura monoparental. Una igualdad de derechos que no considere a los hijos o que atente contra ellos está condenada al fracaso. Frecuentemente, el niño que crece sin padre o, también, sin hermanos, no poseerá las mismas oportunidades que se les abren a otros niños.

## VII. Diversas nociones de libertad

Diversidad familiar significa también diversidad en la noción de libertad. Por eso para la estructura liberal de un Estado es relevante establecer si los hijos son educados en el seno familiar o en instituciones estatales o nombradas por el Estado. Los hijos acceden a muchos ámbitos de libertad –la religión, el arte, las ciencias, el deporte, las técnicas– a través de los conocimientos que les transmiten los padres. Asimismo, la educación familiar de los hijos es una condición irrenunciable de nuestro sistema económico. Los costos que implica mantener un lugar en la guardería municipal y, mucho más, un lugar en una institución de menores, suman varios miles de euros por mes. Si todos los padres dejaran a sus hijos al cuidado del Estado, colapsaría el sistema convencional de financiamiento social. Teniendo en cuenta esta realidad, se hace necesario considerar la posibilidad de ofrecer a las familias posibilidades económicas similares a las que tienen las personas sin hijos (ya por el solo hecho de cumplir con un mandato constitucional indelegable), es decir, no seguir perjudicándolas económicamente. Un salario familiar significativamente más elevado o un ingreso educativo les posibilitaría a padres y familias desarrollar una actividad económica y familiar con división del trabajo, asignarle reconocimiento a la actividad familiar en una sociedad en la que lo honorífico y lo honorario se aproximan bastante, permitir desarrollar en forma alternada actividades económicas y educativas complementando la calificación profesional con la experiencia educativa adquirida por ambos padres y, con ello, el regreso a la carrera profesional remunerada una vez completada la actividad educativa y, finalmente, re proyectar la oferta de viviendas en función de la necesidades de los hijos y reorientar las posibilidades de esparcimiento y descanso en función de la familia. La responsabilidad compartida de familia y Estado sobre los niños no solo se manifiesta en el mandato educativo de los padres





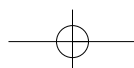
y la escuela sino, en particular, en la responsabilidad jurídica y financiera del Estado y la sociedad por su futuro común. El derecho constitucional es el punto de partida; el legislador como primer intérprete del art. 6, de la Constitución, la instancia encargada de plasmar en hechos concretos esa evolución.

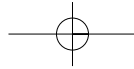
### VIII. Independencia del Estado

La libertad garantizada por la Constitución significa básicamente independencia del Estado. Pero como el hombre en el momento del nacimiento y en situaciones de enfermedad, pobreza, desilusión, soledad y vejez requiere de ayuda, precisa cuidado, educación, atención y manutención. La institución que crea esta comunidad de responsabilidad y ayuda vital recíproca es el matrimonio y la familia. Ella fortalece, conforme a la naturaleza humana basada en el diálogo, la pertenencia y la cohesión, promueve el intercambio de ideas y el fomento recíproco, ofrece la ayuda vital que recibe el individuo y que es de importancia fundamental para su capacidad de vivir en libertad y mantener el orden de la vida en comunidad.

Para mantener la independencia del Estado, los libres deben establecer estrechos lazos entre sí. Ejercer una paternidad responsable hace redundante que el Estado acompañe la vida del niño. La manutención familiar ahorra ayuda social pública. Los cuidados privados sustituyen las prestaciones de geriátricos y hospitales por atención personal. El diálogo personal hace superfluo un tratamiento psicológico y terapéutico. La comunidad de vida familiar y matrimonial actúa de manera compensadora y pacificadora en circunstancias críticas cuando se carece de orientación y amenaza con sobrevenir una violación de las normas jurídicas, y protege de intervenciones policiales y judiciales. En la vejez, no sirven de apoyo ni las acciones ni el dinero, y la ayuda será brindada por esposos e hijos. Sin las instituciones del matrimonio y la familia, el Estado de derecho no podría preservar su independencia y el Estado social se vería rebasado en su capacidad de prestar ayuda.

El matrimonio y la familia son, por lo tanto, condición previa para la vida en libertad. Dado que el Estado solo ofrece libertades y condiciones marco propicias para aceptar ese ofrecimiento en tanto que la voluntad de la persona de aceptar en particular las libertades culturales depende de su



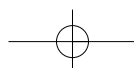


educación, el Estado debe fortalecer y brindar apoyo efectivo al mandato educativo de la familia. Las generaciones solo pueden desarrollar aquella cultura cuyas raíces fueron echadas por las generaciones anteriores. Si la sociedad no quiere volver a inventar la rueda con cada nueva generación y sí, en cambio, seguir evolucionando sobre la base de los conocimientos transmitidos, será necesario renovar la base cultural del Estado y del derecho en función de la secuencia generacional. En ese sentido, las familias constituyen la comunidad de vida en la que el costumbrismo de los padres se enfrenta con los bríos de renovación de los jóvenes, los valores reconocidos se encuentran con una voluntad desprejuiciada de libertad, la cultura y la comunidad se abren a las jóvenes generaciones. La familia se convierte así en mandato y prueba de fuego de políticas futuras.

## RESUMEN

Alemania es uno de los países más ricos del mundo y, al mismo tiempo, uno de los más pobres en niños. Esto quiere decir que sus coordenadas para obtener riqueza están mal definidas. Las generaciones solo pueden desarrollar aquella cultura cuyas raíces fueron echadas por las generaciones anteriores. Si la sociedad quiere seguir evolucionando sobre la base de los conocimientos transmitidos, será necesario renovar la base cultural del Estado y del derecho en función de la secuencia generacional. Una juventud capacitada para vivir en libertad es el único seguro de futuro que poseen el Estado y la sociedad. Sin las instituciones del matrimonio y la familia, el Estado de derecho no podría preservar su independencia y el Estado social se vería rebasado en su capacidad de prestar ayuda. El matrimonio y la familia son, por lo tanto, condición previa para la vida en libertad.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006



## DOCUMENTOS

# Reporte familiar 2005\*

## Situación de las familias en Alemania

### Christine Henry-Huthmacher

### Elisabeth Hoffmann

#### **Reporte familiar Parte 1: Situación de las familias en Alemania**

#### **Prólogo**

El siguiente informe familiar se refiere a la actual realidad de las familias en Alemania. Se trata de una evaluación puramente estadística de los relevamientos del Mikrozensus 2004, el reporte de datos 2004 de la Oficina

Federal de estadística, al igual que de recientes relevamientos hechos por el Instituto Federal de Población Eurostat y de numerosas otras estadísticas.

Una nueva publicación, proyectada para el año próximo, será destinada a extraer consecuencias políticas de este cúmulo de datos y mostrar modelos de mejores prácticas.

\* Sankt Augustin, Enero 2006. ISBN 3-937731-70-9. Links: KAS-Arbeitspapiere Kinderbetreuung in Deutschland – Ein Überblick (AP 144/2005).

La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español aparecido en *Die Polische Meinung*, N° 394, Septiembre 2002.

#### CHRISTINE HENRY-HUTHMACHER

Estudios de Derecho Laboral y Social, Psicología Social y Sociología en Saarbrücken y Mannheim. A partir de 1986 fue colaboradora científica de la Fundación Konrad Adenauer. Directora del Área de Política Familiar y de la Mujer (1992-2002). A partir de 2003 es coordinadora de Política Familiar y de la Mujer. Además integró la comisión de familia de la CDU y las Comisiones Federales de mujeres y familia del 13° período legislativo.

#### ELISABETH HOFFMANN

Consultora en política de familia y maternidad/paternidad. Profesora de enseñanza media. Luego de haber dirigido el proyecto de la Unión Europea "La desinserción social de las familias", se desempeña como consultora independiente en asesoramiento de política y práctica respecto a *best practice* en apoyo familiar.

### 1. Tipos de hogares privados este/oeste

*Tendencia: a nivel nacional crece el número de hogares. Sin embargo, desciende el número de personas que los componen.*

Las estadísticas oficiales definen como hogar una comunidad de personas que conviven y conforman una unidad económica, o bien una única persona que vive y se administra sola. En el período entre 1991 y 2004 las formas de los hogares en Alemania occidental y oriental prácticamente se han equiparado. En tanto el número de hogares de una y dos personas registró un incremento constante, disminuyeron los hogares compuestos por tres o más personas que conviven y se administran. En 1991 vivían en los nuevos estados federados y Berlín en promedio 2,38 personas en cada hogar, mientras que en el oeste solo eran 2,25 personas. Desde el año 2000, el hogar promedio de Alemania oriental es más pequeño que en Alemania occidental. En el año 2004, en el este, solo 2,05 personas conforman un hogar; en el oeste, 2,13.

Tipos de hogares en Alemania (Mikrozensus, 2004):

- el 37 % de todos los hogares se compone de una sola persona
- el 34 % de los hogares se compone de dos personas
- el 29 % son hogares con tres y más personas

#### 1.1. Hogares unipersonales

*Tendencia: a nivel nacional, los hogares unipersonales son los más numerosos. El grupo más nutrido lo constituyen mujeres de 55 años o más.*

Los hogares unipersonales aumentaron significativamente después de 1991, en particular en el este. Desde 1991 hasta 2004, el porcentaje de hogares unipersonales se incrementó de 27 a 37 %. En el oeste, el aumento de este tipo de hogares es mucho menor. Desde 1991 hasta 2004 se registró una suba de 2 % (de 35 a 37 %).

Comparando la cantidad de hogares unipersonales de 1972 (en los antiguos estados federados) con las cifras del año 2000 se desprende un crecimiento de este tipo de hogares de un 89 % (Engstler, 2003).

En toda Alemania en 2004, vivían solos aproximadamente un 19 % de mujeres y 15 % de hombres. Cabe destacar que este tipo de hogar varía mucho según la edad y el sexo. El mayor grupo de hogares unipersonales lo constituyen las mujeres de 55 años. Por razones de viudez y divorcio, actualmente un tercio de las mujeres de 55 años o más viven solas, en tanto que sus co-etarios masculinos solo lo hacen en un 16 %. Esta evolución se acentúa a mayor edad: a los 75 años de edad, dos tercios de las mujeres viven solas (63 %). De modo que son tres veces más las mujeres que los hombres (24 %) que pasan su tercera edad solas (Mikrozensus, 2004).

El segundo grupo más numeroso que vive solo en su hogar es el que conforman los hombres jóvenes. Un cuarto de los hombres de entre 25 y 34 años viven solos, mientras que este es el caso en solo un 13 % de las mujeres de la misma edad. La diferencia entre hombres y mujeres se explica en primera instancia por la gran cantidad de hombres solteros. Casi la mitad de los hombres de ese grupo etario que viven solos aún son solteros, en tanto esto sucede con un escaso tercio de las mujeres de la misma edad (30 %). No puede constatarse a partir de las estadísticas oficiales (Mikrozensus) si las personas que viven en un hogar unipersonal efectivamente no tienen pareja. Por ejemplo, no se indaga si la persona tiene una pareja pero no convive con ella bajo un mismo techo (*living-apart-together*). Uno de los principales motivos que explican por qué muchos jóvenes viven solos es la brecha de tiempo entre la mudanza del hogar paterno y la convivencia con una pareja fija, la menor estabilidad de las relaciones de pareja, la mayor cantidad de personas que nunca forman pareja (en especial hombres), la inmigración de personas sin pareja y el mayor número de parejas que viven en hogares separados (Engstler, 2003).

### 1.2. Hogares de parejas sin hijos

*Tendencia: en toda Alemania hay actualmente más matrimonios sin hijos (52 %) que con hijos.*

En los últimos años se observa una marcada disminución de la cantidad de matrimonios que conviven con hijos en el hogar. Esta tendencia es aún más notoria en el este de Alemania. Entre 1991 y 2004, el número de matrimonios que conviven con hijos en el hogar retrocedió en el oeste en un 12 %, hasta ubicarse en 7.800.000. En ese mismo período, las parejas casadas con hijos disminuyeron en el este en un 36 % y se situaron en 1.500.000. En el este de Alemania viven desde 1999 más matrimonios sin hijos que matrimonios con hijos y por primera vez sucede lo mismo desde mayo de 2003 en el oeste alemán (Mikrozensus, 2004). El aumento de los hogares de parejas sin hijos no significa, sin embargo, automáticamente un incremento de los matrimonios sin hijos en forma definitiva, ya que las estadísticas oficiales no diferencian entre matrimonios que aún no tienen hijos, cuyos hijos ya se han ido del hogar y aquellos que no tienen hijos nunca. El Deutsches Zentrum für Altersfragen, institución abocada a cuestiones relacionados con la edad, estima que la mayor parte de los hogares de parejas sin hijos están formados por adultos mayores, cuyos hijos ya han abandonado el hogar de sus padres. La estructura etaria de los hogares de parejas en los que no viven hijos apoya esta tesis. El 78 % de las mujeres afectadas tiene 50 años de edad o más. Por el contrario, las tres cuartas partes (72 %) de todas las mujeres que conforman matrimonios con hijos en el hogar cuentan entre 30 y 49 años. Sin embargo, hay cada vez más matrimonios jóvenes que no tienen hijos, situación que es aún más frecuente en los estados federados occidentales que en los orientales. Aproximadamente la mitad de todos los matrimonios no tienen hijos antes de los 25 años de edad (oeste). En los

estados federados del este asciende a un tercio. En estos matrimonios se encuentra el potencial para la fundación de una familia que, sin embargo, no siempre se concreta. En el grupo etario medio de adultos (25 a 44 años), un 20 % de los matrimonios en Alemania del oeste y un 10 % de los matrimonios en Alemania del este no tienen hijos (Engstler, 2003).

### 1.3. Parejas en concubinato

*Tendencia: en los 30 últimos años, el concubinato es la forma de vivir en pareja no matrimonial que más ha aumentado (incluso supera al incremento en la cantidad de hogares unipersonales). En Alemania Occidental, el 74 % de estas parejas no tiene hijos; en Alemania oriental, el 50 %.*

La convivencia sin libreta matrimonial no solo cobra creciente importancia en la fase inicial de la pareja como "matrimonio a prueba", sino también como forma de vida para personas luego de un matrimonio.

Aproximadamente la mitad de todas las parejas no matrimoniales son "matrimonios a prueba", en tanto que otro 50 % son parejas que conviven luego de una separación o un divorcio (Engstler, 2003).

En los últimos ocho años el concubinato como forma de convivencia (es decir, sin casamiento civil ni por Iglesia) siguió incrementándose fuertemente: tan solo entre 1996 y 2004, el número de concubinatos se incrementó en un tercio (34 %) y pasó a 2.400.000 de uniones de hecho. En la parte occidental del país, un hogar de cada 19 elige esta forma de convivencia, en tanto que en la parte oriental lo hace uno de cada 13 hogares. También en la convivencia con hijos hay diferencias significativas: solo en una de cada cuatro uniones de hecho viven chicos, en tanto que en los estados orientales y en Berlín la mitad de estos hogares registra hijos.

Las estructuras familiares son relativamente divergentes:

En la mayoría (68 %) viven parejas con uno o varios hijos de la mujer; en

mucho menor medida (28 %) viven solo los hijos del hombre en esta comunidad. Solo en el 4 % de todos los casos cada pareja aporta uno o varios hijos propios o nace un hijo en común (BiB, 2004).

Actualmente, las estadísticas oficiales indican que existen unos 56.000 concubinatos de igual sexo (el único criterio para el censo de parejas homosexuales es el hogar en común). Solo en muy pocas de estas comunidades crecen niños. Actualmente, en toda Alemania crecen unos 9.500 hijos junto con un 13 % de las parejas que forman este tipo de convivencia (Mikrozensus, 2004).

#### 1.4. Hogares con hijos

*Tendencia: a pesar del retroceso de matrimonios con hijos, la mayoría de los niños crece junto con sus padres constituidos en matrimonio. Los hijos permanecen más tiempo en el hogar paterno.*

Uno de cada cinco hogares con hijos es monoparental. En 1996 era uno de cada seis.

La mitad de los hijos menores de edad se cría junto con un hermano. Los matrimonios tienen más hijos que la madre o el padre que educa solo a su hijo y que las comunidades no maritales.

Los hogares en los que viven niños se constituyen en diferentes formas familiares.

Las estadísticas oficiales (Mikrozensus) distinguen entre padres casados con hijos, las uniones de hecho con hijos y el hogar monoparental (sin pareja).

Aproximadamente un 57 % de la población constituye actualmente hogares con hijos.

La estadística oficial registra como hijo toda persona soltera que convive en un mismo hogar con sus padres o con uno de éstos. Incluye un creciente número de hijos adultos que abandonan cada vez más tarde la casa paterna.

Los más renuentes a abandonar el nido paterno son los varones: el 72 % de los adultos masculinos hasta 25 años vive en el

hogar paterno; en el caso de las mujeres es apenas el 57 % (Mikrozensus, 2004).

Contradiendo la teoría ampliamente difundida del fin del matrimonio y de la familia, el 74 % de todos los hogares constituidos por padres e hijos (12.500.000) son hogares compuestos por padres casados con hijos. Sin embargo, desde 1996 la participación de matrimonios sobre el total de hogares conformados por padres e hijos retrocedió en un 5 %. En cambio, se registra un incremento en el porcentaje de uniones de hecho y de hogares monoparentales, que se manifiesta en diferentes dinámicas en la parte este y oeste del país:

La proporción de hogares monoparentales medida en términos de todos los hogares constituidos por padres e hijos registró en la parte este del país entre 1996 y 2004 un brusco aumento, y pasó de 19 a 24 %. En la parte occidental, el incremento fue en igual período de 3 % (pasó de 16 % a 19 %).

Más notorias aún son las diferencias entre la parte este y la parte oeste en el caso de las uniones de hecho o concubinatos: en el territorio de la ex Alemania occidental, su participación (en el total de las comunidades constituidas por padres e hijos) es de tan solo el 5 %, comparado con un 16 % en la parte oriental del país (Mikrozensus, 2004).

En total, en el año 2004 existen en todo el territorio nacional 2.500.000 hogares monoparentales, de modo que del conjunto de 12.500.000 hogares de padres con hijos un 20 % es monoparental.

En casi dos tercios de los hogares monoparentales crecen hijos menores de edad. Entre los padres o madres que educan solos a sus hijos menores de edad, un 88 % son madres, lo que supera ligeramente el porcentaje del total de los padres o madres que educan solos a sus hijos (85 %).

La mayoría de los padres o madres que educan solos a sus hijos (63 %) están divorciados, aproximadamente una cuarta parte (23 %) está constituida por personas solteras, un 8 % es viudo y aproximadamente un 6 % vive separado.

Investigaciones realizadas en el marco de la sociología familiar revelan que la mayoría de madres o padres que educan solos a sus hijos no eligieron este estilo de vida sino que lo aceptan como una instancia transitoria hasta formar una nueva pareja (BiB, 2004).

Contrariamente a la presunción de que la mayoría de los niños son hijos únicos, casi la mitad (47 %) de todos los niños menores de edad tienen un hermano o una hermana. Uno de cada cinco niños menores de edad (19 %) convive con dos hermanos y casi uno de cada diez niños (9 %) crece en un hogar con al menos tres hermanos (Mikrozensus, (a) 2003).

Entre 1996 y 2004, la proporción de hijos únicos ha aumentando en la parte occidental del país en 1,3 %, en tanto que en el este el incremento fue de 1,4 %. Este incremento es tan escaso que en términos estadísticos no se puede hablar de una tendencia sino que habrá que esperar para ver si se trata de un fenómeno pasajero o de un incremento de largo plazo de la familia con hijo único (Engstler, 2003).

El número de hijos guarda estrecha relación con la forma de vida elegida: los matrimonios tienen más hijos que otro tipo de parejas.

Tanto en la parte occidental como oriental del país, el matrimonio se elige como marco para una vida con más de un hijo. Dos tercios (66 %) de todos los matrimonios tienen dos o más hijos, pero eso solo es aplicable al 32 % de los hogares monoparentales o de los concubinatos.

#### 1.5. Hogares de personas mayores

*Tendencia: solo un número muy exiguo (3 %) de las personas mayores de 60 años vive en hogares para ancianos. Hay más mujeres solas de avanzada edad que hombres. A la edad de 75 años, dos tercios de las mujeres viven en un hogar unipersonal, pero el 75 % de los hombres de igual edad vive en hogares pluripersonales; la mayoría de ellos vive en pareja.*

Prácticamente ha desaparecido la familia en la que conviven tres generaciones bajo un mismo techo.

Contrariamente a lo que se podría suponer, no son muchas las personas mayores que son relegadas a geriátricos. De hecho, 19.700.000 personas de 60 años o más viven en hogares particulares. Se trata de más del 97 % de la población de este grupo etario. Apenas algo menos de un 3 % de las personas de 60 años o más vive en instituciones, es decir, geriátricos, centros de rehabilitación e instituciones similares. Este porcentaje, en principio bajo, aumenta drásticamente a medida que avanza la edad. El porcentaje de personas que viven en instituciones aumenta, de solo un 1 % en el caso de las personas entre 70 y 74 años, a más de 6 % en el caso de personas entre 80 y 84 años y llega a un 24 % en el caso de personas de 90 años y más.

Mientras la población femenina que vive sola aumenta de manera rápida y drástica entre mujeres de edad más avanzada, se mantiene constante entre los hombres hasta los 75 años y solo entonces pasa a aumentar sensiblemente.

Actualmente, un 30 % de las mujeres de 65 años viven solas; a la edad de 70 años, en cambio, es el 40 % y con 75 años suma el 63 %. Mientras que sólo un 23 % de hombres viven solos a los 75 (Mikrozensus, 2004).

Mientras que para las mujeres a partir de la mitad de la octava década de vida el hogar unipersonal se convierte en la forma de vida típica, casi el 80 % de los hombres de 80 y más años vive en hogares pluripersonales, la mayoría en pareja.

Las razones de la mayor cantidad de mujeres mayores que viven solas radica en la mayor esperanza de vida y la diferencia de edad entre los esposos. Ambos factores determinan que las mujeres casadas corren un riesgo sustancialmente mayor de enviudar que los hombres casados.

La familia en la que conviven abuelos, padres e hijos, es decir, tres generaciones

bajo un mismo techo, se ha convertido en la absoluta excepción. En el 99,2 % de los hogares constituidos por más de una generación conviven dos generaciones: padres e hijos. Solo en una minoría insignificante del 0,8 % de los hogares conviven tres generaciones o más bajo un mismo techo, en general abuelos, padres e hijos (Engstler, 2003).

### 1.6. Comparación de los diferentes tipos de hogares en Europa

*Tendencia: en los 25 Estados miembros de la UE disminuye el tamaño de los hogares, observándose una clara brecha norte-sur. Alemania figura entre los países con hogares de menor número de integrantes, el mayor porcentaje de hogares unipersonales y la menor cantidad de hogares con hijos.*

*En cuanto a las personas mayores de 65 años, existen considerables diferencias en lo referido a tipos de hogares tanto en relación a países como a diferentes grupos etarios. En Europa del sur, en muchos hogares de personas de 65 años continúan viviendo hijos adultos. Los ancianos mayores de 80 años se mudan con mayor frecuencia en Irlanda y en Europa del sur a la casa de los hijos que en los países nórdicos.*

Las principales razones de este aumento de hogares unipersonales y monoparentales que se registra en toda Europa como así también el retroceso en el número de familias con hijos son las bajas tasas de natalidad, pero también el creciente número de personas mayores y el incremento de divorcios.

En los 25 países de la UE los hogares decrecen en tamaño, pero crecen en número. En 2002, en 21 Estados miembros vivieron en promedio 2,5 personas por hogar (sin datos sobre Dinamarca, Finlandia, Malta y Suecia). En 1981, la cantidad promedio de personas por hogar en los entonces países de la UE era de 2,8 (Comisión de la UE, 2004).

Sin embargo, existen considerables diferencias entre los distintos países de la UE.

En los Estados miembros orientales y meridionales son más frecuentes los hogares de más integrantes y mayor complejidad. Los hogares de mayor número de integrantes en Europa del sur se encuentran en *Malta* (3,0) y *Chipre* (3,1), seguidos por Grecia, España y Portugal (2,7 a 3,0 personas). En los Estados miembros nórdicos predominan los hogares con menos integrantes. Junto con Dinamarca (2,2), *Finlandia* (2,3) y *Suecia* (2,0) Alemania (2,15 en la parte oeste y 2,05 en la parte este) figura entre los países con los hogares de menos integrantes (Eurostat, 2004).

En la difusión de los hogares unipersonales existe una clara brecha norte-sur dentro de los Estados de la UE, aunque en principio se registra un aumento de este tipo de hogares en todos los países. Eurostat calcula para el año 2002 en promedio el 29 % para el conjunto de los países de la UE (UE de los 15) (Eurostat, 2002).

Mientras que en los Estados miembros mediterráneos Malta, Portugal y España apenas entre un 11 y un 14 % de todos los hogares son hogares unipersonales, el porcentaje de este tipo de hogares oscila en los Estados de Europa del este Polonia, Hungría, Lituania y Rep. Checa entre el 21 y el 25 %. Encabezan esta tendencia (32 a 38 %) los hogares unipersonales en los Países Bajos, Austria, Alemania, Finlandia y Dinamarca. En Suecia, la cantidad de hogares unipersonales incluso se ubica en el 46,5 % (Eurostat, 2002).

En promedio, en los 25 Estados de la UE el 52 % de la población vive con hijos menores en el hogar (Comisión de la UE, 2004), pero también en este caso existen considerables diferencias entre los distintos países.

En el concierto de los 15 Estados más antiguos de la UE, Alemania es el país en el que menor porcentaje de la población vive con hijos menores de edad en la casa. El 45 % de la población vive en hogares con hijos; solo Dinamarca, los Países Bajos y

Gran Bretaña registran valores similarmente bajos (inferiores al 50 %).

La mayoría de los hogares con hijos se contabilizan en Irlanda (65 %) y Bélgica (55 %) (Engstler, 2003).

La proporción de hogares monoparentales (con un hijo a cargo) medida en términos de la población total de la UE ampliada asciende en promedio al 4 % (Comisión de la UE, 2004). Entre los diferentes países de la UE, estos valores difieren de manera considerable. La proporción más baja de hogares monoparentales se registra en Portugal y España (2,0 %); algunos de los nuevos Estados miembros se ubican incluso por debajo. Se trata de Malta (1,3 %), Eslovenia (1,4 %) y Chipre (1,6 %). La mayoría de los hogares monoparentales se registran en Estonia (9 %), Hungría (8 %), Gran Bretaña (7 %) y Suecia (6 %) (Eurostat, 1999).

Uno de cada cinco hogares en la UE de los 15 es un hogar con integrantes de la tercera edad. La proporción de los hogares cuyos integrantes tiene 65 años o más va desde un 17 a 18 % en Luxemburgo y Portugal, hasta un 22 % en Italia y Bélgica. Tanto entre los diferentes grupos etarios de la tercera edad como también entre los diferentes Estados de la UE existen considerables diferencias en las formas de vida de la población mayor.

En Europa occidental del norte, los mayores de 65 conforman hogares unipersonales (aproximadamente el 40 % en Alemania, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos, entre otros países) o en pareja (más del 50 %). Los hogares en los que viven varias generaciones como la convivencia con hijos adultos solo revisten importancia marginal.

La situación es diferente en los países de Europa del sur como, por ejemplo, Grecia, Italia, Portugal, España, Irlanda y Luxemburgo: el número de personas mayores de 65 años que viven solas se ubica aquí entre el 20 y el 30 %. También son menos las parejas sin hijos (adultos) en el hogar (aprox. 40 %). En cambio, un 25 % de los mayores

de 65 años convive en un mismo hogar con otra generación. La mayoría de estos hogares se constituyen porque hijos adultos viven en el hogar de los padres. El mayor porcentaje se registra en España con un 20 % de todos los hogares con personas de la tercera edad; en Italia suman el 12 %, en tanto que otro 8 % de estos hogares se integra de una persona mayor con un hijo adulto. Mucho menor, incluso en el sur de Europa, es el número de personas de la tercera edad que viven en el hogar de los hijos (entre el 4 y el 9 % de los hogares) (Engstler, 2003).

La Comisión Europea ha calculado que los tipos de hogares de las personas muy mayores (80 y más) en los 15 países miembros de la UE se diferencian de aquellos de las personas de entre 65 y 70 años: el número de personas que viven en hogares unipersonales se incrementa al 45 % en el promedio de la UE, en tanto que un 10 % vive en geriátricos y un 14 %, con sus hijos o parientes. En este caso hay considerables diferencias entre los diversos países: un 30 % de las personas de muy avanzada edad en España y Portugal vive en el hogar de sus hijos, pero este porcentaje se reduce a un máximo de 5 % en Dinamarca, los Países Bajos y Suecia. En Dinamarca y Suecia, más del 60 % de las personas mayores de 80 años viven un hogar unipersonal (Comisión Europea, 2004).

## 2. Fundación y desenvolvimiento de la familia

### 2.1. Casamientos

*Tendencia: son cada vez menos las personas que deciden contraer matrimonio. El número de quienes permanecen solteros crece, sobre todo entre los profesionales universitarios en el oeste del país. Asimismo, las parejas se casan cada vez más tarde.*

Desde mediados de los años 1970, existe tanto en la parte occidental como oriental de Alemania una clara tendencia a contraer matrimonio cada vez más tarde.

Las mujeres solteras tienen alrededor de 29 años cuando deciden casarse por primera vez; los hombres, 31. Prácticamente no hay diferencia entre los estados orientales y los estados occidentales de Alemania.

Entre las razones que contribuyen a elevar la edad al momento de casarse figuran estudios más largos y la convivencia no matrimonial de la mayoría de las parejas antes del casamiento (Engstler, 2003).

Pero la joven generación no solo se casa más tarde, también se casa menos: en la generación nacida de 1960 en adelante se observa un claro retroceso de los casamientos en combinación con un aumento de la soltería.

En todo el territorio nacional, actualmente el 19 % de los hombres y el 11 % de las mujeres entre 40 y 44 años permanecen solteros; en la parte oriental son sensiblemente menos: 14 % de los hombres y 7 % de las mujeres.

En cambio, de los hombres y mujeres que hoy tienen 70 años, solo el 5 % de los que habitaban en la entonces Alemania occidental no estaban casados. A pesar de que la tasa de primeras nupcias retrocede en todos los estratos sociales, las mujeres y hombres con estudios universitarios presentan la mayor tasa de soltería. A la edad de cuarenta, en estos momentos el 28 % de las mujeres con formación académica y el 30 % de los hombres con igual nivel educativo permanecen solteros.

A título de comparación: en 1976, solo el 6 % de las mujeres altamente calificadas y el 9 % de los hombres eran solteros.

## 2.2. Duración de los matrimonios

*Tendencia: aumenta el número de los divorcios. Casi el 50 % de todos los matrimonios divorciados tienen hijos.*

Cada vez se contraen más segundas nupcias.

En los 30 últimos años, la frecuencia de los divorcios se ha incrementado claramente y ha llegado actualmente a un nuevo récord de posguerra con 197.000 divorcios por año.

Por cada 10.000 matrimonios existentes se producen actualmente unos 103 divorcios. Si esta frecuencia se mantiene, aproximadamente el 38 % de los matrimonios se divorciará con el transcurso del tiempo. Desde los años setenta, el número de divorcios prácticamente se duplicó.

En zonas urbanas los divorcios son más frecuentes que en las zonas rurales (Mikrozensus, 2004).

Entre los más jóvenes crece claramente el número de los que se divorcian a los cinco, diez o 15 años de haber contraído matrimonio.

La mayoría de los matrimonios se rompen al quinto año de casados, pero también se incrementó la frecuencia de los divorcios entre el décimo y el vigésimo año de casados. Hoy se divorcia el doble de matrimonios luego de las bodas de plata que 30 años atrás (Datenreport, 2004).

Casi la mitad (98.000) de los matrimonios que se divorciaron en 2000 tenían al momento del divorcio hijos menores de edad (154.000).

Casi la mitad de los hijos se convierten en hijastros luego de un divorcio en razón de un nuevo matrimonio del padre con el que viven. Actualmente, el 36 % de los matrimonios en la parte occidental del país y el 41 % de los casamientos en la parte oriental, incluido Berlín oriental, son segundas nupcias de parejas divorciadas. Solo el 5 % de todas las segundas nupcias se celebra tras haber enviudado uno de los cónyuges.

## 2.3. Paternidad

*Tendencia: al momento de nacer el primer hijo, las mujeres son cada vez mayores. La tasa de natalidad disminuye en forma continua desde los años sesenta y se desplomó en la parte este del país después de la reunificación. La no tenencia de hijos a lo largo de toda la vida es una de las principales causas del retroceso en el número de nacimientos (Birg 2005).*

El nacimiento del primer hijo se desplaza cada vez más hacia la mitad de la vida. Desde 1980, la edad de las madres se incrementó entre cuatro y seis años, un proceso que también se observa desde la reunificación en el este de Alemania. Hoy las mujeres, a la hora del nacimiento del primer hijo, tienen en promedio 29 años (occidente) y 28 años (parte oriental).

El número de nacimientos se ubicaba en 1960 en Alemania en 2,37 hijos por mujer y comenzó a disminuir a partir de entonces.

El promedio de hijos por mujer en la ex Alemania Occidental se ubica hoy en 1,4 por mujer y se mantiene estable.

En los estados alemanes orientales, luego de la reunificación se produjo un dramático retroceso en el número de hijos: en 1991 nació apenas la mitad de hijos que dos años antes y el número de hijos por mujer retrocedió de 1,56 a 0,83. Desde 1995, el número de nacimientos vuelve a crecer lentamente aunque sigue muy alejado de los niveles previos a la reunificación. En estos momentos, el número de nacimientos se ubica en la parte este del país en 1,2 hijos por mujer. Para mantener estable el número de habitantes, una generación de padres debería tener en promedio 2,1 hijos. Sin embargo, a partir de la generación nacida en 1935, el número promedio de hijos cayó por debajo de 2,1. Entre la generación más joven se observa una nueva redistribución. Sólo se registra un retroceso muy lento en la cantidad de mujeres con dos o tres hijos. En cambio, disminuye el número de mujeres con un hijo, en tanto que sigue aumentando la cantidad de mujeres sin hijos.

En occidente se perfila la tendencia de prescindir totalmente de un hijo o de tener al menos dos hijos. En estos momentos se observa un ligero aumento en el número de familias con dos o más hijos.

En la parte oriental se observa la tendencia a la familia con hijo único (Mikrozensus, 2004).

Alemania es el único país en el mundo cuya baja tasa de natalidad se debe a que un tercio de la población actual no tiene hijos (Birg, 2005).

#### 2.4. Falta de hijos

*Tendencia: crece la falta de hijos. Aproximada-mente un tercio de las mujeres y hombres nacidos en un mismo año no tiene hijos. Este elevado porcentaje determina que Alemania encabece este ranking a nivel mundial. En particular no tienen hijos las mujeres de formación académica.*

Alemania figura entre los países europeos en los que la falta de hijos está más difundida. El 22 % de las mujeres nacidas en 1965 no tuvo nunca un hijo (a título comparativo, valga citar que en Francia solo fue el 8 %). Actualmente, un tercio de las mujeres nacidas en 1965 opta por no tener hijos (Mikrozensus, 2004; Birg, 2005). En la parte este del país, la falta de hijos durante toda la vida es menos notoria, aunque se observa una tendencia ascendente. Se estima que el 11 % de las mujeres nacidas en 1960 no tendrá nunca hijos.

El gran porcentaje de mujeres con estudios universitarios que no tienen hijos en la parte occidental del país parece indicar que para mujeres de mayor nivel educativo resulta difícil en las presentes condiciones conjugar los requerimientos de la profesión con la maternidad.

Según cálculos del instituto de investigación demográfica Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), cabe distinguir dos ambientes socialmente definidos. En el llamado "ambiente profesional", el 38 % de las mujeres académicas entre 35 y 39 años carece de hijos en el hogar. Por otra parte, hay muchas parejas sin hijos entre los sectores de ingresos relativamente bajos (no muy bajos). Aquí se opta por renunciar a tener hijos porque debido a los altos costos que ocasiona mantener un hijo no se podría mantener el nivel de vida acostumbrado.

Mientras que antes de la reunificación en la parte este del país no se observaba una relación significativa entre nivel educativo y falta de hijos, en los últimos años, la falta de hijos entre mujeres de formación académica se ha incrementado muy por encima del promedio y se ubica ahora en un 17 % (Engstler, 2003).

### 2.5. Actitud hacia la familia, matrimonio y deseo de tener hijos

*Tendencia: tener hijos es actualmente el motivo más importante para celebrar un casamiento. No obstante, entre la generación joven retrocede el deseo de tener hijos. Son más los hombres los que dicen no querer hijos que las mujeres. La pareja es parte de la felicidad, pero no necesariamente lo son los hijos. La falta de una pareja adecuada, razones económicas y sociales conducen a renunciar al deseo de tener hijos.*

En adelante crecerá el número de familias con dos núcleos, con núcleos monoparentales y con una gran variedad de estilos de vida alternativos.

Para la mayoría de las personas la felicidad personal se asocia ante todo con una pareja armónica (BiB, 2005). Según una encuesta de la consultora Allensbach Institut für Demoskopie, los hijos solo ocupan el puesto número seis en la escala de valores (Allensbach, 2004 a).

El deseo de tener un hijo, el estado de embarazo o el nacimiento de un hijo son los principales motivos para que una relación de pareja desemboque en casamiento. Más del 60 % de los adultos encuestados en un estudio demográfico actual indicó el matrimonio como la mejor forma de vida con hijos. En general, el matrimonio deja de ser una opción interesante cuando no se aspira a tener hijos. En total, solo el 18 % de los encuestados y apenas el 10 % en la parte este del país quieren casarse pero no tener hijos (BiB, 2005).

Según los resultados del estudio "Population and Policy Acceptance Study"

del BiB, aumenta el número de gente joven que no desea tener hijos. Mujeres entre 20 y 39 años solo desean tener en promedio 1,74 hijos y los hombres, apenas 1,57 hijos. No se registran mayores desviaciones en los valores promedio entre el este y el oeste del país.

Aumenta claramente el número de personas jóvenes, menores de 30 años, que no quieren tener hijos. Si bien más de la mitad de las mujeres y el 40 % de los hombres favorecen una familia con dos hijos, el segundo grupo en importancia que le sigue es el que conforman las personas que no desean tener hijos (14,6 % de las mujeres y 26,3 % de los hombres) (BiB, 2005). A título comparativo, valga citar que en 1992 era el 9,9 % de las mujeres y el 11,8 % de los hombres los que no querían tener hijos.

En el este de Alemania no está tan difundida la idea de no tener hijos como la de tener solo un hijo. En toda Alemania son muy pocos los que quieren tener tres o más hijos: el 15 % de las mujeres y el 18 % de los hombres desean una familia con tres hijos o más (BiB, 2005).

*Razones personales, económicas y sociales* determinan que en estos momentos en Alemania muchas personas posterguen el deseo de tener hijos o lo descarten por completo. En el plano individual, una precaria situación de pareja (se vive solo o no se tiene una pareja consolidada) es en casi el 85 % de los menores de 30 años el principal motivo por el cual no se cumple el deseo de tener un hijo (BiB, 2005; Allensbach, 2004).

Entre las razones económicas del menor número de hijos figuran la importancia fundamental que se asigna a la vida laboral como forma de seguro para la vejez, el alto costo que implica la crianza de un hijo en razón de los largos períodos de estudio y formación profesional y la pérdida del ingreso de la mujer si ésta después del nacimiento de un hijo renuncia a seguir trabajando (Onnen-Isemann, 2003; Kröhnert et al., 2004).

Una razón importante para las cifras declinantes de nacimientos radica en el cambio de las normas y los valores sociales que hacen que mujeres adecuadamente preparadas puedan elegir entre diferentes proyectos de vida (BiB, 2005; Kröhnert et al., 2004; Onnen-Isemann, 2003).

Tal como demuestran diferentes estudios, en todos los países de Europa occidental, las mujeres hoy prefieren renunciar a tener hijos que renunciar a ser independientes y a desarrollarse profesionalmente. Indicadores de una sociedad progresista son, por ejemplo, el mismo porcentaje de mujeres con hijos económicamente activas que hombres y un número suficiente de guarderías que responden a elevados estándares de calidad para niños menores de tres años. En función de esos factores, la cifra de nacimientos en Islandia es de 1,93 y en Francia, de 1,9, en comparación con 1,31 en Alemania (Kröhnert et al., 2004).

Estudios demográficos y sociológicos demuestran que en sociedades en las que solo están emancipadas las mujeres, en tanto que el resto de la sociedad se mantiene en el nivel de desarrollo tradicional, retrocede el número de nacimientos, tal como ocurre en Grecia, Italia y España (Bagavos et al., 2000).

Un análisis de los ejemplos de "mejores prácticas" en las naciones industrializadas de Europa occidental plantea el interrogante acerca de si el Estado puede influir en el número de hijos no tanto a través de transferencias directas sino más bien a través de la oferta de servicios para el cuidado y la educación de los niños, de modo que al existir instituciones altamente profesionales que se encargan del cuidado de los hijos, los padres pueden desarrollarse procesionalmente.

## 2.6. Familias de inmigrantes

*Tendencia: Alemania tiene una de las tasas de extranjeros más elevadas en Europa. Uno de cada ocho chicos que nacen en Alemania tiene padres de nacionalidad*

*extranjera. En algunas grandes ciudades, más del 40 % de los niños y jóvenes pertenecen a una familia de inmigrantes.*

Existe una evidente tendencia a la asimilación de las tasas de natalidad entre los inmigrantes a la tasa de natalidad del país. Sin embargo, por el momento, con 1,8 niños por mujer, se ubica por sobre el nivel de la mujer alemana (1,3).

Los inmigrantes mayores de 60 años son un grupo etario de rápido crecimiento.

La familia que reúne varias generaciones bajo un mismo techo también está desapareciendo en estos círculos. Una de cada 2 personas mayores de 60 años vive sola, en particular mujeres. Las familias se ven cada vez menos en condiciones de asumir la atención de sus miembros más ancianos.

En estos momentos, una de cada once personas (9 % de la población) que vive en Alemania no tiene pasaporte alemán. Eso sitúa a Alemania a la cabeza de los países de la UE (directamente detrás de Luxemburgo). En el este de Alemania, la participación de la población extranjera es considerablemente menor (2,3 %). En Alemania viven personas de más de 200 diferentes nacionalidades, de las cuales el 79 % proviene de países europeos, sin contar los alemanes de Rusia, que en las estadísticas oficiales no cuentan como extranjeros. El grupo más importante son personas de nacionalidad turca, que constituyen una cuarta parte (unos dos millones) de los extranjeros que residen en Alemania. El segundo grupo en importancia proviene de Yugoslavia (actualmente Serbia-Montenegro), seguido por Italia, Grecia y Polonia (Datenreport, 2004).

La mayoría de los inmigrantes vive hace mucho tiempo en Alemania o ya nació en el país; este último es el caso de las dos terceras partes de los chicos y jóvenes. Uno de cada ocho niños que nacen en Alemania tiene padres de nacionalidad extranjera. No se computan en estas estadísticas los alemanes que vivían en Rusia

pero preservaban la nacionalidad alemana, ni los extranjeros nacionalizados luego de la reforma de la ley de inmigración en 2000 (en 2001 se nacionalizaron unas 180.000 personas, el 43 % de ellas de origen turco) (BiB, 2004).

Las estadísticas no confirman la creencia de que entre todos los grupos de inmigrantes se mantiene constante una elevada tasa de natalidad. Lo cierto es, por el contrario, que también en estos sectores disminuye la cantidad de hijos. Entre 1991 y 2003 el número de nacimientos de hijos de padres casados pertenecientes a sectores de inmigración retrocedió en un 25 %; en el caso de matrimonios alemanes el retroceso fue de un tercio (Destatis, 2003). El fuerte retroceso en los nacimientos entre la población extranjera permite suponer que el número de hijos en las familias extranjeras se acercará al de las familias alemanas.

En el caso de las familias extranjeras, son pocos los estilos de vida no matrimoniales con hijos. En el caso de las familias turcas, que constituyen 38 % de las familias extranjeras, estos estilos de vida alternativos son incluso marginales (2 %). El 86 % de todas las familias extranjeras con hijos son familias constituidas a partir del matrimonio. No obstante, también aumenta el porcentaje de los hogares monoparentales, que se ubica en el 13 % (comparado con el 20 % entre las familias alemanas).

La mayoría de las familias extranjeras (un 70 %) vive en los grandes conglomerados urbanos de los estados de Baden-Württemberg, Baviera, Hesse y Renania del Norte-Westfalia. En estas regiones se encuentra afincada gran parte de la industria, el sector manufacturero y los servicios especializados. La participación de extranjeros en ciudades como Colonia se ubica en promedio en el 15 % de la población total, aunque en algunas ciudades estos guarismos se superan claramente, como por ejemplo en Francfort del Meno (30 %) y Munich (24 %). En algunas de las grandes ciudades como, por ejemplo, Bremen,

incluso más del 40 % de los niños y adolescentes son de familias de inmigrantes. Estos niños y adolescentes rara vez hacen uso de la oferta de tiempo libre que proveen, por ejemplo, los clubes o los servicios de asistencia al joven. Se considera que un mayor énfasis en las necesidades de los niños y jóvenes de familias extranjeras es una importante condición para su integración (6° Informe sobre Extranjería, 2005). Los censos poblacionales indican que a partir de 2010 los inmigrantes serán 50 % de la población menor de cuarenta años (Birg, 2005).

Actualmente, la población extranjera está conformada en su mayoría por jóvenes en edad económicamente activa y en promedio es (con 34 años) ocho años más joven que la población alemana. No obstante, los inmigrantes de 60 años o más constituyen un grupo poblacional en rápido crecimiento. Mientras que en 1991 menos del 5 % de las personas de origen extranjero tenía más de 60 años, la participación de este grupo etario se duplicó hasta 2003 y hacia 2010 llegará a 1.300.000. A diferencia de los alemanes, en este grupo etario hay más hombres que mujeres porque al momento de la llamada "fase de migración laboral" se contrató una cantidad sensiblemente mayor de hombres jóvenes que de mujeres jóvenes.

También en lo que se refiere a los tipos de hogar que van conformando, las familias inmigradas se van asimilando a las familias alemanas. Entre 1991 y 2003, no solo los hogares alemanes, sino también los hogares extranjeros integrados por una o dos personas registraron un sensible incremento. La cantidad de hogares unipersonales extranjeros creció en un 30 %, la de los hogares con dos personas lo hizo en un 40 %.

Hogares de uno y dos miembros constituyen, por lo tanto, más de la mitad (54 %) de los hogares de los inmigrantes (en el caso de los alemanes son el 71 %).

Casi una de cada dos personas mayores de 65 años vive en un hogar unipersonal.

Una excepción son los hombres y mujeres de origen turco de tercera generación, que viven con mayor frecuencia en hogares trigeracionales, tal como revelan los estudios de casos sobre la situación de inmigrantes turcos de la primera generación (6° Informe sobre Extranjería, 2005). En familias de origen migratorio siguen viviendo más hijos que en familias alemanas, aunque también en este sector de la población las familias con un solo hijo constituyen la mayoría. En el 42 % de las familias de inmigrantes crece solo un chico (comparado con el 52 % en familias alemanas).

Las familias numerosas con tres y más hijos son más frecuentes entre los inmigrantes y constituyen el 21 % de las familias (comparado con el 11 % de las familias alemanas). En promedio crecen en familias de inmigrantes 1,9 hijos, en tanto que en familias alemanas lo hace 1,6. No obstante, dentro de las familias inmigradas existen claras diferencias: las familias españolas y portuguesas se ubican con 1,5 hijos por debajo de la familia alemana promedio, en tanto que los inmigrantes turcos y las familias de la ex Yugoslavia se ubican con 2,1 hijos, muy por sobre el promedio (Destatis, 2003).

Un rol importante cumple la inserción en las redes familiares. No obstante, la práctica muestra que en muchos casos las estructuras familiares ya no están en condiciones de asumir los cuidados en caso de enfermedad y/o vejez. Por razones de separación espacial o porque varios miembros de la familia trabajan, se recurre cada vez más a la atención que brindan los servicios sociales que ofrece el Estado (6° Informe sobre Extranjería, 2005).

### 3. Cambio demográfico

#### 3.1. Evolución demográfica hasta 2050

*Tendencia: la población retrocede y envejece con considerables consecuencias para los seguros sociales, el mercado laboral, el sector*

*de la vivienda y el crecimiento económico. En 2050, uno de cada tres alemanes tendrá más de 65 años. Con una relación de 25 personas mayores por cada 100 personas de mediana edad, Alemania presenta hoy una realidad que las Naciones Unidas pronostican a nivel mundial para el año 2050. La principal causa del envejecimiento demográfico es la baja tasa de natalidad (Birg, 2005).*

La caída en el número de habitantes y el envejecimiento caracterizan la evolución demográfica desde comienzos del siglo XX. Proyecciones demográficas muestran que esta evolución adoptará dimensiones dramáticas en las próximas décadas. Aun partiendo de un excedente migratorio de unos 170.000 extranjeros en edad relativamente joven, Alemania pasará de actualmente 82.000.000 de habitantes a tener 68.000.000 de habitantes en 2050. Si se quisiera compensar el retroceso en el número de habitantes y el envejecimiento de la población con la inmigración de gente joven, hasta el año 2050 tendrían que inmigrar hacia Alemania 188 millones de personas (neto) (Birg, 2005a).

El retroceso poblacional de largo plazo sobreviene porque en las próximas cinco décadas se producirán más decesos que alumbramientos.

En 2050, el número anual de nacimientos (560.000) apenas será la mitad del número de decesos anuales (Destatis, 2004).

El envejecimiento demográfico es más el producto de la baja tasa de natalidad y del consiguiente número decreciente de grupos etarios jóvenes y de mediana edad que de un aumento en la esperanza de vida, que hasta 2050 se incrementará en unos seis años.

Debido a la baja tasa de natalidad, la contracción demográfica conlleva automáticamente un envejecimiento de la población. La evolución provoca una creciente brecha, ya que paralelamente a la explosión demográfica entre los grupos de más edad se pro-

duce una implosión demográfica en los grupos etarios jóvenes y de mediana edad.

Ya en 2000 Alemania presentó una estructura demográfica que a nivel mundial se espera para el año 2050. En efecto: sólo el 16 % de la población era menor a 15 años, una participación que a juicio de los expertos no sufrirá cambios importantes. Por el contrario, el 17 % de la población tenía más de 65 años, pero su participación se incrementará hasta 2050 a más del 30 %. Con estos guarismos, Alemania ocupa una posición de punta entre todos los países desarrollados.

En 2050:

- la mitad de la población tendrá más de 48 años y un tercio tendrá 60 y más
- retrocederá el número de habitantes de menos de 20 años de, actualmente, un 21 % de la población, a 16 %
- se triplicará el número de personas de ochenta años y más de actualmente 4 % de la población a 12 % (Birg, 2005a)

En el año 2050, el cociente de vejez de actualmente 42 pasará a 80 o incluso 90: es decir que por cada 100 personas de entre 20 y 59 personas habrá 80 a 90 mayores de sesenta años (Birg, 2005a).

El envejecimiento de la sociedad alemana no generará problemas crecientes en 50 años, sino que se constituirá en un desafío en las dos próximas décadas. Entre 2001 y 2020, el cociente de vejez aumentará bruscamente a 71, con consecuencias considerables para toda la sociedad, entre otras cosas también para el mercado laboral y los sistemas de seguridad social.

El rápido incremento del cociente de vejez significa, por ejemplo, un desplazamiento entre la población activa y pasiva. A mediados del siglo XIX, había 13 personas entre 20 y 64 años por cada jubilado (13: 1), en el año 1950 eran 6 (6:1) y en el año 2000 eran apenas 4 (4:1).

En el año 2040, por cada persona pasiva habrá solo 1,8 activos (BiB, 2004).

### 3.2. Evolución de la estructura etaria en los diferentes estados alemanes

*Tendencia: el proceso de disminución y envejecimiento de la población avanzará hasta 2050 con notorias diferencias regionales. Las mujeres jóvenes, y con ellas las potenciales madres, emigran aún más que los hombres de los estados alemanes del este.*

A partir de 2020, Turingia y Sajonia tendrán el récord en población de edad avanzada. Para entonces, más de una tercera parte de sus habitantes tendrá más de 60 años.

En una primera etapa, los estados de Baden-Wurtemberg, Baviera, Hamburgo y Schleswig-Holstein registrarán un incremento en su población debido fundamentalmente a movimientos migratorios internos.

A partir de 2020 también comenzará a retroceder el número de habitantes en estos estados, aunque incluso en 2050 Hamburgo y Baviera tendrán un número de habitantes significativamente mayor que hoy y en Baden-Wurtemberg y Bremen se mantendrá el nivel actual. En Renania del Norte-Westfalia, Berlín, Hesse, Renania-Palatinado y Baja Sajonia, el desarrollo será similar al de la media nacional. En estos estados, las actuales cifras poblacionales se mantendrán constantes durante algunos años más hasta que a partir de 2013 las inmigraciones ya no podrán compensar el déficit de nacimientos y el número de habitantes comenzará a retroceder.

En los cinco estados orientales, y en menor medida también en el Sarre, continuará avanzando la disminución en el número de habitantes. Si los pronósticos se confirman, Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia juntos tendrán en el año 2010 apenas 40.000 habitantes más que Baviera y en 2020, incluso 1.100.000 habitantes menos. Desde 1990 Sajonia perdió en

regiones tales como Görlitz o Hoyerswerda un 21 y 29 % de la población, respectivamente. Los estados orientales son los perdedores de los movimientos migratorios internos, en cuyo transcurso anualmente unos 4.000.000 de personas cambian de domicilio dentro de Alemania (Birg, 2005b).

El aspecto más dramático de esta evolución demográfica es que en particular las mujeres entre 18 y 30 años emigran de los estados orientales. El principal motivo es la búsqueda de puestos de trabajo que debido a la situación en el mercado laboral es particularmente difícil para mujeres jóvenes.

Entre 1989 y 2000, por ejemplo, abandonaron Turingia un total de 87.000 mujeres entre 18 y 30 años, un 38 % más que hombres de la misma edad.

Mecklemburgo-Pomerania Occidental perdió hasta la fecha una quinta parte de sus mujeres jóvenes por migración interna. Los destinos más elegidos son Baviera, Hesse y Baden-Wurtemberg. En estos momentos, en Turingia, por cada 100 hombres (entre 18 y 30 años) hay 85 mujeres de la misma edad, en algunas regiones de Sajonia son apenas 80 mujeres –un déficit histórico– (Kröhnert et al., 2004a).

Ambos fenómenos, la escasa fecundidad y la emigración de gente joven, determinan que la relación entre las generaciones se desplace hacia la gente mayor. En los estados orientales de Alemania el proceso de envejecimiento es aún más drástico que en los estados occidentales alemanes. Ya para 2020, Turingia y Sajonia serán los estados más envejecidos, en los que 35 a 36 % de todos los habitantes tendrá 50 años o más. En Osnabrück, Munich y Hamburgo, que se perfilan como las regiones con mayor cantidad de jóvenes, la cuota de personas de más de 60 años será un 11 % más baja en 2020.

En 2050, en Brandeburgo habrá más habitantes de más de 60 años (43,8 %) que habitantes de mediana edad (40,6 %). Cabe esperar que otro tanto ocurra en Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia (Sommer, 2004).

### 3.3. Evolución de las estructuras y procesos demográficos en todo el territorio de la UE

*Tendencia: a partir de 2015, la población en todos los 25 países de la UE declinará y envejecerá rápidamente. Sin inmigración, el proceso de retracción ya se habría manifestado a partir del año 2000, pero dentro de los diez próximos años la inmigración no podrá detener el proceso de retracción. Básicamente condicionado por la baja tasa de natalidad en todos los países de la UE, la relación entre las generaciones se inclina en favor de las personas de mayor edad. A nivel europeo, la tasa de natalidad se ubica un 30 % por debajo de la tasa de reemplazo.*

La ampliación de la Unión Europea hizo aumentar su población en casi un 20 %, llegando a aproximadamente 453 millones. De este modo, la UE se convierte en la tercera unidad geográfica más importante desde el punto de vista poblacional (detrás de China e India).

Casi las tres cuartas partes de la población vive en seis de los 25 Estados miembros. Los seis países más densamente poblados son Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Polonia y España.

*Las características predominantes de la futura evolución demográfica en los 25 Estados miembros serán disminución y envejecimiento.*

Los pronósticos de todas las oficinas nacionales de estadística indican un crecimiento poblacional cada vez más lento aproximadamente hasta 2015. A partir de ese momento, la población decrecerá en todo el espacio de la UE.

En los 15 Estados miembros antiguos de la UE el actual crecimiento demográfico se debe fundamentalmente a la inmigración. Sin la inmigración, el crecimiento demográfico habría pasado a ser negativo en 2000. Particularmente drástico es el ejemplo de Alemania, donde hace mucho tiempo las inmigraciones (800.000) superan los nacimientos (700.000). En los estados alemanes orientales, en cambio, el crecimiento pobla-

cional se encuentra estancado desde mediados de la década de los noventa o incluso presenta una evolución negativa debido a la combinación entre éxodo, drástica caída en el número de nacimientos e incremento de la mortalidad (Eurostat, 2004).

Según datos de la Comisión Europea, el proceso de envejecimiento de la población se acelerará en todos los 25 Estados de la UE dentro de los 15 próximos años.

Ya para 2020 habrá en los 15 Estados miembros antiguos de la UE (por el momento se carece de proyecciones para los nuevos miembros) el doble de personas mayores de 65 años (69.000.000) que en 1960 (34.000.000), aunque con diferencias entre los países.

Mientras que la proporción de los mayores de 65 en Irlanda y Luxemburgo en 2020 se ubicará por sobre el 30 %, en Bélgica, España y Gran Bretaña será inferior al 20 %.

El grupo que más rápidamente crecerá será el de las personas de edad muy avanzada, de más de 80 años. En los 15 Estados miembros de la UE, hasta el año 2020 la cantidad de personas de edad muy avanzada habrá crecido en un 50 %, para situarse en más de 20 millones de personas, aunque con considerable diferencias de país a país: en Grecia la tasa de crecimiento de las personas mayores es de 70 %, en tanto que en Dinamarca y en Suecia apenas del 10 % (Comisión de la UE, 2004).

Un retroceso en los nacimientos y un rápido envejecimiento conducen en toda la UE a un profundo cambio en la relación entre cantidad de habitantes mayores de 64 años y población activa (15 a 64 años). En el año 1990, el 22 % de toda la población en la UE de los 15 pertenecía a la tercera edad. Actualmente esta participación se ubica en el 25 %. Hasta el año 2010 cabe esperar un incremento a más del 27 %, aunque nuevamente con considerables diferencias entre los países: mientras que la proporción de jubilados superará en Grecia, Italia y Alemania hasta el año 2010

el 30 %, en Irlanda quedará estancada en el 17 % (Comisión de la UE, 2004).

El envejecimiento de la población en la UE se debe principalmente a las bajas tasas de natalidad, además de a un retroceso en la mortalidad y el desplazamiento del ciclo reproductivo casi a la edad jubilatoria.

La tasa de natalidad en los 25 países de la UE se incrementó de 1,45 hijos por mujer en 1999 a 1,46 en 2002, pero sigue siendo baja en comparación con 1960 (2,61).

Desde 1995, el número de hijos en toda la UE se ubica un 30 % por debajo de la tasa de reemplazo. Irlanda y Francia, con 1,97 y 1,89, respectivamente, son los países con mayor tasa de natalidad (en Francia el número de nacimientos se incrementó en los tres últimos años de 1,79 a 1,89) seguidos por los Países Bajos (1,73), Dinamarca (1,73) y Finlandia (1,72). Cierran la tabla la República Checa y la República Eslovena (con 1,17 y 1,19 hijos por mujer) (Comisión de la UE, 2004).

Otro factor en el proceso de envejecimiento demográfico es el aumento de la expectativa de vida, nuevamente con claras diferencias entre los 15 Estados miembros y los nuevos países de la UE de Europa central y del este. La expectativa de vida en los 15 Estados de la Unión Europea así como Malta y Chipre se ubica entre 73 y 78 años para los hombres y 79 a 83 para mujeres. En los nuevos Estados miembros de Europa central y del este, la expectativa de vida para los hombres es de entre 65 y 72 años y para las mujeres, entre 76 y 80. La tasa de mortalidad en estos países ha descendido desde los años 60 lentamente, pero volvió a aumentar hacia comienzos de los años 90 debido a las difíciles condiciones de vida en tiempos de la transformación política y económica.

El tercer factor que impulsa la evolución demográfica, que son los movimientos migratorios, juega un papel cada vez más importante en los diez últimos años. Más de la mitad de los inmigrantes (54 %) provino de países extra UE. En estos

momentos viven unos 21.600.000 de personas (4,8 % de la población total) en la UE ampliada que no poseen la nacionalidad del país de su residencia.

Alemania es, con 7.300.000 personas, equivalentes al 9 % de la población, el Estado miembro de la UE con la mayor cantidad absoluta de ciudadanos de origen extranjero (Eurostat, 2004).

Desde la década de 1980, Alemania viene acogiendo a un número sensiblemente mayor de inmigrantes que otros países comparables: referidos a 100.000 habitantes, el número anual de inmigrantes, por ejemplo en la década de los ochenta del siglo pasado, fue en Estados Unidos 245, en Canadá 479, en Australia 694 y en Alemania (occidental) 1.022 (Birg, 2005).

#### 4. Familia y profesión

##### 4.1. Mujeres que trabajan con y sin hijos

*Tendencia: actualmente el 63 % (Alemania occidental) y el 75 % (Alemania oriental) de todas las mujeres con hijos trabajan, aunque entre las mujeres de 25 a 45 años que se encuentran en la etapa de crianza de los hijos, la participación en la vida económica activa es considerablemente más baja. Con mayor número de hijos aumenta también la cantidad de mujeres que renuncian transitoriamente a trabajar y recién retornan a la vida laboral cuando los chicos han crecido. En la comparación europea, Alemania muestra un evidente rezago en la integración de mujeres con hijos en el mercado laboral.*

La inmensa mayoría de las mujeres desea conciliar la profesión con la familia. Apenas una pequeña minoría (6 % en la parte occidental y 2 % en la parte oriental) quiere renunciar a trabajar cuando llegan los hijos (BiB, 2005; BzgA, 2000).

Un estudio realizado por el Instituto Federal de Investigación Demográfica (*Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung-*

BiB 2005) revela que a nivel nacional, el 44 % de las mujeres quisiera combinar la familia y la profesión ejerciendo un trabajo a tiempo parcial, un 19 % lo quiere hacer en forma de trabajo a tiempo completo y el 22 % se decidiría por interrumpir transitoriamente la actividad laboral.

Contrariamente a los deseos manifestados, en estos momentos aproximadamente dos tercios de todas las mujeres interrumpen transitoriamente su carrera profesional con la llegada de los hijos (72 %) y recién retornan a la vida laboral activa cuando los hijos son más grandes, lo que en épocas de niveles elevados de desempleo encierra riesgos importantes. A la edad de 28 años la tasa laboral de mujeres con hijos es del 38 %; de las mujeres sin hijos, 83% (Mikrozensus, 2004). Las madres muestran la máxima tasa laboral a la edad de 46 años, con lo que las mujeres sin hijos las aventajan en 11 años (BiB, 2005).

Las licencias por crianza son aprovechadas casi exclusivamente por las mujeres (97 %). Solo el 3,0 % de los padres reclama para sí este beneficio.

A diferencia de otros países europeos (por ejemplo Francia o Noruega), en Alemania la participación económica activa de las madres varía claramente con la edad de los hijos:

Con un hijo menor de tres años en el hogar

- Solo el 30 % de las madres trabaja y de éstas el 15 % trabaja hasta 20 horas semanales y un 5 % entre 21 y 35 horas. Solo el 10 % trabaja a tiempo completo (9 % en la parte occidental y 23 % en la parte oriental del país). En todo el territorio nacional, solo el 15 % de las madres con hijos pequeños trabaja más de 20 horas por semana.
- El 20 % goza de licencia (por ejemplo, licencia por crianza).
- La mitad de las madres no participa en la vida económica activa (de

## 164 Christine Henry-Huthmacher y Elisabeth Hoffmann

ellas, el 5 % está registrado como desocupada y el 45 % como no activa) (Destatis, 2004).

- A título comparativo: en Noruega, la cuota de madres que trabajan con hijos pequeños es de 86 % (fast4ward, 2005).

Con el menor de los hijos en edad de jardín de infantes

- un 60 % de las madres se ha reincorporado al trabajo, de las cuales el 33 % trabaja hasta 20 horas por semana, el 12 % hasta 35 horas y el 12 % trabaja a tiempo completo (36 horas o más).
- No trabaja el 29 %, el 11 % está registrado en calidad de desocupadas.

Con el hijo más chico entre 6 y 14 años

- la cifra de mujeres que trabajan asciende al 70 %. De éstas, un tercio trabaja hasta 20 horas por semana, un 17 % hasta 35 horas y un 20 % tiene un trabajo de tiempo completo.
- El número de madres que no trabajan disminuye a 21 % y el número de madres registradas como desocupadas, al 9 %.

Cuando los hijos tienen 15 años o más

- El número de madres con trabajo remunerado se mantiene igual, pero aumenta el número de horas trabajadas: el 30 % tiene un trabajo de tiempo completo, el 20 % trabaja hasta 20 horas. Sin modificación se mantiene la cantidad de madres que trabajan hasta 35 horas (17 %)
- También se mantiene constante el número de madres registradas como no activas o desocupadas (Destatis, 2004).

De las madres con un hijo de seis años y más, un tercio no vuelve a reintegrarse nunca a la vida laboral. De los datos estadísticos registrados no surge si así lo desean

o si el mercado no les permite reintegrarse. La mayoría de las mujeres trabajan después del nacimiento de un hijo durante varios años solo medio día o menos. En general, en Europa occidental un mínimo de 75 % del tiempo completo es condición para poder seguir escalando posiciones en profesiones calificadas (Baumgartner, 2005).

A pesar de que el 43 % de las mujeres en Alemania oriental asegura que desea combinar un trabajo de tiempo completo con la crianza de los hijos, desde 1991, su participación en trabajos a tiempo parcial pasó de 17 a 29 %. También en la parte occidental del país el número de madres que trabajan medio día se ha incrementado en detrimento de los trabajos de tiempo completo. Sin embargo, las actitudes respecto de la compatibilidad siguen siendo diferentes entre la parte este y la parte oeste: en la parte oriental una de cada dos madres que trabajan tiempo parcial indica que solo lo hace obligadamente por la falta de trabajos de tiempo completo, mientras que en Alemania occidental casi todas las mujeres que trabajan a tiempo parcial han elegido esta forma de trabajo por razones personales (BiB, 2005).

Tanto en el este como en el oeste la mayoría de las mujeres (41 %) prefieren el clásico modelo de trabajo a tiempo parcial en el que se reduce la cantidad de horas diarias trabajadas. El 19 % practica el modelo variable de tiempo parcial (reducción del trabajo en al menos un día a la semana) y el 27 % combina ambos modelos. Solo una minoría de mujeres (13 %) hace uso de otros modelos laborales de tiempo parcial, como ser el régimen de jubilación anticipada gradual, trabajo de tiempo parcial en trabajos estacionales o *job sharing*.

No obstante, los datos sobre la participación de mujeres con hijos en la vida activa nada dicen en cuanto a si las madres que trabajan ejercen una profesión acorde a sus estudios o si solamente se desempeñan en "trabajos que permiten mejorar el ingreso", qué posiciones ocupan y cuánto ganan. Un

estudio reciente sobre mujeres en el sector público revela que casi el 90 % de las licencias sin goce de sueldo (para crianza de los hijos o cuidado de familiares) y el 87 % de todos los puestos de tiempo parcial son utilizados por mujeres. Incluso en el sector público, en el que la cuota femenina se incrementó entre 1960 y 2003 del 27 % al 52 %, las mujeres con hijos mantienen un récord en cuanto a categorías salariales medias, trabajo de tiempo parcial por razones familiares y licencia sin goce de sueldo.

En el funcionariado de las escalas medias inferiores, aproximadamente un tercio del personal son mujeres (muchas veces en profesiones asistenciales). En el funcionariado de las escalas intermedias, aproximadamente el 50 % (por ejemplo en las escuelas primarias), y en el nivel superior nuevamente un tercio (Destatis, 2005).

#### 4.2. Actividad laboral de los hombres con y sin hijos

*Tendencia: entre un 80 % y un 90 % de los hombres con hijos trabaja, independientemente de la edad y del número de hijos. El 91 % de los padres entre 38 y 41 años trabaja a tiempo completo. Apenas un 3 % tiene trabajos de tiempo parcial y es de muy escasa gravitación.*

Tanto en el este como en el oeste del país, el 78 % de los padres trabaja tiempo completo, lo que supera por amplio margen a los hombres sin hijos (53 %).

Las razones radican en la diferente estructura etaria. Entre los hombres sin hijos hay un importante porcentaje de hombres jóvenes en formación, alumnos y estudiantes, así como hombres grandes cuyos hijos ya han dejado el hogar paterno.

Aun cuando el hijo más chico tiene menos de tres años, el porcentaje de hombres que trabaja a tiempo completo se mantiene estable entre el 85 % y el 89 %. Solo el 3 % de los hombres con hijos trabaja a tiempo parcial.

En el caso de las tres cuartas partes de los padres, el trabajo a tiempo parcial es producto de la falta de lugares de trabajo de tiempo completo, o debido a enfermedad o a causa de la implementación de medidas de capacitación. Solo una cuarta parte aduce como razón para el trabajo de tiempo parcial condiciones personales o familiares.

Los hombres trabajan mayormente dentro del modelo clásico de tiempo parcial (29 %), pero casi en igual proporción (24 %) en otros modelos de tiempo parcial como por ejemplo, retiro anticipado gradual, que solo aprovecha el 13 % de las mujeres (Destatis, 2004).

#### 4.3. Subsidios para padres y madres: la Ley Federal de Subsidio Familiar por Crianza (Bundesperziehungsgeldgesetz)

*Tendencia: casi la totalidad de los padres (93,1 %) percibe con el nacimiento de un hijo un subsidio familiar por crianza. Solicitan el subsidio el 97 % de las madres y el 3 % de los padres.*

En los seis primeros meses después del nacimiento, el 91 % de las madres en período de crianza optan por criar ellas mismas a su hijo las 24 horas; solo muy pocas (4 %) combinan el período de crianza con trabajo de tiempo parcial. El 5 % de las madres no trabajaba antes del nacimiento y, por lo tanto, no puede requerir subsidio por crianza. Pasados los seis primeros meses retrocede rápidamente el número de beneficiarios como también el monto de las sumas otorgadas.

Las medidas introducidas por el gobierno de la CDU (Ley de subsidio familiar por crianza) con el propósito de compatibilizar mejor la familia con el ejercicio de la profesión fueron convalidadas y completadas en algunos aspectos por el posterior gobierno del SPD.

Los pilares básicos de la Ley Federal de subsidio familiar por crianza que entró en vigor el primero de enero de 2004 son:

- Subsidio familiar por crianza para padre o madre hasta cumplidos los dos años del hijo: tienen derecho a recibir el subsidio los padres que desean criar ellos mismos a su hijo y que trabajan un máximo de 30 horas por semana en un trabajo de tiempo parcial. El subsidio para educación se otorga en función de determinados montos máximos. En el primer año de vida del niño el ingreso máximo es de 30.000 euros anuales netos para matrimonios con un hijo y 23.000 euros neto para padre o madre solos. Los topes para los dos años posteriores son considerablemente menores. El subsidio por crianza puede otorgarse en forma de cuotas de hasta 300 euros por mes durante un período máximo de 2 años o como presupuesto global de, máximo, 450 euros durante un año.
- Licencia familiar por crianza: brinda a todos los padres que trabajan en relación de dependencia la posibilidad de pedir por un período de tres años licencia o un trabajo a tiempo parcial (en empresas a partir de 15 empleados). Desde la reforma de la Ley federal de subsidio familiar por crianza del 1/1/2004, este derecho asiste también a los padres tutelares de tiempo completo. Durante la licencia familiar por crianza, el empleo queda garantizado y rige la protección contra el despido.
- Licencia en caso de enfermedad de un hijo, para padres y madres hasta diez días por hijo; en el caso de padre o madre que educa solo a su hijo, hasta 20 días.

Según un análisis de la estadística federal sobre el subsidio familiar por educación del año 2003, el 93,1 % de los padres de bebés en período de lactancia hace uso del subsidio en el marco de la primera solicitud (AKJ, 2005). Un 7 % de padres no percibe subsidio familiar

por crianza debido a que sus ingresos superan los topes establecidos. En todo el territorio nacional, en el 97 % de los casos es la madre la que recibe el subsidio por crianza. Apenas el 3 % de todas las solicitudes aprobadas están dirigidas a los padres (AKJ, 2005).

El monto del subsidio por crianza se otorga en función del ingreso del hogar. Dado que pasados los seis primeros meses de vida del niño los montos máximos se reducen drásticamente (de 51.130 euros por año en el caso de parejas con un hijo a 16.470 euros y de 38.350 en el caso de padre o madre sola a 13.498), *pasados esos seis meses, para la gran mayoría de los padres la ayuda financiera se reduce considerablemente*. El 21 % de los padres pierde la posibilidad de obtener un subsidio luego del primer medio año de vida del niño.

Del 79 % de los padres que luego de pasados los primeros seis meses siguen teniendo derecho a recibir el subsidio, el 70 % recibe la suma completa de 307 euros (69 % en el oeste y 88 % en el este). Un 30 % recibe montos reducidos (AKJ, 2005).

Según una encuesta representativa sobre licencia familiar por crianza (hecha por encargo del Ministerio Federal de la Familia, 2004), el 86 % de los hogares con un recién nacido tiene derecho a gozar de esa licencia y se registra un porcentaje claramente superior en el oeste (90 %) que en el este (74 %). El menor porcentaje en Alemania del este es producto de la mayor cantidad de padres desocupados, dado que solo madres y padres en relación de dependencia laboral tienen derecho a gozar de licencia familiar por crianza.

Un 16 % de los padres residentes en el oeste del país y el 3 % de los padres residentes en el este no se acogen a los beneficios de la licencia familiar por crianza porque no pueden sostener las pérdidas económicas o de tipo laboral que conlleva esa licencia (BMFSFJ, 2004).

En la forma concreta que adopta la licencia familiar por crianza, prevalece en todo el territorio nacional el modelo tradi-

cional en el que el padre sigue trabajando sin cambios después del nacimiento y la madre interrumpe por completo su trabajo. En el primer año posterior al nacimiento de un hijo, eso afecta al 77 % de los hogares; en 20 % de los hogares las madres trabajan a tiempo parcial.

En el segundo año después del nacimiento del hijo, el 64 % de las madres en el oeste y el 56 % de las madres en el este siguen gozando la licencia completa por crianza, pero aumenta al 32 % en el oeste y al 43 % en el este el número de quienes vuelven a trabajar a tiempo parcial. El porcentaje de padres con licencia familiar por crianza en el segundo año es mínimo, apenas el 0,3 % (BMFSFJ, 2004). Mientras que durante los tres años completos a los que se extiende la licencia llega al 3 %.

No obstante, en particular en las profesiones que requieren más calificaciones, la reinserción laboral es tanto más difícil cuanto más se haya interrumpido el contacto con la profesión. Los expertos recomiendan urgentemente dividir la licencia familiar entre el padre y la madre.

Todos los estudios que analizan las razones por las cuales los padres hacen un uso tan exiguo de la licencia familiar por crianza llegan a la conclusión de que priman motivos económicos seguidos por el miedo de quedar relegado en su carrera profesional (BMFSFJ, 2004).

En general, el subsidio familiar por crianza no es suficiente para compensar las pérdidas de ingresos ocasionados porque uno de los dos padres deja de trabajar. Dado que tres cuartas partes de los padres antes del nacimiento del primer hijo ganan sensiblemente más que la mujer, la mayor parte de las familias optan por no perder este mayor ingreso.

En países como Suecia y Noruega, el subsidio familiar por crianza asciende durante los 18 primeros meses, y sin consideración del ingreso, al 80 % del ingreso bruto (fast4ward, 2005).

## 5. Cuidado de los niños en instituciones diurnas

### 5.1. Infraestructura y grado de utilización

*Tendencia: entre el este y el oeste del país existen diferencias considerables tanto en cuanto al número como también al tipo de instituciones dedicadas al cuidado de los niños: en la parte occidental, la forma de cuidado dominante es el jardín de infantes de medio turno. En el este, en cambio, el panorama se ve dominado por ofertas de doble turno para chicos en guarderías, jardines de infantes y guarderías para niños en edad escolar. A pesar de que crece el número de padres que dependen de estas instituciones, la oferta institucional para el cuidado de infantes y niños en edad escolar deja que desear en la parte occidental del país. Hasta el año 2011, la Ley sobre ampliación de la red de instituciones de cuidado diurno (Tagesbetreuungsbaugesetz - TAG) aspira a crear 230.000 nuevas plazas para niños menores de tres años.*

Un cuidado profesional de los hijos que complemente la crianza en la familia puede promover el desarrollo de los niños y permite compatibilizar las necesidades profesionales de los padres con las exigencias de la familia. Si bien en Alemania existen numerosas posibilidades de cuidado sobre la base de instituciones privadas o entidades solventadas con subsidios públicos, la parte oeste del país no posee un alto grado de cobertura con instituciones para el cuidado de niños menores de tres años y niños en edad escolar de más de seis años. No obstante, entre 1996 y 2004 el porcentaje de mujeres que trabajan aumentó un 6 %, hasta elevarse a 61 % (Destatis, 2004 a).

#### *Niños pequeños:*

La relación plazas-niños para niños en edad de guardería se ubica en Alemania oriental en el 37 %; en Alemania occidental, en el 3 % (Destatis, 2004 a).

Por cada 100 niños en edad de guardería, en Alemania occidental hay tres plazas,

en tanto que en Alemania oriental hay una plaza disponible por cada tres niños menores de 3 años.

Actualmente existen en Alemania 190.000 plazas en guarderías, de las cuales el 72 % ofrece cuidado todo el día. El número de chicos en edad de asistir a una guardería es de 2.200.000.

Estimaciones más recientes del Instituto Alemán de Investigaciones Económicas DIW (abril 2005) llegan a la conclusión de que se necesitan 1.200.000 plazas para hacer frente a la demanda (Spiess, 2005).

La considerable falta de instituciones para chicos menores de tres años en la parte occidental determina que sean muy demandados los servicios de cuidadoras de niños y *madres diurnas* como alternativa a los servicios brindados por el Estado. La importancia de contar con ofertas flexibles se refleja en el hecho de que, por ejemplo, más de la mitad de las madres que trabajan lo hacen en algún momento entre las 16.30 y las 19.00 horas y un tercio lo hace incluso entre las 19.00 y las 22.00 horas (Stöbe-Blossey, 2004). Una encuesta del DIW revela que aproximadamente un 7 % de los chicos menores de tres años está al cuidado de una cuidadora o de una madre diurna (Spieß, 2005).

Mientras que las cuidadoras atienden a los chicos en el hogar de los padres, las madres diurnas llevan a los chicos a su propia casa. Solo a partir del cuarto chico (los hijos propios de la madre diurna no se cuentan) la Oficina de Bienestar del Menor verifica la aptitud de la madre diurna.

Los padres que pueden dedicar mucho tiempo a la crianza de sus hijos tienen la posibilidad de fundar una iniciativa de padres en la que los padres intervienen en la forma del cuidado y el concepto pedagógico aplicado. Muchas veces estas iniciativas también están al alcance de presupuestos familiares medianos y chicos, porque reciben subsidios de fondos públicos. Estas y otras alternativas (por ejemplo, una *au pair* o grupos de juego por algunas horas a

la semana) son las únicas posibilidades para chicos menores de tres años fuera del cuidado en el seno familiar. La calidad pedagógica, organización y pago dependen de los recursos individuales (de tipo personal y material) de cada familia o del factor definido por el azar de circunstancias más o menos felices.

#### *Niños en edad de jardín de infantes:*

En el oeste del país, los jardines de infantes son la institución a la que asiste la mayoría de los chicos. El cuidado de los chicos entre tres y seis años durante medio día es en la parte oeste del país prácticamente la única forma de cuidado financiado con fondos públicos, pese a que en estos momentos solo hay plazas para el 88 % de todos los niños en esa edad. En cambio, en el este del país hay una plaza de jardín de infantes para cada chico entre tres y seis años.

En toda Alemania, actualmente el 96 % de los chicos de cinco y seis años y casi el 60 % de los niños entre tres y cuatro años concurren a un jardín de infantes.

Aproximadamente el 80 % de los jardines de infantes en la parte occidental ofrece exclusivamente un cuidado durante medio día, en tanto que en el este el 98 % brinda atención durante la jornada completa. Los padres con hijos en edad de jardín de infantes en la parte occidental enfrentan la dificultad de encontrar una actividad de tiempo parcial que en el marco del funcionamiento de los jardines de infantes durante solo medio día no puede superar las cuatro horas y además debe estar geográficamente ubicado de tal modo que buscar al chico en el jardín no insuma demasiado tiempo.

A pesar de las alarmantes noticias acerca de un rápido incremento de hijos mal nutridos (Schlack, 2004), son muy pocos (3 %) los jardines de infantes en la parte oeste del país que ofrecen una comida caliente.

*Chicos entre seis y diez años:*

Para chicos en edad escolar entre 6 y 11 años existen en el oeste solo unos pocos lugares de atención. Según datos de la Oficina de Estadísticas, en 2002 había unas 400.000 plazas para un total de 4.500.000 chicos entre seis y once años. En tanto que en el este cuatro de cada diez (41 %) chicos de escuela primaria disponen de una plaza, en la parte occidental del país solo hay un lugar por cada 20 chicos de escuela primaria (5 %) (Destatis, 2004a).

No solo el tipo y el número sino también las instituciones titulares difieren entre el este y el oeste. En la parte occidental, dos tercios de todas las instituciones que atienden a chicos durante el día son de entidades privadas o eclesiásticas. Corresponden al Deutscher Caritasverband de la Iglesia Católica el 38 % y al Diakonisches Werk de la Iglesia Evangélica el 30 %.

En el este existen menos instituciones privadas y muy pocas eclesiásticas. En tanto que en la parte occidental casi la mitad es eclesiástica, en el este solo el 10 % de las instituciones está regentado por las Iglesias. En los estados orientales, el 40 % de las instituciones está en manos de entidades privadas. De estas entidades privadas, el 19 % es solventado por el Diakonisches Werk y por Caritas, el 5 %.

**5.2. Instituciones de cuidados diurnos en los diferentes estados**

*Tendencia: en la actualidad reina en Alemania una situación paradójica: en la búsqueda de trabajo, mucha gente joven abandona Alemania oriental, donde existe una elevada cobertura con instituciones dedicadas al cuidado de niños. En la parte occidental les resulta más fácil encontrar trabajo pero el número de plazas en las instituciones dedicadas a atender a los niños es insuficiente.*

La gran mayoría de los padres desea estructuras más flexibles, adaptadas a la demanda, como así también una buena calidad en cuanto a crianza, educación y cuidado.

En todos los estados actualmente se están elaborando planes educativos para promover el aprendizaje temprano de los chicos en instituciones de tiempo completo. Un elemento común a todas estas instituciones es el énfasis en la enseñanza del idioma como competencia clave. Sin embargo, los planes educativos se diferencian considerablemente en lo que se refiere a alcance y nivel: van desde directivas de doce páginas (Turingia) hasta planes integrales que comprenden aspectos antropológicos, objetivos y sugerencias concretas para la puesta en práctica metodológica (Baviera).

En el estudio Perspectiva Alemania, el 90 % de las madres con hijos chicos que no trabajan indica que básicamente han renunciado a trabajar fuera del hogar por la falta de una adecuada infraestructura para el cuidado de los niños, sobre todo en Alemania occidental (Perspectiva Alemania, 2002).

Más de dos tercios (70 %) de las madres que no trabajan y que tienen hijos menores de 12 años (oeste) y 90 % de las madres en igual situación en el este desean volver a trabajar (Destatis, 2004a).

En Alemania occidental existen 2,5 plazas de guarderías para cada 100 chicos menores de tres años. En el este el número de plazas se eleva a 35 por cada 100 chicos.

En la provisión de lugares para el cuidado de alumnos de escuela primaria se repite la misma situación que se observa en el caso de las guarderías. Existe una distribución totalmente desigual de estas instituciones en el este y el oeste.

En tanto que en el este se cuenta con una plaza para cuatro de cada diez chicos (41 %), en la parte occidental solo se dispone de una plaza por cada 20 escolares (5 %).

*Deseos de padres y otros expertos:*

Las encuestas de opinión representativas más recientes revelan que también los padres han detectado una considerable necesidad de mejora en la calidad de los

servicios que brindan las instituciones dedicadas al cuidado de los niños, además de requerirse estructuras más amplias y flexibles en la oferta de instituciones para el cuidado de los chicos más pequeños (FORSA, 2005). Tal como indica una encuesta representativa entre la población realizada por la Fundación Bertelsmann, el 81 % de los jóvenes padres encuestados considera importante la calidad de las instituciones que ofrecen cuidados a los chicos. El 64 % de los padres considera insuficiente el subsidio que se brinda para el cuidado de chicos entre cero y seis años (Bertelsmann, 2004).

A criterio de los expertos, la calidad pedagógica de las instituciones para chicos pequeños no es satisfactoria si un tercio es calificado de bueno y el resto no pasa de un nivel medio (inferior).

### 5.3. Cuidado infantil comparado en la UE

*Tendencia: en casi todos los países europeos ha crecido el trabajo femenino. Por lo tanto, cobra fundamental importancia el tema de una compatibilización entre la familia y la profesión.*

#### 5.3.1. Trabajo de mujeres con hijos

*Tendencia: sobre todo los países de Europa del sur registran en los últimos años un rápido incremento de la actividad laboral remunerada de la mujer. Si bien también en el sur de Europa se observa una disminución sensible en el porcentaje de mujeres con hijos que trabajan, no es tan gravitante como en Alemania e Irlanda.*

Llama la atención que en los países europeos con un elevado número de mujeres laboralmente activas (por ejemplo, Suecia y Francia) la tasa de natalidad no se reduce sino que aumenta.

El importante incremento en trabajos de tiempo parcial en la mayoría de los países europeos beneficia sobre todo a las mujeres. Sin embargo, en los Países Bajos

así como en Suecia y en Dinamarca, crece también fuertemente el número de hombres que trabajan a tiempo parcial.

En todos los países de la Unión Europea, salvo algunos Estados de Europa del este, aumenta el porcentaje de mujeres que trabajan.

Mientras que todos los países escandinavos ya presentan una elevada participación de la mujer en la vida laboral, en los cinco últimos años se registra, sobre todo en Europa del sur, un rápido incremento de la cuota laboral femenina. Entre 2000 y 2005, la tasa de participación de la mujer pasó de 40,3 % a 49,7 %. En Grecia, de 40,7 a 45,3 % y en Italia, de 38 a 45,1 %. En los países Bajos la tasa pasó de 63 a 65 % y en Francia, de 55 a 57,5 %.

Por otra parte, en los países de Europa del este, y debido en parte a la difícil situación en el mercado laboral, se observa una clara disminución en la participación de la mujer en el trabajo. En Rumania, por ejemplo, la actividad laboral femenina retrocedió entre 2000 y 2005 de 54 % a 50 %; en Polonia, de 49 a 45,6 % (Eurostat, 2005). Respecto de la actividad laboral de mujeres con hijos existen claras diferencias entre los distintos países, y también entre Europa del norte y del sur. En los países escandinavos como Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia, la participación de la mujer en la vida laboral supera el 80 %; en Islandia incluso se ubica en el 90 %. Ese elevado índice aumenta aún más en el caso de mujeres con un solo hijo (en Dinamarca, en un 10 %), en tanto que en el caso de mujeres con dos hijos o más se reduce solo ínfimamente (Kröhnert et al., 2004). La participación en la vida laboral no se ve influenciada por el nacimiento de un hijo o solo tangencialmente. Alemania, Francia, Gran Bretaña, Luxemburgo y los Países Bajos presentan un porcentaje relativamente alto de mujeres sin hijos que trabajan (entre 70 % y 80 %), en tanto que en Grecia, Irlanda, Italia y España se ubica en torno al 60 %. Todos estos países tienen en

común que la participación de madres con un hijo y, mucho más, con dos hijos, en la vida laboral se reduce considerablemente. En Alemania e Irlanda la participación en la vida laboral de mujeres con dos hijos cae en un 23 y un 26 %, respectivamente. En Italia, los Países Bajos, Austria y España, la participación retrocede en el caso de dos hijos en un 10 %; en Francia, Gran Bretaña y Luxemburgo lo hace en un 15 %. En la mayoría de los países europeos se observa un fuerte incremento de puestos de trabajo de tiempo parcial, que son ocupados fundamentalmente por mujeres. Incluso en los países nórdicos de la UE el porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial supera ampliamente al de los hombres. El primer lugar lo ocupan los Países Bajos, donde el 70 % de las mujeres trabaja con una carga horaria reducida. Llama la atención en los países del norte la participación relativamente alta de hombres que trabajan a tiempo parcial porque quieren conjugar la familia con la profesión. En primer lugar se ubican los Países Bajos con un 19 %, seguidos por Suecia y Dinamarca con 11 % y 10 %, respectivamente (comparado con el 3 % de los hombres que trabajan a tiempo parcial en Alemania) (Report, 2005).

### 5.3.2. Cuidado de los chicos

*Tendencia: sobre todo para chicos pequeños hasta tres años de edad faltan en muchos países europeos posibilidades de atención fuera de la familia. Por esa razón, en Gran Bretaña y los Países Bajos la mayoría de los chicos son enviados al colegio a la edad de cuatro años, un año antes de lo que prevé la escolaridad obligatoria. Francia y los países escandinavos impulsan una política educativa de fuerte promoción de los niveles iniciales de educación de los chicos.*

En la cumbre de la UE de Lisboa (2000), los jefes de gobierno europeos acordaron incrementar el número de plazas de cuidado infantil en cada uno de los países miembros a 33 % para los niños entre 0

y 3 años y al 90 % para niños mayores de tres años y en edad de escolaridad obligatoria. Los países escandinavos, Bélgica y Francia ya han superado estas pautas y cuentan con un sistema muy amplio de cuidados infantiles. En los países de Europa del sur así como en Alemania, Gran Bretaña, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria, difícilmente se logren alcanzar los objetivos acordados en Lisboa. Sobre todo en la franja de los chicos de 0 a 3 años, hasta ahora apenas se cubre el 10 % de la demanda (Comisión UE, 2005).

## 6. Situación económica de las familias

### 6.1. Nivel de ingresos y gasto de consumo

*Tendencia: en el caso de las parejas con hijos, los miembros de una familia con dos hijos, por ejemplo, disponen de un 60 % menos de dinero por persona para el consumo privado que las parejas sin hijos. La participación en el cuidado de la salud, cultura, actividades de tiempo libre y vacaciones disminuye considerablemente en la medida en que aumenta el número de hijos. De todos los tipos de hogares las parejas con hijos ejercitan la mayor disciplina de gastos y frecuentemente están más endeudadas por la compra de una vivienda propia que las parejas sin hijos.*

La encuesta por muestreo sobre ingresos, gastos y patrimonio de los hogares (*Einkommens- und Verbrauchstichprobe - EVS*) suministra cada cinco años datos representativos pero que requieren ser interpretados. Los siguientes datos se basan en el relevamiento por muestreo efectuado en 2003.

Según los resultados más recientes del relevamiento de 2003, los hogares con hijos disponen de un ingreso neto promedio (ingresos de capital, transferencias públicas y no públicas) de unos 3.700 euros (3.846 en el oeste y 3.268 en el este de Alemania). Surgen diferencias

## 172 Christine Henry-Huthmacher y Elisabeth Hoffmann

en cuanto al número de hijos y el tipo de familia.

- Los matrimonios sin hijos disponen en promedio de un ingreso neto por hogar de 3.119 euros.
- Con un hijo, de 3.256 euros.
- Con dos hijos, de 4.026 euros.
- Con tres y más hijos de 4.364 euros

El relevamiento no contabiliza en el cálculo del ingreso de familias a padres o madres solos que con unos 1.800 euros disponen de menos de la mitad (48 %) del ingreso neto de las parejas con hijos.

Los datos relevados estadísticamente distorsionan considerablemente la situación real de parejas co-etarias con o sin hijos:

- Para determinar el ingreso promedio, el relevamiento recurre a una fórmula muy discutida entre los expertos: por ejemplo, se considera ingreso la vivienda propia, al margen de la deuda que pueda pesar sobre la misma tal como si se pagara alquiler. Dado que el índice de vivienda propia es mayor entre las familias que entre parejas sin hijos, las familias con hijos son los grupos más afectados: para una familia con tres hijos, el ingreso mensual promedio aparece aumentado en unos 560 euros respecto de los ingresos reales.
- El relevamiento compara los ingresos de todas las parejas sin hijos con los ingresos de las parejas con hijos, lo que lleva a una considerable distorsión de la realidad porque el grupo en rápido aumento de las parejas de jubilados y el grupo de las parejas que recién se inician en la profesión reducen claramente el ingreso promedio de las parejas sin hijos.

Si solo se compara el ingreso de las parejas con y sin hijos en el grupo etario

relevante entre 35 y 45 años, el ingreso bruto proveniente de trabajo en relación de dependencia entre parejas con hijos es 1.300 euros más bajo que en parejas de igual edad sin hijos. Si, en cambio, se comparan (tal como lo hace el relevamiento EVS) las parejas con y sin hijos de todos los grupos etarios, el ingreso bruto proveniente de trabajo en relación de dependencia de las parejas con hijos es 1.300 euros más alto.

- Aun si solo se comparan los ingresos netos de parejas de igual edad (entre 35 y 45 años), las parejas sin hijos siguen disponiendo de 300 euros más que las familias con hijos, a pesar de que las parejas sin hijos tienen menos personas que mantener (EVS, 2004). Debido al ingreso bruto sensiblemente superior, las parejas sin hijos se aseguran una jubilación claramente mejor.
- Tomando como base el ingreso neto por hogar relevado por *Mikrozensus*, se pone claramente de manifiesto que el ingreso por persona de parejas jóvenes (entre 25 y 35 años) con hijos solo asciende a la mitad del ingreso por persona de las parejas sin hijos (Stutzer, 2003).

A pesar de que con un mayor número de hijos también crece el ingreso neto por hogar, las familias con hijos se encuentran en desventaja respecto de los matrimonios sin hijos, ya que con el número de hijos aumenta a la vez el costo de vida. En promedio, las familias gastan unos 2.800 euros mensuales para el consumo privado. En el caso de los hogares con un hijo, los gastos mensuales ascienden a 2.450 euros, con dos hijos a 2.900 euros y con tres hijos a 3.200 euros. El consumo privado abarca todos los gastos en concepto de bienes (por ejemplo, alimentos, vestimenta) y servicios. Una pareja con dos hijos dispone de

unos 700 euros mensuales por persona. Por el contrario, una pareja sin hijos dispone de 1.200 euros por persona, lo que significa que pueden gastar por persona un 60 % más que las parejas con hijos.

Un análisis del gasto de consumo necesario revela que las familias con hijos gastan, por ejemplo, algo pero no significativamente más en alimentos, vestimenta y alquiler que las parejas sin hijos. Las parejas sin hijos gastan mensualmente 325 euros en alimentos, bebida y tabaco; las parejas con hijos, solo 100 euros más. Estas mismas relaciones se repiten en el caso de la vestimenta y de la vivienda. Si estas sumas se traducen al número de personas, se puede concluir que la calidad de vivienda, alimentación y vestimenta en el caso de las familias con hijos es considerablemente inferior a la de las parejas sin hijos (EVS, 2004).

A pesar de su ingreso menor en comparación con los hogares formados por matrimonios, los hogares monoparentales gastan aproximadamente lo mismo por hijo que los hogares constituidos por matrimonios. La diferencia de los costos por hijo entre hogares monoparentales y hogares formados por parejas es sorprendentemente reducida (en promedio, 29 euros por hijo y mes) (Engstler, 2003).

En el caso de los gastos que no responden a primeras necesidades como tiempo libre, esparcimiento, oferta cultural, hoteles y gastronomía, se constata que las parejas sin hijos gastan más que las parejas con hijos. Especialmente extrema es la diferencia en el cuidado de la salud: en este caso las parejas sin hijos gastan mensualmente 110 euros, en tanto que las familias con hijos solo gastan 70 euros. Aparentemente, y a pesar del elevado ingreso neto promedio, las parejas con hijos pueden darse menos lujos en cuanto a prevención sanitaria, cultura, tiempo libre y vacaciones.

Los elevados costos para cuidado de los niños, clases de apoyo, excursiones

escolares, clases de música y deporte no aparecen discriminados en la estadística EVS, a pesar de que significan una considerable carga para el presupuesto familiar.

Una comparación de todos los tipos de hogares revela que los hogares con hijos son los que menos consumen. Consumen aproximadamente el 72 % de su presupuesto total (en comparación con el 77 % de las parejas sin hijos) e invierten el 14 % en los gastos restantes y ahorro. De todos los tipos de hogares, las parejas con hijos son las que más dinero (200 euros por mes) destinan al pago de intereses derivados de créditos hipotecarios y de consumo. En los restantes hogares se destaca como principal gasto no destinado a consumo el pago de seguros, que insumen hasta 120 euros por mes.

En promedio, un 52 % de las parejas sin hijos y un 58 % de las parejas con hijos habitan en una vivienda propia. En comparación con parejas sin hijos, las parejas con hijos no solo deben hacer más frecuentemente frente al pago de cuotas derivadas de la compra de una vivienda propia sino que, además, deben financiar cuotas más elevadas. En este momento, algo más del 40 % de las parejas sin hijos tiene deudas residuales por un monto promedio de 76.000 euros. En el caso de las parejas con dos o tres hijos, más de cuatro de cada cinco hogares deben amortizar deudas residuales de hasta 100.000 euros (Engstler, 2003).

Son menos las madres y padres que crían solos a sus hijos que poseen viviendas propias (solo el 20 %), pero si las tienen, pesan sobre las viviendas importantes deudas (72.000 euros)

A medida que aumenta el número de hijos no solo se gasta menos en consumo sino que también aumenta la parte del ingreso que se destina a ahorro. Las parejas sin hijos ahorran hasta el 10 % de su ingreso disponible para consumo, en tanto que las parejas con dos hijos ahorran un 15 %; con tres hijos, un 16 %. En promedio, las

parejas con hijos ahorran 550 euros por mes, más que cualquier otro tipo de hogar (EVS, 2003). Cabe señalar que la encuesta EVS define las cuotas con más el interés que se paga en concepto de crédito para la vivienda como ahorro. Esa definición explica también por qué la cuota de ahorro aumenta a medida que aumenta la cantidad de hijos en tanto que cae la parte destinada a consumo: cuantos más hijos tiene una pareja, tanto más elevadas son las cuotas para el pago de una vivienda y, por ende, hay menos dinero disponible para satisfacer las necesidades particulares de cada miembro de la familia.

Las madres o padres solos apenas ahorran el 6 % de sus ingresos, lo que en promedio implica 100 euros por mes.

Conclusión: en cualquier manifestación y etapa de desarrollo, el nivel de bienestar de las familias es inferior al promedio general de los hogares. La razón principal estriba en que con el nacimiento de los hijos, la mujer renuncia a trabajar o limita su actividad laboral. En el año 2000, el 41 % de las familias con tres hijos o más y el 32 % de las familias con dos hijos solo contaba con un ingreso. Solo el 12 % de las parejas sin hijos se encontraba en situación similar (Stutzer, 2003). El menor nivel de bienestar es producto también del hecho de que el ingreso mensual de la familia no crece en la medida que se correspondería con la mayor demanda de familias más numerosas con hijos en edad de crecimiento (Stutzer, 2003).

### **6.2. Pobreza familiar y sobreendeudamiento de los hogares privados**

*Tendencia: la mayoría de los niños en la línea de pobreza se cría en hogares monoparentales o en familias de inmigrantes. Las parejas sin hijos son las menos afectadas por la pobreza. El riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza aumenta con el número de hijos.*

Padres solteros y parejas no maritales con hijos recurren 14 veces más a los servicios de una Oficina de Asesoramiento a Deudores que parejas sin hijos. En casi un 40 % de los casos, el excesivo endeudamiento es producto del desempleo.

El Segundo Informe sobre Pobreza y Riqueza del Gobierno Federal (2005), en el que se basan las siguientes consideraciones, define el concepto de "riesgo de pobreza" como el porcentaje de ciudadanos que viven en hogares que disponen de menos del 60 % del ingreso promedio de la población.

Referido a toda Alemania, este límite se ubica en 938 euros por persona. Para una familia con dos hijos mayores de 14 años, el límite de pobreza comienza debajo de los 1.612 euros.

Según este criterio, actualmente un 13,5 % de la población se considera pobre, en tanto que en 1998 era apenas el 12 %. El riesgo de caer en la pobreza aumenta con el número de hijos. De las parejas con tres hijos, el 14 % se ve afectado por el riesgo de pobreza, de las madres o padres que crían solos a sus hijos, más de un tercio (36 %) vive en la pobreza.

En tanto que desde 1998 viene disminuyendo la pobreza de las personas mayores de 65 años (de 1,13 % a 11,4 %), se incrementó la pobreza infantil y juvenil: en 2003, el 15 % de todos los chicos menores a 15 años e incluso el 19 % de todos los adolescentes y jóvenes entre 16 y 24 años se ven afectados por la pobreza.

Particularmente alto es el riesgo de caer en la pobreza para los inmigrantes. Mientras que de la población alemana el 14 % corre ese riesgo, entre los inmigrantes el riesgo casi se duplica: 24 de cada 100 personas están afectadas por la pobreza. Por ende, los inmigrantes dependen tres veces más (9 %) de la ayuda social que los alemanes (3 %).

De todos los grupos poblacionales, los niños y jóvenes menores de 18 años son los que más dependen de la ayuda social

(1.100.000) En tanto que la proporción de receptores de la ayuda social es de apenas el 0,7 % entre las personas mayores de 65 años, los niños y adolescentes están afectados en un 7,2 %.

El mayor incremento se registra en niños menores de siete años. En este caso, la cuota se ubicaba hacia fines de 2000 en 7,5 % respecto de 2,1 % en el año 1980 (antigua Alemania Occidental).

Matrimonios con varios hijos deben recurrir con mayor frecuencia a la ayuda social para subsistir. Apenas un 0,8 % de las parejas sin hijos recibe ayuda social, en tanto que el 5 % de las parejas con tres hijos se encuentra en esas condiciones. La mayor parte de los destinatarios de la ayuda social son familias monoparentales con hijos menores de 18 años.

En el caso de familias monoparentales con un solo hijo, el 30 % depende de la ayuda social, en el caso de núcleos monoparentales con tres hijos ese porcentaje se eleva al 47 %.

Casi un 44 % de los ingresos brutos por hogar monoparental proviene de transferencias, comparado con un promedio general del 31 %. De estas prestaciones, 639 euros provinieron de subsidios estatales (plus por hijo, subsidio por alquiler, por crianza y ayuda social, 271 euros provienen de prestaciones no públicas) (EVS 2004).

Las razones del creciente riesgo de pobreza de las familias con hijos son el incremento del desempleo, el aumento de los divorcios y las separaciones y el mayor número de madres solteras, la afluencia de familias de bajos ingresos y la brecha entre los ingresos y el incremento en el costo de vida de muchas familias con varios hijos (Engstler, 2003).

Según un estudio realizado por encargo del Ministerio de la Familia, Tercera Edad y Minoridad, en Alemania unos 2.800.000 hogares se consideran sobreendeudados (el 6,2 % de los hogares de Alemania occidental y el 12 % de los hoga-

res en Alemania oriental). Estos hogares no están en condiciones de cumplir plenamente con las obligaciones contraídas a partir de sus ingresos corrientes (Engstler, 2003).

Los matrimonios sin hijos constituyen los hogares que menos sobreendeudados están. A la Oficina de Asesoramiento a Deudores concurren, medido en términos de hogares, tres veces más matrimonios con hijos que parejas sin hijos. Las madres o padres que crían solos sus hijos y las parejas no matrimoniales con hijos están 14 veces más sobreendeudadas que las parejas sin hijos.

Una tercera parte de quienes concurren a la Oficina de Asesoramiento a Deudores se encontraban endeudados con 26.000 euros y más; aproximadamente la mitad tenía deudas inferiores 16.000 euros (Engstler, 2003).

El principal disparador del excesivo endeudamiento es el desempleo (en casi el 40 % de los casos). Le siguen como principales causas los divorcios y las separaciones.

## 7. Subsidios familiares que otorga el Estado

Los subsidios materiales que otorga el Estado a las familias se componen de:

- transferencias estatales a familias que constituyen subsidios genuinos y
- facilidades impositivas para familias que significan menos ingresos tributarios para el Estado.

### 7.1. Pago de subsidios estatales a familias

Entre los subsidios que brinda el Estado figuran:

*Fundación "Madre e hijo" - protección de la vida no nacida*

Esta fundación ayuda a mujeres embarazadas a desarrollar una perspectiva de vida

## 176 Christine Henry-Huthmacher y Elisabeth Hoffmann

con su hijo, ofreciéndoles asesoramiento y ayuda financiera en situaciones problemáticas o de necesidad (por ejemplo, el primer equipamiento del niño, vivienda, así como cuidado del bebé).

Los recursos de la fundación (92 millones de euros anualmente) constituyen una ayuda complementaria cuando la asistencia establecida por ley no alcanza para hacer frente a las necesidades individuales. El monto y el plazo durante el cual se otorgan los subsidios se calculan en función de las respectivas necesidades de la solicitante y no se imputan a la ayuda social ni a otras prestaciones sociales. Anualmente, una de cada

cinco mujeres embarazadas (150.000 por año) recurre a esta asistencia.

*Subsidio por maternidad*

Durante los períodos de licencia por maternidad (seis semanas antes del nacimiento y ocho semanas después del alumbramiento (en caso de mellizos y partos prematuros doce semanas), las madres que trabajan y están afiliadas a un seguro médico comprendido dentro del régimen de seguro obligatorio reciben subsidio por maternidad. Las mujeres embarazadas que no tienen este tipo de cobertura médica reciben los subsidios por maternidad a través de la ayuda social.

*El subsidio por maternidad prevé las siguientes prestaciones en función de los requisitos que reúnen las beneficiarias:*

Mujeres afiliadas a los seguros médicos obligatorios con derecho a percibir subsidio por enfermedad (p.ej. mujeres que trabajan en relación de dependencia y desocupadas).	Por día, 13 euros de subsidio por maternidad a ser pagado por el seguro médico más subsidio patronal por valor de la diferencia respecto del sueldo neto promedio. Las mujeres desocupadas reciben subsidio por maternidad por el monto correspondiente al subsidio por enfermedad.
Mujeres afiliadas a los seguros médicos obligatorios sin derecho a percibir subsidio por enfermedad (p. ej. estudiantes) con escasa ocupación.	Por lo general, por día, 13 euros de subsidio por maternidad a ser desembolsado por el seguro médico.
Mujeres con seguro médico por plan familiar con escasa ocupación.	Subsidio por maternidad por única vez hasta 210 euros a cargo de la Oficina Federal de Seguros.
Mujeres con seguro médico privado o empleadas sin seguro médico.	Subsidio por maternidad por única vez hasta 210 euros por parte de la Oficina Federal de Seguros más aporte patronal por valor de la diferencia entre 13 euros y el salario neto promedio.
Mujeres cuya relación de trabajo fue disuelta legalmente.	Por día, 13 euros de subsidio por maternidad; el seguro médico o la oficina federal de seguros pagan el aporte patronal.

*Subsidio familiar por crianza*

Madres o padres que crían ellos mismos a sus hijos y que no trabajan más de 30 horas semanales tienen derecho a recibir un subsidio familiar por crianza.

Los padres pueden elegir entre una suma fija de 300 euros por mes hasta los dos años cumplidos del hijo o de 450 euros mensuales hasta cumplido el primer año de vida del chico. El derecho a recibir subsidio familiar por crianza depende del nivel de ingresos.

- Ingreso máximo desde el primero hasta el sexto mes de vida: el tope es de 30.000 euros de ingreso neto por año por pareja. En el caso de padre o madre que cría solo a su hijo el límite es de 23.000 euros.
- Ingresos máximos a partir del séptimo mes de vida: para padres primerizos, el límite superior de ingresos para tener derecho a recibir la totalidad del subsidio familiar por crianza es de 16.500 euros; en el caso de padre solo o madre sola es de 13.500 euros. Con cada nuevo hijo el límite de ingreso aumenta en 3.140 euros.

El subsidio por maternidad que se percibe después del alumbramiento es imputable al subsidio familiar por crianza. El subsidio familiar por crianza es independiente del Subsidio por Desempleo II, ayuda social, subsidio por alquiler y subsidio por capacitación.

*Personal de ayuda doméstica*

Cuando madres o padres deben someterse a un tratamiento hospitalario o una rehabilitación y no están en condiciones de seguir atendiendo el hogar, el seguro médico reintegra los costos para una ayuda doméstica por un monto adecuado.

Condición para ello es:

- estar afiliado a un seguro médico obligatorio,
- que en el hogar viva un hijo menor de 12 años o discapacitado o que depende de la ayuda de terceros.

*Anticipo por manutención para madre sola o padre solo*

El padre o la madre que no reciba del otro padre alimentos o lo haga en muy escasa medida puede solicitar anticipo por manutención. Este anticipo se otorga por un período máximo de 72 meses y a más tardar hasta los 12 años cumplidos del hijo. El anticipo es equivalente a los montos inferiores en la tabla de alimentos.

- En el caso de un chico hasta seis años, asciende a 111 euros por mes en los estados orientales y 127 euros en los estados occidentales.
- En el caso de un hijo entre 6 y 12 años el subsidio es de 151 euros (este) y 170 euros (oeste).

*Subsidio por vivienda*

El subsidio por vivienda ayuda a hogares con escasos ingresos a solventar el costo de mantenimiento de la vivienda (subsidio de alquiler, subsidios para vivienda propia).

Si corresponde el subsidio por vivienda y por qué monto depende de:

- ingreso total del hogar
- cantidad de miembros que componen el hogar
- monto del alquiler o de los gastos susceptibles de ser descontados del subsidio

Desde el 1/1/2005 quedan excluidos del subsidio para vivienda quienes reciben otros pagos por transferencias como el pago del Subsidio por Desempleo II, en cuyo cálculo están contemplados los costos de alojamiento.

*Subsidios para estudiantes*

Las personas que al momento de comenzar una formación profesional aún no han cumplido los 30 años de edad tienen derecho a recibir becas por estudios y formación. Según lo establecido en la ley federal que garantiza ayuda económica a alumnos y estudiantes en forma de préstamo o beca, la denominada ley "BAfÖG" (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*), los alumnos secundarios obtienen la ayuda en forma de subsidio, en tanto que los estudiantes la reciben en un 50 % como subsidio y en un 50 % como crédito sin intereses otorgado por el Estado.

Quién recibe subsidios en el marco de la ley "BAföG" y cuánto recibe depende de:

- ingreso de los alumnos y estudiantes, de sus cónyuges
- ingreso de los padres
- tipo de educación (escuela secundaria o universidad)
- alojamiento (en casa de los padres o fuera del hogar paterno)
- ubicación de la institución educativa

Incluido el adicional para seguro médico y de cuidados, el monto mensual para estudiantes asciende a 521 euros.

*Cómputo de licencia por crianza de los hijos en el sistema de jubilaciones*

Se computan los siguientes períodos por crianza de los hijos:

Para madres o padres nacidos a partir de 1921 en el territorio de la antigua Alemania Federal y a partir de 1927 en los estados federados orientales, se computa como tiempo aportado al sistema de jubilación:

- en caso de nacimiento del hijo hasta el *31/12/1991*: un año por hijo como período de crianza
- en caso de nacimiento del hijo a partir del *1/1/1992*: tres años por hijo como período de crianza.

Queda a criterio de los padres a quién se computan estos períodos.

**7.2. Facilidades impositivas para familias***Plus por hijo/monto exento del pago de impuestos por hijo*

El plus por hijo se paga independientemente de los ingresos. Está escalonado por número de hijos y asciende:

- para el primero, segundo y tercer hijo a 154 euros mensuales
- para el cuarto y hijo y subsiguientes a 179 euros mensuales

El plus por hijos se cobra:

- por todos los hijos hasta los 18 años de edad
- por hijos en edad de formación hasta los 27 años de edad
- por hijos desocupados hasta los 21 años de edad

El plus por hijo no corresponde para hijos mayores a 18 años cuando estos poseen ingresos propios superiores a 7.680 euros por año.

Al momento de computar el impuesto a la renta de las personas físicas, la agencia tributaria competente verifica si con el pago del plus por hijo se garantiza una imposición correcta o si los importes exentos por cada hijo deben deducirse del impuesto a la renta. En el impuesto se otorga un importe exento por cada hijo para cubrir las necesidades básicas materiales de un hijo (3.648 euros por año) y un importe exento para cuidados, crianza y educación (2.160 euros por año). Estos montos no imponibles solo corresponden si el plus por hijos abonado no cubre totalmente la exención impositiva. Es decir que las facilidades impositivas adicionales solo se otorgan a padres con un ingreso elevado.

*Montos exentos del pago de impuesto por educación*

Los padres de hijos mayores de edad que aún se encuentran cursando estudios secundarios o profesionales pueden hacer valer un monto exento del pago de impuestos de hasta 924 euros cuando los hijos ya no viven en el hogar paterno. Los subsidios otorgados de fondos públicos en el marco del subsidio para la educación se imputan al monto exento del pago de impuestos.

Los ingresos y remuneraciones propias del hijo superiores a 1.848 euros reducen el monto no imponible.

*Consideración impositiva de costos por cuidado de los hijos*

Para hijos menores a 14 años, los padres pueden hacer valer adicionalmente al plus por hijo o a los montos exentos del pago de impuestos, los costos derivados del cuidado de los hijos. Estos costos deben superar los 1.548 euros. Costos superiores a ese monto son tenidos en cuenta hasta una suma de 1.500 euros a los efectos impositivos. Condición previa para ello es que los padres trabajen o cursen estudios o que sean discapacitados o sufran de enfermedad crónica.

Para padres que no conviven en un mismo hogar, rigen básicamente los mismos montos divididos por dos.

*Madres o padres que crían solos a sus hijos*

- Plus por hijo: el plus por hijo se desembolsa a la madre o al padre a cargo de la crianza del niño. El padre obligado a pagar alimentos y que lo hace en forma suficiente puede deducir del pago de éstos la mitad del plus por hijo.
- Montos exentos del pago de impuestos por hijos: alternativamente al plus por hijo se consideran montos no imponibles por hijos que se distribuyen de la

siguiente manera entre los padres: a cada uno de los padres le corresponde un monto no imponible por hijos de 1.824 euros y un monto no imponible de 1.080 euros en concepto de subsidio por cuidado, crianza o educación.

- El monto no imponible total de 3.648 euros así como el monto total no imponible por cuidado, crianza o educación de 2.160 euros le corresponden al padre a cargo de la crianza del hijo cuando uno de los padres ha fallecido o no queda plenamente comprendido dentro del régimen de pago del impuesto a la renta de las personas físicas, o cuando el padre que debe aportar alimentos cumple con estas obligaciones en una proporción inferior al 75%.
- Monto susceptible de ser desgravado: el padre o la madre que tiene a su cargo al menos un hijo que otorga derecho a percibir el plus por hijo o un monto no imponible por hijo puede desgravar anualmente de impuestos la suma de 1.308 euros. El monto deducible se toma en cuenta a la hora de calcular el impuesto sobre el salario (retención cuarta categoría).
- Desgravación impositiva de los costos derivados del cuidado de los hijos. Los costos derivados del cuidado de los hijos son deducibles de impuestos en la medida en que se demuestre que los costos ascienden a 774 euros o más por año.

*Adicional por hijos al subsidio a la vivienda propia*

Quien compra una vivienda para uso propio tiene derecho a un subsidio a la vivienda que consta de un monto básico, un adicional por hijo y un plus ecológico:

## 180 Christine Henry-Huthmacher y Elisabeth Hoffmann

- Monto básico: máx. 1.250 euros anuales por un período máximo de ocho años
- Adicional por cada hijo: máx. 800 euros anuales por un período máximo de ocho años

La dirección de rentas deduce los montos de la carga tributaria anual.

Existen topes en los ingresos que califican para la obtención de este beneficio (suma de los ingresos positivos en el período bianual).

Para matrimonios con un hijo los topes ascienden, por ejemplo, a 170.000 euros; por cada hijo subsiguiente el tope se incrementa en 30.000 euros.

Es posible que las normas sobre subsidios a la vivienda propia se modifiquen a lo largo de 2005, sin que ello modifique las condiciones de los subsidios ya otorgados.

#### Referencias bibliográficas

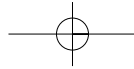
- AKJ (Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik) (2005). *Erziehungsgeld und Elternzeit. Bericht des Jahres 2003*. Im Auftrag des BMFSFJ.
- ARMUTS- UND REICHTUMSBERICHT (2005), Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit.
- BAUMGARTNER, A. D. (2005). Teilzeitarbeit – Auf dem Weg zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis? Unterschiedliche Teilzeiterwerbstypen am Beispiel der Schweiz. *Schweizer Zeitschrift für Soziologie*. 1/29, 7-34.
- BAGAVOS, C.- Martin, C. (2000). *Sinkende Geburtenraten, Familienstrukturen und politische Reaktionen*. Österreichisches Institut für Familienforschung, Materialsammlung Heft 10.
- Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migranten, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland* (2005).
- BERTELSMANN-STIFTUNG (2004). *Kinder früher fördern*. Repräsentative Bevölkerungsbefragung vom Juni 2004.
- BiB (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt) (2004). *Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen*. Wiesbaden: Destatis.
- (2005). *Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland*. Wiesbaden: Destatis.
- BIRG, H. (2005). „Deutschlands Weltrekorde“, en *FAZ*, 22.2.2005.
- (2005 a). *Deutschlandbericht*. *FAZ*, 25.2.2005.
- (2005 b). *Die innerdeutsche Migration*. *FAZ*, 3.3.2005.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2004). *Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 Bundeserziehungsgeldgesetz*.
- BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) (2000). *„frauen leben“ – Studie zu Lebensläufen und Familienplanung*. Köln: BZgA.
- (2004). *„männer leben“ – Studie zu Lebensläufen und Familienplanung*. Köln, BZgA.
- DATENREPORT (2004). *Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*. Statistisches Bundesamt (ed.). Bonn: Destatis.
- DESTATIS (2003). *Strukturdaten und Integrationsindikatoren über die ausländische Bevölkerung in Deutschland - 2003*. Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Wiesbaden: Destatis.
- (2004). *Aktualisierte Tabellen zum Datenreport „Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik“ – Ausgewählte Ergebnisse des Mikrozensus 2003*. Statistisches Bundesamt (ed.). Bonn, Destatis.
- (2004 a). *Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten: 1990-2002*. Statistisches Bundesamt (ed.) Wiesbaden, Destatis.
- (2005). *Personalstatistiken im öffentlichen Dienst*. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden vom 3.3.2005.

- DEUTSCHER BILDUNGSSERVER. *Neue Pläne und Entwürfe in den Bundesländern zur Frühkindlichen Bildung und Betreuung.* (<http://www.bildungserver.de>).
- DIE ZEIT (25.11.2004, Nr.49) *Spielend ein Genie.*
- EVS (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003) (2004). Statistisches Bundesamt. Wiesbaden, Destatis.
- ENGSTLER, H. - MENNING, S. (2003). *Die Familie im Spiegel amtlicher Statistik.* Im Auftrag des BMFSFJ, erweiterte Neuauflage 2003.
- EUROPEAN COMMISSION (2004). *The social situation in the European Union 2004.*
- EUROSTAT (1999) *Bevölkerung, Arbeit und Soziales. Haushaltsrechnungen (table: 313).* Online Datenbank. ([www.eds-destatis.de](http://www.eds-destatis.de)).
- (2002). „Single“-Haushalte 2002 im EU-Vergleich (Tabelle 5: Privathaushalte). Online Datenbank. ([www.eds-destatis.de](http://www.eds-destatis.de)).
- (2004). Erste Ergebnisse der Erhebung von Bevölkerungsdaten in Europa für 2003. *Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen*, 13.
- (2005). *Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Altersgruppe und Staatsangehörigkeit, 1-9.*
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005). *Policy Briefs 2005.* ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/policy-briefs](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/policy-briefs)).
- FAST 4WARD (2005). *Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Deutschland im europäischen Vergleich.* BMFSFJ (Hrsg.).
- FORSA (2005). *Erziehung, Bildung und Betreuung. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung junger Eltern.*
- FRANZÖSISCHE BOTSCHAFT (2005). *Kinder: Die Betreuung von Kleinkindern.* (<http://www.botschaft-frankreich.de>).
- (2005 a). *Finanzielle Transferleistungen des Staates an Eltern zur Unterstützung der Finanzierung von außerfamiliärer Kinderbetreuung.* Presseabteilung.
- HENRY-HUTHMACHER, C. (2005). *Kinderbetreuung in Deutschland – Ein Überblick.* Arbeitspapier/Dokumentation (Nr.144/2005). Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.).
- HULTMANN, K. (2004). *Gleichstellung von Müttern und Vätern in Schweden.* Schwedisches Institut (ed.). ([www.swe-den.de](http://www.swe-den.de)).
- INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH (2004) *Einflussfaktoren auf die Geburtenrate – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18- bis 44jährigen Bevölkerung – Im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg.*
- (2004 a). „Werte im Widerspruch“, *en Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 14.11.2004, Nr.46.
- KRÖHNERT, S. - VAN OIST, N. - KLINGHOLZ, R. (2004). *Emanzipation oder Kindergeld? Wie sich die unterschiedlichen Kinderzahlen in den Ländern Europas erklären.* Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- (2004 a). *Deutschland 2020. Die demographische Zukunft der Nation.* Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2. überarbeitete Auflage.
- MIKROZENSUS (2004). *Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2004.* Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Wiesbaden: Destatis.
- MINISTRY OF SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION, Denmark (2005) *Childcare.* (<http://www.workindemark.dk/childcare>).
- NORWEGISCHES MINISTERIUM FÜR KINDER UND FAMILIENANGELEGENHEITEN (2005). *Kinderbetreuung in Norwegen.* (<http://www.norwegen.no/policy/family/daycare>).
- OECD (2002). *Early Childhood Education and Care – Country Profiles – .*
- (2004). *Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland.* Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Kurzfassung).
- ONNEN-ISEMANN, C. (2003). *Kinderlose Partnerschaften*, en Bien, W. - Marbach, J. (Hrsg.) *Partnerschaft und*

## 182 Christine Henry-Huthmacher y Elisabeth Hoffmann

- Familiengrün-dung. Ergebnisse der dritten Welle des Familiensurvey.* Opladen, Leske und Budrich.
- REPORT ONLINE (2005). *Gleiches Recht – Zwischen Wunsch und Wirklichkeit.* (www.Report.at).
- SCHLACK, G. (2004). Die neuen Kinderkrankheiten. *Frühe Kindheit*, 6.
- SCHWEDISCHES INSTITUT (2005). *Kinderbetreuung in Schweden.* (www.sweden.de).
- SOMMER, B. (2004). *Bevölkerun-gsentwicklung in den Bundesländern bis 2050. Annahmen und Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungs-vorausberechnung.* Statistisches Bun-desamt. Wiesbaden, Destatis.
- SPIEB, K. (2005). Wie viele Kinderbe-treuungsplätze fehlen in Deutschland? Neue Bedarfsermittlung für Kinder unter 3 Jahren auf der Basis von Mikrozensusdaten. *DIW Wochen-bericht*, 72.
- STÖBE- BLOSSEY, S. (2004). Arbeitszeit und Kinderbetreuung – passen Angebot und Elternwünsche zusammen? *Report des Instituts für Arbeit und Technik*, 1.
- STUTZER, E. (2003). Die Einkommenslage von Familien mit Kindern. En *Die Familien-politik muss neue Wege gehen.* Hessische Staatskanzlei (ed.) Wiesbaden, West-deutscher Verlag, 206-218.
- TEAM PERSPEKTIVE DEUTSCHLAND (2002). *Perspektive Deutschland – Projektbe-richt zur größten Online-Umfrage Deutschlands.* (www.Perspektive-Deutschland.de).
- WIRTH, H. - Dümmler, K. (2004). Zuneh-mende Tendenz zu späteren Geburten und Kinderlosigkeit bei Akademikerin-nen. Eine Kohortenanalyse auf der Basis von Mikrozensusdaten, en *Sozialberichters-tattung – Gesellscha-ftliche Trends – Aktuelle Informatio-nen.* ZUMA (ed.), 32, 1-6.

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006



## ENSAYOS

# Reformas económicas y modernización del Estado

Marcelo F. Resico

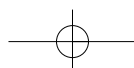
## I. El debate sobre las reformas económicas

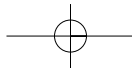
El presente estado de la cuestión sobre la modernización del Estado en buena medida refleja el debate existente con respecto a los resultados del período de reformas económicas estructurales de los años 80 y 90. Durante esos años se generó un consenso tanto teórico como de políticas económicas y públicas que ponían el acento en los efectos contraproducentes del exceso de intervención del Estado en la economía. Este exceso de intervención resultaba en problemas tanto inflacionarios como de falta de competitividad, de ineficiencia en la provisión de los servicios públicos y la burocratización de las relaciones económicas.

De este modo se desarrollaron y aplicaron en un conjunto coherente de reformas que impulsaron la independencia de los bancos centrales, la des-

MARCELO F. RESICO

Licenciado en Economía (UBA). Maestría en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE. Diplomado en Economía Social de Mercado (U. Cervantes, Chile). Actualmente realiza el Doctorado en Economía (UCA) con investigación en el Instituto para la Investigación en Política Económica de la Universidad de Colonia, Alemania. Profesor e investigador del Departamento de Economía de la UCA y coordinador del PAC. Colabora con la Fundación Konrad Adenauer, ACEP, la Fundación Contemporánea y la Red Luján como especialista en asuntos económicos. Ha publicado extensamente en temas de economía institucional, macroeconomía y metodología de la economía.



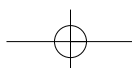


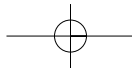
regulación de la economía, la apertura externa tanto comercial como financiera y la privatización de las empresas públicas. En el centro de estas medidas se encontraba una fuerte confianza en el poder de los mercados, especialmente de los capitales que, vía flujos de ahorro, harían despegar las economías emergentes.

Los resultados de estas medidas en Latinoamérica fueron contrastantes. Por un lado, existieron países y experiencias de casos exitosos frente a otros en los que las economías entraron en crisis. Por otro lado, en el interior de cada país, si bien en general se logró controlar la inflación, en muchos casos esto mismo llevó a procesos deflacionarios (agravados por crisis financieras) que dieron lugar a problemas de desempleo, pobreza o, en los mejores casos, a un fenómeno de desigualdad sostenida que no pudo ser reducida. Estas consecuencias fueron acentuadas cuando las estrategias de estabilización fueron interpretadas desde una perspectiva demasiado rígida (tipos de cambio fijos, liberalización de la balanza de pagos), las cuales llevaron a crisis sucesivas que en algunos casos llevaron a desórdenes institucionales.<sup>1</sup>

A raíz de esta experiencia se desarrolló un debate en el interior de la teoría económica y la teoría de las políticas económicas. Según algunos autores, las reformas estuvieron en la dirección correcta pero fueron aplicadas de modo sobre-ideológico o sin las requeridas reformas institucionales (Williamson, 2003, pág. 3). Según otros las políticas propuestas por el consenso de Washington no fueron completas y en algunos casos estuvieron equivocadas (Stiglitz, 1998, pág. 12).

Si bien desde el punto de vista del énfasis ambas posturas tienen una dirección diferente, existen aún importantes puntos de contacto. En líneas generales se puede afirmar que ambas posiciones se enmarcan dentro de la necesidad de redefinir el rol del Estado y, particularmente, su relación con los mercados. En concreto podemos encontrar afirmaciones como las siguientes: “Un Estado fuerte y capaz es necesario para apoyar los mercados, y un Estado arbitrario y corrupto puede impedir su desarrollo” Williamson, 2003, pág. 3). Y también: “Parte de la estrategia para una economía más productiva es encontrar el rol apropiado para el Estado, identificando por ejemplo, las formas en que el gobierno puede ser un complemento más efectivo de los mercados...” (Stiglitz, 1998, pág. 12). En este sentido queda claro que existe un consenso acerca de la necesidad de un Estado fuerte y efectivo que apoye y complemente la tarea de crear riqueza





del sector de mercado. Es decir que, a modo de síntesis, se ha pasado de un énfasis en “menos Estado” a uno a favor de un “mejor Estado”.

En el caso específico de los países en desarrollo, el mismo consenso se aplica a la necesidad de instituciones sólidas a la hora de encarar procesos de reformas que sean sustentables: “Los países de bajos ingresos a menudo tienen mercados e instituciones de gobierno débiles... Los estados pueden mejorar sus capacidades revigorizando sus instituciones. Esto significa no sólo construir capacidad administrativa o técnica sino instituir reglas y normas que provean a los funcionarios incentivos para actuar en aras del interés colectivo restringiendo las acciones arbitrarias y la corrupción. Una justicia independiente, balances y controles institucionales mediante la separación de los poderes...” (Stiglitz, 1998, pág. 12).

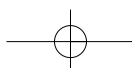
## II. Los aportes de las nuevas teorías

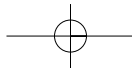
Paralelamente al referido debate respecto de los resultados y experiencias de las reformas económicas, desde el ámbito académico se generaron nuevas líneas de investigación que pusieron el énfasis en aspectos estructurales que modifican la efectividad de las políticas económicas y públicas y, en definitiva, enmarcan el proceso de desarrollo económico.

Por un lado cobró impulso un área de estudio dirigida a poner de manifiesto el rol que cumplen las instituciones en cuanto a la efectividad de la política económica y los marcos regulatorios. Por otro lado se desarrolló, asimismo, una línea de investigación que destaca la necesidad de lo que se denomina *capital social* para aumentar la participación de los distintos actores que no pertenecen ni al mercado ni al Estado, y confía en que la actividad de las mismas es importante para obtener un resultado eficiente y equitativo en las soluciones a los problemas sociales.

### A. ¿Qué es la nueva economía institucional?

En cuanto al primer programa de investigación, podemos sintetizarlo refiriendo que está centrado en las instituciones como marco de resolución de decisiones sociales, ya sea públicas como de mercado. Este programa de investigación cuenta con aportes como, por ejemplo, los de Ronald Coase, James Buchanan, Douglas North, Mancur Olson, etc.

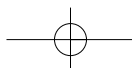




Un primer aporte surgido de la teoría económica puede centrarse en el debate entre reglas y discrecionalidad de la política monetaria.<sup>2</sup> En este debate se pone sobre la mesa una cuestión que se puede extender por analogía a cualquier instancia de toma de decisiones por parte de agentes. Un sistema de puras reglas no parece adecuado para resolver los problemas reales en tiempo real, mientras que la discrecionalidad deja un margen abierto para la corrupción y las conductas arbitrarias. En general es comprensible que se busque una síntesis entre ambas en sistemas que podríamos denominar de *discrecionalidad acotada*, en los cuales la mayor parte de las decisiones quedan sometidas a reglas mientras que se mantiene un cierto espacio para la decisión individual con respecto a los casos nuevos (*leading cases*).

El enfoque en general destaca la necesidad de reglas y de pautas de comportamiento, que se diseñan más bien externamente y que enmarcan la conducta de los agentes. Un segundo aporte, el de Ronald Coase, da lugar al enfoque de los costos de transacción.<sup>3</sup> El descubrimiento se relaciona con la existencia de costos para efectuar las transacciones. Si estos se reducen, se incentiva el uso de los mercados; si estos aumentan, se incentiva la integración vertical de actividades. Una consecuencia de política económica es qué medidas se pueden tomar para reducir estos costos e incentivar el volumen de transacciones. En este sentido los sistemas judiciales que proveen orientaciones estables y decisiones expeditivas para la resolución de conflictos a la hora de hacer cumplir los contratos son fundamentales para el adecuado desenvolvimiento de cualquier sistema económico.

Una de las preocupaciones del enfoque de *public choice* consiste en constreñir la discrecionalidad de las decisiones de los agentes políticos teniendo en cuenta que maximizan utilidad en un entorno determinado. Asimismo, se desarrolló el enfoque del principal y el agente, en primer lugar asumiendo el principal como los votantes y a los políticos como los agentes. Sin embargo, este enfoque destaca el *enforcement* y puede ser aplicado a un sistema jerárquico en el seguimiento y control de tareas previamente asignadas. Desde este punto de vista se destacan la necesidad de reglas y mecanismos de control a la hora de seguir las actividades delegadas, que muchas veces pueden degenerar en la búsqueda indiscriminada del interés del agente en contraposición con la delegación inicial por parte del principal.<sup>4</sup>



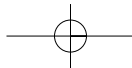
La perspectiva de North parte del punto de vista de la historia y vincula estrechamente los fenómenos de desarrollo económico a la creación de instituciones que generan reglas de juego canalizando el esfuerzo de los agentes en la línea de una mayor innovación y crecimiento económico. El autor destaca la existencia de instituciones tanto formales como informales, con lo cual expande el marco de análisis a las conductas, tradiciones y hábitos que dependen de los valores y de la cultura. Finalmente, afirma la posibilidad de que las instituciones incentiven conductas de caza de rentas (*rent seeking*) en las cuales los agentes aprovechan mercados cautivos generados por la legislación estatal o, por el contrario, conductas productivas de mercado (*profit seeking*) que se basan en la innovación y la búsqueda de ventajas competitivas para el éxito económico.

Por último, los aportes de M. Olson, que parten de un punto de vista similar al de North, se centran en destacar las condiciones y la posibilidad de soluciones de equilibrio para la resolución de problemas de *acción colectiva* (véase, por ejemplo, Olson, 1982). En este sentido, señala que la existencia de grupos de interés múltiples y con intereses parciales dificulta la existencia de estas soluciones. La existencia de grupos de interés sólidamente entretajidos con el sistema de formación de instituciones impide la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios económicos y para aprovechar las condiciones, con lo cual el rendimiento de la economía es menor que en los casos en que existen menos grupos o no están tan consolidados en el sistema.

## B. La importancia del capital social

Otra de las más influyentes líneas de investigación en cuanto al desarrollo económico está relacionada con el redescubrimiento del rol de las asociaciones de la sociedad civil como ámbito distinto tanto del Estado como del mercado. Esta línea de investigación destaca que las experiencias de desarrollo económico (norte de Italia con respecto al sur, historia de Estados Unidos, etc.) ponen de manifiesto la relación entre la existencia de asociaciones civiles, nutridas de participantes y activas en cuanto a la resolución de problemas sociales, y el nivel de desarrollo económico (consúltese Putnam, 1993).

El principal aporte en esta dirección proviene de las investigaciones de Robert Putnam. La primera de sus obras se refiere al estudio de las diferencias



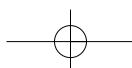
en el grado de desarrollo y de actividad de la sociedad civil de las regiones del norte de Italia en contraposición con las del sur. La segunda obra importante está dedicada al relevamiento de estas asociaciones en Estados Unidos.

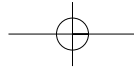
Luego destaca la ambigüedad del capital de relaciones humanas y sociales y hace hincapié en la necesidad de un planteo que distinga entre las soluciones positivas, la mayoría de ellas frente a casos como las redes delictivas o las conductas discriminadoras. Por ejemplo, la línea de investigación de Francis Fukuyama destaca el componente cultural que existe en las actitudes hacia la confianza y la cooperación y estudia los patrones de las mismas en varias de las principales culturas (véase Fukuyama, 1996).

El enfoque mencionado destaca, como vimos, la participación espontánea de los individuos en grupos o asociaciones que a la vez influyen en el contexto social de las organizaciones del Estado y de las empresas privadas para proveer soluciones e influenciar el proceso de toma de decisiones. Se basa, asimismo, en reconocer que entre el individuo y el Estado existen una serie de asociaciones sociales con roles y responsabilidades específicas llamadas asociaciones intermedias, que forman parte de lo que actualmente se conoce como "sociedad civil".

Estas asociaciones, que existen de hecho, pueden servir para balancear ciertas decisiones de los órganos de gobierno. De este modo se desarrollan políticas que por su mayor grado de participación resultan aportes a las políticas públicas que tienen relación más directa con las necesidades de amplios grupos sociales. Por ello tienden a ser socialmente más equitativas y, en definitiva, son un aspecto del sistema democrático-participativo de toma de decisiones entendido en sentido amplio.

Sin embargo, se ha planteado en la actualidad un cierto debate con respecto a este tema. En este sentido, podríamos destacar que básicamente existen dos enfoques principales dentro de la revalorización en curso de la temática: el enfoque que interpreta la *sociedad civil* como una forma de participación social en los mercados y como un freno de la tendencia de la economía a escindirse del ámbito social y, por otra parte, el enfoque que interpreta que el Estado, y en particular el Estado de bienestar, ataca y restringe el correcto desarrollo de la *sociedad civil* (ver Krauthammer, 1995 y Gray, 1998, pág. 26).





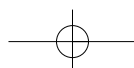
### III. La agenda económica del Estado moderno

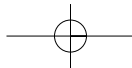
Como consecuencia de los mencionados aportes, provenientes, por un lado, de los resultados y experiencias de las reformas económicas de los años 90 y, por otro, de los nuevos desarrollos teóricos, se desprende un determinado marco estructural de las tareas que el Estado debe impulsar, ya sea de manera directa o indirecta, para lograr un crecimiento económico que sea al mismo tiempo equitativo y sustentable.

La estrategia de modernización del Estado, resumida en la búsqueda permanente de un “mejor Estado”, debe partir entonces de un enfoque comprensivo de las políticas públicas que permita una correcta articulación entre Estado, mercado y sociedad civil, de tal modo que en cada caso se respeten y potencien las esferas de acción propias en un resultado que maximice el interés general.<sup>5</sup> Para que el crecimiento económico sea equitativo y sustentable, los mercados deben ser conformados por instituciones diseñadas democráticamente, que provean medios para que la eficiencia económica se logre en un marco de equidad y sustentabilidad.<sup>6</sup>

Este enfoque, en definitiva, se basa en el desarrollo de los mercados en un contexto donde el marco institucional y las orientaciones de política económica permiten poner el desarrollo de las fuerzas productivas en la línea de un mayor desarrollo social. En este sentido, el proceso de crecimiento económico debe ser sustentable y equitativo. Para ello debe por un lado respetar y hacer uso de los recursos naturales de manera sustentable y, por otro lado, para ser equitativo y socialmente justo, sus beneficios deben ser difundidos de tal modo que provean una calidad de vida razonable para todos los ciudadanos.

Estos objetivos ponen de relieve que la cohesión social es fundamental, tanto en el sentido de finalidad como así también en términos de medios para desarrollar un marco institucional que sea respetado por el elevado consenso que genera. Por otra parte, se pone de manifiesto que la negociación y el arbitraje son esenciales para la resolución de conflictos –entre naciones, agentes sociales y entre grupos políticos–. Las instituciones que proveen las reglas para la resolución de conflictos deberían estar guiadas por la solidaridad. De este modo, un “mejor Estado” es aquel que logra de modo más acabado esta serie de objetivos. Se pueden, sin embargo, definir con mayor detalle las tareas que esto implica.





## A. Los requisitos macroeconómicos

Un primer elemento de un diseño del rol del Estado que garantice el crecimiento y la posibilidad de mejorar los niveles de equidad pasa por la capacidad de sostener un conjunto de políticas que garanticen la estabilidad macroeconómica. El objetivo fundamental de estas orientaciones macroeconómicas reside en desarrollar una economía a prueba de crisis.

En este sentido, es fundamental la reducción de potenciales riesgos asociados a un endeudamiento abultado en relación con el producto y las exportaciones. Asimismo, es fundamental la capacidad de sostener en el tiempo la disciplina fiscal que brinde la capacidad de ejercer comportamientos anti-cíclicos, ahorrando en los períodos expansivos y posibilitando ciertos gastos en los períodos recesivos.

También es importante que la política monetaria acompañe generando un entorno de baja inflación y permita una capacidad para mantener un tipo de cambio competitivo y estable. En este sentido los sistemas de “pautas de inflación” resultan adecuados a la función, ya que proveen asimismo un entorno de pautas en el tiempo para los agentes económicos. El tipo de cambio es una herramienta importante para amortiguar *shocks* externos, siempre y cuando una política monetaria prudente deje al Banco Central grados de libertad para sostener una “flotación sucia” o intervenida.

Otro instrumento que ayuda a moderar los ciclos a través del filtro de los flujos de capitales es la constitución de encajes a este tipo de inversiones de corto plazo. Este mecanismo posibilita desincentivar las colocaciones de corto plazo frente a las de más largo plazo y hace más lentos los movimientos de salida del capital, lo que coopera con el sostenimiento de la estabilidad. Por otra parte, el encadenamiento del sistema financiero con el mercado internacional lleva a la necesidad de desarrollar mejores sistemas de regulación prudencial a los efectos de evitar los descalces de monedas en los activos que puedan poner en riesgo la estabilidad del sistema.

## B. Las políticas microeconómicas y de infraestructura

El crecimiento económico y la lucha frente a la pobreza y la desigualdad, en primer lugar, residen en generar más puestos de trabajo de mayor calidad. Este requisito, en el contexto actual, depende esencialmente de la competitividad. En este sentido, el desafío central consiste en un Estado

que genere políticas públicas que incentiven una inserción competitiva en la economía internacional y posibiliten reducir el desempleo, la pobreza y la desigualdad de forma sustentable.

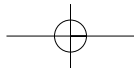
En un primer momento se asumió que la competitividad venía asociada espontáneamente al proceso de apertura comercial de la economía nacional. Desde este punto de vista, la disminución de las barreras arancelarias llevaría a la competencia de las empresas locales con las del resto del mundo mediante la eliminación de las ineficientes y generando una especialización del país en la producción de los bienes y servicios para los cuales tiene ventajas comparativas. De acuerdo con la experiencia reciente, se ha llegado a la conclusión de que la apertura es una condición necesaria pero no suficiente para la competitividad.<sup>7</sup>

En cuanto a la estructura microeconómica de los mercados y de las cadenas, se ha constatado que se presentan articulados de determinada forma en el espacio del territorio, por lo que se ha desarrollado un enfoque llamado de *clusters* o “racimos”. Esto ha implicado paralelamente para las políticas públicas el desafío de desarrollar políticas de incentivos y cooperación específicas por parte del Estado para potenciar tales desarrollos. En este sentido se han desarrollado distintos esquemas de incentivos basados en la capacidad de asociación y cooperación, entes financieros regionales, centros tecnológicos, etc.

Asimismo, es necesario mantener y modernizar los instrumentos más clásicos de los esquemas de incentivos conformes a la economía de mercado para las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo del conocimiento técnico, organizativo y del capital humano, y la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura asociada.

En este sentido, cada vez es más difundida la conciencia de que la ciencia y la tecnología inducen cambios fundamentales en los sistemas productivos requeridos para el crecimiento económico. Las políticas asociadas a estos sectores deben incluir: acceso sencillo por parte de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) al conocimiento disponible y medidas que protejan los derechos de propiedad intelectual.

Con respecto al capital humano –en el sentido de conocimiento empresarial y habilidades–, se puede decir que constituye la verdadera diferencia de las naciones que se desarrollan más allá de la etapa de la mano de obra abundante o de la explotación de las materias primas. De este modo, las políticas que potencien la educación y el desarrollo de conocimiento son



fundamentales para potenciar el proceso de desarrollo económico. La acumulación de conocimiento es un pilar fundamental para que el crecimiento económico esté asociado con la sustentabilidad y la equidad.

### C. Las políticas sociales y su financiamiento

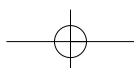
El contexto de Latinoamérica, con su importante desigualdad económica y social, implica un compromiso especial del Estado por el desarrollo de un sistema de políticas sociales convergentes, de tal modo de asistir a las personas y las familias en la lucha contra la pobreza. Dadas estas condiciones de desigualdad, y dada la aún escasa fortaleza de la sociedad civil, el Estado se constituye en un actor ineludible.<sup>8</sup>

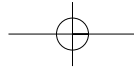
Las redes de contención social se convierten en un amortiguador indispensable para las personas en el contexto de una competencia cada vez más exigente y de la creciente interdependencia que implica una economía abierta. Se ha comprobado en repetidas oportunidades que la desigualdad extrema puede ser un freno al crecimiento. Esto se produce a través de, en primer lugar, la conexión entre una respuesta ineficaz a *shocks* externos con instituciones débiles y niveles altos de conflicto social y, en segundo lugar, por un acceso desigual al crédito y a la educación, con su consecuencia de menores niveles de productividad de la población (Foxley).

Las instituciones públicas deben fomentar la solidaridad intra-familiar e inter-familiar, como así también el desarrollo concreto de organizaciones con espíritu cohesivo. Más aún, las instituciones públicas deben desarrollar un conjunto coherente de políticas sociales que contribuyan, mediante la distribución del ingreso real, a la satisfacción de las necesidades básicas y a la promoción de las oportunidades. Asimismo, es necesario un esfuerzo por mejorar los servicios públicos, especialmente los de educación, salud, infraestructura, vivienda, incluyendo los derechos de propiedad, etc.

Esto conlleva, en primer lugar, la previsión de los recursos para garantizar un financiamiento genuino que garantice la sustentabilidad de los programas, la ampliación de la cobertura de la ayuda y los servicios para que lleguen a los sectores informales. Sin duda que a este respecto lo decisivo reside en partir de una reforma tributaria que haga posible contar con recursos para la tarea mencionada.

El sistema tributario debería ser diseñado para: alcanzar los fines de la redistribución del ingreso (a través de impuestos progresivos directos) y





corregir los mecanismos de precios de forma que faciliten el logro del objetivo de la sustentabilidad. De todos modos, el aumento de la carga impositiva, o la mayor progresividad en los impuestos, debe estar basado en consensos amplios y debe exponer de antemano con exactitud a qué se van a aplicar los mayores recursos y su necesidad.

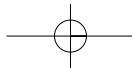
Los indicadores sobre recaudación tributaria en América Latina en promedio señalan que el resultado sigue siendo modesto. Por el contrario, en la mayor parte de los países los sistemas tributarios son ineficientes y/o regresivos. En general existen capturas de la agencia y resistencia del sistema político frente a los cambios, junto con el abuso de la autoridad del Estado por grupos específicos de interés. Las experiencias exitosas recientes en América Latina ponen de manifiesto que un sistema tributario efectivo depende de generar un sistema simple y sin excepciones ligadas a grupos de interés.

En definitiva, las redes sociales y el avance en la lucha contra la desigualdad y la pobreza no sólo son una parte importante de la lucha por la dignidad de la persona humana, sino que se puede argumentar que garantizan la paz social y un consenso amplio que repercute positivamente en la competitividad y el crecimiento económico. De este modo, se desprende un renovado compromiso en ampliar los programas sociales mejorando la calidad de su implementación y, en definitiva, cerciorarse de que están efectivamente dirigidos a los más pobres.

#### D. Los requisitos institucionales

Si bien por el momento nos hemos aplicado en señalar los principales elementos de un Estado que impulse un conjunto de políticas económicas orientadas a generar crecimiento sustentable y equitativo, hay que tener en cuenta que estas políticas no son independientes del contexto institucional y político en el que son aplicadas. En este sentido, es fundamental la eficacia de las políticas y tareas realizadas por el Estado y, por ende, su modernización.

Por ejemplo, un límite muy importante que tiene la política social en Latinoamérica está constituido por la corrupción asociada al clientelismo, lo que impone una tarea de eficacia y transparencia ineludible. Otro ejemplo puede encontrarse en la desigualdad de poder económico y social y, por lo tanto, en la necesidad de regular los monopolios y la concentración económica como una parte integrante de una política de igualdad de oportunidades.



Si bien durante los años 80 y 90 prevaleció la postura que asociaba el sector privado a la eficiencia y el sector público con lo opuesto, las experiencias recientes ponen de manifiesto que las reformas económicas de los 90 resultaron más beneficiosas en países donde el Estado es fuerte pero concentrado en las tareas de su específica incumbencia (ver Perry - Leipziger, 1999).

Esto lleva a replantearse el rol del Estado como promotor y regulador. El marco legal y regulatorio debe encuadrar el funcionamiento del mercado. Incluye la lucha frente a los delitos económicos y la política de defensa de la competencia. La seguridad jurídica es necesaria para la confianza humana, la cual a la vez es un ingrediente esencial.

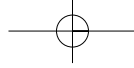
Las barreras a la entrada de los sectores productivos formales deberían ser reducidas para permitir la transformación de los nuevos emprendimientos en sistemas de mercados eficientes. Esto requiere regulaciones económicas simples y fáciles de cumplimentar, junto con incentivos y asistencia técnica para la creación de nuevos emprendimientos productivos.

La cortedad de miras de las decisiones de mercado debe ser corregida por políticas públicas activas. Siempre que sea posible, los servicios públicos deben ser estimulados por mecanismos de mercado y/o por prácticas de gestión de las empresas privadas. Los precios deben reflejar las restricciones ecológicas de nuestro planeta, teniendo en cuenta el cuidado de los recursos y el medioambiente. Especial atención debe ser dedicada a la promoción del socialmente productivo sector de las organizaciones sin fines de lucro y cooperativas.

#### IV. Orientaciones generales de política

En el presente apartado desarrollaremos los puntos centrales a la hora de generar un Estado que sea moderno y garantice un crecimiento equitativo y sustentable. El Estado moderno es aquel que atiende eficazmente las necesidades de los ciudadanos, generando su adhesión.

Los extremos opuestos son el Estado cooptado por grupos específicos de interés, que tiene claro su fin porque es muy estrecho, pero deja a un lado las demandas de la mayoría de la población, y el Estado arbitrario, muy común en nuestro subcontinente, que consiste en adaptarse automáticamente al impulso personal del gobernante de turno, especialmente cuando está rodeado del aura de la autoridad concentrada y la retórica demagógica.



Sin embargo, la definición y la estructura del Estado moderno que se distingue de estos dos excesos no se agota en la misma. Más bien requiere la enumeración y la caracterización de ciertos elementos básicos fundamentales. Estos son:

### **Requisitos fundamentales para la modernización del Estado**

#### **1. Visión estratégica**

#### **2. Consensos sobre políticas de largo plazo**

#### **3. Independencia**

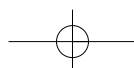
#### **4. Reglas en lugar de discrecionalidad**

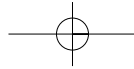
#### **5. Subsidiariedad - Participación**

#### **6. Excelencia de la función pública**

#### **7. Lucha contra la corrupción**

1. En este sentido, un primer punto a tener en cuenta es la visión estratégica acerca de qué funciones debe asumir el Estado, cuáles incentivar y cuáles delegar. Estas mismas han sido desarrolladas con detalle en el punto III de este trabajo.
2. Asimismo, la referida visión estratégica del rol del Estado debe estar fundada en la existencia de políticas de Estado de largo plazo fundadas en consensos amplios. Dado que el rol del Estado está constituido por funciones, acciones y tareas que se hacen efectivas a través de períodos de tiempo prolongados, es fundamental la estabilidad de las políticas que le sirven de base. Asimismo, por la misma característica, deben estar basadas en consensos más amplios que el de algún partido político exclusivo.

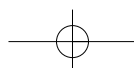




Este tipo de consensos por definición deben ser transversales a los partidos políticos, para que se mantengan en el tiempo. Por otra parte, no invalidan la dialéctica de la alternancia entre oficialismo y oposición. Más bien, esta última es una dinámica institucional complementaria de la primera. Los partidos interpretan los principios fundamentales de los consensos fundamentales, ya sea en un sentido o en otro, de acuerdo también con la necesidad de adaptación de los mismos a las diversas circunstancias. Sin embargo, no deben ir más lejos de los mencionados principios del consenso, para que la alternancia electoral no descarrile hacia dinámicas de polarización y deterioro de la trayectoria temporal de las instituciones y, por ende, del desempeño de la economía.

3. Un elemento fundamental de las mencionadas políticas consiste en la independencia de los grupos de interés particular. En varias experiencias se ha verificado que la inestabilidad asociada a políticas de modernización del Estado conducidas por los gobiernos se debe a lo sesgado de su enfoque al coincidir fuertemente con el interés de algún grupo particular. De este modo, la administración siguiente se ve fácilmente tentada a apartarse de la línea seguida por el gobierno antecedente, con lo cual se cae en ciclos (por ejemplo, “privatizadores-estatizadores”), con la consecuente pérdida de continuidad, coherencia y consistencia de los objetivos de la administración pública. La confrontación entre dos lógicas opuestas sin base consensual lleva a ciclos contraproducentes.

Existen básicamente dos formas de relación entre el Estado y los grupos de interés, de acuerdo con la tradición en la que uno se ubique: institucionalizada en forma de corporaciones o instrumentalizada mediante las actividades de los *lobbies*. La primera forma, en la línea de la tradición europea y continental, implica la participación de los grupos o asociaciones como una incorporación institucionalizada de grupos intermedios al proceso de formación e implementación de políticas. En el caso de la participación a través de las actividades de *lobby*, más de acuerdo con la tradición norteamericana, se trata del involucramiento de las organizaciones intermedias en el proceso de toma de decisiones a través de la consulta y sobre una base *ad hoc* (Christiansen - Rommetvedt, 1999, pág. 195).



El sistema corporativo tiene la ventaja de ser más “visible” y más formalizado pero, por otro lado, resulta más burocrático y puede ser utilizado por la autoridad pública como un instrumento del poder del Estado para el control social, como sucedió en el caso extremo de los regímenes autoritarios. Por otra parte, el caso de la actividad de *lobby* evita estos últimos inconvenientes y es más compatible *formalmente* con el sistema republicano de gobierno, pero es menos *visible* y da lugar a un gran margen de libertad de acción informal en la relación con las autoridades, lo cual va unido inevitablemente a la posibilidad de abusos.

Desde un punto de vista más amplio, sin embargo, el mero balance mecánico de los intereses en las instituciones no es suficiente para el equilibrio político, sino que se requiere de compromiso ético y una actitud de cooperación subyacente. Aquí es necesario partir de una distinción importante entre grupos que presionan en forma compatible con el bien común versus grupos que empujan sus agendas más allá del bien común. Esta distinción descansa en la mencionada diferencia entre *rent seeking* y *profit seeking*, que proviene del programa de investigación de la economía institucional. También la distinción puede cobrar una dimensión temporal. Esto sucede cuando un determinado grupo o coalición puede empujar una agenda que coincide con el bien común pero luego, al llegar al poder, sólo planea establecerse y sostiene artificialmente la política anterior, que lo beneficia.

En cuanto a la capacidad de los grupos de intereses de balancear la acción de las agencias gubernamentales y de ejercer una acción frente a algunos desarrollos económicos, su función es invaluable siempre que sean una expresión democrática. Para que esto se convierta en un beneficio es necesario revisar las estructuras institucionales en búsqueda de un diseño, ya sea voluntario como espontáneo, en el que se puedan tener en cuenta los balances necesarios: participación-gobernabilidad, decisiones prudentes-consenso, contrapesos-cooperación, etc. Asimismo, es importante recalcar que la interpretación de estas asociaciones intermedias debe partir de un sano espíritu de descentralización que respete las esferas inferiores de poder.

4. En cuanto al tema de la necesidad de predominio de las reglas frente a la discrecional, ha quedado desarrollado en el punto II. A.

de este trabajo, en el que se consideran los aportes de la *nueva economía institucional*. Si bien en ese contexto hemos desarrollado el tema de acuerdo con el ámbito de la teoría económica en el que se investigó y si bien existen antecedentes en las ciencias jurídicas, hay que hacer pocas aclaraciones previas, puesto que los resultados se pueden aplicar analógicamente a otras áreas de la función pública y la administración.

5. Otro elemento fundamental consiste en el objetivo general de la descentralización y la participación. La estructura institucional debe estar fundada en la subsidiariedad. Esto implica un compromiso para que la estructura de toma de decisiones sea descentralizada y transparente, y esté fundada en un proceso de abajo hacia arriba. Debe, asimismo, incentivarse la participación pública.

Una tendencia negativa que puede darse es la autonomización de la administración pública respecto de las necesidades de los ciudadanos. En este caso, la genuina independencia del sector público puede degenerar en una autonomía que atiende a los propios intereses, que se aísla de los verdaderos destinatarios de la acción pública, que son los ciudadanos con sus necesidades.

La descentralización de funciones sobre la base del principio de subsidiariedad atiende a que las referidas funciones se ejerzan en el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos que sea posible. De este modo se facilita su participación, tanto para la identificación de las necesidades como para la generación de responsabilidad propia de los mismos.

De este modo, la sociedad civil se puede constituir en el mecanismo más relevante para evitar abusos, lo que implica un compromiso permanente por la democracia, la ampliación de espacios de participación y de los lazos espontáneos de la comunidad. En este sentido, se vuelven importantes las relaciones entre el gobierno y la sociedad –que, en definitiva, es la última autoridad de control público–.

6. Este elemento fundamental hace referencia a la capacitación del personal que actúa en el Estado. Es necesario insistir en la eficiencia del Estado y en su transparencia, lo cual reside en último análisis en la existencia de funcionarios de excelencia comprometidos con las políticas públicas que asciendan por un orden de méritos. Esto requiere asimismo el impulso de la excelencia de la administración

pública, lo que implica gestión de alta calidad y formación de capital humano en el sector público.

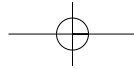
En este sentido, la función pública no se diferencia de otras actividades humanas en las cuales la calidad de la función es directamente proporcional a la existencia del capital humano en la organización de que se trate. La capacitación puede ser tanto técnico-profesional específica como así también en gestión. Históricamente se ha destacado la primera en detrimento de la segunda, pero la recuperación de esta última es fundamental, dado que la capacidad de gestión es un requisito transversal a toda la función pública. Está relacionada con la capacidad de hacer operativas las políticas diseñadas previamente.

Tanto la capacitación técnica como la de gestión deben ser promovidas por un conjunto de políticas coherentes que apunten en un mismo sentido. En primer lugar es esencial la escala del mérito. Si en la administración pública no se asciende por mérito sino por otras razones, nunca habrá un incentivo auxiliar que pueda promover la excelencia. En segundo lugar es fundamental la existencia de una política de capacitación tanto externa (permite incorporar adelantos que están en la punta del desarrollo específico a nivel mundial) como así también interna al país, ya sea a través de acuerdos de largo plazo con universidades nacionales como de órganos de capacitación de la misma administración pública.

7. Finalmente se encuentra la cuestión de la transparencia de la gestión y la lucha contra la corrupción. Tanto para combatir contra el clientelismo y la corrupción de los sistemas administrativos públicos y de los partidos políticos como para fomentar una sana competencia es necesario establecer la importancia de instituciones sólidas y transparentes, fundadas en el imperio de la ley. Asimismo, se verifica la necesidad de que las normas estén respaldadas por órganos de control y por la existencia de medidas efectivas y severas contra las prácticas corruptas.

## V. Comentarios finales

La estrategia para la modernización del Estado se desprende en buena medida de las recientes experiencias en cuanto a la aplicación de reformas del Estado asociadas a las reformas económicas de los años 80 y 90.



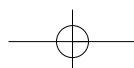
Asimismo, están influidas por los últimos desarrollos de nuevas áreas de investigación como la economía institucional y la teoría del capital social.

Para diseñar una estrategia para la modernización del Estado, es esencial, en primer término, una visión de las actividades que el Estado debe realizar, delegar o incentivar. Estas están básicamente asociadas a la relación que tiene el Estado con el mercado y con la sociedad civil.

Finalmente, las orientaciones fundamentales para la modernización del Estado pasan por la existencia de una visión estratégica, de consensos sobre políticas de largo plazo, de la independencia de su funcionamiento, de un correcto diseño de reglas en lugar del abuso de la discrecionalidad, del balance entre subsidiariedad y participación, del logro de la excelencia de la función pública y de la lucha contra la corrupción. Es esta, en definitiva, una tarea de índole política y de construcción de instituciones.

## Notas

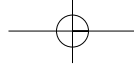
1. Para un desarrollo de la presente tesis analizando comparativamente los casos de Argentina y Chile véase Marcelo Resico, 2005, "Neoliberalismo y Economía Social de Mercado", en la obra *La Actualidad del Pensamiento Social Cristiano*, IESC-KAS, Lima.
2. Precisamente este debate se encontró en el centro de la discusión entre monetaristas y post keynesianos a mediados y fines de los años 70'. Actualmente se encuentra un eco del mismo en la tendencia a un mayor manejo discrecional en la Reserva Federal de Estados Unidos durante la extensa dirección de Alan Greenspan frente a los que proponen ir hacia un conjunto de reglas más similar a un 'inflation targeting'.
3. El programa de investigación sobre costos de transacción fue iniciado por un artículo seminal de Ronald Coase (1937). "The nature of the firm," en *Economica*, sin embargo se comenzó a desarrollar fuertemente a partir de los años 90. En cierto sentido se puede entender como la contrapartida de la integración vertical desarrollada por Williamson Oliver (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*.
4. La obra seminal de Buchanan y Tullock (1962) es *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan.
5. Al respecto puede verse una primera aproximación al tema en Marcelo F. Resico, 2005, "Fundamentos de una Política Económica con Enfoque Social", en la publicación *Diplomado en Economía Social de Mercado*, Universidad Miguel de Cervantes – FKA, Cicerós Ltda., Chile.



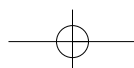
6. Esta parte del trabajo se apoya también en algunos puntos del Manifiesto de Alcántara, editado por los profesores Emilio Fontela, Otto Hieronymi y Joaquín Guzmán, 5 de Octubre de 2005.
7. Estas nuevas experiencias y enfoques se han condensado, por ejemplo, en los difundidos rankings internacionales de competitividad, el *World Competitiveness Yearbook* del IMD y el *The World Competitiveness Report* del WEF, que analizan un amplio conjunto de indicadores que miden la eficacia de la economía, la eficiencia de las empresas, la estructura institucional y el rol del Estado, y la infraestructura tanto de capital físico, como humano y social.
8. Estudios como los compilados por Raúl Atria y Marcelo Siles (enero 2003), *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, Libros de la CEPAL, N° 71, señalan que las manifestaciones de capital social en América Latina son altamente desiguales y segmentadas, dentro de una propuesta de mejorar los eslabonamientos entre las asociaciones de base y el Estado.

#### Referencias bibliográficas

- ACUÑA, CARLOS H. - SMITH, WILLIAM C. (1996). "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141.
- ACUÑA, CARLOS H. - TOMMASI MARIANO (1999). *Some Reflections on The Institutional Reforms Required for Latin America*, Center of Studies for Institutional Development (CEDI), Documento 20.
- ATRIA, RAÚL - SILES, MARCELO (2003). *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, Libros de la CEPAL, N° 71.
- BALE, MALCOLM - DALE, TONY (1998). *Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries*, The World Bank Research Observer, vol. 13, N° 1.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003). *Modernización del Estado: documento de estrategia*.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: Proyecto Red de Centros de Investigación - C. Graham - Moisés Naim, *The Political Economy of Institutional Reforms in Latin America Terms of Reference*.
- BIRDSALL, NANCY - DE LA TORRE, AUGUSTO (2001). *El diseño de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*, Resultados de la "Comisión de Reforma Económica en Sociedades Latinoamericanas sin Equidad", patrocinada por el Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano.
- BROCK, GERALD (2000). "The new institutional Economics", *Faith & Economics*, N 39, Spring, 2000.

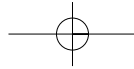


- BUCHANAN, JAMES M. - GORDON TULLOCK (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, volumen 3 en la serie.
- COASE, R. E. (1937). "The nature of the firm", *Economica*, 4.
- COLLIER, R. - COLLIER, D., "Inducements vs. Constraints: Disaggregating Corporatism", en *The American Political Science Review*, Vol 73, 1979.
- COMMONS, JOHN R. (1931). "Institutional Economics", en *American Economic Review*, Vol. 21 (1931).
- DIXIT, AVINASH - LONDREGAN, JOHN (1996). "The determinants of success of special interest in redistributive politics", en *The Journal of Politics*, Vol 58, No 4, Nov.
- EACHEVARRÍA ARIZNABARRETA, KOLDO (2001). *La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de Derecho y eficacia de las políticas públicas*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ((2001). *Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FINTELA, EMILIO - HIERONYMI, OTTO - GUZMÁN, JOAQUÍN (2005) (eds.), *Manifiesto de Alcántara*, 5 de octubre de 2005.
- FOXLEY, ALEJANDRO (FALTA AÑO). "Globalization means a larger, not a smaller, state for Latin America", en *New Perspectives Quarterly*, Fall 97, Vol. 14, Issue 4.
- FUKUYAMA, FRANCIS, *Social capital and Civil Society*, web page IMF.org.
- (1996). *Confianza*, Ed. Atlántida, Madrid.
- FUNDACIÓN CARNEGIE PARA LA PAZ INTERNACIONAL Y PARA EL DIÁLOGO INTERAMERICANO (2001). *Informe Propone una Nueva Agenda de Políticas Económicas para Remediar la Injusticia Social en América Latina*.
- GRAY, JOHN (1998). *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, The New Press, New York.
- GRANOVETTER, MARK (1992). "Economic Institutions as Social Constructions", en *Acta Sociológica*, 35.
- HILL, P. J., "Public Choice: A Review", en *Faith & Economics*, Nº 34, Fall.
- HIRST, PAUL (2002). "Renewing Democracy through Associations", en *The Political Quarterly*.
- HODGSON, GEOFFREY (2000). "What is the Essence of Institutional Economics?", en *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXIV, No. 2, junio.
- HURTADO, OSVALDO (2005). *Elementos para una reforma política en América Latina*.

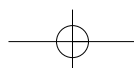


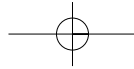
## Reformas económicas y modernización del Estado 203

- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2003). *Modernization of the State: Strategy Document*.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, RESEARCH DEPARTMENT (2005). *The politics of policy*, volumen 8.
- ITURBE DE BLANCO, EGLÉ (2002). *Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- JARQUIN, EDMUNDO (2001). *Democracia y desarrollo: impacto de la política en el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- KURTZ, MARCUS (2001). "State Developmentalism without a Developmental State: The Public Foundations of the 'Free Market Miracle' in Chile", en *Latin American Politics & Society*.
- LA PORTA, RAFAEL - LÓPEZ DE SILANES, FLORENCIO - SCHLEIFER, ANDREI - ROBERT, VISHNY (1997). "Trust in Large Organizations", en *AEA Papers and Proceedings*, May, Vol. 87, No.2.
- LONGO MARTÍNEZ, FRANCISCO - ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, KOLDO (2000). *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*.
- MOLINA, OSCAR - RHODES, MARTIN (2002). "Corporatism: the past, present, and future of a concept", en *Annual Review of Political Science*, 5:305-31.
- NEE, VICTOR (1998). "Norms and Networks in Economic and Organizational Performance", en *AEA Papers and proceedings*, May, Vol. 88, Nº 2.
- NORTH, DOUGLASS C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1996). *Impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- OLSON, MANCUR (1982). *The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, Michigan.
- (1996). "Why some nations are rich and others poor", en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, Nº 2, Spring.
- PERRY, GUILLERMO E. - BURKI, SHAHID JAVED (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institution Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- PERRY, GUILLERMO - LEIPZIGER DANNY M. (1999). *Chile Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank Institute.



- PUTNAM ROBERT (2000). *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- (1993). *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- RESICO, MARCELO F. (2003). "El debate de las reformas económicas desde la perspectiva de la Economía Política", en *Revista Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, Año XX, No. 4, diciembre.
- RODRIG, DANI, "Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them", en *Studies in Comparative International Development*, Fall, Vol. 35, Issue 3.
- SCHICK, ALLEN (2003). *La modernización del Estado. Reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad para gobernar*.
- STIGLITZ, JOSEPH (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The World Bank, The 1998 Wider Annual Lecture.
- (1998). *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*.
- TOMASSINI, LUCIANO (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- TULLOCK, GORDON (1993). *Rent Seeking*, The Locke Institute.
- (1997). *The Case Against the Common Law*, The Locke Institute.
- VAUSE, W. GARY. "The Subsidiarity Principle in European Union Law-American federalism Compared", en *Case Western Reserve Journal of International Law*, Winter 95, Vol. 27, Issue 1.
- WILLIAMS, NEIL (2000). "Modernising Government: Policy networks, Competition and the Quest for Efficiency", *The Political Quarterly Publishing*.
- WILLIAMSON, J. (2003). "Summing Up: A Contemporary Policy Agenda for Latin America", en P. P. Kuczynski - J. Williamson (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, OLIVER (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.
- WORLD BANK (2002). *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, World Bank.
- (2002). *Together We Stand, Divided We Fall. Levels and Determinants of Social Capital in Argentina*, Report No. 24281-AR, Argentina, May 31.
- WORLD BANK DEVELOPMENT REPORT (1997). *The State in a Changing World*, World Bank.



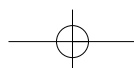


## RESUMEN

El presente ensayo trata conjuntamente acerca de los contenidos y la estrategia para la modernización del Estado que se desprende de las recientes experiencias en cuanto a la aplicación de las reformas económicas de los años 80 y 90, como así también de los últimos desarrollos de nuevas áreas de investigación como la economía institucional y la teoría del capital social.

Desde este punto de vista, para diseñar una estrategia de modernización del Estado es esencial una visión estratégica de las actividades que el Estado debe realizar, delegar o incentivar. Asimismo, las orientaciones fundamentales pasan por la existencia de consensos sobre políticas de largo plazo, la independencia del funcionamiento, un correcto diseño de reglas en lugar de conductas discrecionales, un balance entre subsidiariedad y participación, el logro de la excelencia de la función pública y de la lucha contra la corrupción.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - N° 3 - Septiembre, 2006



# México: personalización y homogeneización en la campaña presidencial

María Belén Mendé Fernández\*

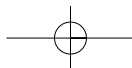
**L**as elecciones presidenciales de 2006 se presentan para México en un ambiente de competencia y fragmentación partidaria. Una precampaña extensa que ha desgastado y confundido a la opinión pública y en la cual los partidos han generado formas complejas e innovadoras de seleccionar a sus candidatos a la presidencia creando alianzas entre fracciones, proclamando candidatos antes de realizar formalmente las internas y promoviendo funcionarios públicos en cargos de elección popular.

Los candidatos a la presidencia en estas elecciones presidenciales 2006 fueron: Roberto Madrazo Pintado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), Alianza por México; Andrés Manuel López Obrador por

\* Este trabajo es producto de una investigación de cobertura electoral de medios impresos realizada en el marco de la Cátedra de Mercadotecnia Política, Departamento de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey, dirigida por la autora y realizada con un equipo de investigación conformado por: Lic. Ana Fernanda Hierro Barba, Lic. Guillermo Yrizar Barbosa y Lic. Xochitl Arbesu Lago.

MARÍA BELÉN MENDE FERNÁNDEZ

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba, Argentina). Maestría en Ciencia con especialidad en Comunicación por el Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey, México). Directora de Comunicación en EGADE, Tecnológico de Monterrey. Maestra del Departamento de Relaciones Internacional del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Miembro de la COPLA (Organización de Consultores Políticos Latinoamericanos, Konrad Adenauer).



Alianza por el Bien de todos (PRD-PT y Convergencia); Felipe Calderón Hinojosa por el PAN (Partido Acción Nacional); Patricia Mercado por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina; y Roberto Campa por el Partido Nueva Alianza. Los dos últimos candidatos mencionados representan partidos minoritarios y de reciente creación.

Es importante señalar que a partir del año 2000 se ha dado en México un escenario de mayor competencia. La mercadotecnia política comenzó a ocupar un papel cada vez más importante en las estrategias de los partidos en su búsqueda por conquistar el emergente mercado electoral.

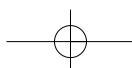
De esta forma, el incremento en el uso de la mercadotecnia electoral aparece directamente ligado al aumento de los niveles de competitividad política de la sociedad y a la diversificación de los actores políticos que se disputan la titularidad de los espacios de representación pública. Es decir, puesto de manera esquemática, se puede afirmar que a mayores niveles de competitividad del sistema político (democratización) corresponde un mayor uso de la mercadotecnia política (González Ramírez, 2000; Valdez Zepeda, 2000).

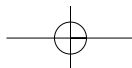
En México, durante los 71 años de PRI, las campañas electorales presidenciales buscaron convertir al candidato en un símbolo nacional que conservara la investidura y poder del presidencialismo que en el país se practicaba. En 2000 el país estuvo al frente de una fuerte necesidad de cambio: un cambio en el color partidario y la coherente alternancia en el poder dentro de un régimen democrático. La experiencia de esta transición fue la de una transformación lenta, gradual, legal y sistemáticamente negociada, y uno de sus recursos más valiosos fueron los votos de la elección del 2 de julio de 2000.

Hoy, el sistema político mexicano parece haber pasado una prueba importante. Después de seis años de gobierno del PAN y de existir alternancia política en los niveles federales y locales, se presentan estas elecciones presidenciales de 2006 como las más competitivas y disputadas que nunca antes en la historia política mexicana habían existido.

El país cuenta con un sistema de partidos fuertes, instituciones electorales sólidas, una opinión pública libre y que despliega su capacidad crítica, una ciudadanía que encuentra en el voto una herramienta privilegiada de participación y la exigencia internacional para que México siga siendo un líder regional.

En este contexto se desarrolla una campaña presidencial acompañada de una fuerte necesidad de producir manifestaciones para los medios masivos





de comunicación. Me refiero, específicamente, a expresiones que por su naturaleza despierten el interés de la opinión pública, haciendo hincapié en sus categorías de percepción y que, retransmitidas y amplificadas, alcancen a través de los medios su plena eficiencia.

El sistema político se observa a sí mismo reflejado en los medios. La presencia en los medios no es la única manifestación de poder, pero es una característica de vital y creciente trascendencia. Disponer de la misma presupone tener capacidad de escenificación política y, por ende, capacidad de comunicación política (Mendé - Smith, 1999, pág.16).

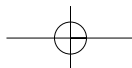
Poner énfasis en el manejo de las técnicas vinculadas con el funcionamiento mediático permite identificar los cambios producidos en las prácticas políticas durante las campañas, especialmente la que se analizará a continuación. El tema de las técnicas oculta la reflexión sobre las pretensiones democráticas de la práctica política.

Para explicar este proceso electoral presidencial y la cobertura que los medios de comunicación impresos han hecho de ella, considero necesario categorizar sus particularidades. Por esta razón, plantearé dos características que considero esenciales y que se medirán en esta investigación: personalización y homogeneización.

## I. Personalización

La primera característica a analizar es la de la personalización de la política. Los políticos, y ya no la política, son los actores del drama. Las cuestiones de carácter pasan al primer plano de la agenda política. La centralidad en la imagen del candidato y el protagonismo que éste adquiere son los conceptos fundamentales de la personalización (Castells, 1997, pág. 348; Gleich, 1998, pág. 254; Rutz, 1998, pág. 172). Según Iyengar: "Cada vez más la transmisión de noticias y, por ende, la transmisión de la comunicación política tienen una propensión a acentuar la parte desempeñada por el individuo, hasta el punto de personalizar el suceso y privilegiar al portador del mensaje antes que al grupo que representa. La presentación narrativa más que temática de la noticia incita a pensar en términos de responsabilidad personal y menos atendiendo a factores sociales" (Iyengar, 1991, pág. 65).

El hecho de poner el acento en los individuos cuando se dan explicaciones sobre el Estado y la vida partidaria implica el riesgo de que la política



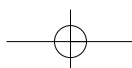
aparezca como una mera lucha entre personalidades públicas, evento primordial en la contienda electoral de México 2006.

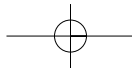
Los medios reciben de buena forma la personalización y la consiguiente tendencia a la escenificación de *pseudo* acontecimientos, dado que de esta forma puede responderse mejor a las preferencias del público. Por una parte, éste opta por tener por protagonistas a personas en lugar de una información detallada acerca de los procesos políticos de trabajo y decisión. Por otra parte, en los medios, en los códigos de la espectacularización, en los hechos públicos, hay poco espacio para los actores secundarios. Por esta razón, en la competencia electoral aparecen como únicos protagonistas los candidatos (Trejo Delarbre, 2001).

La actuación de las figuras de campaña presenta dos aspectos. En primer término se centra en su desempeño gestual. Acá, la acción de los protagonistas consiste en proponer un modelo o una ilustración de un futuro estado de cosas. El segundo momento se centra en la acción verbal, cuyo objeto consiste en centrar el acontecimiento. Simultáneamente a este fenómeno y como parte del mismo, sostiene Mendé, "... se va suprimiendo el formalismo inherente de las funciones institucionales de todo rango (hasta las presidenciales) mediante una forma inusual y hasta provocadora. Las costumbres protocolares van dando lugar a gestos cotidianos utilizados por cualquier ciudadano común. Esta renovación en las formas es funcional y necesaria para mantener la atención del público mediático" (Mendé, 2000, pág.163).

Sin duda, se trata de un punto de inflexión en la evolución de la comunicación y de las campañas políticas el dedicar programas enteros a corregir punto por punto la imagen desgastada de un político. Por ejemplo, después de una época en que símbolos puntuales son desacreditados por proporcionarles al político un aspecto demagógico, llega el tiempo del plan, de la sistematización. Como respuesta al descenso de popularidad señalado por los estudios de opinión, se pone el acento en los aspectos que crean distancia entre el político y los ciudadanos. Todo el dispositivo se concibe para que los cambios lleguen a tiempo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los tiempos políticos no son los mismos tiempos que los de los medios de comunicación. Es por ello que con frecuencia los errores que puedan cometerse aún radican en saber ajustar los tiempos.

El vetetismo político-mediático, como lo consigna Rieffel, "se presenta en forma de celebración incesante de la imagen, de una auto representación





siempre renovada que dedica la mayor parte del culto de la notoriedad a través de ciertos medios” (Rieffel, 1998, pág. 237).

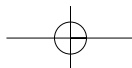
A los medios, la personalización les sienta bien. Los medios gráficos, la radio y la televisión tienen sumo interés en presentar personas. Podrán cambiar las modas de presentación, los aspectos que despiertan el interés en las personas, pero el interés básico subsistirá. Mientras que los políticos generalmente aceptan la lógica más vendible, es decir, la del conflicto, la del choque, la del diálogo de sordos. El miedo a la ausencia, a la desaparición del espectáculo comunicacional, al olvido en medio de tanto barullo de imágenes por parte de la ciudadanía, muchas veces tienta a los políticos a caer en el facilismo de la denuncia o la frase ingeniosa pero vacua (Béliz, 1997).

Según Gingras, “la personalización favorece la adopción de una concepción egocéntrica de los problemas sociales en detrimento de una concepción social y además suscita apatía” (Gingras, 1998, pág. 34). Pero sin embargo, es con la atención puesta en el candidato como se construyen las campañas en la actualidad, y los ciudadanos se sienten atraídos por los protagonistas electorales.

Los equipos estratégicos de campaña suponen que los electores buscan candidatos con personalidad. Sin embargo, lo que los votantes realmente esperan es un candidato que tenga un perfil particular. Esto no quiere decir que constituya un molde inmodificable y eterno ni que debe ser considerado como un formato aplicable a toda elección. Es importante entender que las características deben estar asociadas con el momento histórico y social, con lo que el pueblo espera impulsar un cambio determinado en una elección.

Se debe recordar que la personalización de la política es tan vieja como la política misma. En todos los tiempos y en todas las épocas hubo líderes políticos que encarnaron ideales y metas políticas y se constituyeron en representantes de movimientos y partidos políticos. En México, basta con mencionar el caudillismo.

Para una campaña electoral esto significa que el político enfrenta una doble tarea: ser el principal protagonista de su campaña y, al mismo tiempo, el director de la misma. Como protagonista lleva adelante una campaña en la cual él mismo es el contenido y la oferta más importante que su partido les hace a los electores. Pero no sólo se presenta en el escenario como principal protagonista de la campaña: también tiene que dominar la difícil estrategia de conducir la campaña detrás de bambalinas.



Para eso tiene que saber cuándo se presentará ante la masa de sus votantes y cuándo lo hará en los medios y cómo va a actuar en estos eventos en el plano político y humano. Dominar la estrategia y planificación de una campaña electoral y poseer una adecuada capacidad de reacción ante hechos nuevos que permita incorporarlos en su accionar son requisitos importantes en una campaña electoral moderna. Hacerlo sin la ayuda de asesores calificados y de los medios electrónicos se convierte en una tarea imposible.

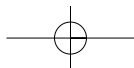
## II. Homogeneización

La segunda característica que se plantea es la homogeneización, que consiste en la desideologización o despolitización del mensaje. Este fenómeno se concentra en banalizar, o sea, en llamar la atención sobre hechos que, por su naturaleza, puedan interesar a todo el mundo, es decir, noticias para todos los gustos. Cuanto más amplio es el público que un medio pretende alcanzar, más ha de limar sus asperezas, para evitar todo lo que pueda segmentar. Esas notas, que aparentan ser inofensivas, cobran importancia en la medida en que ocultan datos valiosos; al banalizar el mensaje también se produce un efecto de despolitización del mismo.

Hasta hace unos pocos años se le adjudicaba este fenómeno a la manifiesta desaparición de las ideologías políticas. Los partidos, antes identificados con tendencias hacia la izquierda o la derecha, parecen hacer esfuerzos análogos para reducir al mínimo sus posturas más radicalizadas, hasta llegar al grado de no poder diferenciar los distintos partidos por sus posturas programáticas sino tan sólo por sus candidatos.

Como parte de las transformaciones, a pesar de que hoy existe una marcada tendencia a regresar a las banderas ideológicas, especialmente la "izquierda" en América Latina, se observa un abandono de los proyectos ideológicos reales de carácter radical para dar lugar a proyectos más moderados y centralistas, los cuales se caracterizan por un mayor pragmatismo, y el intento de ocupar diferentes espacios del poder político y no sólo, como en el pasado, el tener una presencia testimonial en la contienda político-electoral (González Ramírez - Valdez Zepeda, 2000).

Un aspecto de la desideologización es una campaña más personalizada en la que las figuras destacadas del partido encarnan el programa del mismo



e incluso lo reemplazan. La imagen de los candidatos y su carisma medial definen el carácter de la campaña (Schulz, 1999).

La desideologización de las campañas se traduce en que en lugar de destacar su perfil ideológico y programático, los partidos se presentan destacando las cualidades de sus candidatos. Actualmente resulta más importante tener en cuenta las necesidades de una amplia mayoría de electores con escaso compromiso político e ideológico.

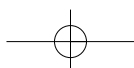
Generalmente se dejan a un lado hechos que los espectadores-audencias-lectores, como ciudadanos, deberían conocer para ejercer sus derechos democráticos. Por ejemplo, se realizan extensas crónicas de la vida privada de los candidatos y se destinan pocos minutos para difundir las plataformas de los partidos para las próximas elecciones; porque, por supuesto, se presupone que la política es aburrida y no capturarán a una audiencia volátil, que inmediatamente puede hacer *zapping* o elegir otra opción.

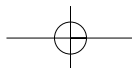
Habitualmente, cuando los candidatos asisten a un medio, automáticamente se da un proceso de desarmar una estructura y construir otra, y este mecanismo logra efectos sistemáticos: el ritmo rápido del diálogo impide elaborar un pensamiento argumentativo, las fórmulas instantáneas no permiten recurrir al razonamiento, el hecho de pasar permanentemente de un asunto a otro perturba el plan lógico y la variedad de temas abordados impide profundizar alguno de ellos (Mendé, 2000).

La influencia del entorno mediático va generando un rechazo, fundado en la impaciencia, a los largos períodos del discurso político. Para dar respuesta a ese rechazo se construye un intercambio verbal según principios que se ajustan a los cánones de las nuevas imágenes. El intercambio se desarrolla a menudo con gran agilidad, movimiento continuo y se busca permanentemente el momento fuerte mediante cuotas de humor o reacciones sorprendentes.

Es así como las estructuras partidarias y los mismos candidatos utilizan el mismo mecanismo que los medios para expresar sus mensajes: una marcada desideologización del discurso para atraer a la mayor cantidad de electores posibles y llevar sus discursos hacia el centro. Los mensajes de diferentes partidos terminan siendo similares.

Bourdieu describe la homogeneización del mensaje como “un mecanismo de circulación circular de la información” (Bourdieu, 1997, pág. 34). En este proceso, los periodistas, que por su condición comparten características como la procedencia y la formación, se leen y se ven constantemente como generando un efecto de enclaustramiento de la información.





Estos presupuestos compartidos son los que fundamentan la selección que los medios llevan a cabo en la realidad social, lo que da lugar a un proceso de censura, toda vez que se desecha todo aquello que no capte la atención periodística por no entrar en su esquema mental predefinido.

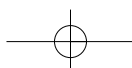
Esta situación de enclaustramiento es impuesta principalmente por la lógica de la competencia. Bourdieu (1997) y Sartori (1998) coinciden en afirmar que en el mercado de los medios de comunicación, contra la creencia liberal de que el monopolio uniformiza y la competencia diversifica, el constreñimiento es consecuencia de la coerción de los distintos medios a imposiciones como las siguientes: los mismos hechos, los mismos sondeos y los mismos anunciantes.

Mientras que las posiciones ideológicas de partidos y candidatos y los acontecimientos se homogenizan, el público comienza a fragmentarse cada vez más. A pesar de que mientras decrece el grado de complejidad con que los medios reflejan los acontecimientos aumenta la audiencia, ésta es dividida en determinados segmentos y se busca llegar a ella con diferentes contenidos y medidas en función de sus intereses específicos.

Las audiencias para los medios populares han comenzado a ser más amplias y más heterogéneas en términos de su composición política y social: no necesariamente comparten un conjunto de creencias o intereses comunes que puedan ser representados. El surgimiento de los contenidos de entretenimiento en las noticias de los medios también ha reducido el deseo del reforzamiento político como una motivación para el consumo de medios (Curran, 1993, pág. 95).

### III. Análisis de variables en el contexto mexicano: elecciones presidenciales 2006

A continuación se presentará un análisis de estas variables en base a la investigación de análisis de contenido de la prensa escrita sobre las campañas electorales presidenciales en México durante 2006. Los periódicos contemplados para el análisis de contenido fueron: *Excélsior*, *Reforma* y *La Jornada*. Adler define a cada uno de los periódicos del siguiente modo: “*Excélsior* es considerado un periódico líder, ampliamente leído por la clase política ofrece una amplia gama de información y comentarios, nacionalista y con una tendencia más hacia el oficialismo (PRI). *Reforma* cuenta con



buena reputación entre los periodistas de ser *limpio* con una postura pro-negocios y *La Jornada* es el preferido de los intelectuales con una postura progresista, se considera que tiene circulación pequeña pero políticamente importante” (Adler, 1993, pág.150).

Es necesario aclarar que no se puede hablar de una tendencia ideológica absoluta en ninguno de los casos, ya que cada periódico presenta diferentes grados de politización. También es importante señalar que en el comienzo de esta investigación, el periódico *Excelsior* fue comprado por el Grupo Imagen, de clara tendencia hacia la derecha.

En los resultados, se reportó no el número de notas dedicadas a un candidato o a un tema, sino el espacio ocupado por cada información en centímetros cuadrados, para evitar tomar como similares notas breves e informaciones extensas. El tamaño de la muestra total de periódicos fue de ciento once (111) ejemplares y treinta y siete (37) fechas para cada uno de los tres periódicos seleccionados.

Se definió como unidad de análisis la nota informativa sobre la elección presidencial (excluyendo editoriales, cartas al lector y columnas) contemplando portada (página principal) o titulares, primera sección, sección política y sección especial del proceso electoral en el caso de que existiera.

## A. Personalización

Referencia al candidato y a la estructura partidaria por parte de la prensa en la campaña electoral presidencial 2006.

El primer cuestionamiento de este apartado se centra en la cobertura que el candidato tiene en las campañas electorales presidenciales, así como también la que se le ofrece a la estructura partidaria de la que proviene.

Como se desarrolló con anterioridad, por una parte, los primeros cambios en las prácticas producidas por la utilización cada vez más predominante de las técnicas de comunicación tienen que ver con el rol que les corresponde a los partidos políticos, el debilitamiento de las fidelidades partidarias y, al mismo tiempo, la disminución de la confianza en las instituciones públicas (Gingras, 1998).

Por otra parte está la introducción y el énfasis de los medios masivos de comunicación en la vida privada, así como el acento que pone la cobertura mediática en los candidatos que poseen más posibilidades de ganar se afian-

za con el modo de llevar a cabo una campaña electoral.

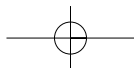
Por ambas razones y para conocer cómo los medios de comunicación masiva, en particular la prensa, se manifiestan ante estos actores anteriormente mencionados, surge la siguiente pregunta: ¿qué espacio se le dedicó al candidato y qué espacio se le dedicó a la estructura partidaria en la cobertura electoral de la prensa en México 2006?

Candidato o partido protagonista de la nota	<i>Excélsior</i>	<i>La Jornada</i>	<i>Reforma</i>
	% de la suma total	% de la suma total	% de la suma total
Roberto Madrazo	12	13	13
Felipe Calderón Hinojosa	22	16	18
Andrés Manuel López Obrador	16	16	18
Patricia Mercado	5	2	6
Roberto Campa	3	3	4
PRI Alianza por México	3	4	7
PAN	4	5	5
Alianza por el Bien de Todos (PRD-PT y Convergencia)	2	2	2

Este trabajo se sustenta en la idea de que en el marco de la modernización, las campañas políticas se personalizan centrando su cobertura en los candidatos presidenciales. Para reafirmar esta tendencia nos basamos en los datos de la investigación.

Los tres principales candidatos contendientes por la presidencia de México recibieron por parte de cada uno de los periódicos una cobertura considerablemente inequitativa. Cabe la posibilidad de que a pesar de que se les dedicó mayor espacio a los candidatos Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, la connotación con la que se trató la información pueda haber sido negativa, ya que centraron sus campañas en una fuerte descalificación y guerra sucia.

Si bien la connotación de la cobertura no se contempla en esta investigación, podemos sostener, con respecto al tono de la cobertura, como explica Lawson, que se presentan problemas de subjetividad a la hora de

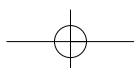


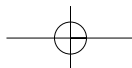
interpretar los datos, dado que esta variable refleja las acciones de los candidatos más que un sesgo por parte de los medios. Lawson sugiere que “la cobertura negativa de los medios fue más el producto de los mismos eventos que ellos transmitían que una manipulación deliberada de las noticias por parte de cada medio” (Lawson, 2001, pág. 9).

A pesar del planteo que manifiesta que las estructuras partidarias van perdiendo presencia en las contiendas electorales, encontramos que en el caso de este país los partidos políticos que tradicionalmente han sido los de mayor adhesión, el PRI y el PAN, muestran tener en la cobertura de la prensa un espacio de entre el 3 % y el 7 %, mientras que sus candidatos muestran un rango del 12 % al 22 %. Estas cifras nos muestran la alta focalización en la figura del candidato. Pero si analizamos los tres partidos restantes estas diferencias son aún más acentuadas, hasta el punto de no haber notas que se centren en los partidos de las dos fuerzas minoritarias, mientras que la Alianza por el Bien de Todos solo tiene una cobertura del 2 % en los tres periódicos analizados.

No cabe duda y se reafirma la tendencia de que los candidatos son protagonistas activos de la comunicación política, como sostiene Wolton (1998), ya que desempeñan roles protagónicos determinados. De acuerdo con esta orientación de centralidad en la persona del candidato, se afirma que ellos mismos en estos contextos son el mensaje.

A diferencia del año 2000, en el que se realizó la misma investigación de cobertura electoral, los periódicos mexicanos en esta oportunidad no muestran una tendencia definida a la hora de otorgarles cobertura a los diferentes candidatos a la Presidencia de la República y responden a la tendencia ideológica del medio. Cabe aclarar que la referencia de cada uno de los medios es a espacio concedido y no a tendencia favorable o desfavorable por parte del periódico. *Excélsior*, que históricamente había favorecido al PRI con su estructura tradicionalmente oficialista y nacionalista y sus candidatos, fue comprado durante este año 2006 por Grupo Imagen, quien muestra una tendencia manifiesta hacia el Partido Acción Nacional y, consecuentemente, vemos una cobertura de Felipe Calderón Hinojosa del 22 %, mientras que para el resto de los candidatos no supera el 16 %. *La Jornada*, que históricamente se inclina hacia la izquierda, muestra en esta oportunidad una cobertura equitativa entre Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón Hinojosa, representantes, con matices, de la izquierda y la derecha, respectivamente. Mientras que





*Reforma*, caracterizado por ser un medio con tendencia neoliberal y de libre mercado, privilegia nuevamente a los mismos candidatos recientemente mencionados.

Los tres principales candidatos concentran altos espacios de cobertura en los medios, mientras que los candidatos minoritarios tienen un espacio muy reducido en cada uno de los medios: la inequidad sigue siendo notable.

Después de ver estos resultados es necesario recordar que en sistemas políticos presidencialistas como los estudiados existe, sin duda, un mayor protagonismo por parte de la figura del presidente y jefe de Estado, que la que puede darse en los sistemas parlamentarios.

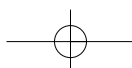
Por otra parte, y como ya ha sido analizado, históricamente en México, el candidato o la figura presidencial ha sido más importante que la estructura partidaria, por lo que puede decirse que si bien esta tendencia parece acrecentarse con el advenimiento de la modernización en campañas electorales, es un rasgo característico de estos países.

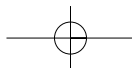
Sostiene Morató (1989) que la democracia de los partidos es indisoluble, hoy por hoy, del marketing político, y éste se produce en estrecha asociación o complicidad con el protagonismo espectacular de los líderes políticos instalados al frente de los partidos.

Es aceptada la realidad de la primacía del líder sobre el partido. La personalización que se produce en el orden de la comunicación de un proyecto político merece una atención especial, lo que se refleja en los concentrados porcentajes que analizamos. En cambio, para Duverger: “La personalización del poder supone una involución en la vida social y política de nuestras sociedades democráticas. En el límite, la dinámica de la personalización deviene despersonalización y el líder parece encaramarse por encima de su condición de persona, para convertirse él mismo en la institución” (1981, pág. 162).

Considero que las estructuras partidarias conservan su representatividad a través de la personalización del candidato y utilizan las técnicas del *marketing* político para su posicionamiento durante la campaña. Ferrari dice que: “como hemos visto, las elecciones y este tipo de fenómenos mediáticos también han sido utilizados por los partidos políticos para atraer nuevos miembros y sumar voluntades” (1997, pág. 55).

Más que de una involución se trata de una nueva representación que se adapta a los códigos de los medios de comunicación y que a través de la figura del candidato simboliza la estructura partidaria, que va perdiendo protagonismo.





Sin embargo, el carácter personal de la campaña es un hecho, así como la pérdida paulatina del marco institucional de los partidos políticos, pero de todos modos se está lejos de hablar del personalismo con envergadura de institución. Sin duda, el fenómeno del personalismo es reforzado a través de los medios de comunicación por las técnicas de personalización de los hechos sociales, típicos de la información de actualidad, y por las posibilidades que los propios medios ponen a disposición de los líderes políticos, lo que da la ilusión de expansión y proporciona oportunidades para el lucimiento y el espectáculo.

Los acontecimientos de las campañas son hoy demasiado vertiginosos como para la medida actual de las instituciones partidarias burocráticas y lentas. Es por eso que las campañas políticas prefieren tomar como herramienta dinámica la lógica y la estrategia de los medios de comunicación. En este caso se trata de la centralidad en la figura del candidato. Según Trejo Delarbre: "Si la política ahora ha de hacerse con procedimientos y códigos distintos, impuestos o exigidos por la preponderancia de la imagen mediática, es posible considerar que la estructura de los partidos tendrá que estar cambiando, aunque no siempre se haga de manera explícita (Trejo Delarbre, 2001, pág.148).

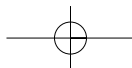
## B. Homogeneización

La manifestación de las posiciones ideológicas de los candidatos presidenciales en la cobertura electoral.

La pregunta que se realiza en la investigación para identificar esta variable es la siguiente: ¿en qué medida se manifestaron las posiciones ideológicas de los candidatos en la cobertura electoral que realiza la prensa en México 2006?

Para responder a esta pregunta debemos recordar el exponencial crecimiento de los medios masivos de comunicación en la región latinoamericana y el protagonismo que adquirieron en las últimas décadas, junto con la imperiosa necesidad de la clase política de adaptar sus discursos al formato mediático, que se fueron acercando paulatinamente a la desideologización o despolitización de las campañas electorales presidenciales.

Los partidos tradicionalmente identificados con tendencias hacia la izquierda o hacia la derecha parecen hacer esfuerzos análogos para reducir al mínimo sus posturas más radicalizadas, hasta llegar al grado de no poder



diferenciar a las distintas estructuras por sus posturas programáticas, sino tan sólo por los candidatos que presentan.

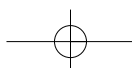
Analizamos a continuación los datos vinculados a la referencia que los candidatos hacen a su posición ideológica en las notas periodísticas de tres medios impresos

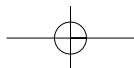
### Referencia a la posición ideológica

	Roberto Madrazo Pintado	Felipe Calderón Hinojosa	Andrés Manuel López Obrador	Patricia Mercado	Roberto Campa
	% de la suma total	% de la suma total	% de la suma total	% de la suma total	% de la suma total
Ninguna	97	89	89	97	100
Derecha	1	7	0	0	0
Centro derecha	1	4	1	0	0
Centro izquierda	1	0	6	3	0
Izquierda	0	0	4	0	0
Total	100	100	100	100	100

Estas categorías se contemplaron del siguiente modo: se codificó “ninguna” referencia ideológica cuando no se hace referencia explícita a ninguna postura. Por posición de “derecha” se entiende una postura conservadora, clericalista y tradicionalista. Se entiende por posición de “centro derecha” una postura neoliberal, haciendo referencia al Estado mínimo, con una clara tendencia hacia lo económico. Por posición de “centro izquierda”, una postura liberal, de defensa de los derechos humanos, las minorías, el Estado benefactor (encargado de las políticas sociales), con una clara tendencia hacia lo social. Y por último, por “izquierda” se entiende una postura revolucionaria (fuera de los esquemas del sistema político), anticlerical, anticonservadora, comunista.

En esta campaña, los porcentajes que se le otorgan a la categoría “ninguna” referencia a la posición ideológica de los cinco candidatos a la presidencia son superiores al 89 %. Con estos datos se puede afirmar que existe una marcada tendencia a la despolitización o desideologización de las campañas electorales presidenciales, tal como se planteó anteriormente.





Andrés Manuel López Obrador concentra en la posición de “centro-izquierda” e “izquierda” un 10 %, como así también Patricia Mercado concentra un 3 % en la misma categoría de posición ideológica. En el caso de Calderón, en las categorías “derecha” y “centro derecha” concentra un 11 %.

Reforzando estos resultados y como sostiene Priess, “son los partidos mayoritarios, empeñados en lograr mayorías absolutas, los que más dificultades enfrentan para encontrar contornos definidos en comparación con los partidos más pequeños y con clientelas más específicas” (Priess, 1997, pág.131).

Sin embargo, en todos los casos observamos un claro abandono de proyectos ideológicos de carácter radical, para dar lugar a proyectos más laxos, moderados y centralistas, los cuales se caracterizan por un mayor pragmatismo (González Ramírez, 2000).

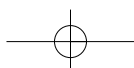
Los candidatos tratan de ocupar diferentes espacios de poder político y no sólo tener una presencia testimonial en la contienda político-electoral. Apuntan a porciones mayores del electorado debilitando sus posturas y captando adhesiones a través de la implementación de las técnicas de marketing.

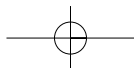
Es así como uno de los aspectos de la desideologización lo constituye una campaña más personalizada en la que las figuras destacadas del partido encarnan el programa del mismo, incluso reemplazándolo.

La desideologización de las campañas electorales se traduce en que los candidatos se presentan destacando sus cualidades en lugar de subrayar su perfil ideológico y programático. Actualmente resulta más importante tener en cuenta las necesidades de una amplia mayoría de electores con escaso compromiso político e ideológico. Como sostiene Arterton: “Las campañas electorales son principalmente batallas verbales, pretenden enviar mensajes a una amplia gama de públicos, votantes en potencia, contribuyentes, activistas partidarios, las ideas expresadas pueden ser precisas o intencionalmente vagas. En fin, las campañas son esfuerzos de persuasión para captar y mantener un apoyo” (1987, pág. 135).

A pesar de que fue una campaña en donde existieron posiciones definidas en cuanto a ideología y lograron diferenciarse en sus objetivos y política, los candidatos no pudieron reflejar con fuerza ideologías en sus mensajes y sus propuestas y, menos aún, en la cobertura de los medios.

Desde la perspectiva teórica de la economía política crítica, podemos decir que de esta manera las campañas electorales presidenciales, a través de





sus estrategias y mensajes, son tratadas como una mercancía, un producto que se debe promocionar y vender con facilidad. Esto lleva a la despolitización del contenido y a la desideologización del mensaje (Ferrari, 1997; Hallin, 2000; Negrine, 1996; Schulz, 1998).

A pesar de que Ramonet sostiene que “ningún medio de comunicación es más eficaz que la televisión; a condición de despolitizar el discurso electoral, de hacerle sufrir una verdadera ausencia del sentido y reemplazar el contenido por el espectáculo” (Ramonet, 1997, pág. 203). En esta investigación que analiza la prensa escrita vemos cómo se repiten elevados índices de ausencia de posición ideológica.

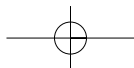
Los partidos y, a través de éstos, los candidatos, enfrentan problemas de identificación específicos debido a que, como se demuestra, se desdibujan las diferencias ideológicas. Sin embargo, existen actualmente cuestiones relacionadas con la imagen y el estilo en la percepción que se van transformando en nuevos e importantes criterios de selección.

Por último, recordemos que una de las contradicciones de la comunicación política es la de “la simplificación de la argumentación política”. Bajo la premisa de que el mensaje debe ser comprensible para la opinión pública, se llega a elevados niveles de simplificación en la argumentación que los candidatos hacen de los problemas y propuestas durante las campañas. Este punto está íntegramente relacionado con la desideologización o despolitización de los mensajes por parte de los candidatos.

Otra característica conflictiva que resulta válido retomar es la de la “unidimensionalización de los discursos”. Los discursos se uniformizan con base en los temas de la agenda de campaña por parte de los contendientes a la presidencia, se reduce la heterogeneidad de los discursos, quitando a la comunicación política su función de plataforma simbólica.

#### IV. Consideraciones finales

Es importante remontarnos a la idea de que históricamente México ha adherido a la figura de líderes, desde la época del caciquismo y los caudillos hasta la figura del presidencialismo, que tiene una fuerte y marcada presencia. Todo esto colabora a afianzar la figura del gobernante, que en las actuales campañas electorales se traduce en el fenómeno de la personalización de la política.



Trejo Delarbre sostiene que “puede pensarse que esta nueva realidad de la política implica la supremacía de los caudillos sobre los procesos políticos y que se deriva de ahí riesgo de autoritarismo”.

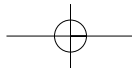
Paralelamente y actuando como rasgo diferenciador en la forma de hacer política de este país, debemos recordar que se cuenta con una tradición de partidos políticos fuertes en donde generalmente han sido eje central de las campañas. Las elecciones se visualizaron por parte de los partidos como una oportunidad positiva para atraer nuevos miembros y agrandar sus estructuras por medio de alianzas. Las estructuras partidarias siguen mostrando una perdurabilidad institucional para hacer campañas electorales a pesar de sus crisis, sus falencias en los mecanismos de comunicación propios y sus problemas de organización interna.

Los años de vida democrática muestran que la sociedad evolucionó mucho más que sus instituciones y que ha comenzado a demandar respuestas más rápidas que las que generalmente éstas brindaban. A la vez, los candidatos se dieron cuenta de que el respaldo tradicional de los partidos políticos no alcanzaba para lograr su objetivo de ganar elecciones. Es allí donde comienza el gran desafío y el trabajo de los consultores políticos del final de siglo: determinar el diseño y la creatividad de nuevas experiencias dentro de las características propias de cada país.

Por estas razones, en la América Latina de los noventa, el cambio más profundo tiene que ver con la búsqueda de nuevos y ágiles canales representativos ante el notorio agotamiento de los existentes. Existe un paulatino desinterés de los ciudadanos por la política y sus formas de participación que va en aumento. Los medios se transforman en un nuevo canal de comunicación que enarbola la característica de la instantaneidad y sirve de nexo entre la opinión pública y los candidatos, desvaneciendo la acción de los partidos políticos.

Por otra parte, encontramos la despolitización o desideologización de las campañas electorales. Una gran franja de la población siente simpatía política pero no se siente representada o participe del proceso electoral. Este es el denominado electorado volátil, cada vez más amplio en Latinoamérica, que a la hora de emitir el voto termina decidiendo los resultados de una contienda. El electorado volátil toma la decisión los últimos días de la campaña y tiende a darle su voto a la persona más que a la estructura partidaria de la cual proviene ese candidato.

La despolitización de las campañas electorales se da porque el elector es más pragmático y en el momento de tomar una decisión presta más atención



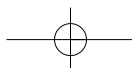
a sus necesidades e intereses de corto plazo que a las lealtades a largo plazo. Podemos sostener entonces que las ideologías son cada vez más débiles y tienden a acercar sus posiciones, antes antagónicas.

El electorado prioriza la acción y los resultados por parte de sus representantes, como así también el perfil de un político con características diferentes con el que principalmente se sienta identificado y comprendido.

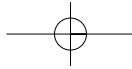
En la actualidad, el ciudadano da un voto de corto plazo esperando resultados y no asume compromisos políticos permanentes. Esto provoca un aumento en el índice de votos volátiles y transforma el voto cautivo en una pequeña cifra poco significativa. Los candidatos simplifican sus discursos, desvanecen sus propuestas en eslóganes cortos, enfatizan determinados aspectos que los favorecen frente a la opinión pública, homogeneizan las temáticas de campañas y transforman sus compromisos sociales y políticos en imágenes que apelan a la emotividad, todo esto con el fin de llegar a ganar la contienda.

#### Referencias bibliográficas

- ADLER, I. (1993). "The Mexican Case: The Media in the 1988 Presidential Election", en Skidmore, T. (Edit.), *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America*, Washington, D.C, The Woodrow Wilson Center Press.
- BOURDIEU, P. (1997). *Sobre la televisión*, Barcelona, Anagrama.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, Sociedad, Cultura*, Madrid, Alianza.
- CURRAN, J. (1993). "Mass Media and Democracy: A Reappraisal", en Curran - Gurevitch, M. (Eds.), *Mass media and society*, London, Edward Arnold.
- GINGRAS, A. (1998). "El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas", en G., Gauthier, A. Gosselin y J., Mouchon (Comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- GLEICH, U. (1998). "Importancia de la comunicación política en los procesos electorales", en J. Thesing - F. Priess (Eds.), *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- HALLIN, D. (2000). "Media Political Power and Democratization in Mexico", en *The westernizing media studies*, London, James Curran and Myump, Jim Park, Routledge.
- IYENGAR, S. (1991). *Is Anyone Responsible?*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.



- MENDÉ, M. (2000). "La imagen como activador de la comunicación política", en *Telepolítica, Comunicacao & Sociedade*, 33, (1).
- (2002). *Campañas electorales: la modernización en América Latina*, Trillas, México.
- MENDÉ, M. - Smith, C. (1999). "Comunicación Política. Modelo de análisis general y estudio del caso argentino", en *Revista Diá-logos de la Comunicación*, 54, (2).
- NEGRINI, R. (1996). *Politics and the Mass Media in Britain*, London, Routledge.
- PRIESS, F (2000). "El marketing político y su incidencia en el éxito electoral, una visión de la literatura más reciente", en *Contribuciones*, (2).
- PRIESS - Tuesta Soldevilla (Eds.) (1999). *Campañas electorales y medios de comunicación masiva en América Latina*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de estudios sobre el Desarrollo de América. Latina (CIEDLA).
- RAMONET, I. (1997). *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid, Temas de Debate.
- RUTZ, M. (1998). "Duelo en la televisión. Ante las elecciones para el Bundestag", en Thesing, J. - Priess, F. (Eds.). *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- SARTORI, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Bs. As: Alianza Editorial S.A.
- (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Buenos Aires, Taurus.
- SCHULZ, W. (1999). "Campaña electoral en tiempos de multiplicidad de canales audiovisuales", en J. Thesing - F. Priess (Eds.), *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- TREJO DELABRE, R. (1991). *Ver pero también leer. Televisión y prensa: del consumo a la democracia*, D.F., Edición Guernica.
- (1995) "Equidad, calidad y competencia electoral. Las campañas de 1994 en la televisión mexicana", en Moncayo, P. (coord.). *Las elecciones de 1994*, D.F., Cal y Arena.
- VALDEZ ZEPEDA, A. (2000). Mercadotecnia política al servicio de la democracia; análisis de sus bondades y riesgos. *Infolatina* [Revista electrónica], 16 de junio. Disponible en: <http://zeus.infolatina.com.mx/universidad/viewDoc.pl>
- WOLTON, D. (1998). "Las contradicciones de la comunicación política", en G. Gauthier - A. Gosselin - J. Mouchon (Comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- 1998. "Los medios eslabón débil de la comunicación política", en M. Ferry - D. WOLTON y otros. (Eds.). *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.



## RESUMEN

Este artículo refleja dos características definidas como parte de un proceso de modernización de las campañas electorales. Por un lado, la personalización de las campañas electorales y la fuerte cobertura que los medios de comunicación tienen en torno a la figuras de los candidatos presidenciales en detrimento de las estructuras partidarias, débiles e impersonales. Por otro lado, la homogeneización de la política, tanto del mensaje de los candidatos y partidos como de la cobertura electoral por parte de los medios. Nos referimos a la pérdida de contenido ideológico a pesar del surgimiento de movimientos de izquierda o de derecha manifiestos en América latina. Ambas características se evalúan a través de una investigación de cobertura electoral de las elecciones presidenciales de México 2006.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - Nº 3 - Septiembre, 2006

