



Secretaría de  
**Desarrollo  
Social**



**Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C.  
Programa de Coinversión para el Desarrollo Social  
del Distrito Federal, 2007**

**HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA  
PÚBLICA PARA FAMILIAS EN EL  
DISTRITO FEDERAL**

**Diciembre de 2007**

**Coordinadora**  
Guadalupe Ordaz Beltrán

**Investigadoras**  
Lilia Monroy Limón  
Martha M. López Ramos  
Laura Breña Huerta  
María Rodríguez Cruz

**Colaboraciones especiales**  
Alfonso Velázquez Solórzano  
Olga Lorena Rojas Martínez

“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”

**INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.**

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440  
Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: [incidesocialac@yahoo.com.mx](mailto:incidesocialac@yahoo.com.mx), [incide@incidesocial.org](mailto:incide@incidesocial.org), Web:  
[www.incidesocial.org](http://www.incidesocial.org)

# Índice

	Pág.
Introducción	1
1. Antecedentes y premisas generales	10
1.1 Derechos humanos y ciudadanía	10
1.2 Derechos humanos y agenda pública en México	15
1.3. Derechos humanos y familia	20
1.3.1 Propuesta de articulación entre derechos humanos, género y familias	23
2. Las familias en México	36
2.1. Miradas sobre las familias y cambios en las perspectivas que las abordan	36
2.2. Transformaciones de las familias en México y el Distrito Federal	45
2.2.1. Diversificación de las estructuras y arreglos familiares	48
2.2.2. Incremento de las familias de doble ingreso	50
2.2.3. Crecimiento de hogares con jefatura femenina	53
2.2.4. Reducción del tamaño promedio de las familias	59
2.2.5. Transformaciones en las relaciones de género	62
2.3. Problemáticas emergentes que enfrentan las familias	70
2.4 Estrategias familiares frente a las transformaciones	76
3. Políticas sociales y familias en México	89
3.1. Regímenes de bienestar y modelos de política familiar	89
3.1.1 Políticas públicas y políticas sociales	89
3.1.2 Familia y regímenes de bienestar	92
3.1.3 Los modelos de política social y la familia	99
3.2. Políticas sociales en Latinoamérica y México, tendencias y desafíos	101
a) Tensión entre la “desnaturalización” de las estructuras familiares y las otras instituciones que se fundamentan en la familia tradicional o normativa.	104
b) Tensión entre trabajo y vida familiar	106

	Pág.
c) Tensión entre la concepción tradicional y democrática de autoridad en las familias	108
d) Tensión entre unidad familiar estática y única con la diversidad de los procesos, estructuras y ciclos de las familias	110
e) Tensión entre derechos humanos de las personas y los de las familias	111
3.3. Políticas sociales hacia familias en México, el caso del Gobierno del Distrito Federal (GDF).	114
3.3.1. Política social a través del Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS)	117
a) ¿Cómo se ha mirado a las familias desde el GDF?	117
b) Definición de prioridades y modalidades de intervenciones de la política social	121
c) Ejecución y problemas de operación de las políticas	122
3.3.2. Componentes programáticos sociales del PITDS	124
a) ¿Cómo se ha mirado a las familias desde el GDF?	125
b) Definición de prioridades y modalidades de intervenciones de la política social	130
c) Ejecución y problemas de operación de las políticas	133
3.3.3. Reflexiones sobre el modelo de la política social del GDF	134
3.4. Experiencias exitosas en otros países	136
3.5. Algunas conclusiones	143
3.5.1. Logros y desafíos éticos para las políticas públicas	143
3.5.2. Políticas públicas orientadas para familias	148
4. Propuesta de política pública para familias con enfoque de derechos humanos y género	152
I Considerandos	154
II. Objetivos	157
III. Principios y criterios de aplicación	157
IV. Ámbitos de intervención	159
V. Estrategias y líneas de acción	159
VI. Alcances de la propuesta	166

Bibliografía	Pág. 168
Anexos	
1- Los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)	I
2- Contexto de la ciudad de México	III
3- Principios de la política social GDF	V
4- Resumen de las vertientes del PITDS	VI
5- Gráficas presupuestales del PITDS	VII

## Introducción

Este mundo, que ofrece el banquete a todos y cierra la puerta en las narices de tantos es, al mismo tiempo, igualador y desigual: *igualador* en las ideas y en las costumbres que impone, y *desigual* en las oportunidades que brinda.

Eduardo Galeano  
*Patas arribas. La escuela  
del mundo al revés*

Los cambios que se han vivido en el país en las últimas tres décadas son profundos y variados, se derivan de una transición iniciada desde los ochenta de un Estado de Bienestar a una nueva fase del capitalismo neoliberal, que no obstante su grado de redefinición y expansión, no ha terminado de decantarse, como tampoco ha culminado el desmontaje de los esquemas económicos, políticos e institucionales previos.

Esta transición ha generado una circunstancia contradictoria: por un lado este camino se ha caracterizado y validado a nivel nacional e internacional, como el paso necesario para la modernización y consolidación democrática del país; y por el otro, los efectos de empobrecimiento y exclusión derivados de las reformas neoliberales han comprometido diversos factores de gobernabilidad en el país.

Lo anterior, básicamente porque el ajuste estructural, la reforma fiscal y el control de macroindicadores neoliberales que permiten a los agentes económicos y al país ser competitivos a nivel regional y mundial, han exigido una importante desregulación económica por parte del Estado además de cambios drásticos en la forma y cobertura de la protección social hacia la población. Agreguemos a esto, la evidencia de las últimas dos décadas en Latinoamérica y en México, que señala que el crecimiento económico obtenido no ha repercutido en una mejoría del patrón de redistribución de la riqueza ni en un aumento del empleo, por lo cual se observa más bien un estancamiento en la capacidad de disminuir la pobreza en la región.

En Latinoamérica y en México una serie de crisis económicas a partir de la década de los ochenta han deteriorado los niveles y la calidad de vida de las personas. Destacan los siguientes fenómenos:

- En Latinoamérica hubo una ligera reducción de la pobreza relativa entre 1990 y 2004 ya que pasamos de 48.3% a 40% de personas pobres y de 22.5% a 18.6% de personas indigentes; no obstante hubo un incremento absoluto de 21.8 millones de personas pobres para sumar 222 millones en total en la región. Nos

encontramos ligeramente arriba de los niveles de pobreza relativa que se registraron en 1980, lo que apunta un estancamiento en las últimas dos y media décadas para la región (CEPAL, 2004).

En México, por su parte, la tendencia es similar, ya que entre 2000 y 2005 se observó una disminución relativa en los niveles de pobreza al pasar del 53.6% al 47% de personas pobres, lo que involucraba para el 2005 a 48.9 millones de mexicanos. Esta sensible mejoría se explica entre otras cosas, por el envío de remesas, originando que sólo por ese apoyo económico cientos de familias dejaran de estar en condiciones de pobreza.

La Ciudad de México si bien presenta una situación privilegiada en relación al resto de áreas urbanas, lo cierto es que también muestra niveles de pobreza peores a los que prevalecían en los años sesenta. Diversas estimaciones registran que en el Distrito Federal el 62% de la población vive en condiciones de pobreza, lo que involucra al menos a 5.37 millones de habitantes. Por otra parte el 76% de la población que trabaja en el Distrito Federal recibe ingresos que no rebasan los tres salarios mínimos, y el 51.2% de los hogares con jefatura femenina recibe menos de dos salarios mínimos.

La pobreza no es sólo una condición económica sino es también la ausencia de oportunidades en la sociedad para cambiar esa condición, la carencia de salud y de educación de calidad, de acceso a recursos productivos o de empleo remunerado; es el sometimiento a la ilegalidad e injusticia, a la discriminación, al abuso, a la violencia, a la inseguridad pública, a las adicciones y a la violación constante de los derechos humanos.

Entre sus efectos encontramos limitaciones al desarrollo físico y psicoemocional de las personas y las familias, pérdida de años de vida, inicio de vida conyugal a menor edad, incorporación temprana a la vida laboral, frustración, adicciones, rupturas familiares, agobio, desesperanza, ignorancia e incomunicación, violencia y ruptura del tejido social, fenómenos todos presentes en el Distrito Federal (Incide Social, 2007).

- Por otra parte, en Latinoamérica y el Caribe, se ha registrado una disminución del ingreso real y se acentuó la desigualdad económica: el 10% de la población más rica concentra entre 40 y 48% del ingreso total en los países, mientras el 10% de la población más pobre sólo registra 1.6% del ingreso total. Además se ha convertido en la región más desigual del mundo: la desigualdad en nuestra región fue superior en 10 puntos con respecto a Asia, 17 puntos con respecto a los países de la OCDE y 20.4 puntos ante Europa Oriental (Salinas y Tetelboin, 2005).

En relación al nivel de ingresos, la situación en México no es nada alentadora. La evolución del salario mínimo real en nuestro país presenta una disminución dramática, en 1980 el salario mínimo ascendía a 120 pesos mientras que para el 2006 era de tan sólo 40 pesos (a valores del 2002). Así, para que una familia de trabajadores de salario mínimo alcance actualmente el mismo ingreso que tenía un sólo trabajador en 1980, se requiere que trabajen entre 4 y 5 de sus miembros.

Respecto a la desigualdad económica, México presenta una situación delicada, ya que según datos de la CEPAL (Panorama Social, 2005), para el 2005, el 40% más pobre de la población concentraba tan sólo el 15.4% del ingreso total mientras que el 10% de la población más rica concentraba el 35.4%.

La desigualdad, en un sentido amplio, no sólo se refiere a las diferencias en la distribución de la riqueza y el ingreso sino que involucra también diferencias en la distribución de prestigios, oportunidades, información, tecnología, conocimientos, acceso a la seguridad y la justicia entre las personas y las familias.

Lo anterior origina sociedades segmentadas en su oferta de servicios y productos; fragmentación y desintegración social; conflicto y resentimiento; confrontación de intereses y violencia social; campo fértil para la corrupción, la impunidad y el clientelismo político; destruye confianzas; deriva en relaciones de subordinación, de explotación y autoritarismo; propicia ingobernabilidad e impide el logro de consensos; y contribuye a la destrucción del medio ambiente tanto por carencia como por exceso de consumo (Incide Social, 2007).

- En América Latina se ha incrementado el desempleo, mientras que el empleo formal ha tenido importantes reducciones y el informal ha tenido un rápido desarrollo (Esteinou, 2006). En la región, de cada diez nuevos puestos de trabajo creados en los noventa, 7 pertenecían al sector informal, además sólo 4 de cada diez accedían a algún tipo de seguridad social (CEPAL, 2001).

En México el desempleo se ha incrementado al pasar del 2.7% en 2001 al 3.6% en 2006. Por otra parte, el empleo informal creció, en 1991 del total de la población empleada el 33.7% lo hacía en el sector informal mientras que para el 2004 ascendió al 43.5%; en contraste, el empleo formal tuvo apenas un sensible incremento al pasar del 39.5% al 40.1% para el mismo periodo.

En 2005, el 45.3% de la población ocupada en nuestro país ganaba hasta dos salarios mínimos y el 41% de los asalariados del sector formal no contaban con ningún tipo de prestaciones.

Asimismo, en México, al igual que los demás países latinoamericanos, las transiciones demográficas y epidemiológicas, el deterioro y la inestabilidad

económicas, y el cambio cultural por la globalización, produjeron una serie de modificaciones en las familias que sintetizamos a continuación (Incide, 2007; García y Oliveira, 2006; Jusidman y Pérez, 2004):

- Disminución de la fecundidad e inicio tardío de la vida reproductiva, impulsada, en parte, por las políticas de planificación familiar gubernamentales sistemáticas y prolongadas, que diseminaron el acceso y uso de métodos anticonceptivos modernos. Cabe señalar que existe una correlación en la que una fecundidad tardía incentiva una mayor participación económica y educativa de las mujeres y que a su vez este aumento en la participación, influye en el descenso y retraso de la fecundidad.
- Reducción del tamaño de las familias que ha significado una disminución del tiempo que las mujeres han tenido que destinar a las tareas de crianza y cuidado de los hijos. De 25 años en la década de los setenta se ha reducido a sólo 15 en la actualidad.
- Transformación de las prácticas sexuales derivadas de la separación entre sexualidad y reproducción, relacionadas con las relaciones sexuales fuera del matrimonio, la disminución y retraso de la nupcialidad y el aumento de las relaciones consensuales, el embarazo adolescente, entre otros aspectos.
- Cambios en la dinámica de los arreglos familiares (transiciones familiares): por un lado, alargamiento de la vida de pareja, en parte, por el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad; y por otro, mayor propensión a la disolución de las uniones por separación, divorcio y abandono, y formación de nuevas uniones con hijos provenientes de relaciones de parejas previas de uno o ambos miembros.
- Aumento de unidades familiares monoparentales, particularmente con jefatura femenina, de familias biparentales sin hijos, de hogares unipersonales y de sociedades de convivencia formadas por personas de un mismo sexo o personas sin relaciones de parentesco (ahora captados como hogares coresidentes).
- Incremento de la participación femenina en la vida pública, es decir, salida de la reclusión de las mujeres de la vida doméstica a partir de su ingreso a la educación y al trabajo extradoméstico y, por tanto, la posibilidad de realizarse como seres humanos eligiendo las actividades que desean desarrollar, desafiando y liberándose de la imposición de un modelo tradicional familiar que las mantiene sometidas.
- Reestructuración económica y flexibilización de las relaciones de trabajo que abrieron nuevas oportunidades de empleo a las mujeres, por lo tanto aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo.

- Crisis económicas recurrentes que obligaron a muchas mujeres a encontrar actividades generadoras de ingreso para compensar la ausencia de ingreso de la pareja o la ausencia de ésta por abandono.
- Intensificación del trabajo por pago de todos los miembros de las familias y disminución de horas destinadas por éstos a la reproducción doméstica o economía del cuidado, particularmente de las mujeres.
- Incremento de las migraciones que conllevan, en ocasiones, el abandono de los hogares originales de los migrantes y la formación de nuevos hogares en los lugares de recepción.
- Gradual presencia de nuevas ideas e imágenes de lo masculino y lo femenino que apuntan a una mayor equidad de género y un cuestionamiento matizado del ejercicio autoritario y la violencia masculina.
- Cambio en el paradigma de protección social, que conlleva el traslado de riesgos al individuo y sus familias, entre otras causas, por la privatización de servicios públicos sociales.
- Recurrencia de políticas económicas neoliberales en los últimos veinticinco años en general, y en particular, las de contención salarial y vulneración sistemática de los derechos laborales de los trabajadores, que han implicado un empobrecimiento de las familias de la clase trabajadora, el desempleo y la pérdida de activos acumulados por las familias (vivienda propia, automóviles, electrodomésticos, etc.) de los sectores medios y una persistente inseguridad económica para los mexicanos, que contribuye a los rompimientos de familias, a las migraciones y la violencia social y familiar.
- Incapacidad del Estado y de la sociedad en general, para ver los efectos en el largo plazo de la no realización de ciertas tareas necesarias para la reproducción y el desarrollo de los seres humanos, dejando vacíos de atención que repercuten en las problemáticas psicosociales que se viven actualmente, tales como el aumento de la violencia, la depresión y el suicidio (incluso infantil), el abandono, la frustración, la deserción escolar, callejerización o prostitución infantil, las adicciones, la explotación y trata de seres humanos, el reclutamiento juvenil en el crimen organizado, etc.

En este contexto de transformaciones ¿qué significados tienen dichos cambios en la vida cotidiana de las familias?, ¿cómo los han enfrentado?, ¿cuál ha sido la posición del Estado y los agentes económicos frente a éstos?, ¿cómo podemos contribuir a la democratización de las familias en estos nuevos contextos sociales y económicos?

Acerca de los *significados que han tenido estas transformaciones en las familias* se observa una contradicción básica, mientras que el contexto ha presionado a las familias a modificar los arreglos familiares, las funciones y roles de sus integrantes

para dar respuesta a las precarias condiciones de vida, a las demandas emergentes del campo laboral y a políticas públicas restrictivas; las instituciones públicas y el mercado, por su parte, siguen fomentando una visión idealizada de familia tradicional (nuclear, hombre proveedor/mujer cuidadora). Esta contradicción ha producido tensiones en las relaciones familiares y sobrecargas de trabajo de algunos miembros sobre otros, en especial de mujeres y niñas.

Al respecto, cabe señalar que los cambios observados en las prácticas familiares suelen ir más rápido que los registrados en las expectativas sociales e individuales de las propias familias y sus miembros, sobre las valoraciones que tienen acerca de su papel y sus funciones, así como de los agentes económicos y estatales que interactúan con las mismas. Así, hoy día las familias en sus prácticas son diversas, sin embargo se sigue aspirando, anhelando y/o reforzando por algunos de sus miembros y por ciertos actores sociales públicos y privados, el modelo familiar tradicional.

En torno a *las formas en que se han enfrentado las transformaciones sociales y económicas en la vida cotidiana de las familias*, ha habido una diversificación de arreglos familiares que han modificado las prácticas, lo que ha implicado reacomodos en los roles de género tradicionales y en el ejercicio de la paternidad y la conyugalidad. Se han generado estrategias de sobrevivencia y de cuidado en las que las mujeres han tenido un papel fundamental, ya que dedican gran parte de su tiempo y energía para la provisión de servicios, por lo que no es la familia como ente colectivo y abstracto quien proporciona los cuidados que requieren los miembros que la integran. En ese sentido, como parte de estas estrategias han recurrido a redes sociales y familiares de apoyo, las cuales si bien permiten enfrentar las situaciones de vulnerabilidad por las que atraviesan las familias, también pueden agotarse en sus recursos, reproducir relaciones inequitativas y discriminatorias y mermar su habilidad para contribuir a resolver los problemas.

Por otro lado, la posición del Estado y los agentes económicos tiene una tendencia a concebir los problemas sociales como fenómenos multifactoriales y, al mismo tiempo, plantear soluciones en términos individualizados o por tipo de población, lo que ha suscitado un traslado de problemáticas derivadas del mercado y de la disminución del régimen de bienestar estatal, hacia las familias, sin que sea explícito este proceso de traspaso y sin que las normas familiares se redefinan para enfrentar estos retos y demandas.

Las familias se han hecho cargo de proveer a los individuos de la protección que los muy precarios sistemas de protección social no pueden ofrecer y, en la práctica, la familia es la única institución que amortigua las crisis económicas, el desempleo y la enfermedad (González de la Rocha, 2006).

De manera adicional, otra paradoja que se presenta actualmente es que el Estado ha asumido el reto de garantizar los derechos humanos como telón de fondo del desarrollo democrático, principio de consenso en la comunidad internacional, y, simultáneamente, tiene que enfrentarse a procesos de empobrecimiento y exclusión social que desde los cincuenta no habían existido en el país y que reflejan que porcentajes importantes de población no alcanzan los mínimos requerimientos para el desarrollo de la vida humana. Baste decir como ejemplo que para 2005, en México el 47% de la población vivía en condiciones de pobreza patrimonial, lo que equivalía a 48.9 millones de habitantes cuyo ingreso per cápita a nivel hogar era menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación elementos necesarios para una vida digna (CEPAL, 2004).

En cuanto a la contribución en *la democratización de la familia*, consideramos que a pesar de que hay grandes avances en la problematización del estudio de las familias y de que su aplicación para el diseño y desarrollo de políticas sociales hacia éstas ha sido, principalmente, desde perspectivas económicas (ámbito laboral y productivo) y sociales (apoyos para el cumplimiento de funciones tradicionales de las familias, de corte asistencialista, y servicios específicos de educación, salud y vivienda); un tema que no ha sido suficientemente explorado y que se vincula a la calidad de vida, es la relación que guardan los requerimientos necesarios para el desarrollo humano<sup>5</sup> con los derechos humanos y el ejercicio pleno de una ciudadanía que tienen las personas en sus redes sociales específicas, tanto en las de tipo familiares como en las comunitarias e institucionales.

Muchos de los esfuerzos hasta ahora emprendidos son para democratizar el espacio público en términos de la garantía de derechos y las políticas antidiscriminatorias en el trabajo, la regulación del mercado para asegurar competencia y desarrollo productivo, así como un conjunto de medidas de protección social que apoyen a las familias en sus funciones tradicionales, todo lo anterior desde hace dos décadas, enmarcado además en un esfuerzo por respetar los derechos humanos de toda la población, así como hacer medidas “especiales” a grupos de población vulnerables como personas en pobreza extrema o personas discriminadas, marginadas o excluidas por su etnia, edad, sexo, preferencia sexual y condición de salud, entre otras.

Lo anterior significa que partimos del hecho de que ha habido escasos esfuerzos desde la gestión pública para desarrollar políticas sociales dirigidas centralmente a democratizar la vida familiar y cuyo objetivo sea asegurar condiciones de posibilidad

---

<sup>5</sup> Estos requerimientos forman parte de lo que llamamos “economía del cuidado”, la cual es la contraparte de la “economía productiva”; la primera, se relaciona con los espacios privado y público de nuestro sistema social vigente pero implica que estos ámbitos están interconectados e interdependientes en la construcción de un desarrollo digno de la vida humana y democrático de nuestra sociedad. Esto se explica a detalle en el capítulo 1.

para el pleno ejercicio de los derechos humanos entre los integrantes de las familias y de éstas en sus redes sociales (comunitarias e institucionales).

Este aseguramiento exige replantear y diversificar nuestras nociones tradicionales de la familia y también, de los agentes económicos del mercado y los servicios públicos estatales, de tal forma que estos tres actores sociales se vuelvan corresponsables de garantizar dichos requerimientos en contextos económicos y culturales globalizados y en constante transformación, para que lo realmente importante sea repensar de qué forma nos organizamos como sociedad para asegurar el desarrollo, la crianza y el crecimiento de todos los integrantes de las familias de este país, particularmente de los niños y niñas; y que esta garantía se realice con afecto y con respeto a sus derechos humanos, no sólo para que se transformen en un capital humano más competitivo a nivel global sino para que logren alcanzar su desarrollo como seres humanos de pleno derecho y conformen una sociedad democrática, respetuosa y libre de violencia.

Aparece, así, la urgente necesidad de una política pública para las familias, entendidas en su diversidad y complejidad, que recoja las valiosas experiencias y conocimientos ya existentes en la instrumentación de políticas sociales pertinentes, suficientes y oportunas, defina claramente responsabilidades y articule acciones de instituciones públicas, privadas y sociales.

En este sentido, sostenemos que las intervenciones que se diseñen han de considerar los aspectos afectivos, emocionales y relacionales del desarrollo de las personas, incluyendo los lúdicos y la recreación, así como las relaciones humanas pacíficas y todos los aspectos culturales de la vida, elementos omitidos frecuentemente en las políticas actuales, y también reconocer el aporte que las familias hacen en esos campos.

Las políticas orientadas a las familias deben considerar a todos los miembros: hombres, mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos jóvenes y adultos mayores y evitar la reproducción de asimetrías<sup>6</sup> de género y generacionales, así como la exclusión de los hombres en los procesos de cambio cultural, por lo que resulta vital promover la revaloración de las contribuciones de los distintos miembros al bienestar familiar, en particular la importante contribución de las mujeres.

En nuestro país, a pesar de la enorme riqueza de experiencias en políticas y programas sociales, es notoria la ausencia sistemática de intervenciones públicas que promuevan la realización de los derechos humanos de las familias y la atención de su bienestar considerado como núcleo básico de socialización y protección del ser humano.

---

<sup>6</sup> Definimos como asimetría una relación social desigual o en desventaja entre un elemento u otro, producto de una relación de dominación; así hay asimetrías de clase social, de género, etarias, religiosas, entre otras.

Para explorar dicho tema consideramos central la reflexión de los derechos humanos como libertades o elecciones libres que no son absolutas porque se desarrollan en relaciones sociales que influyen, limitan y/o propician dichas prerrogativas. Una dimensión fundamental de esas relaciones se encuentra en los significados, valores y concepciones sociales sobre lo que es ser hombres y mujeres en un contexto histórico y cultural específico, las conductas “esperadas” o censuradas y las relaciones de poder que hay en las mismas –dimensión que denominamos género<sup>7</sup>-.

De esta manera, el abordaje que hacemos a lo largo de este trabajo será bajo una *perspectiva ética de derechos humanos y género* en las relaciones de los integrantes de las familias, y de éstas como colectivos con sus redes sociales e institucionales. Este enfoque se utiliza, por una parte, para analizar la información seleccionada tanto de los estudios académicos como en las políticas sociales relacionadas con las familias y, por la otra, como fundamento en la formulación de las propuestas específicas.

Asimismo, y a fin de focalizar este esfuerzo analítico, se ha tomado a la Ciudad de México<sup>8</sup> como el espacio geográfico de referencia de nuestras reflexiones sobre una política pública orientada para las familias.

Considerando todo lo anterior, para la presentación de la propuesta de política pública para familias aplicables a la Ciudad de México, el presente documento se desarrolla en cuatro capítulos.

- En el primero planteamos las premisas conceptuales que han servido de marco analítico para el desarrollo de la propuesta de política pública para familias.
- En el segundo presentamos las transformaciones familiares tanto en la estructura y sus funciones, como en las estrategias que las familias han desarrollado frente a los múltiples cambios derivados de la transición en el país.
- En el tercero analizamos, por una parte, las políticas públicas sociales y familiares en la región Latinoamericana y en México, en particular se profundiza en el caso del Gobierno del Distrito Federal (GDF); y por la otra, se retoman experiencias internacionales destacables para nuestras reflexiones.
- Y finalmente, en el último capítulo presentamos la propuesta de política pública para familias con perspectiva de derechos humanos y género aplicables para la Ciudad de México, derivada del análisis de los apartados anteriores.

---

<sup>7</sup> Para esta propuesta, definimos *género* como una forma particular de asignar significados, posiciones y relaciones sociales diferenciados entre hombres y mujeres en un momento y lugar histórico determinados. (Scott, 2000).

<sup>8</sup> El anexo 2 comprende una breve caracterización del contexto específico de esta ciudad capital.

# **1. Antecedentes y premisas generales**

A partir de la segunda mitad del siglo XX los derechos humanos se han concebido como una responsabilidad del Estado Moderno Democrático, en tanto ente público regulador, quien además de respetarlos está obligado a cumplirlos y garantizarlos para toda la población de un país. Sin embargo, esta responsabilidad se ha ido complejizando y ampliando a otros sujetos colectivos e individuales que en la interacción cotidiana no pueden mantenerse al margen de la promoción, realización y preservación de los derechos.

De esta forma, uno de los ámbitos en los que recae el compromiso de cumplirlos es en el de las familias, ya que como institución primordial de socialización es necesario que esté involucrada como un medio para proveerlos y fomentarlos; y también las familias deben ser consideradas como destinatarias en sí mismas en la garantía de estos derechos, a fin de contribuir a la democratización anhelada por las sociedades modernas.

En este marco, en el presente capítulo revisamos tres aspectos: el primero ubica los conceptos de derechos humanos y ciudadanía, enfatizando los principales puntos de debate que actualmente generan su aplicación efectiva en los diferentes países y regiones; en el segundo, contextualizamos la forma en que los derechos humanos han sido retomados por el gobierno mexicano y su alcance en la agenda pública; y en el último, reflexionamos acerca de la relación entre derechos humanos y familia con el objetivo de proponer una forma de articulación de éstos, que será la perspectiva aplicada a este documento.

## **1.1 Derechos humanos y ciudadanía**

Después de la Segunda Guerra Mundial se crea la Organización de las Naciones Unidas para mantener la paz, la seguridad internacional y proteger y promover los derechos humanos, además de constituirse en un organismo de cooperación para el desarrollo humano y el progreso de los pueblos.

En 1948 se ratifica por la ONU la Declaración de Derechos Humanos; para 1966 se proclaman los Pactos Internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los cuales entraron en vigor en 1976 y constituyen la base de toda la normatividad internacional en materia de derechos humanos.

En razón de lo anterior, inicialmente partimos de que los derechos humanos son un producto histórico que recupera las demandas de los movimientos sociales, las

experiencias de los conflictos internacionales y las transformaciones geopolíticas, tecnológicas y culturales del mundo; se sustentan en valores éticos y expresan el compromiso de garantizar a todas las personas los bienes y libertades necesarias para una vida digna.

Son garantías jurídicas universales que se otorgan al ser humano por el sólo hecho de serlo. Asimismo protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieran en sus libertades o en sus derechos fundamentales y que atenten contra la dignidad humana (Mesa, Brenes y Mayén, 2005).

Sus atributos son:

- Universales. Porque corresponden a todas las personas y todas las personas tienen igual condición con respecto a estos derechos.
- Inalienables. Ya que no se puede despojar a una persona de estos derechos por otros derechos, ni se puede renunciar a ellos voluntariamente.
- Indivisibles. Debido a que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son igualmente necesarios para una vida digna, no hay jerarquía entre ellos ni unos pueden suprimir a otros.

Los derechos humanos han sido construidos a partir de discusiones y consensos nacionales e internacionales que, de manera permanente, van incorporando las críticas hechas a las concepciones que limitan el alcance de los derechos y su efectivo ejercicio en toda la población y en particular, respecto a sus implicaciones en la construcción de ciudadanía (Mesa, Brenes y Mayén, 2005).

El carácter limitado o excluyente de los derechos humanos ha sido planteado fundamentalmente respecto a la categoría de ciudadano. Aunque en el modelo liberal surgido en el siglo XVIII a raíz de la revolución francesa, se estableció formalmente que el individuo era el sujeto central de derechos, en la realidad social no aplicó a todos los individuos, sino sólo a aquellos que tuvieran la capacidad de establecer un “contrato social” con el Estado, es decir, los hombres que eran propietarios y mayores de edad eran quienes tenían el derecho al sufragio y por ende otorgaban al Estado, mediante diferentes instituciones, el poder de establecer un orden social (Rosanvallon, 1999); en contraparte, mujeres de todas las clases sociales, esclavos y hombres pobres no tenían acceso a los derechos humanos pues no se consideraron ciudadanos. Posteriormente y luego de diversos movimientos sociales, a inicios del siglo XX los que elegían a sus gobernantes mediante el voto eran todos los hombres sin importar su condición social y fue hasta mediados de ese mismo siglo, que las mujeres alcanzan el derecho al sufragio y se da la abolición de la esclavitud en la mayor parte de los países donde todavía existía.

Aunque se ha avanzado en forma importante para disminuir el carácter excluyente, todavía hay sesgos en la concepción de los derechos humanos y la ciudadanía que

son motivo de debates y críticas, además de que nuevas realidades sociales han contribuido en la incorporación, conceptualización y ampliación de otros derechos humanos, generando una división de éstos en tres generaciones:

- Los denominados de primera generación son los derechos civiles y políticos. En este grupo de derechos se encuentran los referentes a la propiedad, a la vida, al honor, a la libertad, a la igualdad y el de elegir y ser electos(as) para cargos de elección popular. Son la base de conformación de la ONU, se desarrollan prioritariamente a partir de la década de los cincuenta y se formalizan a finales de los sesenta.
- Los de segunda generación, son los económicos y sociales e incluyen el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda y a la protección y asistencia de las y los menores y ancianos. Se formalizan a finales de los sesenta y se desarrollan principalmente en las décadas de los setenta y ochenta.
- Finalmente los derechos de tercera generación, son una ampliación de los derechos sociales y económicos y además son los que se refieren a los derechos culturales; incluyen el derecho a la libre autodeterminación, al desarrollo, a la paz, al medio ambiente sano y enfatizan en la disminución y erradicación de toda forma de discriminación. Se formalizan a finales de los noventa y se ha impulsado su incorporación desde el inicio del nuevo milenio<sup>9</sup>.

Algunos autores hablan de una cuarta generación de derechos humanos, relacionados con la transversalización del género y la igualdad compleja, que afecta sobre todo la gestión pública y la inclusión del multiculturalismo, los cuales todavía no son de consenso ni se han formalizado.

Cabe aclarar que estas generaciones reflejan el grado de consenso internacional sobre la pertinencia e importancia de este tipo de derechos humanos, tanto en la vida social como en la promoción de los estados democráticos; no obstante, el grado de aplicación y vigencia de estos derechos en los diferentes países y regiones, presenta avances contrastantes y no existen los mecanismos jurídicos y políticos que den una total garantía para su ejercicio en ningún país.

Debido a lo anterior toda esta gama de categorías de derechos se encuentra en un campo de tensión porque no es suficiente señalar que su existencia es indispensable para la configuración de la ciudadanía y la garantía de una vida digna, sino que éstas deben ser inclusivas y que para ello se requieren tomar en cuenta los significados que tienen tanto los derechos y la ciudadanía en diferentes contextos culturales, así como la forma en que ambos son experimentados y ejercidos.

---

<sup>9</sup> En el anexo 1, se desglosan los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el PIDESC y en el Protocolo de San Salvador.

De acuerdo con algunas autoras (Kabeer, 2005; Correa y Petchesky, 2001) los principales puntos de debate sobre los derechos humanos y la ciudadanía se presentan como oposición binaria entre la teoría clásica liberal y las críticas hacia ésta, y consisten en lo siguiente:

- a) **Universalismo vs particularismo.** Desde la teoría clásica, los derechos son universales porque se aplican a todos los individuos de manera homogénea, bajo el supuesto de que las diferencias entre éstos no son relevantes. La crítica enfatiza que no se pueden concebir los mismos derechos para todas las personas, sino que existen algunos que son relativos o particulares de algunas culturas. En este sentido una concepción universalista que no atiende los contextos socioculturales diversos tiene el riesgo de imponer una visión unitaria sesgada: por un lado, por las culturas de los países occidentales anglosajones y por el otro, la de los países con mayor capacidad económica (países del norte). Otro riesgo sería la crítica de que los derechos humanos pueden invisibilizar a las mujeres, lo que se ha denominado una visión androcéntrica de los derechos.

En ese sentido Nyamu-Musembi señala lo siguiente:

Los derechos humanos son tanto universales como particulares; universales porque la experiencia de la resistencia a la opresión es compartida con todos los grupos subyugados en el mundo, pero también particulares porque la resistencia adquiere forma en respuesta a las peculiaridades del contexto social relevante (Kabeer, 2005: 9, traducción propia).

- b) **Derechos individuales vs derechos colectivos.** En este ámbito se parte de que la teoría clásica toma al individuo como ontológico y, por tanto, es el ente principal para la sociedad, en razón de ello la crítica radica en señalar que se ha hecho evidente la importancia de la identidad de grupo y su afiliación como un aspecto de la ciudadanía para aquellos que han sido marginados por la sociedad. De tal manera que concebir los derechos humanos sólo como derechos individuales sin interconectarlos con las experiencias colectivas identitarias, en particular de los grupos tradicionalmente discriminados en las sociedades, tiene el riesgo de reproducir desigualdades e inequidades “normalizadas” por los grupos culturales dominantes.
- c) **Jerarquía vs indivisibilidad.** Este punto de debate consiste en que para la teoría clásica los derechos civiles y políticos (de primera generación) son superiores respecto a los sociales, económicos y culturales (segunda y tercera generaciones) ya que consideran que estos últimos exceden la intervención del Estado; por ello las corrientes que lo cuestionan señalan que son precisamente los de segunda y tercera generación, los que dan sustancia a

los derechos de primera generación y por tanto, todos estos derechos son indivisibles e interdependientes. Esta discusión se deriva de cómo establecer las prioridades en la intervención pública y colectiva para promover y garantizar los derechos humanos ante contextos económicos restrictivos y entornos políticos inestables. El riesgo de jerarquizar los derechos es reproducir las desigualdades y exclusiones sociales pre-existentes y el reto de incluirlos es redefinir los pactos sociales que dan legitimidad y viabilidad a los estados modernos democráticos desde una visión incluyente y solidaria entre todos los sectores sociales.

- d) **Derechos vs deberes.** Desde el liberalismo clásico se otorga mayor peso a los derechos y señalan que a partir de ellos es que se crean los deberes, sin embargo para las corrientes neoliberales, los deberes preceden a los derechos y en virtud de su cumplimiento es que se otorgan prerrogativas a las personas. La crítica a estas concepciones es que los derechos humanos no pueden condicionarse de ninguna manera y que la responsabilidad social de las personas no debe ser un requisito en el acceso a los derechos, sino una consecuencia del ejercicio de los mismos que incluye el respeto de los derechos humanos propios y hacia todas las personas. El riesgo de interrelacionar derechos y deberes en el acceso a los derechos humanos, ya sea como pre-requisito o como dependiente, es excluir a grupos culturales y de población que por su condición discriminada no están en posibilidades de cumplir las modalidades más comunes del establecimiento de los deberes (principalmente fiscales).

Por su parte, Correa y Petchesky (2001) refieren la necesidad de replantear el discurso de los derechos dentro de un “universo referencial” más inclusivo, proponiendo transformar el modelo liberal clásico de los derechos con el fin de:

- 1) Enfatizar la naturaleza *social*, y, por lo tanto, transferir el mayor peso de las obligaciones correlativas desde los individuos a las instancias públicas.
- 2) Reconocer los *contextos comunitarios* (relacionales) en los cuales los individuos actúan para ejercer o alcanzar sus derechos.
- 3) Poner en primer plano las bases *sustantivas* de los derechos en las necesidades humanas y en la redistribución de los recursos.
- 4) Reconocer a los titulares de derechos en sus múltiples identidades definidas por ellos mismos, incluyendo su género, clase, orientación sexual, raza y etnicidad.

Esta visión de los derechos humanos deriva en una concepción que se ha denominado de *ciudadanía inclusiva*, la cual conlleva una serie de valores éticos y políticos, que todavía no cuentan con consenso internacional. Pese a esto, las diferentes propuestas y vertientes de la ciudadanía inclusiva coinciden en algunos puntos, los cuales son referidos por Naila Kabeer (2005) y consisten en lo siguiente:

1. Justicia. Que demanda un trato igual en iguales condiciones y un trato diferenciado cuando no existen éstas.
2. Reconocimiento. Entendido en dos sentidos: el que demandan como seres humanos pero también el que implica un reconocimiento a sus diferencias.
3. Autodeterminación. Que implica la forma en que se promueve desde los derechos, la capacidad y habilidad de las personas a ejercer un grado de control sobre sus propias vidas.
4. Solidaridad. Que supone la capacidad de identificarse con los otros y de actuar con ellos en los reclamos de justicia y reconocimiento.

Desde esta óptica, la noción de ciudadanía significa:

[...] con el hecho de apropiarse, de ser dueña de su persona (no ser apropiada); dueña también de su capacidad de elegir y de actuar. La ciudadanía tiene que ver además con la pertenencia a una colectividad; con la política que preside las relaciones entre las personas; con el enlace social; y con el debate sobre las condiciones del vivir juntos (Lamoureux, 2005: 61).

En el siguiente apartado trataremos de contextualizar de forma resumida la forma en que los derechos humanos se han retomado por el gobierno mexicano y su alcance en la agenda pública.

## **1.2 Derechos humanos y agenda pública en México**

En la década de los ochenta se empieza a hablar en México de Derechos Humanos, primero por la sociedad civil y los organismos internacionales, y después poco a poco por el gobierno mexicano.

A partir de discursos centrados en la democratización del país y la erradicación de las injusticias sociales, fundamentalmente impulsados por los grupos políticos de oposición al régimen priísta, se van transformando las demandas sociales hacia un discurso de los derechos humanos como una señal de la consolidación democrática en la agenda pública nacional. Este tránsito en la forma de presentar y legitimar las demandas por una vida digna en las personas, está influido en México por tres factores:

- La crisis del modelo económico y los ajustes económicos neoliberales que han empobrecido a la población y han reducido la capacidad de protección del Estado, produciendo un contexto de tensión e intensificando la desigualdad y desprotección de la población.
- La agenda internacional promovida por organismos civiles y de las Naciones Unidas, bajo la cual los financiamientos y apoyos materiales se otorgan en materia de salud, educación, trabajo y otros en función de ciertas condiciones y requisitos.
- La transición a la democracia que empezó a poner los derechos humanos como un tema político de primer orden, sobre todo por su prestigio y legitimidad, y que tuvo como consecuencia una mayor presencia organizada de grupos de la sociedad civil, aglutinados bajo demandas de democratización y respeto de los derechos humanos, los cuales generan una presión consistente en los diferentes partidos políticos y grupos corporativos.

En ese marco, los gobiernos de transición democrática retoman el reclamo de los derechos humanos como una de sus prioridades políticas y se va fortaleciendo jurídicamente la normatividad nacional cuando se ratifican por el Congreso de la Unión acuerdos internacionales cruciales en la materia, como son los siguientes:

a) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) la cual fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de la ONU, el 17 de julio de 1980 firmada por México y ratificada el 3 de septiembre de 1981. Es el principal instrumento legal internacional de Derechos Humanos para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Es regida por tres principios básicos:

-El principio de igualdad de resultados que significa que además de la igualdad formal o ante la ley se debe asegurar que el objetivo se cumpla en la realidad social.

-El principio de no discriminación, el cual exige una intervención tanto en las discriminaciones realizadas al negar un derecho establecido por instancias públicas y privadas, como también en aquellas discriminaciones indirectas que no permiten el ejercicio ni el reclamo de esos derechos, producto de reglas de convivencia injustas o discriminatorias invisibilizadas culturalmente al concebirse como costumbres o tradiciones.

-El principio de responsabilidad estatal, que obliga a los Estados no sólo a garantizar los derechos sino a promoverlos activamente.

b) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) la cual fue aprobada en 1994 por la Asamblea General de la OEA, el 5 de marzo de 1995 México la firma y la ratifica el 12 de diciembre de 1998.

De manera explícita protege a la mujer de la violencia en tres ámbitos: en la familia, unidad doméstica o cualquier relación interpersonal; en la comunidad por cualquier persona que la ejerza; y en la que es perpetrada o tolerada por el Estado o cualquiera de sus agentes.

La importancia de estos instrumentos internacionales que tienen carácter de obligatoriedad en nuestro país radica en los siguientes aspectos:

- Amplían la responsabilidad estatal.
- Obligan a los Estados a adoptar medidas concretas para eliminar la discriminación contra las mujeres.
- Permiten medidas transitorias de “acción afirmativa” a las que se les llama “medidas especiales de carácter temporal”.
- Reconocen el papel de la cultura y las tradiciones en el mantenimiento de la discriminación contra las mujeres y obligan a los Estados a eliminar los estereotipos en los roles de hombres y mujeres.
- Definen la discriminación y establecen un concepto de igualdad sustantiva y de resultados.
- Fortalecen el concepto de indivisibilidad de los derechos humanos.

c) Convención sobre los Derechos de los Niños la cual fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989. Su entrada en vigor fue el 2 de septiembre de 1990. En México, fue ratificada en 1990, aunque no fue sino hasta el 2000 que se modificó el artículo 4º constitucional para reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

En este instrumento además de señalar condiciones de protección a los niños y niñas, establece algunas disposiciones relacionadas con las libertades, entendidas como derechos civiles, que consagran garantías como libertades de opinión, pensamiento, expresión, conciencia y religión, asociación, intimidad y acceso a la información adecuada. Las libertades y garantías de participación son complejas debido a que precisamente se entiende que el infante está subordinado a la autoridad paterna.

La Convención sobre los Derechos del Niño, considera niño o niña a todo ser humano menor de 18 años, y en ella se agrupa la mayor parte de los derechos

humanos más importantes de las niñas y los niños, de acuerdo al criterio de los Estados soberanos miembros de la ONU. Este instrumento significa, sin duda, un gran paso, ya que reúne los derechos civiles, sociales y culturales, sin los cuales no se podría hablar verdaderamente del niño/a como sujeto de derechos. El principal mérito de este documento es, su carácter obligatorio y coercitivo para el Estado que lo ratifica, e implica además mecanismos de control.

d) Respecto a la normatividad sobre derechos de trabajadores migrantes y de pueblos indígenas, el 1° de julio de 2003 entró en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que es el instrumento que consagra las garantías mínimas que deben gozar los migrantes y ofrece un valioso marco institucional para asegurar el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de este grupo de personas. México firmó la Convención en 1991 y la ratificó en 1999.

e) En 1992 se introdujo por primera vez en la Constitución (artículo 4) una referencia a los indígenas, con el reconocimiento de que México es una nación pluricultural; pero esa reforma no tuvo consecuencias prácticas o legislativas. La reforma de 2001 incorporó la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en el texto constitucional, y en algunos estados de la República ya existe legislación en materia indígena (Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí). En 2003 el Congreso aprobó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Asimismo, México ha suscrito los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y en 1990 ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.

f) En torno a la iniciativa de México en 2001 de promover la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y de las diversas gestiones en el sistema de las Naciones Unidas, en abril de 2003 se realizó en Quito, Ecuador, el Seminario Regional de las Américas donde se intercambiaron opiniones, conocimientos y experiencias en materia de personas con discapacidad y en la que se adoptó por consenso la Declaración de Quito. En esta Declaración se subraya la importancia de contar con un instrumento jurídicamente vinculante para las personas con discapacidad y se destaca la necesidad de que este instrumento traslade los derechos de las personas con discapacidad a ámbitos concretos para eliminar las barreras que enfrentan, logrando así el reconocimiento y ejercicio real de todos sus derechos humanos e impulsar un amplio compromiso con su acceso e igualdad de oportunidades en las distintas esferas de la vida.

El 5 de diciembre de 2006, el Comité Especial, en el marco de su Octava Sesión Reanudada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, aprobó formalmente el Proyecto de Convención y su Protocolo Facultativo y los remitió para la consideración de la Asamblea General en su 61° Período de Sesiones. El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General aprobó la Resolución titulada “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, mediante la cual los Estados Miembros adoptaron la Convención y el mencionado Protocolo.

Estos dos instrumentos quedaron abiertos a la firma de los Estados a partir del 30 de marzo de 2007. Cabe mencionar que la Convención internacional todavía no está en vigor pues no ha sido ratificada por veinte países miembros.

Derivado del reconocimiento por parte del Estado mexicano sobre su papel como agente activo en la promoción y garantía de los derechos humanos, se han promovido leyes y programas públicos así como instancias de gobierno responsables de su seguimiento; a continuación enumeramos los más importantes:

- Creación de las Comisiones de Derechos Humanos a nivel nacional (1990 y con plena autonomía en 1999) y en las entidades federativas.
- Aprobación del Programa Nacional de las Mujeres y de la Comisión encargada de su coordinación y seguimiento (1995).
- Aprobación de la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar o hacia las mujeres a nivel federal y en casi todos los estados (1999-2007).
- Creación del Instituto Nacional de las Mujeres y de las instancias equivalentes en los estados de la república (2001 y 2001-2005).
- Creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (2000).
- Aprobación de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación, a nivel federal y en varias entidades federativas y la creación de un Consejo Nacional para tal fin (2003).
- Acuerdo e instrumentación del Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (1999).
- Aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2006).
- Aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

No obstante estas medidas, el avance del posicionamiento de derechos humanos y de la perspectiva de género en la agenda pública, todavía presenta fuertes contradicciones y dilemas en las instancias gubernamentales y en algunos sectores económicos y sociales, quienes se encuentran renuentes a la intervención del Estado para garantizar su pleno ejercicio, por lo que en ocasiones se vuelve más un recurso retórico que una política pública efectiva.

Con base en los alcances y limitantes de los derechos humanos en las políticas públicas, a continuación reflexionamos sobre la relación que existe entre éstos y el entorno familiar, considerando de manera particular las relaciones de género involucradas, y desarrollamos un planteamiento de su interconexión que sirva de fundamento a la presente propuesta de política pública para las familias.

### **1.3. Derechos humanos y familia**

Los derechos humanos suelen concebirse de manera mayoritaria en función de personas o individuos, a veces también en términos de grupos de población que comparten alguna característica en común como la edad o el género o su etnia, por ejemplo se hablan de los derechos de la niñez, de las mujeres, de los adultos mayores o de los pueblos indígenas.

Cuando pensamos en la violación a los derechos humanos nos imaginamos, por lo general, a agentes estatales o económicos como los responsables, y asumimos que la lucha central debe darse en el ámbito público.

Estas nociones dificultan pensar y ubicar los derechos humanos en las relaciones familiares, ya que este espacio se concibe como ámbito privado y como tal, se piensa que se caracteriza por relaciones de solidaridad y apoyo mutuo; no obstante, muchos estudios han documentado claramente que al interior de las familias además de los vínculos afectivos y solidarios también están presentes relaciones de poder, violencia y conflictos que pueden atentar contra los derechos humanos de algunos de sus integrantes en las prácticas cotidianas, las cuales suelen normalizarse como costumbres o tradiciones.

En este sentido, consideramos que comprender que el respeto de los derechos humanos compete al ámbito público y privado, implica rebasar la idea de que estos espacios son independientes y no se determinan mutuamente; por el contrario, lo que se ha demostrado es que las condiciones de vida afectan la capacidad de las personas como sujetos de derechos, por ejemplo la libertad de expresión varía según la posición social que ocupa la persona en términos de clase social o etnia, así como

el desarrollo de capital humano o habilidades de acceso a la información y apropiación de sus propios derechos.

Un instrumento fundamental para rebasar la división entre espacio público y privado ha sido proporcionado por los estudios y desarrollo conceptual de la perspectiva de género. La cual destaca por las siguientes aportaciones:

- Desnaturaliza a la familia y sus relaciones, identificando el papel diferenciado entre hombres y mujeres y la existencia de la subordinación femenina.
- Documenta las desventajas sociales que las mujeres tienen en el acceso y disfrute de ciertos derechos: en la educación, salud, trabajo remunerado, participación política y acceso a puestos de toma de decisiones, en las decisiones familiares sobre el patrimonio, la reproducción y la sexualidad y en el acceso a la impartición y administración de justicia.
- Visibiliza la existencia de un conjunto de instituciones públicas y económicas que fomentan y reproducen la división sexual del trabajo, donde el jefe de hogar es el único sujeto de derechos y los demás integrantes (esposa, hijos, hijas y otros dependientes familiares) son beneficiados indirectamente al depender de éste.
- Se amplía la noción de trabajo. Por un lado, visibiliza el trabajo doméstico como parte fundamental de la economía familiar debido a que éste es el soporte para que el trabajo productivo sea viable al cubrirse todas las necesidades de reproducción y cuidado en el hogar, además de que por ser no remunerado “y naturalizado” como un atributo femenino tiene menor valor social. Por otro lado, documenta la inserción sostenida de las mujeres al trabajo productivo, constituyéndose en co-proveedoras y proveedoras principales de muchas familias, así como las desventajas en las que se insertan: menores salarios y prestaciones, menor reconocimiento porque se considera una labor secundaria, mayor precariedad laboral, menores oportunidades de promoción y asenso respecto a los hombres y el hecho de que trabajar no las exime de las labores de cuidado y domésticas (doble jornada).
- Critica la aparente neutralidad con que se definen y organizan las instituciones sociales, el sistema político y legal, la organización productiva y el conocimiento científico, al evidenciar que dichas instituciones fueron creadas en función de las necesidades y características de los hombres, en tanto eran éstos quienes originalmente estaban en el espacio público como ciudadanos, lo que produce la invisibilización de las necesidades de las mujeres en esos ámbitos.

A partir de lo anterior, concluimos que la ciudadanía inclusiva y la perspectiva de género se vuelven herramientas cruciales para comprender la vinculación que existe entre las relaciones familiares y el respeto de los derechos humanos.

En ese marco, partimos de la premisa de que las grandes transformaciones que los países han experimentado en las últimas décadas, tanto a nivel económico como social, han desplazado una parte significativa de sus contradicciones hacia las relaciones familiares cotidianas a fin de que tanto el mercado como el Estado puedan readecuarse a las nuevas condiciones de producción, trabajo y comercialización globalizados, así como al intenso flujo de informaciones, desregulaciones, identidades y derechos (Arriagada, 2005 ; García y Oliveira, 2006).

De esta manera, una parte importante de políticas públicas parten de una concepción de familia y de contextos sociales y económicos que ya no son vigentes, al menos en dos sentidos: en términos demográficos, la familia nuclear conyugal cuyo modelo es de “hombre-padre-proveedor y mujer-madre-ama de casa cuidadora” (modelo normativo o tradicional) ha experimentado significativos cambios en su estructura y organización; en términos de su relación con el Estado y el mercado, la familia ya no cuenta con el sistema de protección estatal de servicios y productos-subsidios que apoyaban sus funciones básicas y tampoco tiene una oferta suficiente y accesible de empleos, aunado a que ha sufrido una disminución en las condiciones mínimas y prestaciones de sus trabajos.

Esto implica que las familias, incluso la nuclear conyugal que se acerca al modelo normativo, hoy día carecen de los recursos, condiciones, redes y contextos sociales que el régimen de bienestar social establecía para que cumpliera sus funciones y fuera complementaria a la producción económica y reproducción social y política; y también, que cada vez más sus formas de organización y expectativas tradicionales entran en contradicción con las nuevas necesidades que el modelo económico y los fenómenos de globalización exigen respecto al mercado laboral y la producción de bienes y servicios.

Este desfase entre las transformaciones del modelo de familia tradicional y las exigencias de los contextos globalizados actuales también se refleja en las políticas públicas en general, pero particularmente en las políticas sociales, las cuales se orientan y fundamentan en un modelo de familia que ya no prevalece en nuestra sociedad y suponen la existencia de condiciones económicas y sociales que también han desaparecido, por lo que estamos ante un proceso de *envejecimiento de las políticas públicas* al no responder a las características y demandas actuales de las familias y de sus integrantes.

Adicionalmente romper con el modelo normativo de familia, supone trastocar la relaciones dominantes entre hombres y mujeres, y las formas de autoridad predominantemente masculinas, concibiendo a todas las personas como sujetas de derechos independientemente de su sexo, edad, clase, etnia y orientación sexual.

Incorporar el tema del respeto a los derechos humanos al interior de las relaciones familiares, tanto de las familias en sí como organización social a través de políticas públicas que contemplen la diversidad de arreglos actuales, como del respeto a los derechos humanos de los individuos que forman parte de una organización familiar, por parte del Estado, las empresas y el mercado, son elementos de una agenda pública pendiente a desarrollar.

Por lo anterior, para emprender un análisis y un planteamiento que permita la articulación entre derechos humanos, género y familias, desglosamos a continuación una propuesta ética aplicable a políticas públicas para las familias.

### **1.3.1 Propuesta de articulación entre derechos humanos, género y familias**

Estamos convencidas que las familias son al mismo tiempo espacios de reproducción de los discursos dominantes y de inequidades de género, etarias y sociales, así como también ámbitos privilegiados en nuestra sociedad para la generación de contextos favorables para la construcción y ejercicio de ciudadanías plenas.

Las familias, a su vez, están en diálogo e interacción con sus contextos a través de las redes sociales e institucionales, cuyos marcos de referencia mayoritarios son de inequidad y desigualdad, pero que también contienen diversas formas y modalidades de resistencias y búsquedas de equidad de muy diferente tipo y alcance.

En este sentido, las familias y las personas al interior de ellas no pueden ser consideradas en ningún momento de manera aislada sino en interacción con otros integrantes, con contextos sociales y culturales específicos, y macrocontextos internacionales y globales.

De ahí consideramos que el abordaje más adecuado para reflexionar sobre las condiciones en que las familias enfrentan las nuevas exigencias del contexto actual, contempla tomar en cuenta a la economía del cuidado<sup>10</sup> como espacio en el que se interconectan y articulan todos los actores sociales (estado, mercado, individuos, familias, comunidad y agentes externos); asimismo, implica contemplar dentro de dicho espacio, las relaciones de género y el respeto a los derechos humanos en el ámbito familiar.

---

<sup>10</sup> Para esta propuesta retomamos la división entre economía del cuidado y productiva (Incede Social, 2007; Sunkel, 2006; Rodríguez, 2005), la cual intenta trascender la distinción entre ámbito público y privado o la de trabajo productivo y reproductivo o doméstico, ya que se plantean como ámbitos interdependientes cuyas fronteras no son absolutas ni fijas.

Definimos **la economía del cuidado**<sup>11</sup> como el espacio de los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio, lo que abarca el cuidado material que implica un trabajo, el cuidado económico que implica un costo y el cuidado psicológico que implica un vínculo afectivo (Rodríguez, 2005). Esto incluye el trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres en el hogar -trabajo doméstico- y los cuidados intergeneracionales: el cuidado infantil y el de los adultos mayores; así como la provisión extra-hogar de servicios de cuidado: la provisión pública y mercantil.

A través de los bienes y actividades involucrados en la economía del cuidado, se pretende garantizar la satisfacción de los requerimientos necesarios para el desarrollo humano, los cuales en muchos sentidos definen nuestra humanidad. Los requerimientos para la vida humana a cubrir a través de la economía del cuidado se pueden agrupar en dos grandes categorías: **materiales y culturales**.

Dentro de los requerimientos **materiales** se encuentran los *biológicos o fisiológicos* que incluyen la alimentación, la salud, el vestido y el calzado, la vivienda, la infraestructura y los servicios (agua, drenaje, energía, etc.), el medio ambiente, el descanso y la sexualidad. Sin la satisfacción de los requerimientos biológicos los seres humanos no pueden sobrevivir o se generan déficits tan graves que se pone en riesgo su realización como seres humanos.

Y los de *seguridad* que se relacionan con las certezas o certidumbres de resguardo para vivir adecuadamente y obtener los requerimientos biológicos, con la protección ante eventualidades y con la seguridad de que las personas no serán afectadas en su integridad física o en sus bienes, e incluyen: la seguridad jurídica y física de la vivienda, la seguridad en la familia (vínculos de calidad y libres de violencia), la seguridad social (ante los riesgos de desempleo, enfermedad, accidentes, vejez y muerte), la seguridad pública, la seguridad de acceso a la justicia y de acceso a empleo y a condiciones de trabajo justas (Jusidman, 2005).

Dentro de los requerimientos **culturales** están los *psico-emocionales* que incluyen la aceptación y el reconocimiento, el afecto, la identidad y sentido de pertenencia, la libertad, la autonomía, la recreación y el juego, las aspiraciones y expectativas, y el sentido de logro y realización personal. La satisfacción de estos requerimientos a lo largo de toda la vida es fundamental para la conformación de la psique y de la personalidad, y de manera implícita se espera que ocurran en el ámbito de la familia y en parte, en la escuela, la comunidad y el trabajo; destaca la importancia de

---

<sup>11</sup> A diferencia de la economía del cuidado, **la productiva** comprende todas las actividades encaminadas a la producción y comercialización de productos y servicios y a las regulaciones estatales de este mercado. En éste se incluye el mercado de trabajo remunerado, la obtención y procesamiento de materias primas, los procesos de industrialización y comercialización, así como el conjunto de reglas formales e informales que rigen este proceso de producción y sus actores: trabajadores, propietarios, agentes económicos y el Estado (Incide Social, 2007).

reconocer estas necesidades de desarrollo psico-afectivo de las personas como un asunto que atañe tanto al bienestar personal como social y que deben desarrollarse intervenciones públicas que contribuyan a que ese desarrollo sea positivo y lo más integral posible.

Y los requerimientos que involucran la *trasmisión de saberes culturales y de conocimientos*, necesarios para que las personas desarrollen sus capacidades de trabajo, de comunicación, de relacionarse y de socialización para integrarse mejor a su entorno, e incluye el acceso a: la educación, la información, el conocimiento, la tecnología, y los saberes para la vida que abarcan: el aprendizaje de la lengua, los hábitos de alimentación y de preparación de alimentos, los hábitos de aseo personal y de casa, los hábitos de arreglo de la casa, los hábitos de crianza, los hábitos de cortejo, las formas de relacionarse y de solucionar conflictos, la trasmisión de valores, la forma de expresión de los sentimientos, las formas de aprovechar y relacionarse con el medio ambiente, los hábitos de consumo y ahorro, y el respeto a la norma y la legalidad (Jusidman, 2005).

La satisfacción de estos requerimientos involucra a una diversidad de agentes proveedores entre los que destacan: el individuo, las familias, la comunidad (organizaciones sociales, civiles, sindicales, religiosas, de recreación, etc), las empresas y el mercado, los gobiernos (-federal, estatal y municipal- y -ejecutivo, legislativo y judicial-) y los aportes del exterior (organismos internacionales y gobiernos extranjeros).

La noción de economía del cuidado nos permite entender cómo es que al interior de los hogares se organizan sus integrantes para la satisfacción de sus requerimientos tanto materiales como culturales, y cómo las familias se articulan con todos los actores proveedores para la satisfacción de los requerimientos para la vida humana.

La economía del cuidado tiene como pieza central las actividades que se realizan al interior de los hogares o familias para cubrir los requerimientos para la vida humana y su reproducción social; por tanto juega un papel fundamental en la formación de seres humanos dignos y sujetos de derechos o reproductores de injusticias y del orden social establecido. Además reiteramos que a través de las actividades que involucra la economía del cuidado se articulan el “mundo público” y el “mundo privado” rompiendo su dicotomía y transformándola en un *continuum* de acciones que amalgaman la esfera pública con la privada-doméstica y la privada-doméstica con la pública, en una mutua y permanente determinación.

Si bien la economía del cuidado tiene en las familias una de sus piezas clave, queda claro que el cumplimiento en ese espacio social requiere a su vez de un contexto y

un conjunto de relaciones propicias a su alrededor, lo que supone la coparticipación activa de otras instancias sociales.

Por lo que corresponde a las relaciones de género y el respeto a los derechos humanos, como elementos centrales de las relaciones familiares, definimos *género* como las relaciones de poder asimétricas y cuyos significados y prácticas contribuyen en la construcción de los sujetos como hombres y mujeres en un momento social e histórico específico, es decir, contribuyen en las formas de identidad dentro de un sistema vasto que se teje y participa en los distintos planos culturales, sociales e institucionales (Scott, 2000).

Asimismo, para este trabajo los derechos humanos son concebidos fundamentalmente como elecciones o libertades (Correa y Petchesky, 2001) que las personas tienen por el sólo hecho de existir; no obstante, en las realidades sociales lo que se ha podido observar y documentar son diferentes niveles de aplicación de estos derechos y de “ciudadanización” debido a procesos de exclusión social de diversa índole, lo que nos obliga a reflexionar sobre las condiciones de posibilidad que pueden garantizar estos principios.

Los derechos sexuales y reproductivos (o de cualquier otro tipo), entendidos como “libertades” o “elecciones” privadas, no tienen sentido, especialmente para los más pobres y para los marginados, si no se aseguran las *condiciones de posibilidad* a través de las cuales dichos der

echos puedan ponerse en práctica [...] Su puesta en práctica o su aseguramiento es esencial para la transformación democrática de las sociedades con miras a eliminar las injusticias de género, de clase, de raza, y de etnia (Correa y Petchesky, 2001:100).

Como hemos visto, el ejercicio de los derechos humanos no es consecuencia natural de la forma en que se organiza nuestra sociedad, sino que ha sido una búsqueda gradual en la que se han ido identificado los obstáculos para su realización y las medidas para superarlos, tanto en las relaciones sociales concretas (que se refieren a las *condiciones materiales* y sustantivas de las personas), como en la forma en que las concebimos en nuestra cultura (que se relacionan con la *subjetividad* de las personas).

La realización y ejercicio de los derechos humanos está vinculada a la existencia de condiciones materiales para su exigibilidad y a la presencia de condiciones culturales que favorezcan que las personas se consideren a sí mismas sujetas de derechos y no sólo beneficiarias de servicios. Por ejemplo, para ejercer el derecho a la educación es necesario que existan condiciones materiales para su exigibilidad (escuelas, profesores, planes de estudio, presupuestos destinados a la materia, alimentación y salud para poder estudiar, normas jurídicas que garanticen los derechos, etc); y a la par es necesario que las personas se perciban, se identifiquen y se asuman a sí mismas como sujetas de ese derecho y que las normas culturales, los usos y costumbres familiares y las comunidades así se los confirmen y validen.

Por lo expuesto, podemos decir que las personas no nacen sujetas de derechos sino se van co-construyendo socialmente como tales, y sostenemos que las actividades involucradas en la economía de cuidado son fundamentales para hacer ese pasaje.

De ahí se desprende una reflexión que se hace indispensable para transformarse en personas sujetas de derechos humanos, y es la que está centrada en las *condiciones de posibilidad, subjetivas y materiales*, que en un contexto social existen y pueden existir para lograr esa transformación y su pleno ejercicio.

Esta forma de abordar el grado de ciudadanía o ejercicio efectivo de los derechos humanos, permite por una parte, aplicarlo a muy diversos contextos sociales e históricos y a diferentes ámbitos e instituciones que se encuentran dentro de una sociedad en concreto; y por otra parte, posibilita establecer responsabilidades diferenciadas entre los distintos actores políticos, económicos y sociales.

Por ello, al hablar de *condiciones de posibilidad* se hace referencia a dos dimensiones que son:

- a) La de hacerse titular de un derecho o la autorización dada hacia sí mismo del ejercicio de un derecho, que en este trabajo denominaremos **entitulado**. Es decir, son los mecanismos de reconocimiento interno y externo que las personas y sus redes familiares y comunitarias realizan, respectivamente, para legitimar el acceso y la demanda de un derecho humano. Este reconocimiento o validación de la persona y de las familias, comunidades e instituciones implica transformar las expectativas tradicionales que hacen una distinción de acceso a derechos entre hombres y mujeres, entre adultos y personas dependientes (adultos mayores, niños y niñas, y personas con discapacidad), entre clases sociales y entre grupos étnicos. Los procesos dentro del *entitulado* suelen asociarse a los conceptos de autonomía, agencia o empoderamiento de las personas, en particular de aquellas cuya ciudadanía está disminuida por el contexto social.
  
- b) La existencia de una oferta amplia y accesible de insumos materiales y normativos (leyes) que hagan viable y efectivo el ejercicio de los derechos en un contexto específico, que denominamos **recursos materiales e institucionales**. Es decir, todas aquellas herramientas, instrumentos o cualquier elemento que faciliten a la persona el *entitulado* de sus derechos en situaciones y relaciones concretas.

En este sentido, un proceso de ciudadanía incluyente entendida como ejercicio pleno de los derechos humanos, supone una serie de procesos subjetivos y materiales que se cristalizan en las relaciones que se dan entre las personas, así como en las que suceden con los colectivos y con las instituciones sociales.

Estas dimensiones si bien están interconectadas y son interdependientes, se distinguirán para el análisis y la propuesta de este trabajo a fin de reflexionar sobre el impacto de la economía del cuidado en los procesos de ciudadanía dentro de las familias y en su relación con otros agentes proveedores, como son las empresas, el mercado, los gobiernos, la comunidad (organizaciones sociales, civiles, sindicales religiosas, recreativas, etc.) y los aportes de exterior (organismos internacionales y gobiernos extranjeros).

De acuerdo con lo anterior, se considera que el *entitulado* de las personas y el acceso a los *recursos materiales e institucionales* que posibilitan el ejercicio pleno de derechos, no sólo radica en su garantía dentro de la economía productiva sino que también supone su existencia dentro de los activos movilizados para proporcionar los requerimientos materiales y culturales de la economía del cuidado.

En este sentido, las actividades involucradas en la economía del cuidado, fundamentalmente las referidas a la satisfacción de los requerimientos psicosociales y de trasmisión de saberes culturales y de conocimientos, cuya realización es asignada socialmente a las mujeres, son básicas e indispensables para que los seres humanos se constituyan en sujetos de derechos, es decir con capacidad de entitulado y con acceso a recursos materiales e institucionales para ejercerlos en su comunidad o a exigir su existencia.

La forma en que se realiza la satisfacción de necesidades materiales y culturales, con acento en las psico-afectivas y la trasmisión de saberes y de conocimientos, contemplados en la economía del cuidado, resulta por tanto central para que los seres humanos estén en condiciones de respetar y exigir sus derechos humanos y los de otros(as) y es básica para reproducir los principios de la democracia social que se fundamentan en una serie de valores de responsabilidad, tolerancia, aceptación de la diversidad, obligación moral hacia otros y respeto a sus derechos, que se nutren y se consolidan en la vida familiar.

La democracia genuina y la formación de sujetos de derechos empieza por casa, con la eliminación de toda forma de discriminación hacia las mujeres y de autoritarismo en las relaciones de género e intergeneracionales, que se llevan a cabo al interior de los vínculos familiares, entre las familias y en la interacción de las familias con otros agentes proveedores de los requerimientos para la vidas.

Hoy día los organismos internacionales y los gobiernos se han planteado el desafío de retomar la noción de derechos humanos aplicados a las familias como un conjunto heterogéneo, que cubre funciones centrales en la formación de seres humanos integrales, con autoestima, sujetos de derechos que encuentran en el espacio doméstico las herramientas y recursos para el desarrollo de sus habilidades básicas, de sus conocimientos y capacidades intelectuales, de su crecimiento como seres con emociones que requieren de un desarrollo afectivo, de aprender a relacionarse con otros con respeto y reconocimiento de las diferencias y con capacidad de solucionar pacíficamente conflictos.

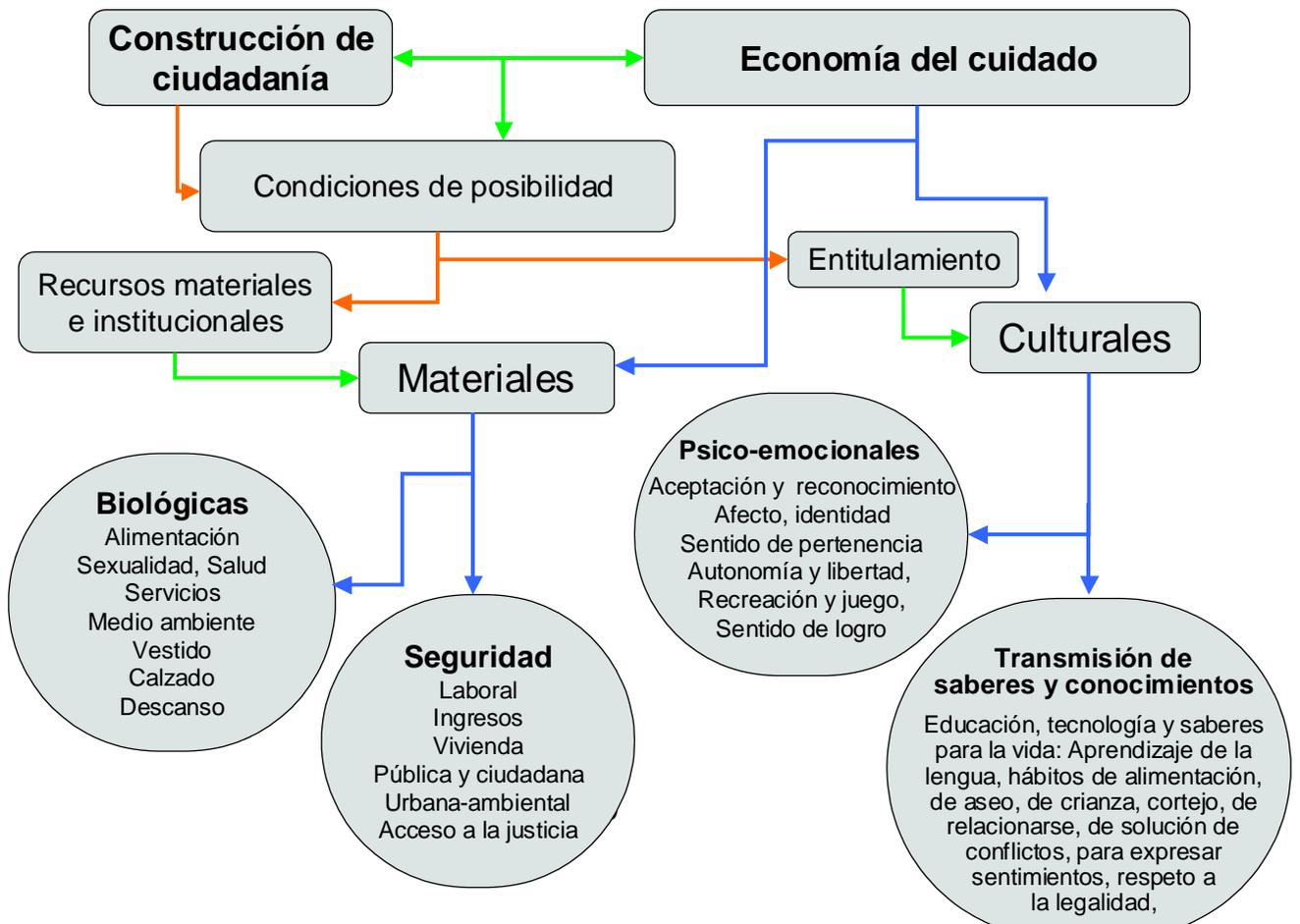
Así, la contribución de las familias a la integración social, a través de sus tareas de apoyo, crianza, cuidado, protección y educación de sus miembros, así como su participación en los procesos de socialización para el desarrollo, en la construcción de valores ciudadanos y de perspectiva de vida, en la formación de identidad personal, femenina y masculina, y en la reproducción biológica y cultural de los seres humanos; son posiblemente las partes del desarrollo humano más difíciles de sustituir o recrear con servicios provistos por el mercado o por el Estado y que requieren no sólo arreglos de convivencia, que privilegien el desarrollo sano e integral de las mujeres, la infancia y la adolescencia, sino también de las normas, reglas, acciones y políticas eficaces hacia las familias para ofrecerles protección y

apoyo; que permitan la armonización y articulación de la vida pública con la privada y de la vida familiar con el trabajo y la vida personal, en el marco de los derechos de hombres y mujeres, de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de adultos mayores.

Dado que la preocupación principal de los derechos humanos en la agenda pública se ha entendido en grupos de poblaciones y no centrada en las relaciones que enmarcan a las familias, como ya se argumentó, en la presente propuesta nos concentramos en abordar la relación entre la economía del cuidado y las condiciones de posibilidad del ejercicio pleno de derechos humanos en las relaciones familiares y con otros sujetos involucrados en este ámbito.

El enfoque ético que utilizamos en este documento, propone enfatizar la ciudadanización de los individuos en el marco de las familias como una estrategia que complemente los esfuerzos de cumplimiento de derechos humanos y autonomía de las personas en la economía productiva (mercado laboral, de producción y consumo de bienes y servicios) y prevenga la reproducción y mantenimiento de inequidades y desigualdades que se experimentan en las relaciones familiares cotidianas (ver gráfica 1).

**Gráfica 1. Perspectiva ética**



Cabe apuntar que este enfoque implica asumir una postura política respecto a temas claves en las discriminaciones que no son de total consenso en las normas internacionales y nacionales. Para ello, una perspectiva ética de derechos humanos y género para las familias toma como base tres dimensiones de la vida familiar y cuatro principios éticos.

Las tres dimensiones son:

1) Las relaciones que se dan al interior de la familia entre sus integrantes, en especial las que suceden en las unidades domésticas u hogares, pero también las que se dan con la familia que no reside en el mismo hogar, o con los familiares políticos, a lo que denominamos **relaciones familiares**. Como ejemplo de esta dimensión están las relaciones de pareja, entre adultos y niños o jóvenes, o los vínculos para la crianza entre madres, abuelas y tías; o el vínculo entre los hermanos(as), o la relación entre nuera, suegros y cuñados, o bien los apoyos en el ingreso al hogar de familiares de alguno de los progenitores, entre otras.

2) Las relaciones que se establecen entre los integrantes de la familia y los representantes de las instituciones públicas con las que tienen contacto cotidiano, que denominaremos **redes institucionales**; por ejemplo, el vínculo entre los padres, tutores, menores de edad y los docentes y directivos de las escuelas, o la relación entre los progenitores y los prestadores de servicios de salud o de otro tipo; o bien la relación de jóvenes y adultos con las policías o agentes del ministerio público de su localidad.

3) Las relaciones de la familia como sujeto colectivo frente a otros grupos sociales y el Estado (en su nivel normativo), que llamamos **relaciones intergrupales**. Por ejemplo las relaciones que se dan entre diferentes tipos de familias, o aquellas con otras instancias organizadas como los sindicatos, las organizaciones vecinales, los clubes de rotarios, las mayordomías, los grupos religiosos, los partidos políticos y los empleadores, o como las relaciones que

se derivan de cómo es concebida la familia por el Estado a través de sus leyes, políticas públicas y programas sectoriales.

Los cuatro principios éticos, son (adaptado de Correa y Petchesky, 2001):

**Integridad corporal.**- Se refiere a la salvaguarda de la integridad física y de seguridad básicas que generan los vínculos significativos en las relaciones familiares, intergrupales y con las redes institucionales para asegurar una vida digna; esto supone estar libre de violencia, de marginación o exclusión, aislamiento y de una posición de “propiedad” de una persona sobre otra a partir de un poder diferenciado que impida la vivencia subjetiva y material de apropiación del cuerpo.

Lo anterior se refiere a lo siguiente:

- Estar libre de violencia física y visible significa que la familia como colectivo, entre sus integrantes y con sus redes institucionales, no reciban agresiones ilegítimas, no sean objeto de castigos corporales, privación extrema de necesidades básicas<sup>17</sup> e inaccesibilidad sistemática a servicios públicos (salud, educación, justicia, etc.).
- La seguridad relacional que evita el aislamiento implica que los integrantes de las familias en lo individual y las familias como grupo, tengan acceso continuo a sus relaciones sociales, a espacios comunitarios e institucionales y a los ámbitos de toma de decisiones, y no se vean privados de éstas por una discriminación activa proveniente del exterior del sujeto que se traduzca en marginación o exclusión tangible.
- La apropiación física de sí mismo supone que no prevalezca como relación dominante entre los miembros de las familias, con otros grupos sociales y sus redes institucionales, la posición de propiedad de un sujeto sobre otro. En el interior de la familia esto implica que por un lado, si bien se reconoce la existencia de funciones y jerarquías de autoridad diferenciadas entre adultos y menores de edad, ello no debe condicionar en ningún sentido la pérdida o violación de derechos de todos sus integrantes; y por el otro, que aunque las relaciones familiares partan de lazos de solidaridad, búsqueda de bienestar colectivo y una experiencia de complementariedad e interdependencia, dichas características no deben impedir la capacidad de las personas de apropiación de sus cuerpos, en términos de: conciencia de ser diferente, conocimiento de que la intervención sobre su persona sea decidida por sí mismo y consultada

---

<sup>17</sup> Estamos tomando como necesidades básicas la satisfacción de niveles de alimentación, vestido y vivienda dignos, es decir que cubra al menos los requerimientos biológicos.

en los casos de los menores de edad y de adultos en situaciones discapacitantes<sup>18</sup> que impliquen que su seguridad esté en riesgo.

En las relaciones intergrupales consistiría en que los intereses colectivos y comunitarios prevalezcan y no tomen en cuenta los intereses familiares, afectando su autonomía y sus derechos, y por parte del Estado, esto significa que las personas o las familias dejen de ser concebidas o tratadas como objetos de políticas y acciones públicas y sean tomadas como sujetos de derechos. Con las redes institucionales se refleja en la negación u omisión de servicios públicos a personas o familias.

**Autodeterminación.-** Se refiere a la conciencia de ser sujeto de derechos de sí mismo y de otros con quienes se relaciona en los diferentes ámbitos sociales, y a la capacidad reflexiva orientada a la toma de decisiones con base en el acceso a informaciones oportunas y de calidad que le presenten alternativas de elección, así como redes sociales (intergrupales e institucionales) propicias para el ejercicio pleno de derechos; lo que supone que haya un reconocimiento explícito de sus derechos, que no se niegue información, ni que se impidan y coarten las capacidades reflexiva y de elección.

Esto se refiere a:

- Que haya un reconocimiento significa tener acceso garantizado a redes familiares, comunitarias, institucionales y de grupos organizados, en términos de su inclusión subjetiva y relacional, es decir, el reconocimiento de ser parte de las redes sociales como persona y como familia en su conjunto.
- Tener información supone la disponibilidad de un rango completo de opciones sobre las necesidades, proyectos y problemas que se dan al interior de las familias o en las relaciones de éstas con otros sujetos individuales y colectivos y también en sus redes institucionales; esta información debe ser respetuosa de los derechos propios y de otras personas, de carácter laica y explicada ampliamente. Asimismo, debe ofrecerse para asegurar que la toma de decisión sea de la propia persona y, en el caso que involucre a más sujetos como sería en la familia como colectivo y la relación intergrupala, sea la base de la negociación entre éstos. En el caso de los servicios públicos (redes institucionales), esta información incluye que entre las opciones no haya grandes discrepancias en el costo o en los subsidios gubernamentales de las mismas.
- Asegurar las capacidades reflexiva y de elección implica dos procesos interrelacionados que son: la acreditación o validación de los derechos por

---

<sup>18</sup> Entendemos por situaciones discapacitantes, aquéllas que dificultan la autonomía de las personas por su condición de salud física o mental.

parte de diferentes grupos sociales y las redes institucionales; y la autoacreditación o autovalidación como titular de esos derechos, los cuales generen condiciones propicias en las relaciones de reconocimiento de los derechos propios y el respeto de los de otros sujetos, tanto al interior de la familia como en sus diferentes ámbitos de acción cotidiana. Lo anterior quiere decir que a las personas como a las familias, se les debe concebir como el fin mismo de los derechos y de las intervenciones institucionales para garantizar su pleno ejercicio y no como medios para fines ulteriores de cualquier tipo.

**Equidad o igualdad compleja.-** Se refiere a eliminar o disminuir las desigualdades subjetivas y materiales al interior de las familias y en sus relaciones con otros grupos y sujetos, en particular, entre adultos y menores de edad, entre hombres y mujeres, entre personas de niveles socioeconómicos y étnicos de pertenencia. Lo que implica que no se amplíen ni se mantengan las brechas de desigualdad en las prácticas sociales y en los significados culturales, así como la no discriminación de las personas o las familias por razones de género, edad, tipo de arreglo familiar, orientación sexual, étnia, condición socioeconómica, y situación de salud y cualquier otro proceso discapacitante, lo anterior a fin de que se garantice la equiparación de derechos.

Esto significa:

- Que se disminuyan las brechas de desigualdad implica que se tienen que garantizar los derechos humanos de los integrantes de las familias y de éstos en sus redes sociales (intergrupales e institucionales). Para ello, al interior de la familia resulta necesario visibilizar las desventajas que algunos de sus integrantes tienen respecto a otros en el acceso y ejercicio de sus derechos; en las relaciones intergrupales significa, por una parte, tomar conciencia de las discriminaciones y desigualdades que se dan en las costumbres y tradiciones; y por la otra, la modificación y garantía del marco legal, así como el establecimiento de medidas compensatorias de equidad por parte del Estado. En las redes institucionales supone eliminar los prejuicios y prácticas discriminantes que los prestadores de servicios y representantes institucionales ejercen en sus relaciones cotidianas con los integrantes de las familias, según el tipo de arreglo familiar al que se pertenezca.
- Asegurar la inclusión social supone garantizar que en las relaciones familiares, intergrupales e institucionales no exista ni se propicie la exclusión de personas en sí mismas o de algunos de sus derechos humanos, derivadas de procesos de estigmatización y prejuicios sociales que establecen clasificaciones que asignan valores positivos y negativos a características humanas consideradas naturales o esenciales, tales como: normal-desviado, natural-artificial, pureza-impureza, moral-inmoral, integrada-desintegrada, funcional-disfuncional, sano-enfermo, legal-ilegal.

En el ámbito familiar, la exclusión se da principalmente hacia personas con discapacidades (mentales o físicas), hacia ancianos enfermos, hacia las mujeres y las niñas, a personas con orientaciones sexuales diferentes a la heterosexualidad, a personas que eligen trayectorias de vida diferentes a las tradicionales e integrantes que están en condición de reclusión (concretamente mujeres). En las relaciones intergrupales, la exclusión a las familias como colectivos se da mayoritariamente por diferencias étnicas o raciales, o bien por sus afiliaciones religiosas o por tener un arreglo familiar diferente al tradicional, así como a parejas del mismo sexo; además en el Estado implica no contar con normas legales ni programas para la diversidad de familias y grupos sociales excluidos.

En el caso de redes institucionales la exclusión se da al negar u omitir servicios públicos por los representantes de las instituciones hacia personas o familias no aceptadas socialmente en su comunidad.

En el caso de políticas públicas, los grupos de mayor exclusión social, requieren ser tutelados por el Estado a fin de impulsar su proceso de inclusión.

**Diversidad.-** Se refiere a que la aplicación universal de los derechos de las personas debe reconocer la heterogeneidad y la pluralidad de nuestras sociedades, es decir el respeto a las diferencias entre las personas, las familias y sus contextos sociales y culturales. Así como el reconocimiento de que existen diferentes trayectorias, ciclos y formas de vida tanto en el individuo como en las familias, los cuales no tienen un proceso evolutivo único.

Lo anterior incluye que no se establezca la homogeneidad social como el valor o proyecto que dé cohesión e identidad a las familias, a los grupos, a las comunidades y a las instituciones; asimismo que las diferencias estén en intercomunicación y diálogo al consensar los significados de los derechos en un contexto cultural e histórico específicos y partiendo de la premisa común del respeto a los derechos humanos. Esto quiere decir que las diversidades no pueden ser concebidas de manera absoluta.

Esto se traduce en:

- El reconocimiento de la heterogeneidad social, implica la no invisibilización y la validación de la pluralidad y diversidad que existen en las personas y en las familias a lo largo de todo su ciclo vital y en sus distintas relaciones sociales, así como el hecho de que las identidades se construyan de manera incluyente y no en función de repudiar a “algún otro”; en el caso de las relaciones del Estado (por ejemplo, en sus políticas públicas), esta invisibilización se traduce en la omisión de acciones y programas que atiendan estas diversidades familiares. En las relaciones intergrupales y las redes institucionales se

expresa en la omisión de la existencia de diferentes tipos de familias y la negociación activa de servicios a las familias con menor legitimidad social en sus comunidades.

- Que la noción de diversidad sea relativa y no absoluta, tanto en los individuos como entre las familias y otros grupos organizados, supone la construcción de un espacio común de negociación y consenso sobre el significado y aplicación de los derechos humanos en contextos específicos de un lugar y tiempo determinados, donde confluyan la pluralidad de ideas, grupos, culturas e identidades. En las redes institucionales, significa la capacidad de los representantes de las instituciones públicas de aplicar las normas de las instituciones tomando en cuenta las diversidades específicas existentes en su comunidad o contexto; y por parte del Estado conlleva la ruptura de nociones absolutas sobre modelos de familias, de estilos de vida, necesidades culturales o cualquier otro elemento que unifique las diversidades existentes.

Los valores éticos presentados guían el análisis de los estudios sobre las transformaciones familiares, así como de las políticas públicas instrumentadas a nivel nacional y en el Distrito Federal (capítulos dos y tres), y son la base de la propuesta de política pública para las familias formulada en el último capítulo.

## **2. Las familias en México**

Este capítulo tiene como objetivo describir y analizar las repercusiones que han tenido los cambios sociodemográficos, económicos y culturales en las transformaciones experimentadas por las familias y en las estrategias que éstas emplean para enfrentar estos cambios.

Para tratar el tema en cuestión, partimos de los diferentes abordajes que otros estudios han realizado en materia de familias y las formas en que éstas han sido vistas en diferentes momentos; posteriormente revisamos las transformaciones que las familias han registrado en su estructura y dinámica, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal; también incorporamos algunas de las problemáticas emergentes que las familias están encarando; finalmente, se identifican las estrategias familiares frente a las transformaciones y riesgos sociales presentes en las últimas décadas.

## **2.1 Miradas sobre las familias y cambios en las perspectivas que las abordan**

Los estudios de la familia tienen una larga trayectoria en las ciencias sociales. Las familias o unidades familiares han sido vistas desde muy diferentes enfoques, entre ellos mencionaremos aquéllos que consideramos útiles para brindar un panorama general de las diferentes problemáticas que se han estudiado y de los diferentes enfoques conceptuales y analíticos sobre el tema. Tomamos como principal referencia los abordajes que mencionan García y Oliveira (2006), y Rosa María Camarena (2003), que abarcan desde los surgidos durante la segunda mitad del siglo XX hasta los debates actuales.

En los años cincuenta surge la corriente funcionalista sobre la familia, la cual tuvo gran influencia en la segunda mitad del siglo XX y estableció ciertas conexiones entre familia y trabajo. Este enfoque, supone que la familia tiene un desarrollo único y predecible vinculado al proceso de modernización de las sociedades; por lo que establece un sólo modelo de familia, constituido por un hombre-padre-proveedor, por una mujer-madre-ama de casa cuidadora, y los hijos; erigiéndose éste como el modelo normativo; de tal forma que desde este enfoque, cualquier otro tipo de arreglo familiar es disfuncional, desviado o pertenece a estadios de desarrollo más atrasados (Camarena, 2003).

Para esta corriente teórica la familia es una agencia socializadora, donde los roles de hombres y mujeres están claramente definidos y jerarquizados, por tanto, se marca de forma concreta la división sexual del trabajo. Para Parsons, principal exponente de esta perspectiva, la familia tenía que especializarse en funciones específicas, de tal modo que sus integrantes, de acuerdo a cada sexo y generación, tendrían que desempeñar roles diferenciados, los hombres realizarían un papel que les permitiera vincular a la familia con el mundo exterior, por lo que se va perfilando la concepción del espacio público como propio de los varones, y a las mujeres se les visualizaba en roles expresivos, en los que se incluían el cuidado de los hijos y el trabajo doméstico, por lo que se perfila la idea de que el ámbito privado del hogar es el espacio propio de las mujeres.

El trabajo extradoméstico de las mujeres era relativamente aceptado, siempre y cuando lo realizaran cuando la crianza de los hijos hubiera terminado y que su ingreso fuera tomado como un suplemento al ingreso principal, bajo la premisa de que éste lo obtenía el hombre, quien era el esposo, proveedor y jefe de familia.

Este enfoque considera que la armonía, la cooperación, el altruismo y el equilibrio son los elementos principales de las relaciones familiares y no da cabida a las tensiones y contradicciones, en caso de presentarse, las familias son consideradas como disfuncionales y sujetas de algún tipo de apoyo. A partir de la visión

funcionalista se percibe a la familia nuclear de manera estática y ahistórica, dejando de lado las transformaciones que ocurren en la vida cotidiana de las mismas (Camarena, 2003).

Posteriormente, a inicios de la década de los setenta surgen nuevos cuestionamientos relacionados con la familia, éstos recayeron en temas laborales y migratorios, mismos que tomaron a los varones como los actores centrales. Así, la presencia de éstos como sujetos principales en los procesos de modernización de las sociedades, se estudió mediante la elaboración y análisis de encuestas sobre mercado de trabajo. Si bien la presencia de las mujeres en actividades económicas remuneradas era reducida y los estudios al respecto la vinculaban al desempeño familiar, éstos fueron fundamentales como referencia de las investigaciones que posteriormente han visibilizado y resaltado la participación económica de las mujeres.

A finales de la misma década se da una reorientación en los abordajes de los estudios sobre familias, en la cual se rompía con la idea de familia universal dando más importancia al vínculo entre sistema de producción y relaciones familiares. De tal manera que, para algunos autores, las normas de cada sistema de producción imponían una estructura familiar, determinando el comportamiento reproductivo, el de participación económica, el migratorio y el educacional de las familias.

Con esta idea se dio pie a la introducción de estudios sobre estrategias familiares de sobrevivencia, las cuales surgen en el contexto de estudios de pobreza urbana y cuya utilidad radica en que se pone especial énfasis en el conjunto de actividades que desarrollan las unidades domésticas de diferentes sectores sociales para garantizar su manutención.

A partir de los estudios que resaltaron la importancia de las estrategias de sobrevivencia se introdujo la idea de que en la familia se tejen redes solidarias pero también se generan tensiones, conflictos y violencia. En una primera etapa, este enfoque adoptó una visión simplificada del hogar, el cual supuso la existencia de una comunidad de recursos e intereses de sus miembros y la toma racional de decisiones colectivas orientadas al bien común. En una segunda etapa, dentro de estos estudios se vio la necesidad de ampliar el concepto de estrategias de sobrevivencia a las estrategias familiares de reproducción, incluyendo las acciones que realizan distintos sectores sociales para su reproducción cotidiana y generacional, sin restringirse a los grupos marginales (Camarena, 2003).

De igual forma, varios estudios bajo esta línea han profundizado en las modificaciones de patrones de consumo como parte de las estrategias, así como en la existencia de redes sociales de apoyo, en fenómenos como la migración (interna e internacional) y en los cambios demográficos y del ciclo de vida familiar.

En las décadas setenta y ochenta, los estudios sobre relaciones familiares tomaron un matiz distinto, ya que se desarrolla una visión fundamental para problematizar el estudio de las familias y sus cambios, nos referimos a los estudios feministas primero, y los estudios de género después. Este enfoque ha contribuido al desarrollo de nuevas formas de percibir y concebir a las familias y a las relaciones familiares, enfatizando una noción que las contempla como:

Una unidad integrada por personas de sexos y edades diferentes, que ocupan posiciones diversas, tienen intereses propios y están inmersas en un continuo juego de poder no carente de tensiones y conflictos que se materializa en la desigual distribución de derechos y obligaciones, de oportunidades y privaciones, así como de experiencias de vida también desiguales (Camarena, 2003:285).

En ese sentido, entre los principales aportes de los estudios de género se encuentran los siguientes:

- a) En una primera etapa de los estudios feministas, éstos se orientaron a mostrar las condiciones de desigualdad social de las mujeres y su contribución económica, tanto en el trabajo de reproducción doméstica como en el de producción, enfatizando que el trabajo doméstico era el eje estructurante de la vida de las mujeres y que éste las absorbe y restringe en sus actividades económicas y políticas fuera del hogar. De tal manera que se fueron generando estudios sobre las cargas de trabajo de las mujeres, el uso y organización de su tiempo para hacer que el trabajo doméstico y el trabajo remunerado fueran compatibles, la percepción de sí mismas y de sus actividades, las estrategias para la atención de necesidades familiares y la participación de otros integrantes en el trabajo doméstico (Camarena, 2003).
- b) Señalan la invisibilidad del trabajo doméstico realizado por las mujeres. Desde la corriente marxista del feminismo que centró su interés en la división sexual del trabajo, se consideró que la esfera doméstica es el sitio donde se produce la subordinación femenina. Enfatizando que la familia es el espacio donde se realizan las actividades de reproducción social de la fuerza de trabajo, mediante las tareas de crianza y el trabajo doméstico realizado por las mujeres. Considerándose que el margen de ganancias que opera en el sistema capitalista se basa, entre otros elementos, en las decenas de horas de trabajo no remunerado realizado por las mujeres dentro del hogar. Además visibilizaron que al interior de las familias también se realizan actividades productivas para el mercado que quedan ocultas tras el trabajo reproductivo que realizan fundamentalmente las mujeres.
- c) Cuestionan la visión dicotómica de lo público y lo privado como esferas separadas. Señalan que no hay una línea nítida entre estos ámbitos y que las actividades que se desarrollan en el mundo privado del hogar se articulan a

- las que se desempeñan en el ámbito público, y viceversa. Además precisan que el llamado ámbito privado contribuye de manera fundamental para la formación de individuos que puedan insertarse en el mercado laboral, es decir, en el ámbito público; y que los cambios en el ámbito público también influyen en las tareas de reproducción social que se realizan en el llamado ámbito privado; identificando la interdependencia y articulación de estos mundos.
- d) Enfatizan la complejidad de las relaciones de poder intrafamiliares, que establece formas de convivencia familiar caracterizadas por jerarquías, privilegios, derechos y obligaciones diferenciados en torno al parentesco, el género, y la generación; donde las mujeres quedan constreñidas a una subordinación no solo económica, sino laboral, sexual y de toma de decisiones. Al mismo tiempo, los estudios de género detectan las formas y estrategias de las mujeres para resistirse a la opresión (ingreso propio, adquisición de cierta autonomía, satisfacción personal y reconocimiento). En este punto se resalta también la diversidad de fuentes de poder, entre ellas, el sexo, el parentesco, la edad, la propiedad, los aportes económicos y el control de ellos.
  - e) Cuestionan la visión de la familia nuclear conyugal apoyada en la teoría funcionalista de Parsons, erosionando la idea de la existencia de una sola forma de arreglo familiar y visibilizando la diversidad, estableciendo que no existe una familia sino que éstas son diversas.
  - f) También hacen una crítica a la visión idealizada de la familia nuclear como unidad homogénea y aislada; señalando que están insertas en redes de relaciones sociales de poder que trascienden el espacio residencial en la definición de sus estrategias. Señalan que la idea de armonía, altruismo y solidaridad en la familia, hacen más complejas las relaciones sociales que se producen en este núcleo y que rebasan por mucho el plano de los afectos. Si bien no se niega esta dimensión afectiva, es importante resaltar que con los estudios de género se identificaron diferentes modalidades de conflictos, tensiones e inequidades que se dan al interior de las familias.
  - g) Reconceptualizan el trabajo en doméstico y extradoméstico, destacando la desigual distribución de éstos entre hombres y mujeres.
  - h) Resaltan la coexistencia de ideales, imaginarios y prácticas. En este aspecto se pone de manifiesto cómo las mujeres se piensan a sí mismas, cómo son pensadas por los otros y cómo piensan ellas a los otros. Al respecto se evidencia que hay una serie de cambios, continuidades y ambivalencias entre lo que debe ser y lo que es.
  - i) Desechan las tesis esencialistas sobre lo femenino y lo masculino, desnaturalizando los significados atribuidos a cada sexo y mostrando la

heterogeneidad de hombres y mujeres que se presenta en contextos sociales distintos y aun entre sectores diferentes de una misma sociedad.

- j) Otra contribución importante de la perspectiva de género se refiere a la participación laboral de las mujeres, ya que a partir de estos estudios se mostró que ésta se determina por dos factores:
  - Por la compatibilidad de la actividad económica con las responsabilidades que tienen en la crianza de los hijos y,
  - Por la situación de la oferta de trabajo masculina en comparación con su demanda.
- k) A partir de lo anterior se realizan estudios que reconocen que la participación económica de las mujeres requiere ser analizada tomando en cuenta el estado civil, la edad, el número de hijos, el nivel de ingreso de otros miembros de la familia, el ciclo vital familiar y el tipo de unidad doméstica, entre otras variables.

Posteriormente, otra perspectiva que brindó nuevos elementos de análisis en el estudio de las familias, es la que incluye los conceptos de incertidumbre y riesgo, individualización, desinstitucionalización, vulnerabilidad social y diversidad; aportes novedosos para entender los cambios laborales y familiares que acompañan al nuevo modelo de desarrollo caracterizado por la apertura comercial, las crisis recurrentes y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, así como los efectos de los cambios sociodemográficos en los individuos y las familias.

Desde este enfoque se señala que la incertidumbre y el riesgo que acompañan al actual modelo económico se manifiestan en la imposibilidad de trazar itinerarios sociales seguros y previsibles. A su vez, se genera un proceso de individualización que hace a las personas más dependientes de las instituciones, como el mercado laboral, el mercado de bienes y servicios, la escuela y la protección del estado, entre otros. Sólo que este escenario se presenta en un contexto de desinstitucionalización, desregulación o flexibilidad que despoja a las instituciones de su capacidad de protección; y con ello se incrementan las situaciones y los sentimientos de riesgo e indefensión que experimentan los individuos, las familias y las comunidades; así la vulnerabilidad social es vista como el sello distintivo del nuevo modelo económico basado en la economía de libre mercado y en el desmantelamiento de la función protectora del Estado.

En el ámbito de las familias, la incertidumbre, el riesgo y la vulnerabilidad derivan tanto de las limitaciones que impone la precariedad laboral y las desigualdades en la distribución de los recursos, como de la diversificación de los arreglos familiares, las modificaciones en las pautas de formación y disolución de las familias, y la pérdida de importancia de los modelos ideales de familia. Estos conceptos también engloban

la capacidad con la que cuentan las familias, los individuos y las comunidades para manejar sus recursos, así como el tipo de estrategias que han desarrollado para enfrentar los efectos de los procesos macroestructurales.

Desde esta perspectiva, el concepto de desinstitucionalización de la familia ha permitido destacar su pérdida de eficacia como institución reguladora de las pautas de conducta de sus integrantes y trasmisora de los valores dominantes que regulan la vida social, así como de su erosión como institución protectora de los individuos frente a cualquier riesgo. Los cambios en la formación y disolución de la familia, son interpretados como parte de este proceso de desinstitucionalización familiar y de creciente individualización en el que el desarrollo personal y la autorrealización se anteponen al logro familiar y comunitario.

A partir de estas nociones teóricas se han desarrollado estudios que dan cuenta de la diversidad y vulnerabilidad de los distintos tipos de hogares, en particular de los hogares con jefatura femenina; y de las diferentes dinámicas intrafamiliares, así como de la influencia ejercida por la participación económica de las mujeres en las formas de convivencia familiar. También se han hecho avances en el conocimiento de otras dimensiones de la vida familiar, como la toma de decisiones importantes, el control de la libertad de movimientos y la violencia doméstica. Adicionalmente se han hecho aportaciones teóricas y metodológicas en la investigación sobre las cambiantes trayectorias de vida de hombres y mujeres en ámbitos laborales, familiares y educacionales.

Para finalizar este recorrido, incluimos las aportaciones de las investigaciones queer y de diversidad sexual a los estudios de la familia, las cuales han propuesto separar analíticamente la sexualidad de la identidad de género y con ello han replanteado de manera crítica un conjunto de concepciones normativas sobre las identidades y el ejercicio de las sexualidades.

Entre sus aportaciones al estudio de la familia se encuentran los siguientes:

- Señalan que la sexualidad y el género son categorías analíticas y políticas distintas; y el género de los objetos sexuales es una base históricamente reciente y arbitraria según la cual se puede situar la sexualidad en los cuerpos, definir la identidad de una persona y organizar aspectos importantes de la vida social (Martin, 2002).
- Cuestionan a la heterosexualidad obligatoria o presunción heterosexual (Guasch, 2000; Rich, 1980), como una ideología normativa que establece la heterosexualidad como la única sexualidad y la más deseable, sana y natural, descalificando a las personas con otras formas de sexualidad

disidentes como lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales, travestis, entre otros.

[...En] este orden sexual, el sexo biológico (macho, hembra) determina un deseo sexual unívoco (hetero), así como un comportamiento sexual específico (masculino/femenino). De esta manera, sexismo y homofobia aparecen como componentes necesarios del régimen binario de las sexualidades. La división de los géneros y el deseo (hetero) sexual funcionan más como un dispositivo de reproducción del orden social que como un dispositivo de reproducción biológica de la especie. La homofobia se convierte así en el guardián de las fronteras sexuales (hetero/homo) y las de género (masculino/femenino) (Borrillo, 2001:16).

- La visión tradicional de identidad supone que debe existir una coherencia entre el cuerpo biológico, la identidad-expresión de género y la identidad-expresión sexuales y eróticas; dicha coherencia es la base que permite fijar o estabilizar las identidades. Esta premisa de coherencia y fijeza identitaria se desmantela ante una gama muy amplia de entrecruzamientos y dimensiones de expresión genéricas y sexuales, poblando a la sociedad de diversidades pero también al propio sujeto: por ejemplo, en una “mujer transgénero” encontramos un cuerpo biológico macho con una identidad de género femenina y una identidad sexual heterosexual; o en un “hombre travesti” podemos registrar un cuerpo biológico macho con una identidad de género masculina cuya expresión de género es femenina y una identidad sexual homosexual o heterosexual; o bien una persona que tiene un cuerpo biológico intersexual<sup>19</sup>, una identidad de género masculina y una identidad sexual homosexual. Asimismo, puede haber personas cuya identidad sexual varíe a lo largo de su vida, por ejemplo de heterosexuales a homosexuales, o que su expresión de género varíe de una masculina a una femenina como pasa con personas transexuales.

Ante la presencia de personas con estas características, sostener una visión identitaria tradicional puede invisibilizar múltiples realidades que no logran un parámetro de estabilidad, coherencia o fijeza desde la identidad normativa (heterosexista) o de las disidentes más o menos reconocibles, aunque estigmatizadas –lésbica y gay- (Núñez, 2005).

En este ámbito de reflexiones, los estudios de diversidad sexual y afectiva han sugerido una serie de propuestas que modificarían sensiblemente nuestras visiones tradicionales sobre las relaciones familiares, que apuntamos brevemente (Fassim, 2007).

---

<sup>19</sup> Se refiere a cuerpos donde se presentan órganos genitales masculinos y femeninos, derivado de configuraciones a nivel cromosómico, gonádico y/o de caracteres sexuales secundarios mezclados.

Por una parte, la perturbación de las normas tradicionales sobre sexualidad y género, derivadas de la presencia de sexualidades disidentes y su inclusión legal en diversos países mediante figuras jurídicas tales como el matrimonio o uniones civiles homosexuales y las leyes de cambio de identidad, han hecho necesario un debate público sobre aspectos antes considerados “naturales” respecto a la conformación y establecimiento de las familias, del matrimonio y el cuidado de los hijos e hijas. Esta sola discusión, independientemente que se traduzca en medidas legales ya vigentes, ha abierto un espacio de expresión de las múltiples prácticas sociales que se separan de la norma familiar tradicional.

Por otra parte, las uniones o matrimonios entre personas del mismo sexo han permitido documentar que ciertas premisas asociadas a la conyugalidad sean cuestionadas: en particular, la cohabitación, la exclusividad o fidelidad en la pareja y la existencia de relaciones sexuales como parte del acuerdo y conformación de pareja. Lo anterior porque las parejas lesbianas y gays se construyen de múltiples formas, en las cuales:

- La existencia de relaciones sexuales no es indispensable (muchas parejas homosexuales mantienen un lazo afectivo y erótico intenso sin que medien relaciones sexuales activas).
- La cohabitación no es el primer criterio para definir la asociación legal (algunos estudios señalan que la elección de la pareja para establecer el matrimonio o unión civil en los países donde está permitido no es la cohabitación ni la pareja actual sino alguna anterior con quien ya no viven).
- La fidelidad o exclusividad sexual no es la única práctica en las relaciones gays o lesbianas, en parte porque la práctica sexual no necesariamente es el fundamento de la unión, sino que existen otras variables como el afecto, la lealtad o la responsabilidad compartida de criar niños o niñas (propios o adoptados).

Otro aspecto cuestionado por estas uniones se refiere a la filiación, la forma en que se construye y el lugar de los hijos/as en las familias. Por ejemplo, en las familias heteroparentales no es necesario explicar la presencia de niños o niñas en su hogar pues se da por sentado, por obvio o “natural”; en las familias homoparentales la historia de los orígenes de los niños y niñas parece obligado para contextualizar como se creó esta relación filial, enfatizando su elección social.

Ya visibilizado el carácter socialmente construido de la filiación, se hacen evidentes dos fenómenos de las familias heteroparentales:

- Que las mujeres casadas puedan optar por el aborto en muchos países, también les da un margen de elección sobre su maternidad; así como que en

todos los países occidentales, la presunción de que el hombre que está casado es padre de los hijos nacidos en esa unión en las familias tradicionales, supone también una elección de la filiación, y

- Que en las familias reconstituidas, también de tipo heteroparental aunque no tradicionales, la conformación de parentescos abre nuevas formas de filiación (las familias que tienen hijos producto de la unión actual e hijos de uniones previas dentro o fuera del hogar de residencia), los cuales involucran niveles de elección de formas distintas de filiación.

Lo anterior sugiere que si se hace explícito este criterio de elección filial y se relata el origen de esta decisión, el modelo que actualmente se aplica en las familias que toman en adopción a sus hijos e hijas, sería más adecuadamente el parámetro general para la conformación de las familias heteroparentales y homoparentales.

A lo largo de este recorrido por las perspectivas y abordajes hemos resumido los aportes y debates sobre las diferentes aristas y problemáticas que implica el estudio de las familias o unidades domésticas. Con ello podemos dar paso a las transformaciones familiares, que han sido resultado de los cambios globales y nacionales en términos económicos, demográficos, sociales y culturales y que gracias a los estudios mencionados han sido develados.

## **2.2 Transformaciones de las familias en México y el Distrito Federal**

En este apartado destacamos cinco tendencias en las transformaciones de las familias en México y el Distrito Federal.

La primera tiene que ver con la diversificación de las estructuras y arreglos familiares, que confirma que no existe un modelo único de familia, sino una diversidad de arreglos; la segunda se vincula con el incremento de los hogares de doble ingreso, poniendo de manifiesto la aportación económica que las mujeres realizan en los hogares biparentales, cuestionando el carácter dominante del modelo de familia constituido por hombre-padre-proveedor, mujer-madre-cuidadora e hijos; la tercera, se refiere al constante crecimiento de hogares con jefatura femenina; la cuarta, se vincula con la reducción del tamaño promedio de las familias; y la quinta, da cuenta de las transformaciones de los roles de género.

Para explicar dichas tendencias, conviene precisar que el trabajo que aquí presentamos parte de una tipología de los arreglos residenciales que permite su reconstrucción a partir de las relaciones de parentesco con respecto al jefe/a del

hogar. Generalmente, para el análisis de los hogares se distinguen siete tipos de hogar (ver gráfica 2), agrupados en dos grandes categorías: familiares y no familiares, utilizando como criterio de diferenciación la existencia del núcleo conyugal del jefe/a de hogar (padres e hijos, o madre o padre e hijos).

Los **hogares familiares**, los cuales suponen la existencia de núcleo conyugal, se clasifican en nucleares, extensos y compuestos.

Los nucleares incluyen:

1. Nuclear biparental con hijos (matrimonios con hijos o pareja con hijos),
2. Nuclear sin hijos (matrimonio sin hijos o pareja sin hijos), y
3. Nuclear monoparental (madre o padre con uno o más hijos o jefe/a con hijos)

Los extensos y los compuestos se refieren a:

4. Extensos (padre o madre o ambos con hijos o parejas sin hijos, y otros parientes)
5. Compuestos (padre o madre o ambos con hijos, o parejas sin hijos, con o sin otros parientes, y otros no parientes)

El grupo de **los hogares no familiares** se integra por los:

6. Unipersonales (constituidos por una sola persona), y
7. Corresidentes (constituidos por personas no emparentadas con el jefe del hogar)

Esta es una clasificación formada a partir de las encuestas de hogares, para las cuales el hogar o unidad doméstica incluye la convivencia cotidiana y compartir un techo, de tal suerte que “son grupos que comparten una vivienda, un presupuesto común y actividades para la reproducción cotidiana, ligados o no por lazos de parentesco” (Arriagada, 2004).

Las familias, en cambio, pueden o no vivir bajo un mismo techo, ya que su definición está dada por relaciones de parentesco, esta distinción ha generado que algunos tipos de familias no estén registrados a través de las encuestas de hogares, nos referimos a las familias mal llamadas reconstituidas o mejor denominadas multiparentales, es decir aquellas donde un padre o una madre han formado una nueva familia por lo que no corresiden con alguno de sus hijos pero si aportan a su manutención económica y apoyo afectivo, (la forma de referirse a estos arreglos involucra términos como madrastra, padrastro, hijastro y medios hermanos); o no se registra a aquellos miembros de la familia que habiendo migrado, no conviven ni residen en el mismo hogar, pero siguen teniendo un rol relevante como proveedores principales y/o tomadores de decisiones en ese hogar. Tampoco se registran

aquellos arreglos de pareja estables donde por diferentes razones no conviven en el mismo hogar, aun estando casados.

Por otra parte, en esta clasificación, no son consideradas como familias, aquellos hogares donde residen personas sin lazos de parentesco, así como los constituidos por convivientes<sup>20</sup>, y los formados por una persona.

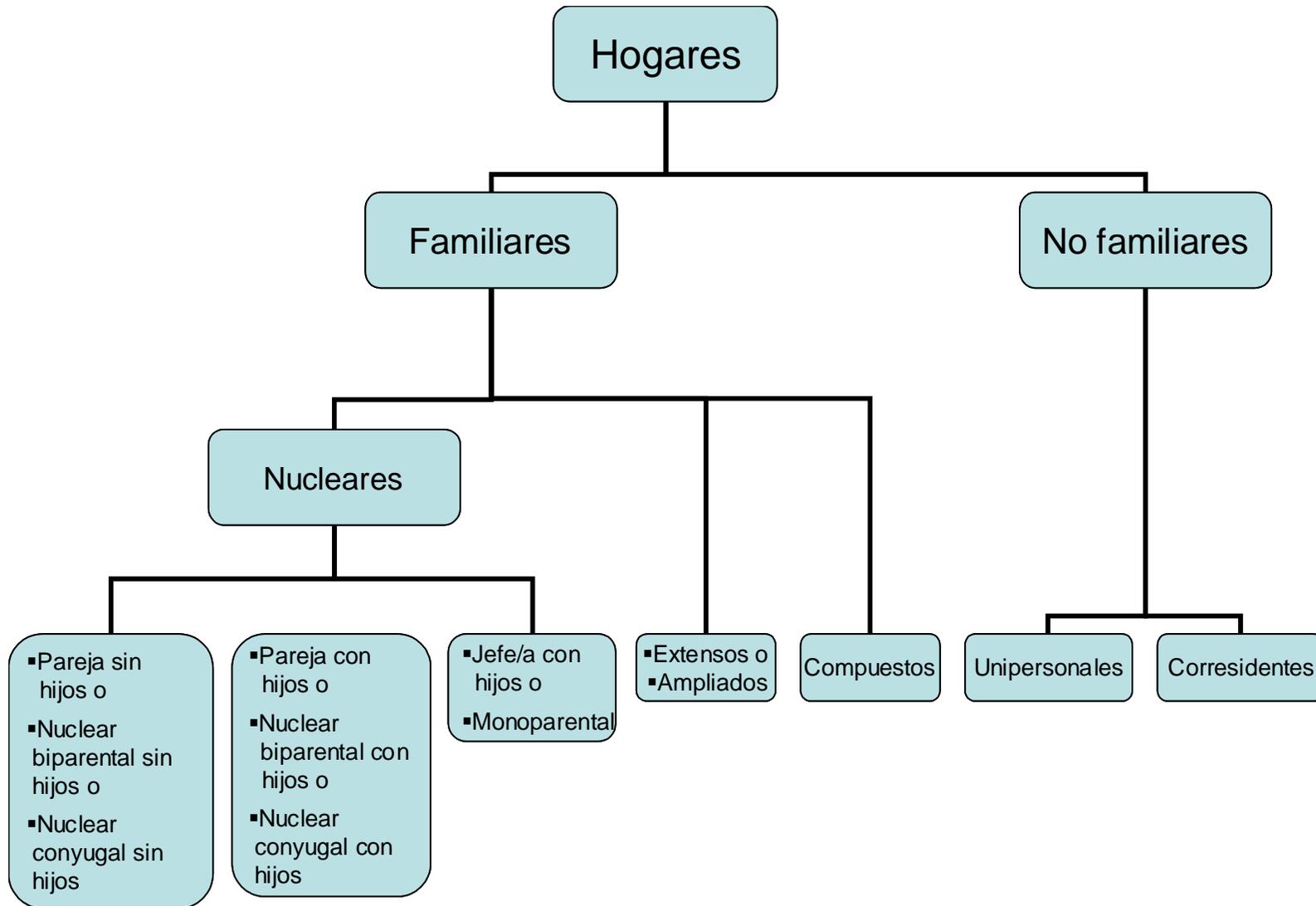
Por lo anterior, cabe destacar que se hace necesaria una redefinición de lo que se está registrando por la vía estadística e incluso generar nuevos términos que nombren aquello que no está siendo medido y/o se renombren aquellos arreglos cuya denominación puede ser estereotipada u ofensiva.

Aunque en términos estrictos una familia no es equiparable a un hogar, en este trabajo utilizaremos de manera indistinta estos términos ya que la única herramienta que tenemos para analizar las transformaciones familiares son las mediciones de hogares.

---

<sup>20</sup> Se llaman así a las personas que constituyen una sociedad de convivencia, en las entidades donde se tiene contemplada esta figura jurídica, y que incluye las uniones homosexuales. En general este tipo de familias no suelen ser registradas en las encuestas de hogares.

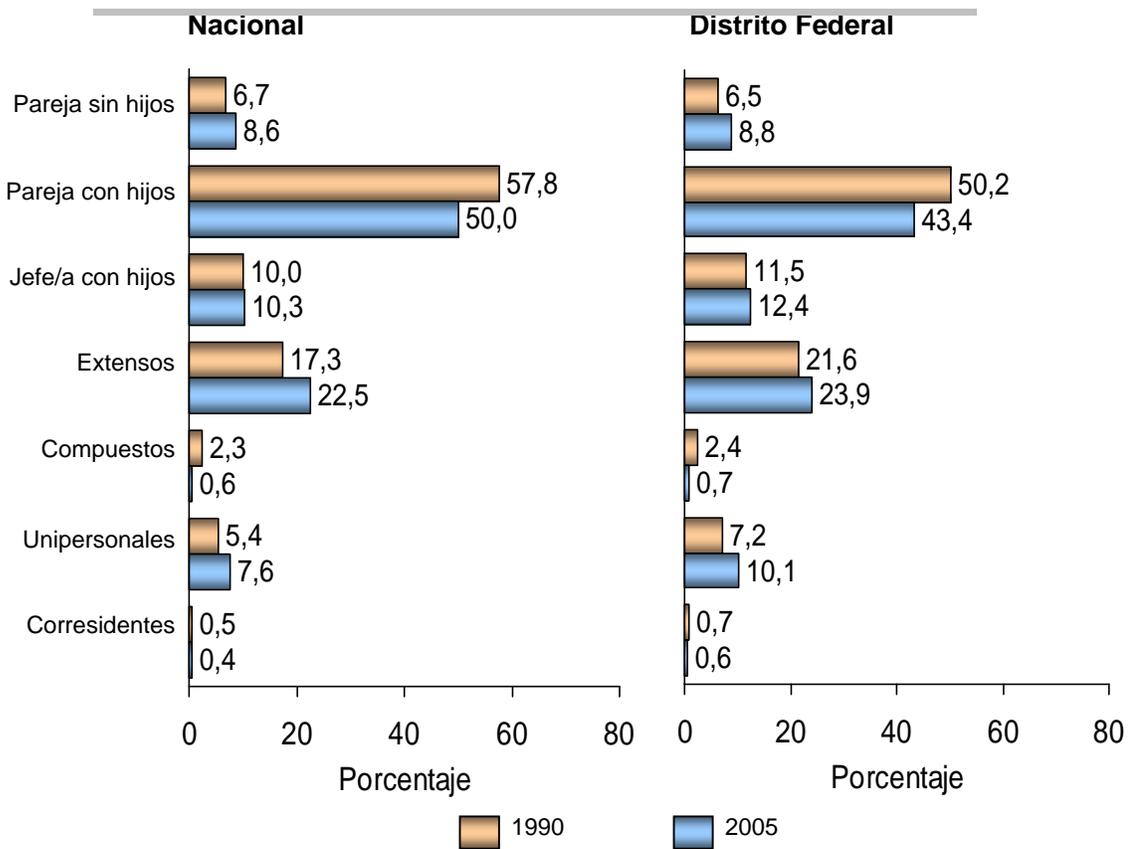
Gráfica 2. Clasificación de los hogares o unidades domésticas



### 2.2.1 Diversificación de las estructuras y arreglos familiares

Una primer tendencia tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal se refiere a la diversidad de arreglos residenciales que dan cuenta de las transformaciones de las familias y de los estilos de convivencia (ver gráfica 3).

**Gráfica 3. Distribución de las familias y hogares por tipo 1990 y 2005**



Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.

En este sentido destacan el incremento de los hogares unipersonales, de los extensos y de los que cuentan con jefatura femenina, particularmente en el Distrito Federal. Si bien las familias nucleares siguen siendo mayoría, presentan cambios importantes en su estructura, ya que las biparentales con hijos han perdido importancia relativa frente a las parejas sin hijos y se confirma la tendencia creciente de los hogares monoparentales (especialmente los de jefatura femenina).

En relación a los hogares nucleares, cabe destacar que pese a su predominio, en el país y en el Distrito Federal han experimentado una disminución considerable en términos relativos, ya que entre 1990 y 2005 pasaron de 74.5% a 68.9% a nivel nacional y de 68% a 64% en el Distrito Federal (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Proporción de hogares nucleares, 1990 y 2005**

<b>Año</b>	<b>Ámbito Nacional</b>	<b>Distrito Federal</b>
<b>1990</b>	74.5%	68.2%
<b>2005</b>	68.9%	64.6%

A nivel nacional en el 2005, apenas se alcanzaron los niveles que quince años atrás ya tenía el Distrito Federal, por lo que estudiar el patrón de transformaciones de las familias del Distrito Federal puede dar pistas de hacia dónde se dirigirán los cambios en el resto del país.

Algunos autores consideran que esta disminución de la proporción de hogares nucleares se explica, en parte, por el incremento de hogares extensos en el D.F. y unipersonales.

El aumento de hogares extensos, que pasa del 21.6% al 23.9% en el D.F. entre 1990 y 2005, puede responder al hecho de que en las familias extensas se estén “ocultando otros núcleos familiares secundarios” como pueden ser hijos o hijas que habiéndose unido continúan viviendo en el hogar familiar, y/o la existencia de madres adolescentes. También puede estar ocultando la presencia de adultos mayores, que buscan protección ante su vulnerabilidad social (económica o de salud); o a la inversa, adultos mayores brindando apoyo a sus familias aceptando el retorno de hijo/as unidos, que ante la situación de crisis económica, regresan a vivir con ellos. En todas estas modalidades de familias extensas, estamos frente a poblaciones en situación de vulnerabilidad social y económica, que buscan formas de protección a través de nuevos arreglos familiares.

En el Distrito Federal también se observa el incremento de las familias biparentales sin hijos, este aumento se explica por el aumento de parejas jóvenes que han postergado su reproducción o han decidido no tener hijos, en su mayoría corresponde a parejas jóvenes de clase media y alta, con niveles de escolaridad altos, esto en parte se podría explicar por los cambios en la estructura por edad de la población mexicana en la cual la proporción de población joven es pronunciada actualmente; adicionalmente, ante el aumento de la esperanza de vida también encontramos aumento de parejas de adultos y de adultos mayores que están en la etapa del ciclo de vida familiar de “nido vacío”, donde los hijos no viven ya con ellos.

Por otro lado, se da también un aumento constante de las familias monoparentales con hijos. En este sentido, puede ser porque se haya dado una ruptura de las relaciones de pareja por abandono, separación y/o divorcio o viudez; o que no se hayan unido ni casado y sean madres o padres solteros.

Acompañan a estos cambios, el descenso en la proporción de hogares nucleares biparentales con hijos, que ha pasado de 50.2% en 1990 a 43.4% en el 2005 para el Distrito Federal y, como se mencionó anteriormente, esta disminución puede explicar entre otros elementos, el incremento de los hogares extensos.

En relación al incremento de los hogares unipersonales, es decir, de los formados por una sola persona, que alcanzó en el 2005 al 10.1% de los hogares en el D.F. a diferencia del 7.2% que ocupaban en 1990, encontramos hogares formados por población joven que ha decidido ya no vivir con su familia de origen y que en la mayoría de los casos cuentan con los recursos económicos suficientes para independizarse. También corresponde a hogares formados por adultos mayores que viven solos, especialmente mujeres viudas, dada su mayor esperanza de vida, que cuentan con recursos económicos mínimos por jubilación o pensión de viudez, apoyo de los hijos o por apoyos gubernamentales, y que pueden estar o no en buenas condiciones de funcionalidad y salud. Entre los hogares unipersonales también encontramos a aquellos formados por hombres y mujeres adultos solteros/ras y también por hombres y mujeres separados o divorciados que no viven con los hijos en caso de existir.

En conjunto, estas tendencias que dan cuenta de la diversificación de arreglos familiares, están también asociadas a los siguientes factores: mayor acceso de las mujeres a métodos anticonceptivos a partir de la década de los setenta; mayor acceso de las mujeres a la educación combinado con la tendencia creciente de su participación en el trabajo remunerado. De acuerdo con algunas autoras (Sánchez, 2003; Hernández, 2007), la combinación en las mujeres de mayor educación e inserción al mercado laboral, posibilita en gran medida el aplazamiento del inicio de su vida reproductiva, o bien esta mezcla influye en que no vean a la maternidad como su proyecto de vida único y prioritario, dando mayor cabida a otras opciones alternativas en las que se ven realizadas como personas.

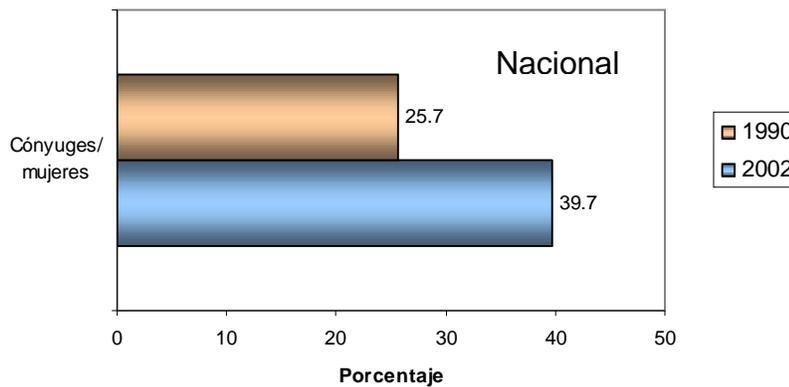
### **2.2.2 Incremento de las familias de doble ingreso**

La masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha desafiado la concepción de la familia biparental con hijos, en la que el varón tenía el rol de proveedor exclusivo y la mujer ejercía el rol de cuidadora de los hijos y/o dependientes y encargada de la realización de las tareas domésticas.

Este modelo se está transformando en las últimas décadas, con lo cual se está transitando (pese a la ausencia de políticas públicas que apoyen particularmente a las mujeres), del modelo de familia de hombre proveedor al de familias nucleares biparentales de doble ingreso.

Las estadísticas al respecto reportan una amplia participación económica de las mujeres en nuestro país, particularmente en los hogares biparentales, es decir en aquellos donde existe un núcleo conyugal de hombre y mujer con o sin hijos. Según datos de la CEPAL, en nuestro país para el año 2000, en prácticamente el 40% de los hogares nucleares biparentales ambos cónyuges laboraban, a diferencia del 25.7% que lo hacían para el año 1990 (ver gráfica 4).

**Gráfica 4. Ocupación del cónyuge en familias biparentales, zonas urbanas 1990 y 2002**



Fuente: *Panorama Social 2004, CEPAL.*

Es decir, en 4 de cada 10 hogares nucleares biparentales urbanos de nuestro país, las mujeres han dejado de ser “amas de casa de tiempo completo” para ingresar al mercado laboral y constituirse en nuevas aportantes económicas al ingreso familiar.

Es conveniente mencionar que aunque la mujer en este tipo de hogares realiza una aportación económica similar o superior a la de su cónyuge hombre, en la mayoría de los casos, además de trabajar tiene que realizar las labores domésticas y de manera total o parcial la crianza de los hijos, actividades no remuneradas ni reconocidas socialmente. En un marco de derechos humanos y de democratización de las relaciones familiares, se esperaría que los hombres participaran en labores domésticas en una lógica de equidad, sin embargo, la respuesta no se ha dado en las mismas proporciones que la participación femenina en las aportaciones familiares. En estudios recientes, se ha mostrado que los hombres han adoptado el cuidado de los hijos como parte de su compromiso en las labores de la casa, pero no

el trabajo doméstico en el hogar, particularmente las tareas de limpieza, que siguen siendo responsabilidad casi “exclusiva” de las mujeres.

Por otra parte, cuando no existe la posibilidad de que alguno o ambos padres se hagan cargo del cuidado y la crianza de los hijos, surge la necesidad de obtener en el mercado estos servicios por lo que emergen nuevas preocupaciones, como enfrentar el costo y la calidad de los servicios de cuidado, ya sea porque no cuentan con las prestaciones correspondientes o con alguna red de apoyo confiable y de calidad que les auxilie en estas tareas.

Este cambio está generando que un sin fin de familias y, particularmente de mujeres, enfrenten la preocupación de conservar cierto equilibrio entre sus responsabilidades laborales y el cuidado de los hijos y del hogar. Así, las familias se encuentran envueltas en profundas ambivalencias, ya que socialmente se sigue esperando que sean las mujeres las que se hagan cargo de las tareas de reproducción, tanto en términos de la crianza de los hijos como de las tareas domésticas, sin embargo las crisis económicas, el desempleo y la precarización del empleo exigen la participación económica de nuevos integrantes de las familias. Ante la reducción del tiempo que las mujeres que laboran tienen para dedicarle a las responsabilidades familiares, no se ha producido un cambio en el tiempo que los hombres dedican al hogar, ni se han instrumentado programas sociales de apoyo a las mujeres, ni programas que incentiven la participación de los varones a estas tareas, ni por parte del estado o del mercado, con la consecuente sobrecarga de actividades para las mujeres.

Los impactos que la relación trabajo-familia está generando, rebasan aquellos que se encuentran en el ámbito del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos. En el plano psicosocial, se están produciendo tensiones en la socialización de los roles de género, ya que los roles aprendidos para cada sexo en nuestra cultura no están coincidiendo con las prácticas cotidianas, con la consecuente presión y sanción social, familiar y personal, al desconfirmar y/o descalificar de manera explícita, y las más de las veces implícita, a aquellas mujeres y hombres que están rompiendo con los estereotipos de género.

También estamos viendo una alternancia de roles, sobre todo en el rol de proveedor y en menor medida en la crianza de los hijos, y mucho menos en la realización del trabajo doméstico, produciéndose tensiones y conflicto en el caso de los hombres por sentirse menos masculinos si realizaran tareas domésticas, particularmente las de limpieza, y en el caso de las mujeres es común que tengan sentimientos de culpa por pasar poco tiempo con sus hijos, en ambos casos con el consecuente sentimiento de frustración e inadecuación para muchas mujeres y hombres.

Adicionalmente se están suscitando tensiones producto de la competencia entre los cónyuges, situación que es más común que suceda cuando son las mujeres quienes obtienen mejores posiciones e ingresos que ellos, lo que pone en entredicho la autoridad unipersonal que tenían los varones como únicos proveedores o aportantes principales, aun cuando siguen siendo los varones quienes tienen la última palabra al momento de tomar decisiones importantes; además de sumarse las tensiones correspondientes a la disminución o ausencia de tiempo libre, de tiempo para el descanso y el esparcimiento.

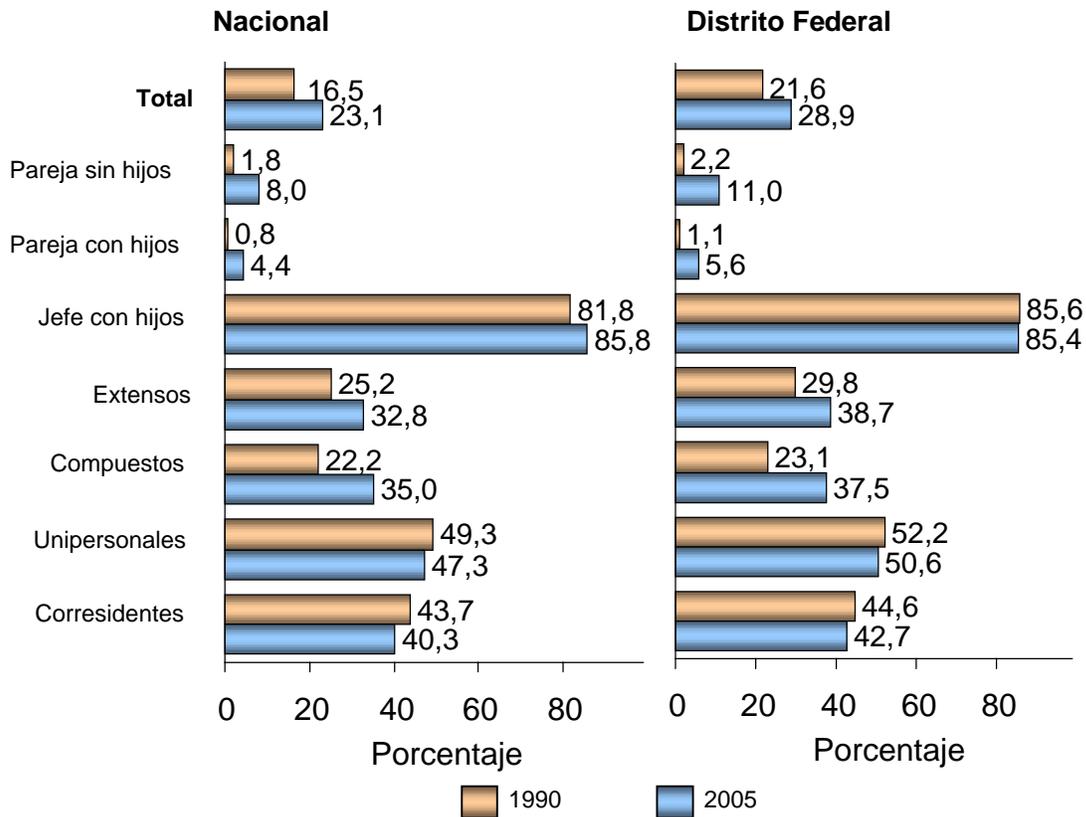
La intensificación del conflicto trabajo-familia-vida personal, está determinada por las características del mercado laboral y por variables macroeconómicas, pero es al interior de las relaciones familiares donde se manifiesta con particular fuerza. A partir de esto, resulta claro que se requiere un nuevo pacto social entre Estado, mercado y familia, de tal forma que se comparta de manera equitativa, entre estos tres actores, la responsabilidad del bienestar de las familias, y donde el Estado genere nuevos modelos de política social, que incorporen la diversidad de arreglos familiares, las desigualdades al interior de sus integrantes y la etapa del ciclo de la vida familiar por la que se transcurra, y que por esa vía permitan generar una diversidad de programas orientados a apoyar el esfuerzo de las familias para combinar responsabilidades laborales y familiares.

### **2.2.3 Crecimiento de hogares con jefatura femenina**

Una tercera tendencia en relación a las transformaciones en la estructura y dinámica de las familias se refiere al importante y visible incremento de los hogares con jefatura femenina.

Al respecto se observa que el número de hogares encabezados por mujeres ha continuado creciendo desde comienzos de la década de 1990, hasta llegar a representar casi una cuarta parte a nivel nacional (23%) y casi una tercera parte en el Distrito Federal (28.9%) para el 2005 (ver gráfica 5).

**Gráfica 5. Tasa de jefatura femenina por tipo de hogar 1990 y 2005**



Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.

Adicionalmente, al interior de los arreglos residenciales, destacan los monoparentales que son casi exclusivamente de jefatura femenina, alcanzando a 8.5 de cada 10 familias con estas características en el 2005, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal.

Esta prevalencia obedece principalmente al incremento de las disoluciones de las parejas —ya sea por separación, divorcio o una mayor sobrevivencia femenina— cuyos hogares derivan, muchas veces, en la conformación de arreglos residenciales monoparentales y unipersonales, y por el incremento de madres solteras, tanto por decisión personal en separaciones o divorcios, por embarazos no deseados, como por abandono de la pareja. Por otro lado, el fenómeno de la migración tiene cada vez un mayor impacto en la conformación de arreglos residenciales dirigidos por mujeres.

También, para el caso del D.F., se aprecia un leve aumento de hogares monoparentales con jefatura masculina, es decir de padres que viven solos con sus hijos, que pasó de 14.4 a 14.6% entre 1990 y 2005.

Sin duda, ambas situaciones (monoparentales con jefatura femenina o masculina) dan cuenta de nuevos modelos de familia que, además de contar con un menor número de adultos en los hogares, muestra la existencia de nuevos arreglos familiares y la necesidad de adecuar los servicios de apoyo a estas nuevas realidades. En términos generales, se puede inferir que si bien la carga total de trabajo de socialización disminuyó al reducirse el número de niños por hogar, también descendió el número de adultos que tenían a su cargo esa socialización, ello es especialmente notorio en el caso de las mujeres, quienes en una cantidad apreciable de familias tienen bajo su exclusiva responsabilidad las tareas productivas y las de economía del cuidado (Arriagada, 2004).

Otro aspecto que es importante destacar es el incremento considerable de la jefatura femenina entre los hogares biparentales con y sin hijos, si bien la proporción de mujeres que dirigen estos hogares es relativamente pequeña, en el mayor de los casos alcanza a 1 de cada 10 hogares en 2005, su ritmo de crecimiento es impresionante, en el Distrito Federal la participación de las mujeres en la jefatura de esos hogares paso del 2 al 11% en los biparentales sin hijos y de 1 a 5.6% entre las parejas con hijos, lo que se traduce en un incremento superior a 400 por ciento para el periodo entre 1990 y 2005 (ver gráfica 5).

Este crecimiento se debe posiblemente a factores económicos y sociales, entre los que destacan la precarización de los empleos y de los salarios, además del desempleo masculino, lo que implica que los hombres ya no puedan ser proveedores exclusivos de la familia y que las mujeres, entre otros familiares, se inserten en el trabajo extradoméstico, como parte de una estrategia de sobrevivencia. Adicionalmente, es posible que este incremento también se explique, por el reconocimiento aunque sea incipiente, de las aportaciones económicas femeninas de tal forma que están siendo consideradas por sus miembros como jefas del hogar.

Si bien la jefatura femenina se esta incrementando prácticamente en todas las formas de arreglos familiares, tanto a nivel del D.F. como a nivel nacional, algunos autores (Arriagada, 2002; Sunkel, 2006) señalan que pese a esto, las mujeres ocupan un lugar secundario en la toma de decisiones importantes en esos hogares; adicionalmente alertan que dado que culturalmente se considera como jefe del hogar al varón de la familia, y que en los censos y encuestas en hogares se define como jefe/a a la persona que se asigna a sí misma como tal o que es designado como jefe/a por los miembros del hogar, es seguro que bajo esta forma de medición se estén invisibilizando las aportación económica de muchas mujeres, que suelen ser

iguales o superiores a las realizadas por los varones; además de cuestionar la no existencia, en las encuestas de hogares, de la categoría de jefatura compartida y de no hacer una distinción entre jefe/a de hogar y aportantes económicos al mismo.

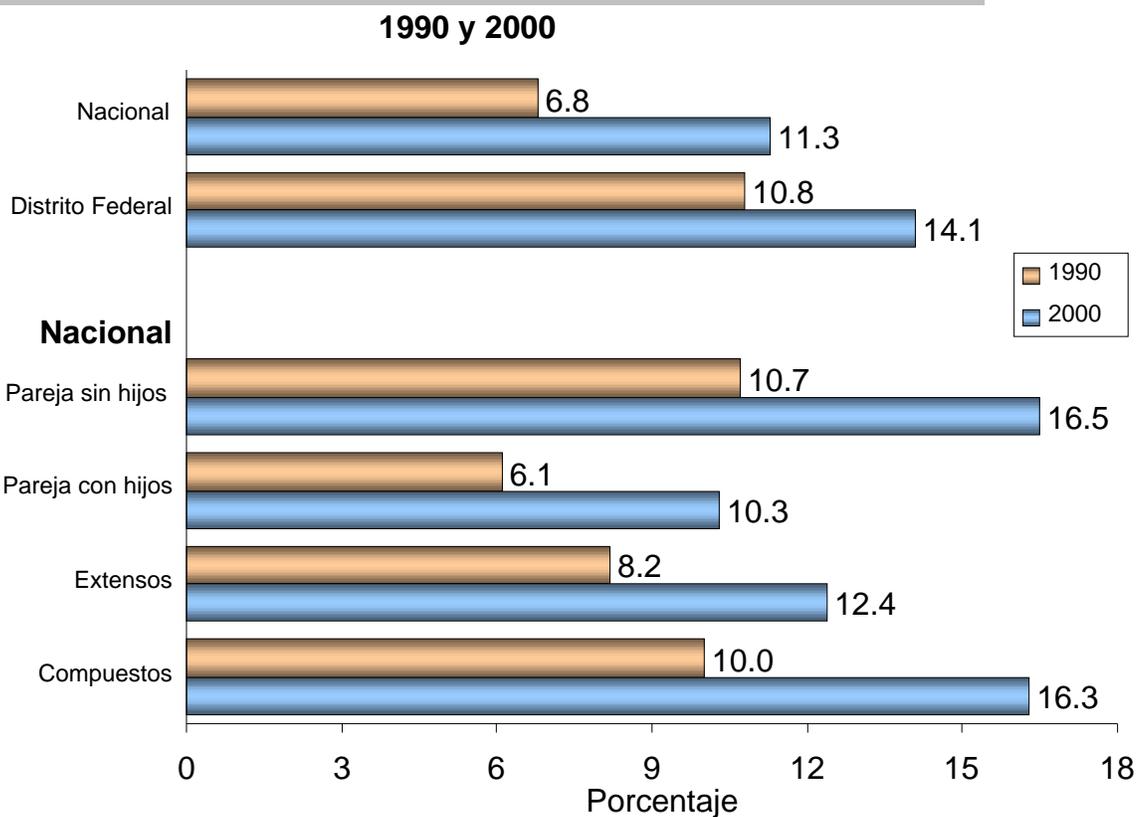
Por lo anterior, es necesario destacar que respecto a la medición de los hogares con jefaturas femeninas, se presenta un problema analítico.

La definición de carácter subjetivo [*como jefe/a de hogar*] responde a expectativas culturales sobre quién se considera la autoridad en la toma de decisiones, o sobre quién es el dueño de los activos, y está mediada por normas sociales que moldean los roles masculinos, como actores económicos y proveedores, y los femeninos, en los que las mujeres son responsables del cuidado y crianza de los hijos (Arriagada, 2002:153).

De esta forma Arriagada, propone como una forma de enfrentar el problema analítico, la distinción entre aquellas jefaturas que se desempeñan *de facto* y *de jure*, vinculando el concepto *de jure* al que habitualmente se viene usando en los censos y encuestas; y de *facto* al que se determine por el mayor aporte al ingreso familiar.

En nuestro país y a nivel del Distrito Federal es notable el aumento de los hogares nucleares (sin considerar los monoparentales) que tienen a una mujer como principal aportante económica; en 1990, el porcentaje de hogares con aportación femenina equivalente o superior a la masculina era de 6.8 por ciento a nivel nacional, mientras que en el Distrito Federal fue de 10.8 por ciento; para el 2000, esta misma proporción de hogares con aportación económica de mayoría femenina alcanzó 11.3 y 14.1 por ciento, respectivamente (ver gráfica 6).

**Gráfica 6. Porcentaje de hogares con núcleo y aportación principal femenina por lugar de residencia y tipo de hogar,**



Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*

Si hacemos el comparativo utilizando los criterios *de jure* y *de facto*, al menos para los hogares biparentales con hijos y sin hijos a nivel nacional y tomándonos algunas libertades estadísticas, ya que no contamos con información del mismo año para ambos criterios, claramente se visibiliza que la proporción de hogares nucleares cuyo aportante económico principal es una mujer va en aumento (*de facto*) y supera al de hogares nucleares con jefatura femenina (*de jure*).

Sólo a manera de ejemplo, se identifica que para el país en el año 2000, el 10% de las parejas con hijos, tenían a una mujer como principal aportante al ingreso familiar (jefatura *de facto*), sin embargo sólo el 4.4% de ese mismo tipo de hogares para el 2005, designaba a una mujer como jefa de hogar (jefatura *de jure*), la diferencia en puntos porcentuales es de +5.6.

En el caso de las parejas sin hijos la diferencia también es importante, ya que a nivel nacional el 16.5% de los hogares integrados por parejas sin hijos tenían como

principal aportante a una mujer (jefatura *de facto*), sin embargo sólo el 8% de ese mismo tipo de hogares designaba a una mujer como jefa del hogar (jefatura *de jure*), la diferencia en puntos porcentuales es de +8.5 (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Comparación del porcentaje de hogares *de jure* y *de facto***  
**a nivel nacional**

	Parejas con una mujer como principal aportante económica ( <i>DE FACTO</i> ) 2000	Parejas con una mujer reconocida como jefa del hogar ( <i>DE JURE</i> ) 2005	Diferencia en puntos porcentuales
CON HIJOS	10%	4.4%	+5.6
<b>SIN HIJOS</b>	16.5%	8%	+8.5

Cabe destacar la mayor invisibilidad de las mujeres en las mediciones tradicionales de jefatura del hogar, por lo que se comprueba la tendencia señalada por algunos autores, en el sentido de que el porcentaje de hogares cuya principal aportante es una mujer supera al de hogares con jefatura femenina. Estos resultados se vinculan directamente con la participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo y a la mayor autonomía que les proporciona el acceso a recursos propios (Arriagada, 2004).

Sin desconocer las ventajas que las mujeres han obtenido al acceder a mejores condiciones de escolaridad y al mercado laboral, hay que resaltar que en muchos casos su participación económica se da frente a la precariedad de las condiciones laborales y salariales masculinas, por tanto su inserción masiva se presenta en contextos de alta precarización de las condiciones laborales, adicionalmente está documentado que en los últimos años, el mercado laboral “prefiere” contratar mujeres debido a que la mano de obra femenina se paga con salarios mas bajos que la masculina y es más adaptable a trabajos y condiciones de trabajo cambiantes, y en el plano familiar, muchas mujeres aún tienen que seguir pidiendo permiso a sus parejas o maridos para salir a trabajar.

Hay estudios que revelan una mayor inserción de las mujeres en el ámbito laboral formal y de los hombres en el ámbito informal; y otros que indican que con el objeto de conciliar trabajo y familia es común que las mujeres se empleen en actividades

informales con las consecuentes desventajas en términos de prestaciones y monto salarial pero con la ventaja de flexibilidad de horario.

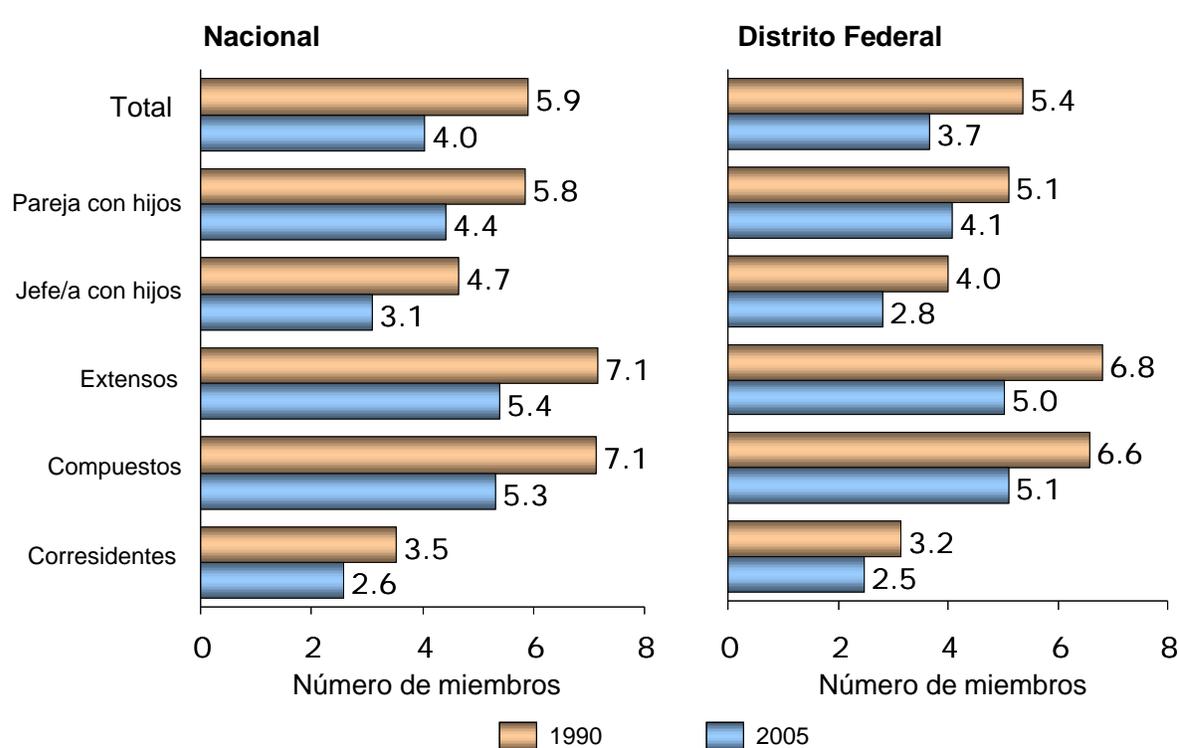
Además, en el ámbito social sigue siendo muy fuerte el reclamo hacia las mujeres por no cuidar de manera intensiva a sus hijos e hijas, colocándolas socialmente en falsos dilemas que oscilan entre proveer los requerimientos materiales básicos para su familia o cumplir con la provisión de los requerimientos psico-afectivos y de transmisión de hábitos y saberes de la economía del cuidado, generándose situaciones de mucha tensión y conflicto en sus relaciones familiares con los consecuentes costos de salud física y emocional; situaciones creadas socialmente pero que las familias y particularmente las mujeres tienen que enfrentar de manera personal, ya que socialmente se considera que esto queda dentro del ámbito de la vida privada de las mujeres y las familias.

Para finalizar, es de llamar la atención que en los análisis, en las mediciones y en las políticas públicas muy recientemente se esté considerando a los hogares con jefatura femenina *de facto* que muestra claramente la ruptura con el modelo tradicional de familia con un jefe proveedor.

#### **2.2.4 Reducción del tamaño promedio de las familias**

Una cuarta tendencia se refiere a la reducción del tamaño promedio de las familias (ver gráfica 7).

**Gráfica 7. Tamaño promedio de los hogares según tipo  
1990 y 2005**



Nota: El tamaño de los hogares de parejas sin hijos (dos personas) y el de los hogares unipersonales (una persona) no cambian con el tiempo por lo que no aparecen en la gráfica.

Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.

Esta reducción se explica a partir de varios fenómenos demográficos: la caída en la tasa de fecundidad (disminución en el número promedio de hijos nacidos vivos por mujer), la postergación en la primera unión, la disminución del número de hijos y el mayor espaciamiento entre ellos (Arriagada, 2004). Entre los factores sociales, se identifica que a mejor nivel socioeconómico, a mayor escolaridad y mayor incorporación al mercado laboral de las mujeres, hay una disminución en el número de integrantes del hogar.

En la gráfica 7 se aprecia claramente una disminución significativa del tamaño promedio de los hogares familiares con hijos, sean nucleares, ampliados o compuestos, tanto a nivel nacional como para el Distrito Federal. Esta importante disminución en el número de miembros de estos hogares –de aproximadamente dos personas- tiene su explicación en el continuo descenso de la fecundidad de las parejas mexicanas, que actualmente se encuentra en el orden de 2.2 hijos en promedio por mujer. Llama la atención que en el país y en el D.F. esta reducción se

exprese de manera relativamente constante en los diversos tipos de hogares familiares, aún entre los extensos y compuestos. El tamaño promedio de los hogares nucleares en el 2005 (pareja con hijos: cuatro miembros; jefe solo con hijos: tres miembros), es un indicativo claro de que las familias mexicanas y particularmente las del D.F. están optando de manera generalizada por tener únicamente dos hijos.

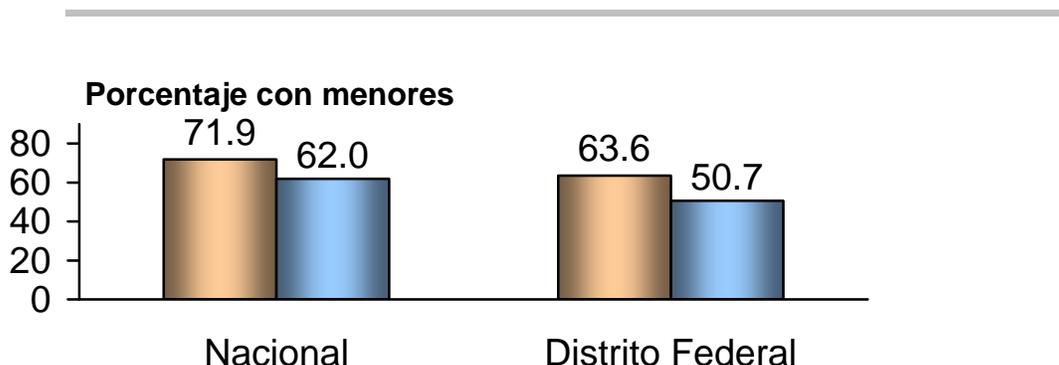
Respecto a la caída en la tasa de fecundidad, como hemos referido, ha influido determinantemente las políticas de población establecidas en el país desde la década de los setenta, las que incluyen mayor información, disponibilidad y uso de métodos anticonceptivos modernos (pastillas, inyecciones, dispositivo intrauterino, parches, entre otros), asimismo el acceso de las mujeres a la educación combinado con su integración al mundo del trabajo extradoméstico remunerado.

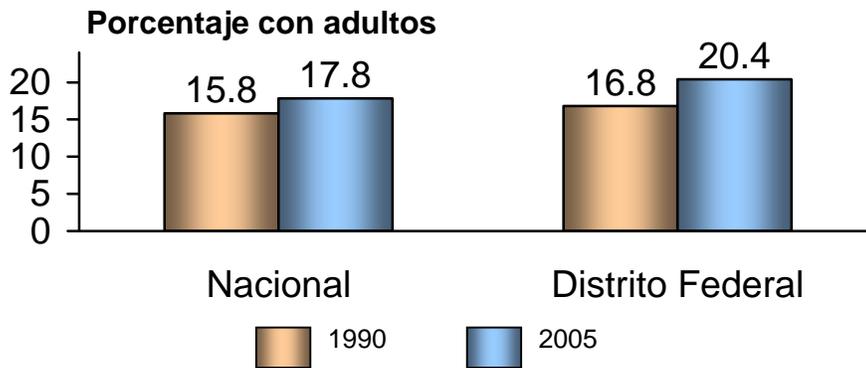
La reducción en el tamaño de las familias se ha traducido en una disminución del tiempo que las mujeres destinan a la economía del cuidado, concretamente al trabajo reproductivo, doméstico y de socialización no remunerado que casi en exclusiva recae sobre ellas, a su vez estos cambios pueden expresarse en un aumento de opciones laborales y de autonomía para éstas.

Al respecto encontramos que no sólo ha disminuido el tamaño promedio de los hogares sino también el número de hogares con presencia de menores de 15 años. En contraste, se observa un incremento significativo de hogares con presencia de adultos mayores, de tal forma que en 20 de cada 100 hogares en el Distrito Federal hay un adulto mayor (ver gráfica 8).

Paradójicamente respecto al trabajo reproductivo realizado por las mujeres se presentan dos tendencias: por un lado, existe una reducción del tiempo destinado a la economía del cuidado sobre todo cuando se dirige de manera concreta a la crianza de los hijos e hijas, y por otro, el incremento de este tipo de actividades cuando se dedican a personas adultas mayores que habitan en el hogar, ya que su presencia ha ido y seguirá aumentando.

**Gráfico 8. Porcentaje de hogares con presencia de menores o adultos mayores por lugar de residencia, 1990 y 2005**





Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

Finalmente, otro factor asociado a la reducción del tamaño de familias es el económico, ya que el número de integrantes tiende a disminuir conforme aumenta el nivel de ingresos familiar; así, las familias pobres llegan a tener casi tres personas adicionales que las de mayores recursos económicos (Sunkel, 2006).

### 2.2.5 Transformaciones en las relaciones de género y generacionales

Los cambios antes descritos han generado y también han sido generados por nuevos acomodos en el ámbito sociocultural, específicamente por las transformaciones en las relaciones de género, es decir en la forma en que nos vinculamos y concebimos como hombres y mujeres.

Algunas autoras, como Esteinou (2006), señalan que la sociedad mexicana ha registrado la difusión de un proceso de racionalización por el cual los individuos y las familias son más influenciados por el individualismo, la universalización, el pensamiento racional y el mundo de trabajo. De tal manera que los mexicanos – principalmente los de clase media- creen más en valores asociados al libre mercado, a la democracia y le dan más importancia al pensamiento científico que a los valores asociados a la religión, esto debido al proceso de secularización que se ha desarrollado durante las últimas décadas.

Existen varias transformaciones en las relaciones de género asociadas a los cambios culturales en nuestro país y más concretamente en el Distrito Federal. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- a. Mayor aceptación en la práctica cotidiana de las aportaciones económicas de las mujeres en las familias.

- b. Preocupación de las mujeres por distribuir equitativamente con sus parejas el trabajo doméstico.
- c. Diferencias significativas en la movilidad de los roles de género dentro de sectores de clase media y sectores populares.
- d. Replanteamiento y búsqueda de nuevas formas de ejercer la paternidad, que incluyen una mayor participación del varón en el cuidado de los hijos.
- e. *Cambios en la concepción de autoridad en la relación entre progenitores y menores de edad.*
- f. Modificación en las trayectorias o ciclos de la vida familiar.

A continuación se explican los puntos anteriores de manera más detallada.

- a. *Mayor aceptación en la práctica de las aportaciones económicas de las mujeres en las familias.*

A nivel nacional se observan algunos cambios en relación a los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres, de tal forma que actualmente hay mayor aceptación en la práctica de las aportaciones económicas realizadas por las mujeres a sus hogares, sin embargo se presenta un desfase entre esas prácticas y las “creencias” o percepciones que las personas, las familias y la sociedad expresan.

Al respecto, se ha observado que a la par de la mayor aceptación cotidiana de las aportaciones económicas que las mujeres realizan a sus hogares, a nivel nacional hombres y mujeres mantienen las valoraciones tradicionales asignadas a la familia nuclear biparental, dichas orientaciones están ancladas en un modelo de familia que supone la existencia de dos triadas: una que es la de un hombre-padre-proveedor y la otra, que es la de una mujer-madre-ama de casa cuidadora que no realiza actividades remuneradas.

Así, mientras que a nivel nacional, por un lado es creciente el número de mujeres que labora y aporta económicamente al hogar, por el otro a nivel del discurso, hombres y mujeres consideran al trabajo remunerado de ellas como un asunto práctico, por lo que las contribuciones que las mujeres hacen son consideradas como secundarias, aún cuando ella sea la principal aportante e incluso su pareja no tenga empleo, por lo que pese a los cambios de roles que se viven en las prácticas cotidianas, las estructuras de pensamiento continúan ancladas a una estructura de roles tradicionales. (Esteinou; 2006).

Por su parte, en el Distrito Federal se registran algunos cambios, ya que no sólo hay aceptación a nivel de las prácticas sino también del discurso, en relación a las aportaciones económicas de las mujeres. En ese sentido los capitalinos se ven a sí mismos más abiertos a cambios, lo que implica mayor flexibilidad en asumir prácticas

que se refieran a la movilidad de los roles de género tradicionales (García y Oliveira, 2006). Los varones de la capital metropolitana aceptan en mayor medida que las mujeres tienen igual capacidad que ellos para ganar dinero y mantener a la familia y concuerdan en que tanto la madre como el padre pueden cuidar a los hijos pequeños adecuadamente.

En esta ciudad, un estudio cuantitativo reportó como un hallazgo muy importante la importancia del trabajo extradoméstico de las esposas en la explicación del mayor o menor grado de simetría o equidad en sus relaciones de pareja:

Verificamos que la *experiencia laboral* [prolongada, es decir mayor a cinco años] de las esposas después de casarse o unirse es la única característica que tiene una influencia significativa en todas las dimensiones analizadas (García y Oliveira, 2006:231)

Asimismo, se identificó que las aportaciones al presupuesto familiar de las mujeres, al igual que el ser profesionistas o técnicas, contribuyen a aumentar en forma significativa la participación del cónyuge en las labores domésticas y de cuidado de los hijos e hijas; si a este trabajo extradoméstico las mujeres le dan un significado de independencia y superación personal, propicia además de lo anterior, una mayor autonomía de las mujeres frente a los esposos.

*b) Preocupación en las mujeres por distribuir equitativamente con sus parejas el trabajo doméstico*

Existen datos importantes que muestran que en el ámbito nacional las mujeres luchan por una división del trabajo al interior del hogar más equitativa pero esto produce más tensiones y conflictos, ya que implica no sólo que ellas tengan acceso a un trabajo remunerado y se integren al trabajo productivo sino que los hombres también se inserten en el trabajo reproductivo que incluye las tareas de crianza y cuidado de los hijos e hijas y de otros dependientes, así como las tareas domésticas.

A partir de estudios cualitativos, se encontró que a diferencia de otras entidades, en el Distrito Federal hay mayor presencia de hombres desempeñando actividades de cuidado de los hijos e hijas; asimismo que hay una ausencia y fuerte resistencia de éstos para desempeñar trabajos asociados con la limpieza de baños, ropa y utensilios de cocina. La participación de los varones sigue siendo reducida, con excepción de los servicios de apoyo considerados propios de su género, como por ejemplo trámites administrativos, actividades de reparación de la casa y manutención del auto, cuando existe (García y Oliveira, 2006).

Sin embargo, otras investigaciones también muestran que en la Ciudad de México los hombres se perciben a sí mismos como más participativos en las actividades reproductivas, piensan que están abiertos a la negociación pese a que una buena

proporción reconoce que se reservan para ellos las decisiones más importantes. Por otro lado, se muestra que la toma de decisiones de las mujeres en los hogares es importante, pero no es la última palabra al momento de decidir, aún en hogares biparentales donde ellas son las principales aportantes económicas y/o jefas del hogar.

Los varones se ven a sí mismos como más participativos [en el trabajo doméstico y extradoméstico], consideran que ejercen un menor control sobre la libertad de movimiento de las esposas y perciben menos violencia doméstica en comparación con la apreciación de las mujeres, pero reafirman su poder de decisión dentro de sus familias [es decir, que sostienen que las mujeres tienen la última palabra en un menor número de decisiones que lo que aprecian las mujeres] (García y Oliveira, 2006: 221)

Asimismo, en las formas de convivencia se preservan espacios segregados de poder masculino y femenino, la aceptación de una normatividad que limita los espacios femeninos de acción externos al hogar y la existencia de niveles elevados de violencia doméstica.

*c) Diferencias significativas en la movilidad de los roles de género dentro de sectores de clase media y sectores populares*

Aunque no tenemos datos concretos que den cuenta de la tendencia de este factor en el ámbito nacional, en el Distrito Federal el factor socioeconómico juega un papel importante, ya que en las parejas donde los cónyuges pertenecen a sectores medios, se muestra que las relaciones asimétricas de género son menores. Por su parte, en los sectores populares se articulan diferentes tipos de desigualdades e inequidades de género, las mujeres que están en este sector están más expuestas a varios tipos de violencia y tienen que pedir permiso para realizar actividades fuera de la casa; los hombres de este sector participan menos en el trabajo doméstico que los de sectores medios (Rojas, 2000).

Por ejemplo, otro estudio en esta ciudad, de tipo cuantitativo, indica que los varones participan más en actividades reproductivas cuando ellos o sus parejas son de sectores medios, vivieron su niñez en áreas urbanas o en familias con mayores recursos económicos y educativos. Respecto a la toma de decisiones familiares, en sectores medios, las mujeres tienen una participación importante en múltiples decisiones solas o con sus cónyuges en el ámbito familiar, pero en muy pocas ellas tienen la última palabra; mientras que en sectores con menos recursos socioeconómicos, las decisiones de las mujeres corresponden a sus ámbitos “femeninos” tradicionales, pero tienen más donde dan la última palabra en comparación a las de sectores medios (García y Oliveira, 2006).

Ese mismo estudio reporta acerca de la autonomía de la mujer, que se observa que las actividades que requieren menos el permiso de sus cónyuges son: ir a la clínica, ir de compras y usar anticonceptivos, y las de mayores restricciones son: visitar amigas, participar en asociaciones y trabajar; las mujeres de sectores medios sufren menos las restricciones de su autonomía que las mujeres de sectores populares (García y Oliveira, 2006).

Un dato importante entre los hombres de sectores populares es que hay un cambio generacional sobre las percepciones de los roles de género, por lo cual los más jóvenes empiezan a considerar una flexibilidad mayor sobre la movilidad de los roles que los de mayor edad, quienes reflejan más rigidez al respecto (Rojas, 2000).

De manera general, resulta interesante observar que a nivel del discurso se empiezan a retomar valores como la igualdad entre hombres y mujeres y la censura a la violencia familiar, independientemente de qué tanto estos se llevan a la práctica. No obstante, el tema sobre la necesidad de compartir el trabajo doméstico todavía no refleja muchos cambios ni siquiera en el nivel del discurso:

La gran mayoría de los/las entrevistados/as emite opiniones “políticamente correctas” al aceptar que tanto los hombres como las mujeres tienen la capacidad necesaria para mantener la familia y para cuidar a los hijos, y al estar en desacuerdo con la violencia hacia las esposas e hijos. Sin embargo, son reducidas las proporciones de esposas, y sobre todo de jefes varones que cuestionan las concepciones tradicionales acerca de la división sexual del trabajo (García y Oliveira, 2006: 224).

*d) Replanteamiento y búsqueda de nuevas formas de ejercer la paternidad, que incluyen una mayor participación en el cuidado de los hijos.*

Desde los estudios de masculinidad se han hecho aportaciones interesantes que muestran las vivencias que experimentan los hombres frente a las transformaciones familiares. Así, es importante resaltar que históricamente a los hombres se les ha asignado el papel de proveedores y, ahora que muchas mujeres asumen también este papel, la situación ha llevado a muchos de ellos a replantear sus actuaciones buscando otras formas de relacionarse con sus hijos e hijas, diferentes a la que tradicionalmente se planteaban. Pese a ello, esta búsqueda y redefinición del ejercicio de la paternidad se vive mediante conflictos y tensiones y en otras ocasiones por acuerdos forzados (Salguero, 2006).

En esta perspectiva, ante un mundo multicultural y globalizado que está en constante transformación, hechos como la regulación de la natalidad con programas de anticoncepción, y el que cada vez más mujeres accedan a mayores niveles de escolaridad y se incorporen al ámbito laboral, han llevado a cuestionar, las prácticas y significados con que se vive y ejerce la paternidad en hombres y mujeres. En

algunas investigaciones cualitativas realizadas en la capital metropolitana se ha encontrado que los padres que se ubican como jefes de familias siguen percibiéndose como proveedores económicos y protectores de su esposa e hijos, aunque algunos incorporan el apoyo emocional y afectivo (Nava, 1996).

Asimismo, se ubica que entre varones profesionistas de sectores medios de la ciudad, la paternidad implica un proceso de construcción con la pareja y que en algunos casos los varones participan de manera más solidaria con las mujeres en el cuidado, atención y crianza de los hijos (Hernández, 1996). Es importante enfatizar el hecho de que esta situación no puede generalizarse en los mismos sectores medios, ya que no contamos con información estadística sobre este fenómeno.

De igual forma, los varones jóvenes de los sectores medios y niveles educativos altos de la Ciudad de México adoptan más fácilmente los modelos de comportamiento relacionados con la mayor participación en las decisiones reproductivas, y comparten de manera cercana los eventos de embarazo, parto y crianza de los hijos. A diferencia de estos varones, los de mayor edad de los sectores populares y con menor nivel educativo adoptan comportamientos y roles enmarcados en lo tradicional, donde no establecen acuerdo alguno con la pareja en las decisiones reproductivas y se muestran distantes y ajenos a los procesos de embarazo, parto y crianza por considerarlos propios de las mujeres (Rojas, 2000).

*e) Cambios en la concepción de autoridad en la relación entre progenitores y menores de edad*

En México se ha dado un proceso de pluralización de los mundos de significado, entendidos éstos como los espacios en los que el individuo desde su niñez está inmerso; estos lugares pueden ser las escuelas o grupos de amigos o familiares diversos o los medios de comunicación, ya que a partir de la interacción con ellos las personas le dan significados y valoraciones diversas a sus vivencias cotidianas, en las que influyen todas estas agencias de socialización, lo que repercute en la multiplicación de los significados sociales y culturales en la vida familiar.

Bajo esta línea existe también un desafío importante que están enfrentando las familias respecto a las generaciones y la parentalidad. De esta forma los padres y madres atienden problemas con respecto a cómo mantener su autoridad en una sociedad en donde las opiniones y las decisiones de los niños y niñas cuentan más que en el pasado, enfrentándose a dificultades para lidiar con los valores en los que fueron educados y una cultura que da más espacio a los niños y a los valores de la democracia y los derechos humanos (Esteinou, 2006).

Otro cambio a nivel cultural se vincula con la promoción y difusión de los derechos humanos, particularmente de las mujeres, los niños y las niñas, las personas con

discapacidad, de los jóvenes y de los indígenas; estos cambios están generando cierto impacto en la visión de los integrantes de las familias sobre la forma de relacionarse entre ellos, lo cual repercute en nuevos arreglos entre todos los miembros donde empieza a permear una idea de que sus opiniones son importantes y de que sus derechos también debieran estar garantizados al interior de las unidades domésticas.

Así, se presenta un campo de oportunidad en el que se pueden promover relaciones más equitativas y más respetuosas de los derechos humanos de todos los que confluyen no sólo en el espacio doméstico, sino en la comunidad y en las relaciones que establecen frente a las instituciones.

*f) Modificación en las trayectorias o ciclos de la vida familiar<sup>12</sup>*

A partir de los cambios demográficos, de los arreglos familiares y las relaciones de género, las trayectorias o ciclos de la vida familiar también se han modificado y diversificado de tal manera que las etapas tradicionales de la vida familiar pueden variar en la aparición, duración y combinación en que se presentan los hogares actuales.

Así, en las familias y ciclos domésticos tradicionales, tanto el género como la edad eran dos variables que podían predecir la posición parental dentro de la familia en términos de sus funciones y jerarquía, así como reflejaban más o menos su inserción al ciclo familiar; por ejemplo entre los años cuarenta y sesenta, un jefe de familia mayoritariamente era varón, proveedor económico y figura máxima de autoridad en decisiones que involucraban al hogar y a los gastos y su edad oscilaba entre los 22 y 24 años al unirse, los 25 al tener su primer hijo, los 40 con hijos adolescentes y entre los 50 y 60 en la etapa de nido vacío; mientras que la cónyuge era generalmente, responsable doméstica y del cuidado de los hijos y con capacidad de decisión sobre los aspectos cotidianos de la administración del gasto y limpieza de la casa, y su edad oscilaba entre los 20 y 22 al unirse, los 21 y 23 al tener su primer hijo, entre los 35 y 40 con hijos adolescentes y entre 45 y 55 en la etapa de nido vacío, y cuando en las familias existían hijos/as menores de edad éstos se subordinaban a las decisiones de los adultos.

Asimismo, en las familias en formación los progenitores solían ser adultos jóvenes y si había hijos eran bebés; en su etapa de consolidación tenían edades intermedias a maduras –según el número de hijos- y los hijos eran menores de edad; y en su fase

---

<sup>12</sup> A partir de las encuestas de hogares se construyen cinco etapas tradicionales del ciclo de vida familiar: 1. Pareja joven sin hijos (en la cual la mujer tiene menos de 40 años), 2. Ciclo de inicio de la familia (sólo tienen hijos menores a seis años), 3. Ciclo de expansión o crecimiento (los hijos menores tienen doce años y menos), 4. Ciclo de consolidación y salida (los hijos menores tienen trece o más años), y 5. Pareja mayor sin hijos (nido vacío, donde la mujer tiene más de cuarenta años) (Arriagada, 2004).

de “*nido vacío*” solían ser maduros y adultos mayores sin hijos en casa, los cuales se encontraban en la fase de formación o expansión de sus propias familias.

Ahora, debido a la diversidad de arreglos familiares, podemos también observar que los ciclos de vida familiar están cambiando y ya no hay una correspondencia entre el ciclo de vida familiar y la edad y género de sus integrantes.

Por lo anterior, nos encontramos frente al aumento de familias monoparentales, extensas, reconstituidas o multiparentales y de hogares unipersonales, a la par de familias con jefes de hogar mujeres donde el cónyuge es varón o no existe; familias con jefaturas compartidas, familias con mujeres que tienen trabajo remunerado; familias conformadas de progenitores e hijos de esa relación, que dado que tuvieron uniones previas mantienen relaciones de cuidado y manutención con los hijos/as de dichas uniones pero que no residen bajo su mismo techo; hijos jóvenes y adultos que permanecen en el hogar familiar; hogares trigeracionales, es decir, con presencia de abuelos, padres e hijos y en algunos casos cuatrigeneracionales con presencia de bisabuelos, abuelos, padres e hijos; padres separados con hijos bajo su custodia o madres adolescentes; hombres mayores teniendo hijos bebés, mujeres cercanas a los 40 años teniendo su primer hijo; hogares con adultos maduros y adultos mayores; familias que viven en un mismo predio, edificio o colonia pero cada uno en una vivienda independiente que han sido denominados como nucleares-extensos; hogares formados por personas del mismo sexo con hijos y sin hijos, entre otros.

Por lo tanto, podemos tener padres, madres, hijos e hijas, hombres y mujeres de muy diferentes edades, en diversos arreglos familiares y en muy diferentes etapas del ciclo familiar; como por ejemplo hogares donde padres e hijos pueden estar en la misma etapa del ciclo de vida familiar sólo que a edades muy diferentes, muy común en familias reconstituidas donde los progenitores pueden tener hijos/as bebés de una segunda unión a una edad de los progenitores en que otros de su generación se encuentran en fase de consolidación o nido vacío y a la vez tener hijos/as jóvenes adultos de su primera unión que están también teniendo bebés, coincidiendo en el ciclo familiar padre/madre e hijo/a.

En estos nuevos escenarios, por ende, la edad no es homogénea entre los progenitores ni entre los hijos, ni el género ya resultan determinantes de la posición parental en que participan de esos hogares.

Así, otro de los cambios en las familias tiene que ver con la modificación de la relativa correspondencia que existía entre la definición de la posición o estatus social del individuo y la posición que se establecía al interior de la familia, antes determinado por los criterios de edad y género.

Gracias al alargamiento de la esperanza de vida y a los procesos de diferenciación cultural, hoy un hombre puede ser padre a los 19, 28 o 60 años, al igual que puede ser hijo a los 50 o 60 años, lo cual hace más difícil si no imposible, esa correspondencia (Esteinou, 2004:263).

Por lo que a la diversidad de arreglos familiares habría que agregarle la heterogeneidad de ciclos de vida familiar que presentan los hogares del Distrito Federal.

Ahora bien, actualmente a la vez que se están viviendo estas transformaciones en las relaciones familiares, también están emergiendo otras problemáticas al interior del ámbito doméstico, las cuales se abordan en el siguiente apartado.

### **2.3 Problemáticas emergentes que enfrentan las familias**

Ante el escenario de apertura comercial, flexibilización laboral y globalización de la economía; ante el adelgazamiento del estado benefactor, y ante los cambios en la estructura y dinámica de las familias, éstas últimas están operando como “amortiguador” de las primeras, asumiendo a partir de sus activos y de una sobrecarga de trabajo para todos sus miembros, las responsabilidades que antes asumía el Estado.

Hoy día se vuelve a insistir que para superar el problema de la droga y la delincuencia la clave y responsabilidad básica radica en la familia. Lo mismo se oye respecto de la delincuencia, de la educación o de la sexualidad. Ante la dificultad de generar un discurso de responsabilidad pública, por ejemplo frente a la sexualidad, independiente del derecho a la autonomía en el campo de la intimidad, se renuncia a ello afirmando que se trata de un tema privado. Y cuando en una sociedad con públicos y ciudadanías ‘débiles’ se dice ‘privado’, en los hechos se está diciendo ‘familia’ [y cuando se dice familia en los hechos se está diciendo ‘mujer’]. Es, sin duda, bueno que la familia asuma mayores responsabilidades en este campo, pero ¿la sociedad le otorga recursos para el ejercicio de estas responsabilidades? (Güell, 1999:7).

La actual configuración económica a nivel local y mundial ha provocado un aumento en la demanda social a las familias, sólo que éstas no cuentan ni se les otorgan nuevos recursos para hacerles frente, lo que genera entornos de tensión, incertidumbre, frustración y vulnerabilidad al interior de ellas.

En la actualidad se están configurando cuatro nuevas demandas sociales en las que el apoyo familiar adquiere una importancia fundamental: la primera relacionada con la presencia creciente de adultos mayores; la segunda, se refiere a la prolongación de la permanencia de los hijos en su familia de origen, también conocido como “síndrome de autonomía postergada”, la tercera se vincula al caso de las madres adolescentes y la cuarta se refiere a la dificultad de las familias para proveer los

requerimientos psico-emocionales y de transmisión de saberes culturales a las nuevas generaciones por sobrecarga de horas de trabajo remunerado y precarización del mismo, así como por la dificultad de sus miembros para procesar emocionalmente la escalada de cambios y transformaciones económicas, sociales y culturales a que están sujetos permanentemente y que los coloca en un mundo de absoluta incertidumbre e inseguridad.

En este apartado haremos una breve revisión de cada una de ellas.

### **Apoyo familiar a adultos mayores**

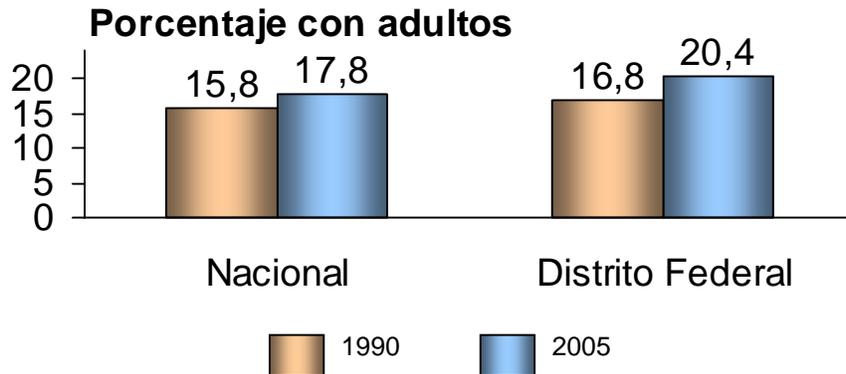
Uno de los cambios más significativos que tuvieron los hogares en el D.F. en los últimos 15 años, se refiere al envejecimiento doméstico, que tiene que ver con la proporción de hogares con uno o más adultos mayores, que para el 2005 era del 20.4%, lo que significa que 2 de cada 10 hogares son multigeneracionales, es decir donde conviven personas de 60 años y más con personas menores de 60 años. Este envejecimiento doméstico está más extendido que el envejecimiento demográfico, vinculado al porcentaje de adultos mayores como proporción del total de la población, que en el caso del D.F correspondía a 7.1% de su población para el 2005 (ver gráfica 9 y 10).

En este sentido, el envejecimiento doméstico es casi tres veces mayor al envejecimiento demográfico en el Distrito Federal (20.4% contra 7.1%).

En estos hogares, el apoyo familiar que se da a los adultos mayores es en gran parte consecuencia del escaso desarrollo de los sistemas de seguridad social aunado al hecho de que no se ha logrado establecer un sistema específico de protección a este grupo de la población, quienes se han vuelto dependientes de su familia por razones económicas o de salud. Ante esto, si bien las familias han desarrollado estrategias de solidaridad intergeneracional esto implica también una redefinición tanto en el número de integrantes en los hogares como en los arreglos residenciales (Sunkel, 2006).

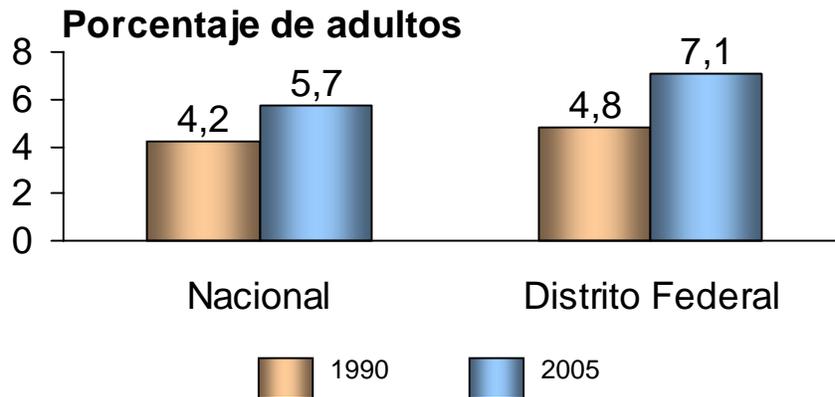
Diversos estudios muestran que los adultos mayores reciben apoyo de redes informales, siendo las familias las más importantes. Y entre los apoyos que reciben el más relevante es la coresidencia con hijos u otros parientes. La coresidencia involucra, además de albergue y comida, tiempo y servicios para los adultos mayores, convirtiéndose en una fuente de múltiples apoyos para los adultos mayores sin ingresos. Entre los adultos mayores de la región [latinoamericana] la situación doméstica predominante es la coresidencia intergeneracional intrafamiliar (Rodríguez, 2005: 24).

**Gráfica 9. Porcentaje de hogares con presencia de adultos mayores 1990 y 2005**



Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

**Gráfica 10. Porcentaje de adultos mayores en relación al total de la población 1990 y 2005**



Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

En el caso de México, de acuerdo con la CEPAL (2005) existen datos que muestran que el 8.7% de adultos mayores viven solos, el 13.3% con su pareja, el 3.8% con otros adultos mayores, y el 74.2% viven en hogares multigeneracionales.

Si bien existe una creciente proporción de adultos mayores que viven con sus familias, esta situación puede ser vista en dos sentidos:

- La primera puede verse como un “favor” o una transferencia unidireccional de apoyo por parte de los adultos jóvenes a los adultos mayores, debido a que éstos no están en condiciones de mantener sus propios hogares por la

insuficiencia o ausencia de pensiones o al deterioro de su salud. En este caso los adultos mayores, pueden pasar a vivir en los hogares de sus hijos u otros parientes generando nuevos gastos y tensiones en familias que se encuentran enfrentando, entre otras cosas, el ingreso masivo de la mujer al mercado laboral, a quienes les resulta difícil proporcionar el cuidado que los adultos mayores a menudo requieren, o lo hacen con un alto costo de sobrecarga de trabajo y tensión emocional y/o con la participación de los niños, niñas y jóvenes de la familia.

- La segunda se refiere a que en muchos casos los adultos mayores generan importantes aportes a los grupos familiares. Así, la readecuación de los arreglos familiares no significa necesariamente que los adultos mayores se vayan a vivir a los hogares de sus hijos u otros parientes, sino que puede ocurrir que los hijos adultos que no perciben suficientes ingresos o que deben pagar arrendamientos muy caros, deciden mudarse con sus propias familias al hogar de sus padres. De esta manera, aunque las pensiones sean insuficientes para mantener al grupo familiar completo, éstas pueden ser la única fuente de ingresos en el hogar y representan una alta proporción del ingreso familiar total cuando los trabajos de los demás integrantes son inestables. Además, cuando los adultos mayores gozan de buena salud no son una carga y contribuyen al cuidado de los hijos menores de la familia cuando la madre trabaja fuera del hogar y con su inserción a trabajos informales (Sunkel, 2006).

Cualquiera que sea el arreglo familiar o la dirección de las transferencias de apoyos, lo cierto es que las familias juegan un papel fundamental en la protección a la vejez.

#### *Jóvenes en etapa de salida*

El apoyo de las familias a los hijos en etapa de salida se refleja en el alargamiento del periodo de protección hacia éstos ante la dificultad para independizarse.

Este fenómeno está relacionado con que los hijos alarguen el periodo de preparación educativa para cubrir las demandas del mercado laboral, porque no se pueden insertar al mercado laboral ante la insuficiente creación de fuentes de trabajo por parte del Estado y las empresas o por los bajos salarios ofrecidos cuando logran emplearse, lo que se traduce en un retraso en su procesos de salida e independencia de la familia de origen. Así, las familias están operando como una red de protección contra el desempleo y subempleo juveniles, de igual forma contra la precariedad de quienes logran ocuparse por las bajas remuneraciones.

Aunado a los factores socioeconómicos, existen otros de tipo sociocultural que se refieren a la postergación de la vida conyugal y de pareja, por lo que quizá aunque estén en condiciones materiales de independizarse, optan por prolongar su

permanencia en la familia de origen. Además es necesario resaltar que este fenómeno no es homogéneo, sino que varía según el tipo de familia, así, la permanencia de los jóvenes en etapa de salida es mayor en las de tipo monoparental, le siguen los que provienen de las extensas y compuestas y, los de familias nucleares biparentales tienden a permanecer ahí en proporción mucho menor.

En virtud de lo anterior, es necesario resaltar que a su vez los tipos de familias en las que tienden a permanecer en mayor medida (monoparentales y extensas), también son en las que hay mayor incidencia de pobreza, por lo que es pertinente considerar los aportes que hacen los jóvenes a su familia de origen; en ese sentido sucede un efecto de solidaridad intergeneracional, similar al de los adultos mayores, ya que para el caso de los jóvenes no sólo pueden aplazar su salida de la familia de origen porque sean dependientes y no tengan las condiciones necesarias para formar un hogar propio, sino que también cuando realizan actividades remuneradas, pueden hacer aportaciones importantes al ingreso familiar, o bien éstas son las únicas con las que cuentan en la familia, por lo que postergan su salida como una forma de apoyo económico a la misma.

### ***Madres adolescentes***

El apoyo familiar a las madres adolescentes se relaciona directamente con que pese a que en las últimas décadas la tasa de fecundidad ha caído en mujeres de todas las edades, en el caso de las menores de 20 años sucede lo contrario, en particular con las mujeres menores de 18 años.

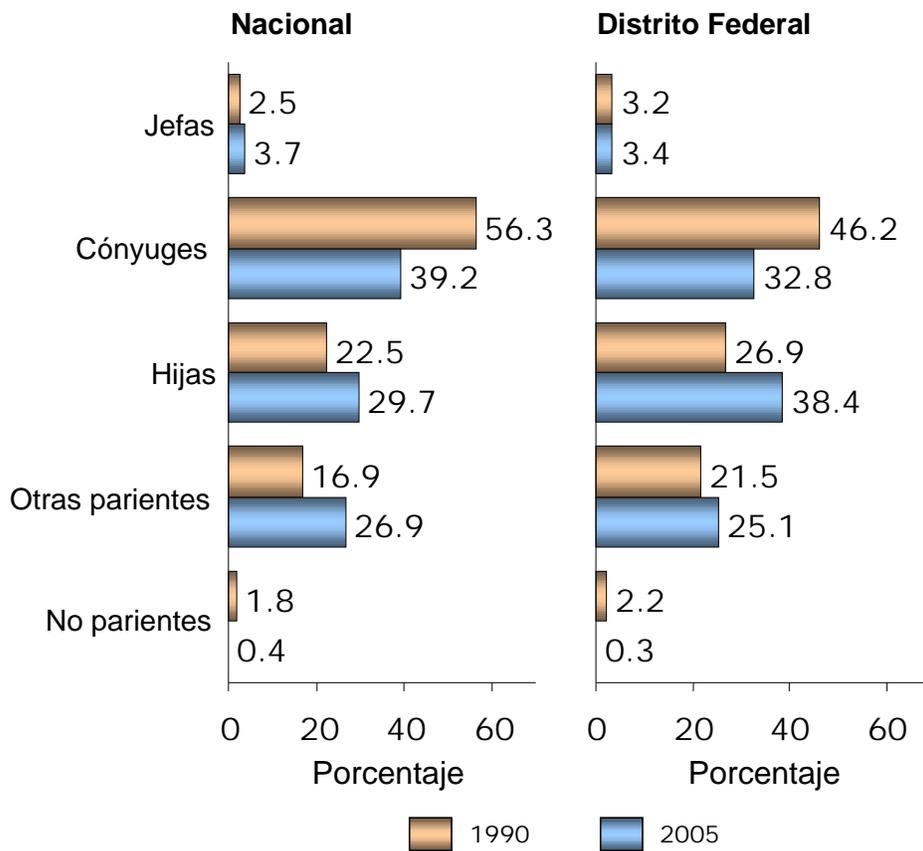
El aumento de la fecundidad adolescente ha traído consigo un fuerte impacto en la estructura familiar.

En primer lugar, la maternidad adolescente se asocia fuertemente a la cohabitación con padres, suegros/as y en menor medida, con abuelos/as. En el Distrito Federal para el 2005, el 38.4% de las madres adolescentes vivía con sus padres y el 25% con otros parientes, principalmente suegros y abuelos, tendencia que se ha venido incrementado frente a la reducción de las que son cónyuges o jefas (ver gráfica 11).

En segundo lugar, la maternidad adolescente se asocia en menor medida a procesos de formación de pareja y de hogares autónomos; la condición de cónyuge de las madres adolescentes, ha disminuido considerablemente, alcanzando al 32% de las mujeres en esta situación, para el 2005, mientras que para 1990 era de 46.2% en el D.F. La posición de jefa de hogar entre las madres adolescentes es poco significativa tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal, alcanzando apenas al 3.4% para el 2005.

La situación de la maternidad adolescente es preocupante en varios sentidos. Primero hay que destacar que la actividad principal de las madres adolescentes son las labores domésticas, lo que denota la baja compatibilidad entre maternidad y permanencia en el sistema escolar, por lo que en la medida en que es menos posible que sigan estudiando se limitan a la vez sus posibilidades de desarrollo futuro y su inserción a trabajos bien remunerados y de calidad. Segundo, la maternidad adolescente - fuera de procesos de formación de un hogar autónomo- es altamente estratificada por lo que hay mayor incidencia en grupos socioeconómicos que están en desventaja. Esto lleva a la reproducción intergeneracional de la pobreza, ya que una proporción importante de mujeres adolescentes en condiciones de pobreza tendrá a su primer hijo a una edad en la que debiera estar terminando la secundaria, truncando en la gran mayoría de los casos su educación escolarizada futura.

**Grafica 11. Madres adolescentes de 15 a 19 años según relación de parentesco con el jefe del hogar, 1990 y 2005 .**



Fuente: Estimaciones propias con base en la muestra del *XI Censo General de Población y Vivienda 1990* y la muestra del *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

Dificultad de las familias para proveer los requerimientos psico-emocionales y de transmisión de saberes culturales a las nuevas generaciones

Las estrategias que las familias están empleando para cubrir los requerimientos psico-emocionales y de transmisión de saberes a las nuevas generaciones, que involucran la construcción de vínculos afectivos de aceptación, reconocimiento, respeto, confianza, sostenimiento emocional, constructores de identidad y pertenencia; y la transmisión de saberes culturales como los hábitos de alimentación y en la mesa, el arreglo personal y de la casa, la enseñanza de la lengua, las formas de cortejo, la resolución pacífica de conflictos, la transmisión de valores que favorezcan la democracia y el respeto a los derechos humanos propios y ajenos, entre otros; han sido poco estudiadas por lo que carecemos de información al respecto, ameritando la realización de investigaciones cualitativas que den cuenta de la manera como las familias encaran estas responsabilidades.

Lo anterior se relaciona con algunos problemas emocionales que en las últimas décadas se han incrementado de acuerdo a los registros de servicios públicos de salud, como son la depresión y el suicidio, abarcando ya casos en niños y niñas; los desórdenes alimenticios como la bulimia, la anorexia y la obesidad; y las adicciones no sólo a psicofármacos sino a conductas compulsivas como la adicción a los videojuegos, al uso de la computadora, de la televisión, entre otras.

Frente a estas nuevas problemáticas, el Estado no ha generado sistemas de protección social suficientes que permitan a los grupos poblacionales mencionados ni a las familias en su conjunto, enfrentarlas.

## **2.4 Estrategias familiares frente a las transformaciones**

Ante las diversas transformaciones sociales, económicas, demográficas y culturales, las familias no se han mantenido como entes pasivos y estáticos sino que emplean diversas estrategias para enfrentar los cambios referidos. Muchas de ellas indudablemente llevan a nuevos cuestionamientos y significados en las valoraciones de roles tradicionales de género y etarios, así como a nuevos arreglos, conflictos y acuerdos implícitos en las prácticas.

Las familias desarrollan diferentes estrategias de sobrevivencia y de cuidado, concebidas como mecanismos de respuesta para amortiguar los efectos de las sucesivas crisis económicas que se han producido durante las últimas décadas. Los estudios que utilizan como base el concepto de estrategias, parten de la necesidad de vincularlas con procesos de orden económico, demográfico, político y social, los cuales son los que determinan las estructuras de opciones de los individuos (Villasmil, s/f). De tal manera que, el desarrollo de éstas, ha sido más estudiado en el

ámbito de las que corresponden a las estrategias de sobrevivencia económica que a las de cuidado, vinculadas con las tareas de crianza y trabajo doméstico, aunque no se puede negar que también algunos aspectos de las primeras repercuten directa o indirectamente en el último rubro.

En este caso, las estrategias de sobrevivencia atienden sólo una parte de la economía del cuidado, ya que su cobertura se refiere a la satisfacción de requerimientos biológicos, de seguridad y de algunos requerimientos culturales (educación formal y acceso a conocimientos). Por lo que en este apartado nos centraremos en las estrategias de sobrevivencia y no en las de cuidado, por no contar con información disponible al respecto.

En ese sentido, una aproximación útil en el estudio de las estrategias de sobrevivencia familiares es la de activos/vulnerabilidad. Los activos de un hogar son definidos como “un conjunto de recursos que en una instancia dada [como las familias] pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar, o bien para evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar” (Sunkel, 2006:29).

Al respecto, los activos con los que cuentan las familias se clasifican en seis tipos: trabajo, capital humano (el cual determina la capacidad de trabajo), educación (la cual determina el ingreso), activos productivos (vivienda, auto, enceres domésticos), relaciones del hogar (las cuales permiten juntar o separar ingresos y compartir el consumo) y capital social (reciprocidad entre individuos y hogares basada en la confianza de los lazos sociales).

La posesión de los activos mencionados es fundamental y, por ello, entre mayor presencia de éstos exista en las familias, mayor capacidad de respuesta y resistencia tendrán ante situaciones de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad es entendida como “la inseguridad en el bienestar de los individuos, hogares y comunidades frente a un contexto en proceso de cambio, y de manera implícita la capacidad de respuesta y resistencia frente a los riesgos que enfrentan durante esos cambios negativos” (Sunkel, 2006:29).

Así entonces las estrategias de sobrevivencia tienen que ver con los activos que las familias ponen en marcha ante situaciones de vulnerabilidad y ante la disminución y abandono del Estado y el mercado de sus responsabilidades sociales.

Desde el punto de vista analítico y conceptual, las estrategias de sobrevivencia se pueden distinguir en *estrategia de afrontamiento* y *estrategia de adaptación* (Sunkel, 2006). La diferencia radica en la temporalidad de cada una de ellas, por ejemplo en términos de necesidades de alimentación, las estrategias de afrontamiento son una respuesta a corto plazo frente a un problema no habitual de acceso de alimentos; y

las de adaptación son definidas como un cambio permanente del modo a través del cual se obtienen los alimentos.

En este apartado, haremos una revisión de las estrategias de *afrentamiento* y *adaptación* que emplean las familias en el Distrito Federal, referidas por varios estudios en el tema. Es importante resaltar que las estrategias que mencionaremos en cada una de las modalidades (afrentamiento o adaptación) no implican un carácter definitivo de ubicación, es decir, consideramos que si bien no hay una relación lineal entre ellas y lo que las define es la temporalidad, eso no implica que sean estáticas. Así, por ejemplo, las de afrontamiento pueden llegar a convertirse en estrategias de adaptación y viceversa.

### *Estrategias de afrontamiento*

Dentro de las estrategias de afrontamiento podríamos ubicar las siguientes: a) intensificación de jornadas laborales, b) actividades económicas adicionales, y c) modificación de pautas de consumo.

#### *a) Intensificación de las jornadas laborales*

En este punto nos interesa destacar que las persistentes crisis económicas y el deterioro en el nivel de ingresos, han llevado a algunos miembros de las familias a incrementar sus jornadas laborales ordinarias, con el fin de tener mayores ingresos para completar el abasto de los requerimientos básicos materiales. En efecto con esta estrategia se logran satisfacer necesidades de alimentación, vestido, calzado, acceso a la salud y a otros servicios, sin embargo es preciso reconocer que cada vez se les dificulta más a las familias cumplir con tal provisión de manera integral, sobre todo cuando hay un sólo proveedor/a y es éste el único que extiende la jornada laboral.

De igual manera, quizá la intensificación del trabajo también pueda cubrir los requerimientos de seguridad, pero esto dependerá definitivamente del tipo de empleo en el que se encuentre quien provee estas necesidades; de acuerdo a algunos estudios, la situación laboral cada vez es más precaria, tanto en salario como en prestaciones, lo que implica que este tipo de seguridades que anteriormente estaban garantizadas a través del empleo formal, se encuentren ahora en un terreno endeble, sobre todo cuando algunas tendencias de los empleadores apuntan a formas de subcontratación o contratos temporales que no sólo no garantizan la estabilidad en el empleo ni en el salario, sino que abandonan por completo las posibilidades de generar derechos laborales y de antigüedad para las y los trabajadores.

Por otro lado, aunque esta estrategia se ve como un camino viable para satisfacer los requerimientos de tipo material, al ubicarla en el ámbito de las necesidades

culturales como el aprendizaje del lenguaje y el de hábitos de alimentación, aseo y resolución de conflictos, se pueden entrever algunas tensiones que se presentan en las familias, sobre todo cuando se designan a las mujeres como proveedoras y transmisoras de los mismos y no son concebidos como algo compartido con la pareja (cuando existe) por el Estado y la iniciativa privada.

Lo anterior porque, como hemos visto, existe una tendencia creciente de hogares con jefatura femenina y biparentales de doble ingreso, lo cual indica que si las mujeres están intensificando sus jornadas laborales remuneradas, el tiempo que dedican al suministro de estos requerimientos se reduce tanto para sí mismas como para las personas a quienes les brindaban estos saberes culturales (hijos/hijas, principalmente), asimismo se disminuye el tiempo disponible para la realización de las tareas domésticas. Es importante enfatizar que el problema no radica en que las mujeres no le dediquen a esta actividad el tiempo que dedicarían sin estar en el mercado laboral, sino que la problemática reside en que tanto el Estado como la iniciativa privada no generan los mecanismos necesarios que puedan descargar a las mujeres ni a sus parejas del trabajo doméstico y de crianza de los hijos/as y tampoco les brindan condiciones de seguridad y de calidad en el empleo, en los salarios ni en las prestaciones.

Finalmente, respecto a los requerimientos psico-emocionales para una vida digna, podemos decir que este ámbito, se encuentra estrechamente ligado a cuestiones de género, de tal manera que no será la misma aceptación y reconocimiento de un hombre que intensifica su jornada laboral para completar el ingreso familiar que aquél que tenga una mujer en la misma situación. Es decir, en este caso los hombres pueden tener mayor reconocimiento porque finalmente están “cumpliendo” con el rol de proveedores que se les asigna tradicionalmente y, para las mujeres, quizá no sólo no existe tal reconocimiento y aceptación sino que en algunos casos puede haber sanciones sociales y familiares por no estar tiempo completo con sus hijos e hijas o con aquellas personas a quienes cuidan usualmente. Tales reclamos pueden provenir, incluso, de sí mismas al sentir que no desarrollan los roles tradicionales.

De igual forma, existen grupos conservadores que le atribuyen la responsabilidad a las mujeres de problemáticas sociales como la delincuencia, adicciones, embarazos adolescentes y la “desintegración familiar”, argumentando que de ellas depende el “buen funcionamiento” de las familias y la correcta transmisión de valores morales, de tal manera que consideran que la *disfuncionalidad* de éstas se debe a que las mujeres al incorporarse al mercado laboral, han descuidado los roles tradicionales que “por naturaleza” les corresponden, quedando los hijos sin la atención que requieren para transformarse en seres de bien.

Este tipo de afirmaciones, produce que se perciba y se considere a las familias y particularmente a las mujeres como las responsables de estas problemáticas

sociales, culpabilizándolas, sin considerar que son causas estructurales las que generan estas situaciones pero se espera socialmente que sean las familias en lo particular y las mujeres en lo individual las que lo resuelvan, sin visibilizar las responsabilidades de otros integrantes de las familias, ni las responsabilidades que el mercado y el Estado tienen en ese sentido.

*b) Actividades económicas adicionales*

Respecto al desarrollo de una actividad económica adicional, este hecho se refleja en la búsqueda y desempeño de subempleos o empleos informales como por ejemplo la venta de múltiples productos por catálogos o negocios de comida en días que usualmente no se laboraban.

En este tipo de estrategia que emplean las familias, es importante destacar que al igual que la anterior, el ingreso que se obtiene por realizar actividades económicas adicionales puede servir fundamentalmente para satisfacer los requerimientos materiales, aunque en estos es más claro que la aportación recae en los biológicos, ya que la actividades adicionales, como vimos anteriormente, son en términos generales subempleos o empleos informales en los que las personas ajustan sus horarios de acuerdo a las posibilidades que tienen si es que desempeñan otro trabajo y si las labores domésticas, en el caso de las mujeres, lo permiten.

Así, la satisfacción de los requerimientos de seguridad en este tipo de estrategias es más inestable precisamente porque para realizar las actividades, las personas determinan por sí mismos, los días y las horas que dedicaran a la labor adicional y es seguro que en muchas ocasiones utilicen su vivienda o una parte de ella, su computadora, sus utensilios de cocina, su teléfono celular o activos personales o familiares para su realización. Este tipo de estrategias pueden representar una ventaja porque las personas “deciden” de cierta forma el tipo de actividad y el horario de trabajo y los ingresos complementan o completan los de la pareja si la hubiera o los ingresos del empleo formal; estos ingresos pueden en su mayoría ser utilizados para la compra de alimento, el pago de la vivienda, la compra de ropa y calzado, o útiles escolares, o completar para el pago de un electrodoméstico, o incluso para pagar la consulta médica privada ante la ausencia de seguridad social. Sin embargo también significa una profunda inestabilidad en el ingreso y no hay acceso a prestaciones.

De igual manera, en el ámbito de la satisfacción de los requerimientos culturales, es importante destacar que en el caso de las mujeres precisamente al buscar actividades adicionales en las que tienen flexibilidad de horario, tales como venta de productos por catálogo, negocios de algún tipo de comida en su propia casa, entre otros, se prevé que estas actividades sean compatibles con el cuidado y crianza de

los hijos, ya que muchas de ellas pueden estar realizando ambos trabajos, con la sobrecarga laboral que esto implica.

Lo anterior, llama la atención porque este tipo de trabajos no son tan mal vistos socialmente, porque hacen que las mujeres no se desliguen de los roles tradicionales de ama de casa y de manera adicional contribuyen al ingreso familiar. De igual forma, independientemente de si las mujeres tienen algún empleo formal o no, la venta por catálogo de algunos productos, no requiere que sea en algún día específico y muchas veces el hecho de que estén en un trabajo formal permite que puedan comercializar más rápido sus mercancías. En el caso de negocios de comida como actividad adicional, es común encontrar que no sólo las mujeres la desempeñen sino también los hombres, sobre todo en horarios nocturnos y ciertos días de la semana (viernes, sábados y domingos), más aún si tienen algún empleo formal.

*c) Modificación en las pautas de consumo*

En lo que se refiere a la modificación de pautas de consumo, estas estrategias se traducen en una reorientación de los recursos que evite la disminución de los alimentos o del acceso a varios tipos de servicios. Estos cambios implican a su vez la modificación de arreglos de convivencia y han suscitado la optimización de los recursos existentes en los hogares.

Esta estrategia, quizá no tiene que ver directamente con la obtención o búsqueda de mayores fuentes de ingreso, sino con una adecuación del que ya se tiene para adquirir los requerimientos básicos de alimentación, salud, vestido, vivienda y calzado. En ese sentido para adecuar el ingreso compran productos de precios más bajos y además en muchas ocasiones determinan temporadas concretas para adquirirlos. En este caso se establecen las compras de alimentos por quincena o de manera mensual, se desplazan a lugares donde, pese a la distancia, puedan obtenerlos a menor costo como la central de abastos, también implica la sustitución de ciertos productos por otros o de ciertas marcas por otras, o de artículos de primera calidad por unos de menor calidad, se reduce el consumo de alimentos fuera de la casa y la adquisición de ropa y calzado se establece en alguna temporada del año o bien cuando es absolutamente necesario, se sustituyen algunos servicios privados por servicios públicos a población abierta, también se eliminan los gastos que se destinaban al descanso y la recreación, etc.

Los cambios en las pautas de consumo adquiere relevancia cuando el ingreso que proviene de empleos formales se dedican básicamente a los requerimientos biológicos y de seguridad, siendo que los requerimientos culturales se consideran “suntuarios” y son subordinados al momento de priorizar el gasto.

Esta modificación en el consumo también puede tener afectaciones en la situación psico-emocional de los integrantes de la familia, ya que puede ser muy frustrante que las condiciones estructurales impidan que las familias mejoren su nivel de vida sino más bien se vean obligados a realizar ajustes a la baja, es decir la movilidad social es descendente, con la consecuente carga de frustración, cansancio e insatisfacción que esto puede generar, sobre todo en una sociedad tan desigual en términos económicos. Es común encontrar a integrantes de las familias sumamente afectados por la preocupación permanente de si lograrán cubrir todos sus compromisos y responsabilidades con los ingresos y adecuaciones que ya de por si realizan.

Finalmente, frente a la tendencia cada vez mayor en la que la publicidad manda consumir y la economía lo prohíbe, se abre un campo de estudio en el que habría que evaluar los efectos de esta paradoja de la modernidad, que es una invitación al delito o a la frustración permanente por no alcanzar los estándares que la publicidad y el discurso dominante exigen. Muchas de estas tensiones generadas por variables macroeconómicas o por intereses del mercado, se cristalizan con mayor fuerza al interior de las relaciones familiares, generando frustración y sentimientos de insuficiencia e incompetencia entre hombres y mujeres, entre adultos y niños y entre jóvenes.

Vinculado con lo anterior, cabe señalar que se ha incrementado la demanda de servicios psico-terapéuticos, a los cuales muchas veces se acude porque las personas y las familias se consideran a sí mismas incapaces de resolver las frustraciones, insatisfacciones y sentimientos de incompetencia que las condiciones estructurales generan, creyendo que la existencia de los mismos y las soluciones de éstos depende únicamente de ellos y de su capacidad para “echarle ganas” o de ver la vida con optimismo, o bien de su esfuerzo y voluntad personal para cambiar las situaciones y las sensaciones.

### *Estrategias de adaptación*

Por su parte, dentro de las estrategias de adaptación encontramos las siguientes: a) el aumento del número de miembros de la familia en el mercado de trabajo; b) la migración; y c) el retiro de la escuela de algunos miembros de la familia y la búsqueda de apoyo en redes familiares y sociales.

#### *a) Aumento del número de miembros en el mercado laboral*

El aumento del número de miembros de la familia en el mercado de trabajo, se ha logrado por la inserción al mercado laboral formal e informal de las mujeres, de las y los jóvenes y, de los niños y niñas; con la sobrecarga de trabajo que implican las horas destinadas a la obtención de ingresos más el tiempo destinado a las labores de crianza, más el tiempo destinado a las tareas domésticas; y en el caso de infantes

y jóvenes con la sobrecarga por el tiempo que dedican a actividades remuneradas más el tiempo dedicado a la escuela.

En lo que respecta a esta estrategia, si bien el aumento del número de miembros trabajando en actividades remuneradas representa una ventaja al momento de conjuntar los ingresos, es necesario decir que no siempre ocurre que se dé tal unión de los recursos. Sin embargo, un elemento que si puede darse es que cada miembro de la familia que genera sus propios ingresos no aporte alguna cantidad pero tampoco demanda los requerimientos que se relacionan con vestido y calzado principalmente. De esta forma, en el ámbito de la satisfacción de los requerimientos biológicos de alimentación no se da el cambio mencionado, ya que este tipo de necesidad se sigue demandando a los proveedores principales de su solventación y preparación (madre y padre, en el caso de que existan ambos).

En el ámbito de los requerimientos de seguridad, consideramos que no sólo existe una incertidumbre en la preservación del empleo y del ingreso, sino que las condiciones en las que se insertan al mercado laboral no son las más adecuadas, lo cual pone en riesgo la seguridad física principalmente de los niños y niñas, jóvenes y también de las mujeres, las que como hemos visto son quienes tienen la mayor tendencia de integración en el mercado laboral.

En la implementación de tal estrategia, consideramos que los requerimientos más difíciles de satisfacer, nuevamente son los culturales, lo que impide que en el caso de niños y niñas puedan desarrollar los saberes y satisfacer sus necesidades psico-emocionales cuando están realizando labores y adquiriendo responsabilidades de las personas adultas. En ese sentido, quizá muchos niños y niñas no abandonen la escuela, pero el hecho de combinar actividades escolares con actividades de trabajo, les genera indudablemente tensiones emocionales que repercuten en el desempeño escolar.

Además, pueden darse una desestimulación para continuar estudiando al no ver en la educación formal una opción viable para tener recursos económicos, lo cual abre las puertas a un campo fértil para la obtención de recursos ilegales o ilícitos, y para la delincuencia.

Sin embargo, quizá por su propio trabajo y la generación de su propio ingreso puedan adquirir mayores herramientas para configurar un grado de autonomía e independencia desde muy temprana edad, aunque con un alto costo por el sobreesfuerzo realizado a edades en las que debieran estar estudiando solamente o combinado con actividades laborales que no pongan en riesgo su inserción y desempeño escolar, ni su seguridad e integridad física y emocional.

*b) La migración*

Una estrategia importante frente a la persistencia de la pobreza, el desempleo y del subempleo es la búsqueda de mayores recursos mediante la migración (Esteinou, 2006). De acuerdo con un estudio de la CEPAL (Panorama Social, 2005), las remesas tienen un impacto fundamental en el bienestar de las familias receptoras, en particular de las familias pobres, mismas que al no recibirlas se encontrarían bajo la línea de pobreza.

Es importante señalar que de acuerdo con Jelin (2005), los flujos migratorios se encuentran determinados por redes de parentesco y relaciones familiares, así, las decisiones sobre quién, cuándo y hacia dónde migrar son tomadas con base en criterios de género y generación en las unidades familiares.

De tal manera que si bien la migración permite que quienes emigran asuman cierta responsabilidad familiar hacia los miembros que se quedan, también es cierto que implica siempre la fragmentación de las familias de manera más o menos permanente y un periodo inicial de empobrecimiento en lo que llegan las primeras remesas.

Lo anterior, tiene fuertes efectos en el ámbito de los requerimientos que se satisfacen a través de la economía del cuidado. En ese sentido, las y los migrantes pueden hacer aportaciones importantes para satisfacer los de tipo material y de éstos principalmente los biológicos, sin embargo en los demás requerimientos relacionados con la seguridad su situación en calidad de migrantes es sumamente vulnerable, sobre todo cuando la emigración es internacional y se encuentra en un estatus ilegal. En este caso, no sólo no tienen garantía de empleos de calidad y salarios dignos, sino que las condiciones en las que se insertan al mercado laboral son muy precarias, discriminatorias y violatorias de sus derechos humanos. De igual manera, en los ámbitos de seguridad pública y acceso a la justicia, se encuentran en una situación que les impide demandar este tipo de servicios, ya que al permanecer en un país de manera "clandestina" difícilmente podrán solicitarlos, y aún pidiéndolos, es casi impensable que sus demandas sean escuchadas por las autoridades.

Por otro lado, en lo que respecta a la satisfacción de los requerimientos culturales, el panorama se complejiza, ya que quienes se van no pueden solventar las necesidades de aprendizaje de lenguaje u otros hábitos en quienes se quedan, sobre todo cuando estos últimos son niños y niñas. De igual forma, en el ámbito psico-emocional están en juego los afectos familiares, así, el hecho de migrar para los hombres puede representar una obligación impuesta no sólo por quienes dependen económicamente de él (familia actual) sino por aquellos que conforman la familia de origen o incluso por la comunidad en general, más aún cuando tal hecho constituye

una opción primordial o casi única ante la escasez de empleos y la precarización de los mismos.

En ese sentido, se da una desvalorización a los varones que no quieren migrar o que habiendo migrado no se adaptan a las condiciones de vida del nuevo lugar de residencia. Asimismo, comúnmente existe otra serie de tensiones en las familias que se quedan, sobre todo cuando la familia actual (esposa o pareja del migrante, hijos e hijas) se queda a vivir en la misma casa de su familia de origen (padre, madre, hermanos/as) o con la familia política, ya que las mujeres que son la pareja de quien emigra se quedan bajo la autoridad y vigilancia ejercida por los familiares.

No obstante, las mujeres en muchas ocasiones de manera implícita o explícita y bajo esta situación de “ausencia-presencia a distancia” de la pareja, van adquiriendo una agencia personal que les permite tomar decisiones en diversos ámbitos.

Asimismo, en esta ruptura temporal (la cual muchas veces puede convertirse en definitiva), los migrantes no sólo se alejan de sus redes familiares sino que la posibilidad de encontrar un sentido de pertenencia en el lugar al que emigran se disminuye y empiezan a darse una serie de reconfiguraciones en el nuevo lugar de residencia, las cuales pueden darse con otros miembros de la familia que habían emigrado antes o emigraron con ellos, o bien con personas de la misma comunidad o país.

Por otro lado, en el caso de las mujeres, quienes emigran principalmente son aquellas que se van a alcanzar a su pareja, mujeres solteras sin hijos y en menor medida mujeres solteras con hijos (a quienes dejan bajo el cuidado temporal de algún familiar, principalmente de las abuelas o alguna tía). De tal manera que en las mujeres no sólo están en juego los afectos y el sentido de pertenencia en el nuevo lugar de residencia, sino también se exponen a graves riesgos de abusos sexuales, sobre todo al intentar cruzar las fronteras de manera ilegal.

Adicionalmente, la percepción sobre el reconocimiento que tienen por parte de su familia o su comunidad varía de acuerdo a las razones por las que emigra. Así, si la razón fue unir a la familia yéndose ella y sus hijos con su pareja, entonces hay una aceptación social porque se está procurando mantener a la familia unida, sin embargo cuando emigra siendo soltera y sin hijos, hay un cuestionamiento sobre la libertad y autonomía que está adquiriendo, más aun cuando no tiene familiares cercanos “que la cuiden” en el lugar donde vivirá. Finalmente cuando emigra siendo madre soltera, existe una suerte de tensión entre el dilema de tener que proveer los requerimientos materiales de su hijo/a (o hijos/as) y el cumplimiento de los de tipo cultural que implican entre otras cosas el cuidado y crianza de éstos.

*c) Retiro de la escuela de algunos miembros y búsqueda de redes de apoyo*

Esta es una de las estrategias más complejas, en virtud de que implica la implementación de medidas extremas frente a la imposibilidad de solventar necesidades básicas. En ese sentido, el hecho de “optar” por retirar a los hijos e hijas de la escuela, muestra que existe una disyuntiva grave frente a situaciones de pobreza, en la cual tienen que tomar tal decisión para poder solventar, quizá de manera ajustada, los requerimientos básicos a nivel de sobrevivencia. La salida de los niños, niñas y jóvenes del circuito escolar perpetúa las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de estas familias en el largo plazo, ya que imposibilitara la incorporación futura a la escuela y en consecuencia a oportunidades de empleo mejor remuneradas.

Por otro lado, en el ámbito de los requerimientos de seguridad, es muy probable que se encuentren en una situación sumamente difícil e inestable, en la que por supuesto la seguridad de empleo, salario y acceso a servicios no está garantizada, incluso esta decisión puede ser un claro indicador de que se ha perdido el empleo o subempleo y que ante este hecho han empleado otras estrategias que no han sido suficientes para satisfacer los requerimientos.

En lo que respecta a la satisfacción de saberes culturales, la situación se vuelve más compleja debido a que la escuela es una de las agencias más importantes de socialización y el retiro de algunos miembros de ella implica una limitación grave en los aprendizajes y hábitos que se refuerzan o se adquieren en las instituciones educativas.

Asimismo, en la esfera de los requerimientos psico-emocionales al implementar esta estrategia y tener a los niños y niñas y jóvenes en casa, se crean una serie de conflictos cuando la madre o el padre trabajan fuera del hogar, los cuales se relacionan con la falta de tiempo para cuidarlos y la imposibilidad de llevarlos con ellos a donde vayan, hechos que generan en la pareja o de manera individual en las y los integrantes de las familias, sentimientos de incapacidad como personas, culpas, estrés e incertidumbre; y coloca a los niños, niñas y jóvenes en riesgo de callejerización o de imposibilidad de socialización por “reclusión” en el lugar donde habitan y se les deja encerrados o pueden ser más susceptibles de diversos tipos de abuso ante la ausencia por periodos prolongados de los progenitores o cuidadores; o bien son otros los agentes, como el grupo de pares o los medios de comunicación, los “responsables” de la transmisión de saberes y hábitos.

De esta forma se da una mayor búsqueda del apoyo en redes familiares y sociales; en particular, en el caso de las mujeres se ha observado que desarrollan múltiples estrategias para combinar la maternidad y el trabajo, utilizando el apoyo de

familiares, amigos, vecinos, instituciones comunitarias o de asistencia social y/o empleándose en trabajos que tengan flexibilidad de horario y cercanos a su hogar.

Sin embargo, las condiciones laborales en las que se insertan implican varias desventajas para éstas tanto en el monto salarial como en las prestaciones, además al negociar la flexibilidad en los horarios, en muchas ocasiones pierden posibilidades de ascenso y movilidad laboral, y en algunos casos en condiciones absolutamente indignas y atentatorias de la integridad física y emocional. Asimismo, se integran en un mercado laboral que las segrega por razones de género, en el cual como hemos mencionado con anterioridad, por ser mujeres son requeridas para realizar actividades cuya remuneración es menor que la que reciben los hombres. Ello sin contar los costos sociales que trae consigo la actividad extradoméstica de las mujeres, ya que paradójicamente desde la familia se demandan ingresos de ellas para mantener el bienestar pero a la vez son mal vistas por no ejercer la maternidad intensiva que implica un cuidado constante y permanente de los hijos e hijas.

Ante este hecho, las mujeres recurren a redes sociales, las cuales se caracterizan porque son construcciones sociales dinámicas y cambiantes en las que surgen los sistemas de apoyo, y aunque no son recursos inagotables si se desgastan. Así, se identifica que en las redes sociales de las mujeres necesariamente está la presencia de otras mujeres, que son quienes suplen a aquellas que tienen que combinar familia y trabajo extradoméstico. Se apoyan principalmente en sus propias madres, o bien en las hijas e hijos, además en ocasiones también incluyen a otros miembros de la familia como nueras y yernos.

Es importante resaltar que si bien las redes sociales de apoyo representan una posibilidad de que las mujeres puedan combinar las dos esferas de trabajo, también implican vínculos de poder en los que están en juego no sólo la continuidad del apoyo, sino que en varias ocasiones están de por medio las relaciones afectivas parentales, las cuales conllevan a negociaciones desiguales que muchas veces significan una violación tácita o explícita de los derechos de las mujeres que solicitan el apoyo.

Un ejemplo de lo anterior, es que a las mujeres que combinan ambos trabajos, se les permite salir a sus espacios laborales o a aquellos que tienen que ver con el cuidado de sus hijos, es decir, cuando los llevan a la escuela o asisten a reuniones convocadas por las instituciones educativas, o bien cuando van a hacer compras relacionadas con la satisfacción de las necesidades de sus hijos/as, o cuando se trata del cuidado de la salud, se considera que esas actividades son parte de sus obligaciones y por tanto no se condicionan las salidas ni el apoyo en el cuidado de los hijos e hijas. Sin embargo, cuando se trata de cuestiones relacionadas con su propia recreación o esparcimiento tienen que pedir permiso para acudir y muchas veces éste se les niega, en función de la idea de que eso afectaría el tiempo y las responsabilidades asignadas en la familia.

De manera general podemos afirmar que las transformaciones sociales, demográficas y culturales que han vivido las familias en las últimas décadas, revisadas en este capítulo, apuntan a una compleja diversificación de las estructuras y ciclos familiares, una pluralidad de estrategias para enfrentar un medio cada vez más adverso, así como una serie de retos y problemas que conllevan estos cambios en materia de derechos humanos y equidad de género.

En el siguiente capítulo examinamos entonces cómo han sido las tendencias en las políticas públicas frente a este cúmulo de transformaciones y transiciones familiares en nuestro país, con particular énfasis en el caso del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

### **3. Políticas sociales y familias en México**

En este capítulo hacemos una revisión de las tendencias y desafíos de las políticas sociales relacionadas con las familias, su correspondencia y desfases frente a las transformaciones analizadas en el capítulo anterior, así como, en particular, analizamos la relación entre la economía del cuidado y la formulación de políticas públicas en una selección de programas sociales específicos.

Para lo anterior, dividimos este capítulo en cinco apartados. En el primero analizamos los regímenes de bienestar a nivel mundial y los modelos de política familiar que involucran; en el segundo presentamos la evolución de las políticas sociales, sus alcances y desafíos frente a las transformaciones familiares en el contexto latinoamericano y mexicano, principalmente a partir de las crisis económicas de los setenta y ochenta; en la tercera, desarrollamos el análisis del caso específico de la política social del Gobierno del Distrito Federal (GDF) para el periodo 2000-2006; en el cuarto incluimos de manera muy breve algunas experiencias exitosas de políticas públicas para familias en otros países; y finalizamos con el quinto apartado, donde hacemos algunas conclusiones y consideraciones derivadas de este análisis, aplicables en la formulación de nuestra propuesta de política pública para familias desde una perspectiva ética de derechos humanos y género, correspondientes al último capítulo de este documento.

#### **3.1 Regímenes de bienestar y modelos de política familiar**

Elaborar un planteamiento de política pública para las familias nos obliga a revisar brevemente algunas ideas en relación a tres aspectos centrales, el primero de ellos tiene que ver con lo que entendemos por política pública, por política social y por programas sociales, con el fin de no presuponer el significado de estos términos; el segundo tiene que ver con el lugar que ha ocupado la familia en los diferentes regímenes de bienestar, que implica revisar las formas en que se han distribuidos las responsabilidades sociales entre tres actores fundamentales: el Estado, el mercado y las familias tanto en la región latinoamericana como en el caso mexicano; y el tercer aspecto se refiere a la forma en que la familia es concebida en las políticas sociales, por lo que revisaremos los modelos de política familiar que han predominado en países como el nuestro.

##### **3.1.1 Políticas públicas y políticas sociales**

Cuando hablamos de política pública y de política social, es común referirnos a términos como planes, programas o proyectos; sin embargo estos conceptos han tenido diversos significados a lo largo del tiempo en función de los diferentes

paradigmas, regímenes o modelos de política social y de los distintos estilos de planificación.

Para efectos de este documento, entendemos por **políticas públicas** al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento histórico los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Nirenberg, 2006).

El proceso por el cual algunos problemas son politizados, socialmente problematizados o colocados en la agenda pública, reflejan los valores, las creencias y los discursos dominantes que imperan en una sociedad y da cuenta de su historia sociopolítica. En tal sentido, depende del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas y relaciones de poder donde los grupos de interés de diversa índole e institutucionalidad, según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder, priorizarán ciertas cuestiones por sobre otras.

Los actores involucrados no sólo determinan los problemas, sino que además eligen las estrategias o formas que consideran más eficaces para resolverlos, entre una serie de posibilidades o alternativas de acción, pese a que no siempre cuentan con la fundamentación o evidencia acerca de tal eficacia.

Así, el proceso de formulación de políticas constituye una construcción social donde intervienen múltiples actores que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad.

La integración de la **agenda pública**, es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención de las autoridades públicas, es decir es el proceso a través del cual los problemas llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de políticas públicas (Aguilar, 2000). Lo que estará en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda pública no sólo será cuáles problemas serán tomados en consideración, sino como serán definidos y qué actores serán involucrados para su definición y posible solución.

De esta manera las políticas públicas pueden verse como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés para diversos actores de la sociedad, por lo que tienen siempre, en mayor o menor medida, contenidos o consecuencias sociales. Asimismo, en éstas el Estado constituye un actor más, aunque sin duda privilegiado por su posición dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son los problemas públicos y los modos para su resolución, en un determinado momento y contexto.

Las **políticas sociales** son, dentro de las políticas públicas, el subconjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular. Su finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo. La determinación de los beneficiarios principales y la modalidad del financiamiento constituyen aspectos centrales de la forma de concebirla (Bustelo, 2000, citado en Nirenberg, 2006).

Las políticas sociales variarán según sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas, la forma en que se han de satisfacer las necesidades humanas, el rol que le corresponde al Estado y a la sociedad en la construcción del bienestar colectivo.

Las políticas sociales no siempre son explícitas, pueden estar más o menos manifiestas según las áreas sectoriales de que se trate. Eso no implica que no existan, sino que se expresan a través de los programas o proyectos vigentes y pueden interpretarse a partir de los discursos y las acciones de los actores significativos. Suele decirse que no tener política es en sí una política, al dejar que las cosas continúen como están, o que las definiciones dependan exclusivamente de las situaciones concretas y de las fuerzas predominantes, o bien que se establezcan espontáneas y eventuales articulaciones –muy poco frecuentes por otra parte– entre programas o proyectos destinados a fines parecidos o dirigidos a las mismas poblaciones.

En contraste con las políticas sociales, las políticas económicas están referidas a las reglas que regulan al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas y privadas, a la vinculación con la economía mundial, a la capacitación de recursos humanos y a la productividad. A través de éstas se establecen los marcos normativos para la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. También se encargan del control de las variables macroeconómicas que tienen que ver con la inflación, la estabilidad de precios, los topes salariales, el tipo de cambio y el déficit del sector público.

Actualmente, en países como el nuestro, es común observar que las políticas sociales están subordinadas a las políticas económicas, de tal manera que hay quienes afirman que las políticas sociales son la ambulancia que va recogiendo a los heridos de las políticas económicas.

Los **programas sociales**, son una herramienta de las políticas sociales, a través de los cuales se buscará de manera operativa la resolución de una problemática social, el programa plasmará de manera instrumental los consensos alcanzados entre los diferentes actores involucrados en la formulación de este tipo de política.

Idealmente, estos programas y proyectos debieran resolver problemas sociales y tener tras de sí un fundamento claro y consensuado acerca de a dónde se quiere llegar como comunidad o sociedad. Sin embargo, es cada vez más común identificar una amplia brecha entre programas y problemáticas sociales, ya que los programas y proyectos tanto gubernamentales como no gubernamentales, se están formulando en función de la existencia de líneas de financiamiento priorizadas en las instancias nacionales e internacionales de cooperación para el desarrollo, por lo que es común que algunas situaciones sociales estén visibilizadas y atendidas, mientras que otras no son siquiera mencionadas (Nirenberg, 2006).

También es común, que las políticas sociales empleen formas discursivas demasiado amplias y generales, tales como “combate a la pobreza” y “salud para todos” que se traducen en programas que despliegan un amplio abanico de acciones puntuales, fragmentadas y poco articuladas; esto nos coloca frente a una problemática que aqueja a las políticas sociales en tiempos del Estado post-bienestar, que es su falta de explicitación y precisión; mismas que se pueden “leer” o deducir a través de los programas y proyectos que el Estado implementa o impulsa, tanto a nivel federal, estatal o municipal.

### **3.1.2 Familia y regímenes de bienestar**

Los “Estados de Bienestar” occidentales han vivido profundas y diversas transformaciones desde la década de los ochenta, mismas que se acentúan en la de los noventa. Algunos estudiosos del Estado de Bienestar han intentado dar cuenta de las diferencias en la expansión del Estado Benefactor entre países relativamente similares. Estas variaciones han sido sistematizadas por autores como Esping-Andersen (2001) quien establece una distinción entre tres regímenes de bienestar: el socialdemócrata, el conservador y el liberal. Para el autor, estos regímenes se distinguen entre sí de acuerdo a la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia, los que constituyen la “triada del bienestar”.<sup>13</sup>

**El régimen de bienestar socialdemócrata** es característico de países escandinavos como Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca. Este régimen se fundamenta en la idea de que los sistemas privados de bienestar social generan desigualdad y no necesariamente atienden los requerimientos sociales de las poblaciones, por lo que se busca sustituirlos por un régimen de protección pública integral. Este régimen

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que entre las críticas a este tipo de clasificaciones es que fundan su análisis en la relación entre trabajo remunerado, mercado y provisiones estatales, pero no incluye el trabajo no remunerado o de cuidado, lo que puede distorsionar los efectos negativos de estas relaciones en las mujeres y las familias o invisibilizar la falta de conciliación entre trabajo doméstico y extradoméstico por parte del mercado y las políticas públicas; en ese sentido, podría hablarse de regímenes de cuidado o de género para integrar otras formas de clasificación de los Estados de Bienestar. Algunas variables para este tipo de análisis, donde lo crucial es dilucidar quién cuida, quién paga por los cuidados y cómo se proveen, se retomarán en el caso del Gobierno del Distrito Federal (Mitchel, 1997; Hobson, 1994; Orloff, 1993; Lewis, 1992).

tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios, y se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos (Esping-Andersen, 2001).

En el régimen socialdemócrata se asumen los riesgos sociales como consecuencias sistémicas de la operación del mercado, por ello se considera al bienestar individual como una responsabilidad colectiva y solidaria; lo que implica la aplicación del principio de universalidad e igualdad de las políticas sociales, intentando reducir al mínimo la distribución desigual de recursos según el origen familiar. Asimismo, tiende a la promoción del bienestar con base en la ciudadanía en vez de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral.

Junto con el acento en un sistema de protección pública e integral y el objetivo de excluir al mercado de la prestación de servicios sociales el régimen de bienestar socialdemócrata se distingue porque incentiva la “desfamiliarización” (defamilialization), que se entiende como una mayor responsabilidad del conjunto de la sociedad para procurar el bienestar y satisfacción vital a los miembros de las familias, y cuyo resultado es que minimizan la dependencia del individuo y en particular de la mujer, en la familia (Sunkel, 2006; Esping-Andersen, 2001).

El **régimen de bienestar conservador** agrupa a países como Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España. Este tipo de régimen, está influenciado históricamente por el estatismo, el corporativismo tradicional y el catolicismo; y se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido. El régimen conservador se estructura a partir de sistemas de seguro social vinculados al empleo y dado que se asume que la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de éste es de fundamental importancia (Sunkel, 2006).

El régimen conservador pone al Estado y a las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, las cuales redistribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estatus político, tendiendo a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores sociales y sólo se ofrecen apoyos sociales cuando la capacidad de la familia para servir a sus miembros se ha agotado. Por lo tanto, subyace un concepto de protección jerárquica orientada hacia quienes no logran funcionar como trabajadores mercantilizados.

Junto con el acento en la protección social a través del empleo, el régimen conservador se distingue porque es explícitamente “familista”, en el sentido de que concibe la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros. En este sentido, descansa bajo el modelo hombre proveedor/mujer cuidadora (“male breadwinner model”) que considera al varón como el titular de los derechos y el bienestar social, y supone que a través de éste el resto

de los integrantes de la familia -las mujeres, los niños, las niñas, los ancianos y las personas con discapacidad-, se beneficiaran de la seguridad social (Esping-Andersen, 2001).

El **régimen de bienestar liberal** agrupa a países anglosajones como EEUU, Nueva Zelanda, Australia y tardíamente a Reino Unido. Este tipo de régimen se caracteriza por un Estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado.

La política liberal es “residual” en dos sentidos, primero porque tiene una definición estrecha de quien tiene derecho a los beneficios sociales, lo que está muy en sintonía con la visión del siglo XIX de “dar alivio a los pobres”; y segundo, en el sentido de que se adhiere a una concepción estrecha de los riesgos que debieran ser considerados como sociales. En este régimen se asume que la mayoría de la población puede cubrir su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su bienestar, los más pobres, privilegiando aspectos de educación y salud. Para ello desarrolla medios e instrumentos que permitan determinar y/o demostrar las necesidades de las personas/hogares, por lo que tiene un claro sesgo hacia la focalización.

El régimen de bienestar liberal promueve al mercado como el pilar central de la tríada. Los estados de bienestar liberales tienen en común la adopción de un componente de tributación negativa, que ofrece un piso mínimo de ingreso a los pobres y a los trabajadores de bajos sueldos, junto con el incremento de los incentivos a los sectores de mayores ingresos para que contraten servicios pagados.

Si bien los regímenes de bienestar propuestos por Esping-Andersen no se encuentran de manera pura en ninguna nación, esta tipología no puede ser aplicada automáticamente a países como el nuestro; así algunos autores agregan una cuarta categoría para los países europeos sureños y los latinoamericanos, llamada **régimen de bienestar “familiarista” o “familista”**, en el cual el Estado se hace responsable de garantizar un nivel básico de seguridad social y se asume la existencia de asistencia informal provista por las redes familiares.

Bajo este régimen, los sistemas de seguridad social fueron impulsados por el Estado desarrollista el que, junto con el crecimiento económico y la industrialización, se planteó objetivos de mejoramiento social que redundaran en una mejor calidad de vida de la población.

La fase expansiva de los sistemas de seguridad social estuvo acoplada con el proceso de industrialización por medio del modelo de sustitución de importaciones entre los años cuarenta y sesenta. Fue el sistema de la seguridad social el

instrumento clave de redistribución que supuso una coalición entre sectores de clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empleados industriales, empresarios, funcionarios y políticos. Estas coaliciones tendieron a ser regresivas más que democráticas y conformaron mapas de poder en países como el nuestro. (Barba, 2004; Filgueira, 1997).

Basados en los criterios de universalidad, solidaridad e integralidad los sistemas de seguridad social tenían un énfasis redistributivo cumpliendo una función compensatoria de las desigualdades sociales. Los programas que surgieron de esta concepción de la seguridad social eran de tres tipos (Sunkel, 2006):

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

Así, el Estado se convirtió por una parte, en un agente proveedor de servicios sociales considerados estratégicos para el desarrollo social de la población, y por la otra tuvo la responsabilidad de garantizar el empleo, pues éste era el elemento clave de inclusión e integración social. La condición de trabajador, en la sociedad salarial, operaba como garantía de acceso a los derechos y beneficios sociales y era la base de la política social redistributiva.

Las nuevas factorías requerían de una población trabajadora estable, responsable, que perseverara en el trabajo y tuviese necesidad de conservarlo. Estas condiciones se cumplirían con hombres que se identificaran con su empresa y estuvieran comprometidos con una familia que dependiera de ellos directamente (Olavarría, 2002). Se crea de esta manera un modelo de seguridad familiar que, por un lado, favorece un tipo particular de familia (la nuclear tradicional) y, por otro, discrimina a las mujeres de manera directa a través de la reproducción de ciertos roles de género que las deja a cargo del cuidado familiar.

Los sistemas de protección social vinculados al empleo suponían que la familia dependía del varón como su principal proveedor y las mujeres se transforman en dependientes y subordinadas de sus maridos, accediendo a la seguridad social de manera indirecta (Rivera, 2005). El régimen supone que, asegurando el ingreso familiar a través del varón, la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar de sus integrantes.

Hasta fines de los años ochenta los países latinoamericanos como México, mantuvieron altos niveles de protección al empleo aún cuando solo alcanzaba a los trabajadores del sector formal.

Las **reformas estructurales** que se implementaron luego de la crisis de los ochenta significaron un cambio radical del paradigma que organizó la concepción de políticas públicas de seguridad social (Uthoff 2002; Pautassi 2004). En efecto, se produjo un cambio desde un modelo de seguridad social que disponía de un amplio paquete de provisiones provistas por el Estado, tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento, a una concepción de protección social que implicaba una acción más restringida del Estado. De ahí que se presenta un desplazamiento de las provisiones que antiguamente proveía el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer la necesidad de protección social.

Los principios sobre los que se construyó el sistema de seguridad social, son ahora sustituidos por una visión eminentemente técnica que se apoya en el concepto de eficiencia financiera. El nuevo sistema se basa en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar y en el que, en base a sus ingresos, podrá extender la red de beneficios a su familia.

En este marco, la política social de los años noventa tenía como principal objetivo:

[...] la reducción de la pobreza mediante la aceleración del crecimiento económico, el que iba a venir automáticamente tras la adopción de reformas de mercado [...] se orientaba a prestar asistencia a los segmentos más vulnerables de la población (pobres, ancianos, niños, minusválidos) de acuerdo con el principio de la focalización [...] y] el sector privado tenía un papel importante que desempeñar en la prestación de servicios educativos, de salud y de pensiones, como corolario natural del modelo de desarrollo impulsado por el mercado en otras áreas de la economía (Solimano, 2005:48).

Además, el nuevo paradigma suponía que las funciones de la política social podían ser fragmentadas y llevadas a cabo por otros sectores como el mercado o el sector informal. En este sentido, las reformas sociales implementadas en diversos países latinoamericanos transfirieron al sector privado responsabilidades en la ejecución de ciertas etapas de la implementación de las políticas sociales, que antes estaban a cargo del Estado. Así sucede, por ejemplo, con la salud donde si bien la legislación

puede fijar contribuciones obligatorias a los asalariados, permite que estos elijan aquellas instituciones, públicas o privadas, que administren esos recursos y las que prestarán la atención de salud en caso necesario. También ocurre en materia de pensiones donde un sistema regulatorio público, que establece el ahorro obligatorio, permite que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones.

En definitiva, a diferencia del régimen de bienestar previo donde el Estado tenía un rol protagónico en la provisión de servicios sociales, en el paradigma residual que emerge en la década de los noventa el Estado pierde ese protagonismo mientras el mercado se constituye en un pilar central de la tríada del bienestar. Además, se ha producido un desplazamiento hacia las familias de las responsabilidades que antiguamente proveía el Estado, por lo que las familias se constituyen en el otro pilar de esta tríada.

No obstante, las familias están por un lado sobrecargadas de responsabilidades (aquellas que el Estado ha abandonado) y, por el otro, despojadas de las condiciones sociales y económicas que les permitan afrontar sus viejas y nuevas responsabilidades (productos de las políticas de ajuste económico), produciéndose una precarización en sus niveles de bienestar y un deterioro en la salud emocional de las mismas. Asimismo, el Estado no absorbe el peso de la protección familiar que liberara a la mujer de las responsabilidades familiares y promoviera su participación en el mercado del trabajo, más bien, la masiva incorporación de la mujer al mercado del trabajo se produce sin que éste haya generado las condiciones para el desarrollo de este proceso.

Cabe apuntar, finalmente, que la transición del régimen familista mexicano hacia las medidas neoliberales tiene algunas distinciones de su trayectoria histórica y cultura política que merecen ser destacadas.

En primer término, se ha caracterizado por un descenso gradual de las coberturas alcanzadas previamente en la protección social estatal con la consecuente mercantilización del bienestar social; por la intensificación del grado de informalidad de los mercados laborales; y por el aumento en la heterogeneidad etnocultural. Estas características se expresaban de manera estratificada, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante al modelo industrial, y excluyendo al resto de la población.

En segundo término, los cambios y reformas estructurales de carácter económico fueron implementadas en México de forma acelerada en un primer momento y en uno segundo, frenadas y aplicadas con lentitud. La apertura comercial, reforma financiera, privatizaciones de activos públicos y una primera fase de la reforma del sistema de pensiones que fueron realizados en México en la década de los noventa,

se alcanzaron mediante mecanismos no democráticos de tipo corporativo derivados del sistema político presidencialista, en lo que se ha considerado un tratamiento de shock por la amplitud y rapidez de los cambios realizados al régimen, así como por el protagonismo del Estado en esos cambios (Barba, 2004).

Por su parte, en el periodo de transición democrática del país hacia la alternancia partidista y la moderación del poder presidencial, del 2000 a la fecha, las reformas pendientes (reforma tributaria, reforma laboral y concluir la reforma de pensiones) han sido frenadas en forma significativa y su aplicación se caracteriza por la lentitud y la gradualidad de las medidas, aunque la orientación general del modelo neoliberal sigue estable en la política económica del Estado.

Paradójicamente, el nuevo orden político ha limitado la capacidad de reforma del Estado, debido al funcionamiento, sin precedentes, del equilibrio de poderes que hasta hace muy poco tiempo había sido solo una ficción constitucional. Esto ha restado peso a las iniciativas del ejecutivo y ha congelado algunas de ellas en una especie de limbo legislativo (Barba, 2004: 32).

En tercer lugar, en el régimen familista mexicano resalta la subordinación de las decisiones en materia de política social tanto a las lógicas de legitimación social y control político del sistema político mexicano de carácter autoritario como a las lógicas de industrialización y urbanización dominantes en el país en el que se transferían recursos a los grupos sociales que integraban la alianza corporativa en que descansaba la estrategia económica, factor que prevalece actualmente.

Por último, las reformas sociales muestran ambivalencias o paradojas en su formulación e implementación, derivado de la prioridad de que éstas no pongan en predicamento el funcionamiento del mercado, la disciplina fiscal del Estado ni generen en lo posible nuevos derechos sociales.<sup>14</sup>

[...] al cerrar el siglo XX y abrir el XXI la política social mexicana debe considerarse como altamente fragmentada y en transición entre el viejo paradigma latinoamericano de bienestar y el paradigma residual, tecnocrático y deslocalizado, en consecuencia se puede afirmar que la reforma [...] ha profundizado su carácter fractal (Barba, 2005: 38).

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, mientras a nivel jurídico en los ochenta se logra el reconocimiento de nuevos derechos sociales a nivel programático hay un decremento del gasto social y se abandonan las políticas sociales universalistas; asimismo, en los noventa las reformas sociales detienen sus reducciones en el gasto público pero se reorientan hacia el combate a la pobreza burocratizando y politizando sus apoyos; por último, en el nuevo siglo, las políticas sociales han orientado sus esfuerzos a estrategias de desarrollo de capital humano y de activación laboral pese a que han aumentado su focalización hacia la población en extrema pobreza, estratificando su protección.

### 3.1.3 Los modelos de política social y la familia

En América Latina las instituciones sociales encargadas de diseñar y ejecutar políticas familiares son sumamente variadas: desde ministerios de la familia, pasando por secretarías, subsecretarías y consejos adscritos a diversas instancias, hasta la ausencia de una institución responsable (Arriagada, 2005). Ello implica que en la mayoría de los países existen intervenciones dispersas y no coordinadas en materia de salud, educación, seguridad social, combate a la pobreza y prevención y erradicación de la violencia, entre muchos otros objetivos.

México junto con otros países de América Latina, tienen una amplia y basta experiencia en la instrumentaciones de programas sociales, por lo que es posible distinguir ciertos modelos de política familiar que han predominado en la región.

Al respecto, una premisa de este trabajo es que la forma que asumen esas políticas dirigidas a la población, está determinada al menos por los siguientes elementos: a) por la concepción que el gobierno tiene de las propias políticas sociales, b) por la concepción que el gobierno tiene de los grupos de población a los cuales pretende acercar dichas políticas; c) por las características que asumen las instituciones creadas *ex profeso* para la atención de estos sectores de la población; d) por el marco jurídico que norma a éstas últimas; y finalmente e) por las características de los principales programas dirigidos a los grupos de población definidos (Unidad de Estudios sobre la Juventud, 2001).

En este sentido, Goldani (2005) ha planteado la existencia de tres tipos de políticas que involucran a las familias: las políticas de familia, las políticas referidas a la familia y las políticas orientadas para las familias.

Las “**políticas de familia**” son definidas como el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de ‘conformar’ estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal correspondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo.

Paradigmático de este tipo de políticas fueron las medidas tendientes al control de la natalidad en la región en la década de los sesenta. En este tipo de políticas, la familia es objeto de intervención en tanto se busca un “ajuste” entre el modelo de desarrollo y el tipo de familia que le sería funcional (la familia nuclear). Otras políticas de este tipo se encuentran en las de corte asistencial, que trabajan sobre una visión tradicional de la familia, y que orientan sus acciones a “componer”, “integrar” o promover a este tipo de familias, considerando cualquier tensión o arreglo familiar distinto como “disfunción o desintegrado”.

Por otra parte, las **“políticas referidas a la familia”** son entendidas como el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias bajo el esquema de hombre-padre-poveedor, mujer-esposa-ama de casa cuidadora e hijos/as, destacándose entre ellas la reproducción y socialización de sus miembros, la filiación y herencia, las garantías de las condiciones materiales de vida, la construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades). Este es el tipo de política más extendida en la región en el cual cabría un conjunto amplio de políticas públicas, que van desde las políticas universales de educación o salud hasta las políticas focalizadas en el combate a la pobreza, la violencia doméstica, entre otras.

En estos dos tipos de políticas, la noción de familia que está implícita es la tradicional, invisibilizando las inequidades y desigualdades a su interior y sus transformaciones. La política pública favorece que sus integrantes desarrollen sus funciones de la mejor manera posible, elemento importante pero insuficiente; ya que en ningún momento propicia la transformación de roles socialmente asignados a hombres y mujeres; y cuando promueven la equidad lo hacen a través de políticas hacia grupos de población, concebidos de forma aislada y sin que se toque el papel de la familia en la reproducción de inequidades y estereotipos sociales.

Además, las rápidas transformaciones en la estructura del empleo y las estructuras familiares, han originado una serie de demandas y requerimientos que por la rigidez de las definiciones de familia, las políticas públicas no han podido integrar (Goldani, 2005). Así, los programas de seguridad social, de salud, o de vivienda social, así como las normas que regulan la herencia, siguen basados en una exigencia de relaciones familiares formalmente establecidas, lo cual resulta discriminatorio y desigual para quienes optan por otras formas de establecimiento de familias. En la medida en que aumenta la cohabitación como forma estable de pareja, se requiere una transformación en los criterios de titularidad de derechos que se adapte a las realidades cambiantes de la población (Jelin, 2005).

Goldani (2005) concluye que en lugar de optar por una política pública de familia – que trata de redefinir las estructuras familiares –, o de una política pública referida a la familia – que busca ‘fortalecer’ las funciones sociales de la familia –, deberíamos hablar de nuevas **“políticas públicas orientadas para las familias”**.

Estas nuevas políticas partirían de una concepción amplia de familia y, al mismo tiempo, representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado, orientado por los derechos y la ciudadanía social al interior y exterior de las familias (Goldani, 2005).

En este tipo de políticas se enmarcan experiencias recientes de intervenciones públicas y comunitarias, todavía marginales, que promueven la equidad y la igualdad entre los integrantes de las familias y refuerzan la legitimidad y el acceso a los derechos de la diversidad de arreglos y tipos de familias en diferentes países de la región latinoamericana.

A continuación presentamos las tendencias y desafíos de las políticas sociales en América Latina y México, frente a las transformaciones de las familias.

### **3.2. Políticas sociales en Latinoamérica y México, tendencias y desafíos**

Las políticas sociales en Latinoamérica y México se caracterizan por una mezcla de visiones tradicionales y modernas: en las primeras se identifican formas autoritarias de protección orientadas al corporativismo y al clientelismo que se nutren de una tradición mesoamericana que otorga una mayor relevancia a los intereses comunitarios que a los de la unidad familiar y de las necesidades familiares por sobre las del individuo (comunitarismo); mientras que en las segundas se vislumbran formas democráticas de protección dirigidas a garantizar los derechos humanos entre sus integrantes y a evitar desigualdades e inequidades de género, edad o derivadas de las diferencias étnicas y de clase social, principalmente, que otorgan una mayor relevancia a las necesidades y derechos individuales que a los familiares y de la comunidad.

Sobre esta base, cabe destacar algunos elementos que configuran las políticas sociales en la región y en nuestro país, con respecto a los organismos encargados, sus premisas, modalidades de intervención y receptores, ya que de éstos se derivan las contradicciones y dilemas a las que nos enfrentamos actualmente en la agenda pública en general y al intentar introducir el tema de familias, en lo particular (Esteinou, 2007; Sunkel, 2006; Arriagada, 2005; Schmukler y Campos, 2005).

Los organismos encargados de las políticas sociales que involucran a las familias se caracterizan, por una parte, por estar dispersos, en diferentes posiciones jerárquicas en las estructuras gubernamentales y en franca competencia por los recursos públicos; y por la otra, al presentar discrepancias variables entre las funciones encomendadas, su jerarquía orgánica y los presupuestos asignados, las cuales suelen incluir objetivos muy amplios o intersectoriales con atribuciones limitadas a nivel funcional o por su posición jerárquica, y presupuestos restrictivos o en descenso.

En cuanto a las premisas de los programas sociales diseñados directa o indirectamente para familias, cabe apuntar dos elementos:

- La concepción de familia de la que parten tiende a ser omitida o bien a afiliarse al modelo tradicional, lo que trae como consecuencia un tratamiento fragmentado y no transversal en sus intervenciones ya que se concentra en las familias más cercanas a dicho modelo y en sus problemáticas específicas. Derivado de esto, define y aplica medidas para arreglos familiares no tradicionales como si estos fueran marginales o casos especiales y, generalmente, calificándolas como “disfuncionales”, “desintegradas” o “incompletas” lo que genera formas de marginación y exclusión de estas unidades familiares en cuanto a su acceso a derechos. En ambas consecuencias, la visión de una familia tradicional por parte de los programas sociales tiende a orientar las acciones hacia formas de asistencia social que permitan “cubrir sus funciones naturales” en las familias cercanas al modelo, o a “reorientarlas a la familia funcional” en las familias no tradicionales.
- La asociación explícita e implícita entre los temas relevantes de las familias y los de mujeres o del género (en su acepción más restringida) han reforzado un modelo de familia en el que el binomio madre-hija o hijo se percibe como central, sin considerar la presencia paterna respecto a las tareas de crianza y omitiendo el impacto de estas políticas en los arreglos familiares y la división sexual del trabajo en los hogares (pactos genéricos), lo que ha generado frecuentemente en su implementación la sobrecarga del trabajo en las mujeres y, en algunos casos, reacciones de ejercicio de violencia por parte de los hombres.

La percepción de los cambios en las familias se distinguen por importantes contradicciones y la falta o escasez de información pertinente y actualizada; esta situación aplica en particular al menos en tres aspectos de las relaciones familiares: los cambios en el papel de la mujer por su incorporación al mercado laboral y su mayor presencia como jefas de hogar y principales contribuyentes económicas; la modificación de la composición, estructura y tamaño de los hogares con los fenómenos asociados respecto a los arreglos familiares; y los procesos de modernización y cambios culturales relacionados con la secularización, el individualismo, la racionalización, la influencia de medios de comunicación y el incremento de la incertidumbre en los valores y rutas esperadas de las familias.

En contraparte, la percepción de los problemas prioritarios en las familias por parte de los gobiernos latinoamericanos y, en concreto, del mexicano, suele concentrarse en tres fenómenos: la *violencia familiar* que ha contado con importantes avances en materia jurídica en los últimos años, aunque sigue privilegiándose la vertiente de atención del problema más que la de su prevención; el *desempleo*, sobre todo en grupos vulnerables como mujeres, los y las jóvenes, la población más pobre y menos educada, y de personas con discapacidad; y la *desintegración familiar*, problema que

resulta ambiguo en sus implicaciones y características ya que en algunos programas se refiere a la disolución de uniones y a una mayor presencia de niños en situación de calle, en algunos más se refiere a la falta de comunicación, los problemas de valores y autoridad familiar, y en otros se relaciona con las adicciones y la delincuencia.

Ante estos problemas, se observa una pluralidad de modalidades de intervención por parte de los gobiernos, los cuales surgen de los planteamientos de las causas y las formas de solucionarlo. Frecuentemente en las estrategias y modalidades de intervención se mezclan, por una parte, la forma en que se organizan las acciones hacia diferentes tipos de familias: por la situación económica o por situaciones de discriminación más amplias; y por la otra, el objetivo o fin de estas intervenciones: hacia la satisfacción de necesidades o hacia la garantía de derechos.

En cuanto a la organización de las estrategias y acciones, hay un conjunto de programas que se dirigen de manera predominante a los hogares nucleares y extensos y minoritariamente hacia otras formas de familia, incluyendo algunas formas totalmente excluidas como las familias con sexualidades disidentes; asimismo, se atienden primariamente familias en situaciones de pobreza o marginación económica, que aquéllas en situaciones de discriminación étnica, religiosa, por discapacidades, edad u orientación sexual que son atendidos más en función de personas que como familias en conjunto.

Respecto a los objetivos, metas o fines de los programas, mientras que las políticas que enfatizan las necesidades, en especial derivadas de la pobreza y sus manifestaciones, formulan programas sociales tradicionales de carácter asistencial, las que destacan los derechos y los receptores como sujetos de esos derechos, formulan programas sociales modernos ligados a la búsqueda de igualdad y reconocimiento.

En este sentido, el objetivo preferente de las políticas sociales dirigidas a las familias es normar sus relaciones internas así como sus formas de constitución, desarrollo y disolución (formulación y disolución del matrimonio, obligaciones y deberes de los progenitores, y los derechos y protección de los niños y niñas); de forma complementaria se propicia la conformación de hogares nucleares como modalidad preferente de organización familiar mediante políticas demográficas, asistencialistas y de planificación familiar, y en muy pocos casos, se trabaja con una visión comunitaria y de ciudadanía social, de mediano y largo plazo.

Otro elemento de las políticas y programas sociales se refiere a los receptores y afectados: muchos de los programas sociales conciben a las mujeres como ejecutoras desinteresadas de las acciones que involucran a las familias y el lenguaje “maternalista” que usan en los mismos se presenta como un refuerzo de la supuesta legitimidad de las mismas; otros más, ubican a los destinatarios de los programas, mayoritariamente mujeres y niños/as en su carácter vulnerable, dependiente o como víctima de contextos sociales excluyentes sin reconocerlos como sujetos de derechos, lo que supone una mirada asistencialista que no atiende sus demandas de autonomía, situación que en el caso de las familias sucede sobre todo con aquellas en pobreza extrema o de origen indígena.

Los varones adultos por su parte, suelen ser poco atendidos en los programas sociales más que en función de adicciones y en mucho menor medida por violencia familiar. La principal intervención hacia los varones es en términos de su rol como proveedores familiares, por lo que las medidas se insertan dentro de programas económicos y se orientan a la ampliación del empleo; en los programas sociales en los últimos años, existen algunos esfuerzos en cuanto a su paternidad responsable.

Adicionalmente, los menores de edad, tanto mujeres y hombres, se consideran en las políticas sociales en cuanto a sus medidas de protección sobre aspectos educativos, de salud y de integración social, en su mayoría, y sólo de manera marginal en la promoción de su autonomía y sus derechos.

Asimismo, la pobre participación de los receptores en el diseño y ejecución de las políticas y programas sociales observada en la región y en México, genera brechas relevantes entre las demandas percibidas como prioritarias por el Estado y por la población beneficiada, lo que intensifica la desconfianza en las intervenciones gubernamentales y por ende, afecta la legitimidad de los programas.

De acuerdo a estas tendencias de las políticas sociales latinoamericanas y mexicanas, a partir de los ochenta destacan lo siguientes campos de tensión en las relaciones familiares y sus contextos que afectan las intervenciones gubernamentales:

**a) Tensión entre la “desnaturalización” de las estructuras familiares y las otras instituciones que se fundamentan en la familia tradicional o normativa**

Las transformaciones demográficas, sociales y culturales que han experimentado las familias en las últimas tres décadas, y que ya fueron descritas en el capítulo anterior, enfrentan al Estado a asumir el carácter no natural de las características de las familias y su cualidad histórica y social.

Este reconocimiento que permitiría mejorar y diversificar la formulación de las políticas y programas sociales no obstante, también afecta la legitimidad y forma de organización de otras instituciones sociales que requieren de este modelo tradicional para su vigencia y operación actual, tales como la Iglesia, los grupos sindicales, campesinos y populares corporativos, así como algunas empresas comerciales que desean mantener un tipo de patrón de consumo (Arriagada, 2005; Schmukler y Campos, 2005).

De esta forma, cambiar las premisas de definición e intervención de las familias en las políticas sociales puede traer conflictos y tensiones políticas con actores aún privilegiados en la cultura política mexicana como fuente de legitimación y estabilidad.

Otro ámbito de afectación que se derivaría de asumir el carácter diverso y móvil de las familias en nuestro país, es que exigiría intensificar y replantear las medidas de descentralización y horizontalidad de las políticas y programas sociales para dar una respuesta más eficiente a la heterogeneidad social y regional de México, lo que afectaría núcleos de poder centralizados y con tradiciones autoritarias todavía presentes del viejo régimen y harían más evidente el desmantelamiento de la protección social por el Estado.

Además, este giro en el diseño y desarrollo de las políticas y programas sociales que involucra a las familias implicaría una ampliación del debate y un reequilibramiento en las relaciones de poder entre la sociedad civil y el gobierno, hasta ahora la primera subordinada a la segunda; y entre los organismos de la sociedad civil tradicionales y modernos, que a la fecha los primeros dominan por sobre los segundos.

Derivado de todo lo anterior, las intervenciones gubernamentales que involucran a las familias van errática y contradictoriamente de medidas que tratan de garantizar la unidad familiar a cualquier costo, hacia medidas que buscan la igualdad y equidad entre sus integrantes; de programas que descansan operativamente en las familias para combatir la pobreza, a otras que pretenden reposicionar a sus integrantes más vulnerables en el acceso a derechos.

Además, las políticas sociales centradas en los derechos y la garantía de igualdad y equidad en las relaciones familiares siguen siendo controversiales, mal comprendidas y políticamente vulnerables por lo que múltiples coyunturas electorales o de conflictos sociales mandan a la última prioridad este tipo de intervenciones.

## **b) Tensión entre trabajo y vida familiar**

Los fenómenos de globalización e inestabilidad económica de la región: el modelo tradicional que antes era la base o soporte del sistema productivo mediante la división de roles y funciones, hoy se enfrenta por un lado a que esa división resulta ser un obstáculo para las exigencias de producción individual y marca desiguales e inequitativas cargas en su relación con el mercado, y, por el otro, que la competitividad en los mercados establece condiciones laborales formales e informales cada vez más demandantes y absorbentes en cuanto al tipo de exigencias y tiempo destinado al trabajo que pone a todos los integrantes de las familias en un dilema entre las demandas laborales y la vida familiar.

Lo anterior refleja una interrelación entre las decisiones y formas de vida de las personas y las familias con sus patrones de consumo e inversión, y por ende, con las políticas públicas del Estado, así como éstas últimas y las condiciones del mercado afectan las decisiones y formas de vida personales y familiares de la sociedad.

En ese marco, se ha observado una tensión creciente entre el trabajo productivo y la vida familiar en general, pero particularmente en las mujeres.

El conflicto entre trabajo-familia se da cuando las presiones del medio hacen que trabajo y familia no sean compatibles en algún aspecto [...] Existen al menos tres tipos de conflicto al respecto. El primero se da cuando el tiempo utilizado en una de las dos funciones impide destinar tiempo a la otra. El segundo ocurre cuando se dan altos niveles de tensión en el cumplimiento de uno de los roles, lo que a su vez afecta el desempeño en la otra función. Y el último, tiene relación con las conductas requeridas por ambos roles, en situaciones en que existen incompatibilidades entre los comportamientos deseables en los dos ámbitos (Arriagada, 2004: 64)

Las consecuencias negativas de dichos conflictos son, entre otros, mayores riesgos de salud de los progenitores que trabajan, un mal desempeño en su función parental, tensión psicológica, ansiedad, irritación, frustración y depresión persistentes, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos que afectan a las propias familias y las empresas respecto a su capacidad productiva (por ejemplo, menor compromiso y satisfacción laboral, ausentismo, mayor rotación, menor desempeño).

De ahí se deriva la propuesta de buscar políticas que propicien la conciliación de las vidas familiares y el trabajo asalariado, propuesta que involucra una tensión en cuanto a cómo debe ser enfrentada esta conciliación. Una corriente de medidas trata de disminuir la necesidad de conciliar el trabajo y la vida familiar en las mujeres con el fin de que regresen a su dedicación exclusiva o al menos predominante, en el trabajo doméstico; otra corriente, pretende salvaguardar el derecho al trabajo productivo de las mujeres sin que implique costos personales y familiares debido al

trabajo doméstico; esto involucra una reflexión y un equilibramiento de los tiempos destinados a la actividades domésticas y extradomésticas tanto en hombres como en mujeres.

En la primera corriente, las acciones buscan encontrar condiciones laborales para que los hombres estén mejor remunerados y para que las mujeres tengan facilidades y apoyos en sus funciones maternas, de crianza y domésticas que les permitan obtener trabajos temporales y de medio tiempo o subsidios equiparables para que no tengan que trabajar.

En la segunda, por su parte, se pretende salvaguardar el derecho al trabajo productivo de las mujeres sin que implique costos personales y familiares debido al trabajo doméstico y de cuidado de los hijos; esto involucra una reflexión y un equilibramiento de los tiempos destinados a las actividades domésticas y extradomésticas tanto en hombres como en mujeres.

En este abordaje, la conciliación entre trabajo extradoméstico y doméstico supone alentar en las familias:

- Los cambios que tienden a romper con la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres (entre progenitores y entre hijos e hijas), tanto en las prácticas cotidianas como en las expectativas y reconocimientos comunitarios y públicos.
- La modificación de prácticas reproductivas y del ciclo vital familiar orientados a acoplarse a las demandas laborales y a promover la equidad entre sus integrantes.
- Los ajustes o redefiniciones políticas y programáticas para asegurar una provisión de bienes y servicios públicos en función de la diversidad de arreglos familiares y la salvaguarda de la equidad e igualdad que apoyen o permitan una vida digna de las personas y de las familias.

Asimismo, este esfuerzo por conciliar vida laboral y familiar, desde la óptica de las políticas sociales, presenta retos importantes en términos de equidad e igualdad, sobre todo en el caso de las mujeres, los niños y niñas, y los grupos discriminados por diversas razones.

Un ejemplo de esto es la flexibilidad laboral: se ha observado un incremento gradual de ofertas de trabajo temporales y de tiempos parciales que se presentan por el dinamismo de los mercados y la competitividad global, el cual ha estimulado y facilitado la entrada de mujeres al trabajo asalariado al poder combinarse con sus labores domésticas y de reproducción; no obstante, una parte significativa de esta inserción al trabajo remunerado ha traído consecuencias negativas en términos de la persistencia de patrones inequitativos sobre las

responsabilidades domésticas y de cuidado de los hijos/as y familiares dependientes (dobles o triples jornadas para las mujeres e hijos/as), así como en el aumento de las brechas salariales entre hombres y mujeres o entre trabajadores de tiempo completo y de mayor permanencia con los temporales/parciales (trabajos formales e informales, disminución de prestaciones laborales), y por último, ha tendido a constituir una forma de precarizar el empleo general.

### **c) Tensión entre la concepción tradicional y democrática de autoridad en las familias**

Una de las modificaciones en las familias que afecta más sensiblemente la formulación de políticas sociales se refiere a las nociones de autoridad familiar.

Al respecto, aún dentro del marco del modelo tradicional de familia, Laje (2005) ubica en la familia una transición en el contexto de globalización: frente a una mayoría de hogares con un tipo de “familia postindustrial” estamos observando la emergencia de otros hogares de tipo “familia reflexiva”, todavía marginal.

La familia postindustrial se caracteriza por tener una jerarquización perfectamente marcada, las formas tradicionales están vigentes, la unión está basada en el beneficio patrimonial, la sexualidad es considerada en función de la reproducción, la relación con los hijos es vista sólo desde la protección, las mujeres permanecen en condiciones de desigualdad y la autoridad se rige por lo masculino y el rol de proveedor asignado al jefe del hogar sobre el conjunto de decisiones familiares.

La familia reflexiva, en cambio, es aquélla cuyo modelo constituye la pareja conyugal que se consolida a partir de la relación amorosa, con proyectos solidarios de responsabilidad y relaciones más horizontales, la autoridad es dialógica y el saber del otro es tomado en cuenta, se fomenta y propicia la compatibilidad entre autonomía y pertenencia al grupo familiar y entre el proyecto individual y familiar, y tienden a reconocerse a sus integrantes como sujetos de derechos sin importar su posición parental, sus edades o género.

En este marco de transición entre la “familia postindustrial” y la “reflexiva”, la modificación de las percepciones y prácticas en las relaciones de género y generacionales son cruciales tanto en la población receptora de políticas y programas sociales como en los agentes estatales y del mercado con los que interactúan. Esto implica una tensión entre las formas tradicionales de autoridad centralizadas, adultas y masculinas hacia formas de autoridad descentralizadas y compartidas entre hombres y mujeres, entre adultos y menores de edad, a través de la negociación o el diálogo.

El cambio entre estas nociones y experiencias de autoridad suponen retos en la implementación de políticas al menos en dos dimensiones:

- En las relaciones de pareja implica afectar los *pactos genéricos*, lo que puede traer efectos nocivos como el ejercicio de violencia por parte del hombre para reasegurar el pacto previo o la experiencia de confusión, frustración, insatisfacción, depresión e impotencia en hombres y mujeres al sentir que su identidad debe redefinirse.

Estos riesgos por su parte pueden contrapesarse al resaltar las fortalezas de las formas de autoridad más democráticas, básicamente en cuanto a la descarga de responsabilidades unipersonales por una estrategia de compartir y afrontar de manera acompañada los procesos familiares y la flexibilización de los parámetros de valuación social que se vuelven más receptivos a modalidades diversas de proyectos familiares.

- En las relaciones intergeneracionales supone afectar los *pactos generacionales*, lo que puede traer efectos nocivos como el ejercicio de la violencia por los progenitores para reasegurar el pacto previo, la pérdida de herramientas para establecer disciplina y límites a los hijos e hijas en sus diferentes ciclos de vida, vivencia de inadecuación o falla como progenitores ante falta de información y dificultad para establecer su autoridad, así como con respecto a los adultos mayores, disminución de lazos de solidaridad, y reciprocidad con el consecuente abandono o maltrato a ancianos y sentimientos de culpa.

Estos riesgos se pueden contrarrestar al recuperar los aspectos positivos de formas más democráticas de autoridad, principalmente en cuanto a la relación progenitores-hijos/as, la disminución del miedo y el castigo como mecanismos de autoridad que afectan las relaciones afectivas entre los integrantes de las familias, en particular hacia el padre, la recuperación del intercambio de los saberes familiares, que descarga el peso de “tener siempre la razón” en los adultos y evita el desperdicio de habilidades diversas de todos sus integrantes; asimismo, en cuanto a la relación adultos-adultos mayores, al basar la solidaridad en la reciprocidad afectiva y no patrimonial o de disciplina forzada y al abrir las modalidades de apoyo mutuo que pueden darse entre los familiares.

Para lograr lo anterior, resulta clave la ruptura simbólica de la subordinación femenina en hombres, mujeres e instituciones. Entre los cambios en las relaciones de género que permitan a las mujeres el acceso efectivo a la ciudadanía, Lamoureux (2005) plantea dos separaciones: de la mujer y la esposa, que en el modelo familiar tradicional no existe pues se conciben como sinónimos, en especial por su condición dependiente y la subordinación que conlleva; y la de mujer y madre que en la familia tradicional también se confunden, invisibilizando la autonomía como persona en cuanto a sus necesidades, proyectos y deseos no dependientes de las expectativas y roles familiares.

[...] las mujeres son las que han ganado mayor espacio en la sociedad global, pero son también las que deben pagar el precio más elevado. Mientras su libertad de estudiar o trabajar en puestos valorados sea penalizada [socialmente], no se puede concluir con la democratización de la familia (Nadal, 2005: 49).

Asimismo, se requiere separar al hombre de su rol de proveedor económico y a la legitimidad de la violencia de su identidad masculina, como factores que limitan su desarrollo como ser humano y generan ciertas desventajas e inhabilidades en el ámbito familiar, principalmente en las labores de cuidado y en una expresión emocional más amplia.

En los cambios generacionales, destacan dos aspectos: concebir a los niños y niñas como sujetos de derechos y no sólo en función de objetos de protección; y modificar la lógica y los participantes en el cuidado de personas dependientes por la edad (ancianos) o por tener discapacidades, así como en el respeto de sus derechos y su inclusión en las decisiones familiares.

También es relevante que la mayor presencia de ancianos en hogares familiares y la precariedad social y económica de los mismos, supone modificar las modalidades y el grado de participación del Estado y el mercado en estos mecanismos de apoyo, en particular porque el cuidado de ancianos supone cada vez más no sólo el trabajo no remunerado de familiares sino costos de salud.

A su vez, la redistribución entre familia, Estado y mercado de este tipo de apoyos y cuidados para los adultos mayores, también resulta central para la salud mental y física de las mujeres, a las que el modelo tradicional sobrecarga con la asignación unilateral de estas tareas que se convierten en dobles y triples jornadas de trabajo para muchas de ellas.

#### **d) Tensión entre unidad familiar estática-única con la diversidad de los procesos, estructuras y ciclos de las familias**

Las políticas y programas sociales tienden a concebir a la familia en dos sentidos: como una unidad relativamente estática y separada del entorno social y como una unidad única de tipo conyugal con el modelo tradicional. Esta concepción que en muchas acciones gubernamentales se encuentra de manera implícita, suele generar tensiones tanto en el alcance y efectividad de los programas que reproducen procesos de marginación y exclusión sociales, como en el impacto en la solución de demandas y la percepción de sus receptores.

Así, diversos estudios revelan la importancia de la relación del ciclo familiar o doméstico con las situaciones de vulnerabilidad y falta de oportunidades y acceso a los derechos humanos de las familias, sin embargo por ejemplo en el Programa

Oportunidades de México, se establece la adscripción o salida del programa de acuerdo a los niveles de pobreza y no se toma en cuenta su ciclo familiar; por esta razón algunas familias que salieron del programa volvieron a caer en condiciones de pobreza (González de la Rocha, 2006).

O bien, otros estudios apuntan cómo en áreas rurales la división sexual del trabajo puede tener modalidades menos rígidas por la forma de vida, frente a los cuales las condiciones o requisitos de algunos programas sociales concebidos desde una visión tradicional y unitaria de la familia, resultan incompatibles, lo que ha producido que las familias deban adecuarse a los términos establecidos por el programa gubernamental (González de la Rocha, 2006; Tepichin, 2005).

Además, al no ser incluida la diversidad familiar en el diseño de políticas y programas sociales se generan mayores dificultades en la coordinación de las instancias gubernamentales que atienden los arreglos familiares no tradicionales como “casos especiales” y existe una menor racionalización y aprovechamiento de los escasos recursos del gasto social, duplicando esfuerzos y reproduciendo inequidades y desigualdades prevalecientes.

#### **e) La tensión entre derechos humanos de las personas y los de las familias**

Un elemento de creciente tensión respecto a la vida familiar, es la relación entre el proyecto individual y familiar derivado del choque entre dos culturas: la tradicional de corte más comunitarista y la moderna de corte más individualista.

Las influencias de una cultura más individualista en las familias, se expresan en aspectos como los siguientes:

- Mayor aspiración de las mujeres de contar con formación académica y con recursos que le den autonomía dentro y fuera de sus familias.
- Una ligera tendencia de los hombres a no repetir el trato distante y autoritario de sus padres con sus propios hijos.
- Mayor información disponible para los y las jóvenes, los niños y las niñas en sus relaciones con sus progenitores o tutores y acerca de sus derechos humanos.
- Mayor desfase entre los modelos de crianza y educación entre las generaciones que hace más compleja y conflictiva las relaciones entre progenitores y adultos mayores en los hogares.
- Mayor tendencia a la planeación y construcción de proyectos individuales y familiares compatibles.

Estas circunstancias al mismo tiempo entran en conflicto con fenómenos sociales que prolongan y hacen más compleja la vida familiar de los individuos como son:

- Mayor permanencia en casa de los hijos e hijas por la prolongación de su periodo escolar y la falta de empleos
- Mayor número de hogares con adultos mayores
- Mayor presencia de embarazo adolescente
- Incremento de familias extensas como estrategia para enfrentar la pobreza y la precarización de empleos
- Mayor presencia de unidades domésticas que se conforman de progenitores separados o divorciados o viudos, en las que además de atender las relaciones derivadas de la familia reconstituida, sostienen las correspondientes a sus familias previas, en particular con hijos/as y exparejas.

Al mismo tiempo, esta tensión entre el individuo y la vida familiar, también se refleja en las políticas públicas en dos sentidos:

- a) En la atención cada vez más creciente a los derechos humanos de las personas que están en situaciones vulnerables más que la atención de necesidades y demandas de grupos sociales organizados.
- b) En la creciente demanda hacia el Estado de tratar a los receptores de las políticas sociales como sujetos de derechos y no como beneficiarios pasivos, modificando la lógica de las intervenciones públicas hacia el logro de la ciudadanía social y la reducción de inequidades y desigualdades en las familias, en contraste al objetivo tradicional de sólo alcanzar su protección o asistirlos como parte del apoyo a las familias y a otros grupos sociales.

En estos dos niveles, el de la familia y las políticas públicas, la tensión entre la garantía de los derechos humanos en las personas y en las familias tendría que contemplar que el diseño de políticas sociales asegure ubicar sus intervenciones en función de las relaciones sociales que enmarcan y rodean a los individuos, nunca considerarlos de manera aislada y dándole un lugar relevante a las relaciones familiares, debido a la importancia que guardan en nuestra organización social y en los valores comunitaristas que prevalecen, así como con respecto a su incidencia en la construcción de ciudadanías.

Ante los dilemas y tensiones que hemos referido, presentes en las políticas sociales latinoamericanas y mexicanas, diversos análisis de las políticas públicas que afectan a las familias realizadas por CEPAL y de corte académico y civil, señalan que las políticas hacia familias aún carecen de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente, su diseño enfrenta tensiones entre

intereses familiares y personales y el conflicto para equilibrar la autonomía y libertad individual con las responsabilidades familiares.

Otro reto de estas políticas deviene de la diversidad de situaciones familiares que dificultan el establecimiento de normas comunes de políticas dirigidas a familias sin que al intentarlo se margine o excluyan arreglos familiares menos “legitimados” por el orden social dominante, así como de su carácter transversal con la exigencia de coordinación sectorial y eficaz distribución de recursos implicados.

Asimismo, la redefinición fundamental de las relaciones de género y generación con la consecuente modificación en el balance de derechos y obligaciones de hombres y mujeres y en el ejercicio de la autoridad en el ámbito familiar entre adultos y personas dependientes, deben ser dimensiones centrales en el diseño y aplicación de políticas y programas hacia la democratización de las familias.

También encontramos la disputa del espacio público en las agendas gubernamentales, que se refleja en que hay temas de mayor consideración e importancia a costa de otros que siguen siendo marginales en las políticas públicas como son: la doble jornada de la mujer que trabaja, la situación de las familias de migrantes y desplazadas, embarazo adolescente, paternidad responsable y mayor participación del hombre en el trabajo doméstico y la crianza y cuidado de niños/as, así como la participación de adultos mayores y discapacitados en las familias, por citar algunos.

Por estos elementos, las políticas públicas eficaces en materia de familia deben reconocer las fortalezas y debilidades vigentes y los desafíos que se avecinan para estas redes familiares; por un lado se puede aprovechar la alta valoración en la región que las personas hacen de la vida familiar y que, en diferentes modalidades, las familias son protagonistas en la formación de siguientes generaciones y la protección de sus miembros; y a la vez, se deben asumir y enfrentar sus debilidades históricas –y muchas veces naturalizadas- de pobreza, asimetrías de poder, desigualdades y vulnerabilidades que se han intensificado con los cambios económicos de la globalización.

No es posible pretender que las familias en la situación actual garanticen la protección contra la multiplicidad de riesgos sociales crecientes, como el desempleo, el envejecimiento o las enfermedades catastróficas, sobre todo frente a dos tendencias en la región que no parecen revertirse con los ajustes neoliberales: la disminución paulatina de políticas de protección social universales y la precarización del empleo.

Por estas razones:

“Un enfoque democrático de las familias requiere por tanto la consideración simultánea de dimensiones familiares, de género, [de derechos humanos] y bienestar provisto por las instituciones públicas [y el mercado] (Arriagada, 2004:62).

A continuación, realizamos el análisis particular de las políticas sociales emprendidas en la Ciudad de México, como un caso específico de estas tendencias y desafíos en la región y en nuestro país.

### **3.3. Políticas sociales hacia familias en México, el caso del Gobierno del Distrito Federal (GDF)**

En este apartado haremos una revisión de la política social del Gobierno del Distrito Federal, a través del análisis del documento denominado ***Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS)***, el cual se constituyó en el instrumento central de la política social para el periodo de gobierno 2000-2006, etapa de la vida política del Distrito Federal en la que sus gobernantes fueron por segunda vez electos democráticamente.

La revisión del “programa insignia” de desarrollo social se hizo con énfasis en **tres aspectos**: a) la forma en que se concibe a las familias y sus problemas, b) las prioridades y modalidades de intervención gubernamental, y c) las dificultades en la ejecución y operación de las mismas.

A su vez, para realizar este análisis se puso especial interés en **dos dimensiones** del PITDS (ver cuadro 3):

- Por una parte, se examinó propiamente la **política social** capitalina a través de los planteamientos estratégicos del PITDS y los lineamientos en que se fundamenta de la Ley de Desarrollo Social del DF.
- Por otra parte, se analizaron 20 **componentes programáticos** de la política social, conformados por: 7 programas sociales que forman parte de las vertientes del PITDS de los 13 que lo integran, 2 de los 7 componentes de las políticas de promoción de los derechos sociales que complementan los programas seleccionados, 3 de las 6 políticas de promoción de la equidad social y de género de carácter transversal, 3 de las 5 políticas respecto a la cohesión, atención, prevención social y participación ciudadana, y las 5 políticas de asistencia y protección social.

La selección de estos componentes programáticos se hizo con base en dos criterios: que el objetivo de los programas y políticas incidieran en alguno de los requerimientos materiales y culturales de la economía del cuidado, o bien que de manera directa o indirecta se propusiera la promoción de la ciudadanía social o de los derechos sociales. No se incluyeron acciones que inciden en la economía productiva o que afectan otros componentes de fortalecimiento institucional o de acciones que no se orientan a la garantía de derechos sociales.

Para hacer más manejable el análisis de los componentes programáticos, en algunos casos, se agruparon los programas y políticas elegidas con base en su coincidencia temática, por lo que se toman como un solo rubro programático. De esta manera quedaron para su análisis **13 componentes programáticos**.

Las variables que utilizamos en el examen de las políticas y programas referidos, son las siguientes: los recursos institucionales ofertados, sus premisas y su orientación estratégica, el entitulado promovido o garantizado, y los desfases e inconsistencias programáticas y operativas.

Como fuentes de este análisis además del documento del PITDS, se retomaron documentos descriptivos de los programas hechos por el GDF, las fichas técnicas y reportes de las entrevistas a servidores públicos de algunos de los programas, que forman parte de un estudio previo realizado por Incide Social (2004) y, en particular para los resultados de la operación de los programas, algunos análisis realizados por la academia y grupos civiles.

**Cuadro 3. Dimensiones y componentes analizados del Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS)**

Componentes programáticos	Subcomponentes analizados	Población receptora	Adscripción en la política social
<b>1 Política social</b>			
Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS).	Premisas.	Personas residentes del DF, que se encuentren en situación de pobreza, vulnerabilidad, exclusión o desigualdad social: adultos mayores, personas con discapacidad, familias de bajos recursos (consumidoras de leche), niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.	Programa insignia del gobierno capitalino ordenador de las acciones en materia social.
	Planteamientos estratégicos.		
	Vertientes.		
<b>13 Componentes programáticos (Programas y políticas sociales)</b>			
Apoyo a adultos mayores.	Definición, Objetivo, Estrategia.	Personas de 70 años y más.	Vertiente PITDS.
Apoyo a personas con discapacidad.	Definición, Objetivo, Estrategia.	Personas con discapacidades, con prioridad a niños y niñas, mujeres y en situación de abandono y pobreza.	Vertiente PITDS.
Apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (becas escolares) y, Libros de texto y, Útiles Escolares.	Definición, Objetivo, Estrategia.	Madres solteras con hijos entre 5 y 15 años, con prioridad a las de mayor pobreza. Menores entre 4 y 17 años y adolescentes de 12 a 15 años. Estudiantes de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).	Vertiente PITDS y Política de equidad social y de género.  Políticas para garantizar los derechos sociales.
	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.		
Estancias infantiles.	Definición, Objetivo, Estrategia.	Hijos de madres trabajadoras de zonas pobres.	Vertiente PITDS.
Desayunos escolares y Alimentación.	Definición, Objetivo, Estrategia.	Niños y niñas de escuelas públicas de colonias populares y de los Centros de Atención Comunitaria DIF-DF.	Vertiente PITDS y Políticas para garantizar los derechos sociales.
Ampliación y rehabilitación de viviendas y Rescate de las unidades habitacionales de interés social	Definición, Objetivo, Estrategia.	Población de alta y muy alta marginación, familias con capacidad legal para firmar un crédito. Población residente de unidades habitacionales de interés social mayores de 120 departamentos.	Vertiente PITDS.
Servicios médicos, y medicamentos gratuitos, y Prevención y control de adicciones.	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.	Población no Asegurada.  Población con adicciones y familiares.	Políticas para garantizar los derechos sociales // Cohesión, atención, prevención social y participación ciudadana.
Promoción de la	Transversali-	Instituciones públicas y organismos	Políticas de promoción

Componentes programáticos	Subcomponentes analizados	Población receptora	Adscripción en la política social
equidad de género.	dad, cobertura, principales impactos	civiles.	de la equidad social y de género.
Promoción de los derechos de los jóvenes.	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.	Jóvenes entre 15 y 29 años.	Políticas de promoción de la equidad social y de género.
Promoción de los derechos de la población indígena.	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.	Población adulta y niños/as indígenas.	Políticas de promoción de la equidad social y de género.
Atención y prevención de la violencia familiar y del maltrato infantil.	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.	Personas que sufren violencia familiar, principalmente mujeres. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad que han sufrido violencia familiar y sus progenitores o cuidadores.	Cohesión, atención, prevención social y participación ciudadana y políticas de asistencia y protección social.
Protección y desarrollo de la familia, y Atención emergente a familias afectadas por contingencias.	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.	Integrantes de familias que necesiten asesoría jurídica.  Población afectada por desastres naturales y accidentes graves.	Políticas de asistencia y protección social.
Atención a personas en situación de calle y, Atención a la niñez en circunstancias difíciles	Diagnóstico, Cobertura, Principales impactos.	Adultos, niños/as, adolescentes y jóvenes hasta los 14 años que viven en la calle.  Personas abandonadas y en situaciones extremas.	Políticas de asistencia y protección social.

### 3.3.1. Política social a través del Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS)

#### a) ¿Cómo se ha mirado a las familias desde el GDF?

Sobre las premisas y concepciones que de manera implícita y explícita, se pueden registrar en la política social como un conjunto, la mayor aportación del GDF es su interés explícito y comprometido por reorientar las políticas previas de tipo clientelar y asistencialista hacia una concepción de promoción y garantía de los derechos sociales; en ese sentido, destaca el carácter universal y de ciudadanía de los mismos y la búsqueda de la disminución de las desigualdades económica, de género, edad, etnia y discapacidad, principalmente, en los fines de esta política, siendo equivalentes en importancia, lo que denomina la consecución de la equidad e inclusión sociales. También establece que no se sujetará a las políticas económicas y que promoverá una amplia participación ciudadana.

En sus principios se refleja claramente este interés como fundamento de una nueva forma de posicionamiento del Estado que, en esta perspectiva, transita de un Estado residual neoliberal que domina la gestión federal a lo que denominan un “Estado Social” impulsado en los dos periodos del gobierno local desde que fue electo democráticamente, el cual es más cercano al modelo de bienestar socialdemócrata pero manteniendo la disciplina fiscal y la eficiencia administrativa. Cabe señalar que aunque la noción de equidad es parte central de la política social, no se incluyó en los principios del PITDS; aunque sí se encuentran como equidad social y de género, en los principios de la Ley de Desarrollo Social del D.F., que constituye el marco normativo que da cuerpo al PITDS.

También es destacable su esfuerzo por articular un planteamiento que integre de manera coherente y coordinada la multiplicidad de intervenciones de las diferentes instituciones, así como que todos los programas y políticas se vayan rigiendo, cada vez más, por los principios de la ciudadanía y los derechos sociales.

Otra aportación importante de la política social ha sido la construcción de un marco normativo e institucional que antes no existía para desarrollarla; este esfuerzo inició con el primer gobierno democrático de la capital (periodo Cárdenas-Robles) y continuó en el periodo analizado, con una serie de modificaciones a leyes y normas jurídicas que dieran atribuciones y reordenaran las dependencias encargadas del desarrollo social, con la consecuente redefinición gradual de instancias públicas, programas y estrategias a partir de estas nuevas atribuciones.

Para entender esto, se debe partir del hecho de que la existencia del Gobierno del DF es muy reciente, producto de la transición política del país y de la capital en su autonomía como otra entidad federativa<sup>15</sup>, y los cambios en el estatus jurídico del Distrito Federal no están aún concluidos (Jusidman, 2000). Al respecto, el propio GDF lo explica de esta forma:

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta 1997, el Gobierno del Distrito Federal fue ejercido por el presidente de la República a través de funcionarios designados para tal efecto. Durante ese tiempo, la definición de la política social para el Distrito Federal correspondió fundamentalmente a instancias federales[...] El proceso de reforma política del Distrito Federal, iniciado en 1986, dio como resultado la creación de la Asamblea de Representantes, órgano deliberativo que tenía como objeto dotar a la ciudadanía del Distrito

---

<sup>15</sup> Sobre este punto, cabe hacer notar que aunque se estableció un órgano legislativo propio, éste no goza de iguales atributos que los de los congresos locales en cada estado de la República. La Asamblea Legislativa no cuenta con la posibilidad de elaborar leyes con la autonomía de que gozan otras entidades y su sujeción parece mayor al Congreso Nacional (Jusidman, 2000).

Federal de los derechos políticos más elementales. Este proceso culminó en 1996 cuando el Congreso aprobó las reformas constitucionales que permitieron la elección de un Jefe de Gobierno, que encabezaría la nueva administración pública a nivel local, y de una Asamblea Legislativa, que crearía el nuevo marco jurídico de la Ciudad de México. Se trataba de una administración transitoria [...] e inauguraría la aplicación de políticas y programas sociales<sup>16</sup> especialmente pensados para los problemas capitalinos (Sría. De Desarrollo Social, 2006:14).

Entre los aportes más relevantes del marco normativo<sup>17</sup> en el periodo analizado están los siguientes:

- La definición de equidad social de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, en su artículo 4, fracción III, como la “Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra”.
- La inclusión de equidad de género como principio de la política social en el PITDS, la cual se define como “la plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización y sexismo.”
- El establecimiento, en esta ley de disposiciones relacionadas con la equidad social en beneficio de los niños y las niñas, los jóvenes y los adultos mayores, las personas pertenecientes a comunidades indígenas o las personas con discapacidad.
- Las leyes para las Personas con Discapacidad (19 de diciembre de 1995), para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (julio de 2006), de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal y su Reglamento (8 de julio de 1996 y 21 de octubre de 1997, respectivamente) y la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (16 de marzo de 2000), las cuales completan el marco jurídico para promover y propiciar la

---

<sup>16</sup> A partir de las disposiciones de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública local, emitida en diciembre de 1998, se decidió separar las responsabilidades de la entonces Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS) en dos dependencias: la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Para esta última, se incluyeron dentro de las nuevas funciones la de establecer políticas y programas en materia alimentaria y recreativa, fomentar programas que promuevan la equidad y la igualdad de los grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, jóvenes, niños y niñas, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad; así como fomentar políticas y programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad como son: niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, trabajadoras y trabajadores sexuales e indigentes; fomentar la participación corresponsable de organizaciones civiles y comunitarias, instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en la instrumentación de las políticas y programas de la Secretaría (Jusidman, 2000).

<sup>17</sup> En el anexo 3 se presentan los principios de la política social capitalina establecidos en el PITDS y/o en la Ley de Desarrollo Social del D.F. (Secretaría de Desarrollo Social, 2006).

equidad social, la protección de derechos sociales, así como la cohesión e integración social y la asistencia social.

- En el tema de violencia de género, destaca la iniciativa de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la ciudad de México, presentada en septiembre del 2007 por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los propósitos referidos que establecen la nueva orientación a la política social, no obstante, se ven minados por dos aspectos programáticos no definidos en el PITDS: por un lado, no se explicitan los conceptos de familia y de autonomía o agencia de las personas, acordes al enfoque de derechos sociales, y por el otro, no se incluyen mecanismos específicos para hacer efectivo el tránsito hacia la nueva perspectiva en cada institución de tal forma que minimice la inercia institucional. Ambos aspectos se reflejan mayoritariamente en las modalidades de intervención seleccionadas y en la operación de los programas.

En el primer punto, al no establecer una definición plural de familia se detecta la presencia implícita del modelo tradicional y la omisión de diferentes tipos de familias, así como una noción aislada del individuo discriminado, centrando las acciones en estos y omitiendo intervenciones hacia las personas que las discriminan<sup>18</sup>, en particular llama la atención en las vertientes hacia adultos mayores y discapacitados donde no se contemplan acciones hacia las familias con las que viven esa población.

En el segundo, se observa que las medidas insuficientes y aisladas que operan en cada institución para hacer comprensibles y manejables las implicaciones operativas de un enfoque de derechos sociales, resultan en que su grado de “interiorización institucional” o aplicación efectiva en la ejecución de los programas responde también al estilo, convencimiento y trayectoria de las mismas dependencias; así como en la presencia de intervenciones con fuerte influencia todavía clientelar y asistencialista, pese al diseño programático original. Lo anterior se suma a que los mecanismos de exigibilidad de derechos todavía son incipientes y poco difundidos entre los receptores de los programas.

Cabe señalar que la política social establece las provisiones públicas que ofrecerá a la población para su bienestar y algunos ingredientes de promoción en la estrategia de la participación ciudadana y coinversión con organismos civiles; sin embargo, no contempla ninguna estrategia ni acciones específicas para promover un enfoque de derechos sociales en las provisiones mercantiles-privadas (frente a empleadores y empresas). Esto último pese a reconocer en su diagnóstico que el contexto de

---

<sup>18</sup> La única excepción a este aspecto se identificó en la propuesta de conformar un sistema bicultural de educación básica en el DF, aunque todavía no está en proceso de instrumentación.

globalización hace necesaria la participación del Estado y el mercado para fortalecer la protección social que las familias no tienen capacidad de hacer en este contexto.

Finalmente, es importante reconocer el esfuerzo y los logros obtenidos en relación a mejorar la coordinación y la información diagnóstica y de evaluación que el GDF tiene para establecer las prioridades y eficacia de los programas y políticas, así como establecer la agenda de la política social sin subordinarla a la agenda económica.

## **b) Definición de prioridades y modalidades de intervenciones de la política social**

Respecto a las prioridades de las intervenciones y sus modalidades de la política social,<sup>19</sup> se identificaron los siguientes aspectos:

La política social se organiza fundamentalmente por grupos vulnerables en situación de marginación; de manera secundaria se retoman algunos componentes de desigualdad social, como la discapacidad, la adscripción étnica y la edad.

Aunque varios programas se operan a través de las mujeres, la equidad de género no aparece con claridad en gran parte de ellos, ni como un ingrediente estratégico o como una prioridad; tampoco se detectaron las medidas afirmativas como un mecanismo de la política social. Algo similar pasa con el principio de la diversidad por un lado, aplicada a los diferentes arreglos familiares (tipos de familias), pues tiende a partirse de modelos tradicionales de familia y sólo incluir algunos de manera explícita como los hogares monoparentales femeninos y los que tienen adultos mayores; y por el otro, aplicada a la sexualidad, ya que las personas y familias con sexualidades disidentes -es decir no heterosexuales-, no son consideradas sistemáticamente.

En cuanto a la priorización de los programas y políticas domina claramente el grado de marginación por sobre cualquier otra variable; al respecto el esfuerzo de localización territorial que viene de gestiones previas y que se terminó de consolidar en el periodo analizado, ha sido una herramienta fundamental para la focalización de acciones y su aplicación geográfica. En segundo término, otro criterio importante es la vulnerabilidad derivada de la edad: por un lado niños y niñas y por el otro, adultos mayores; en los primeros se abarca la infancia y la adolescencia y en mucho menor medida a los y las jóvenes, mientras que en los segundos se atiende a los de mayor riesgo, de 70 años y más.

---

<sup>19</sup> En el anexo 4 se presenta un cuadro-resumen de las vertientes del PITDS del GDF (Secretaría de Desarrollo Social, 2006).

Otros criterios, como el género, la etnia y el tipo de familia prácticamente no se incluyen como criterios de prioridad generales, sino más que en algunas de las intervenciones específicas.

Respecto a las modalidades de intervención, la política social combina la aportación directa (monetaria o en especie), la consejería en diferentes formas (sensibilización, capacitación o visitas domiciliarias) y la oferta de servicios gratuitos; se dirigen fundamentalmente a los requerimientos materiales relacionados con la alimentación y la salud (biológicos), y con la vivienda (seguridad); en algunos programas se incluye acceso gratuito al transporte público (seguridad). Y sólo de manera secundaria apoyan requerimientos culturales como son los apoyos en el cuidado (la transmisión de saberes y hábitos para la vida) y educación a los niños y niñas (conocimiento).

Los requerimientos psico-emocionales de aceptación, reconocimiento e identidad, se atienden marginalmente en los programas hacia discapacitados y de población indígena y en las políticas de equidad de género (el impulso a la transversalización).

En términos de los pactos sociales al interior de los hogares, la política se propone explícitamente como un principio la búsqueda de equidad e inclusión social, más no se refleja con claridad o se diluye en las intervenciones de los programas y políticas.

No obstante, se desprenden en algunos de los programas implicaciones respecto al pacto intergeneracional, donde los derechos de niños y niñas y de adultos mayores se ven fortalecidos con los programas respectivos; no pasa lo mismo en cuanto al pacto de género pues ningún programa prevee su impacto ni pretende incidir en la distribución del cuidado al interior de las familias, en especial la proporción trabajo doméstico y extradoméstico diferenciado entre mujeres y hombres, ni se contemplan diversos tipos y ciclos de familia, con excepción de las familias monoparentales femeninas que se toman en cuenta en una intervención.

De hecho, varios programas se operan a través de las mujeres sin considerar las implicaciones de reproducción de las asimetrías de género y en la mayor parte de las intervenciones, no se registran tratamientos diferenciados entre hombres y mujeres que pudieran abonar a fomentar los derechos sociales hacia las mujeres y aumentar la participación masculina en la economía del cuidado.

### **c) Ejecución y problemas de operación de las políticas**

Acercas de los problemas de operación y ejecución de la política social, detectamos los siguientes obstáculos:

Uno de los problemas de operación se refiere a las premisas tanto del concepto de familia como del carácter de la política social por parte de un sector de los funcionarios responsables de coordinarla como de los prestadores de servicio y ejecutores de la política social. Algunos de los programas y políticas analizadas vienen de tiempo atrás y en su operación la inercia institucional mantiene enfoques tradicionales de familia y un sesgo asistencialista y clientelar, pese al diseño orientado a la promoción de derechos sociales; esto pasa también con algunos usuarios de los programas que “están acostumbrados” a cierta modalidad y son renuentes a un cambio en la orientación y tipo de apoyos recibidos. Esto representa un reto importante de sensibilización y capacitación hacia el interior de las instituciones como hacia sus usuarios, esfuerzo que hasta ahora fundamentalmente se realiza de manera aislada por cada intervención o institución, más que como un componente relevante del PITDS.

La política social privilegia un criterio territorial para definir sus áreas de actuación pero se diseña e implementa desde el aparato central, con escasa y a veces conflictiva participación de las Delegaciones, que en un sentido son las instancias de gobierno local con mayor proximidad a la ciudadanía. Asimismo, la focalización territorial por niveles de marginación al mismo tiempo si bien permite una orientación de las intervenciones a la población más desprotegida económicamente, dificulta una visión de derechos sociales y políticas de equidad social y de género porque no considera en lo general otras variables como el tipo de familia, su ciclo doméstico y otras fuentes de vulnerabilidad no económicas.

Otro desafío de la política social es volver los componentes de promoción de los derechos sociales e instrumentación de sus mecanismos de exigibilidad estrategias integradas con las de participación ciudadana y de grupos civiles del PITDS. Lo anterior porque al momento de la operación de programas y políticas sociales, estos componentes se ven subsumidos en las dificultades y esfuerzos de ejecución por parte de las instituciones sociales involucradas y por tanto, descuidados al tratar de reposicionar los apoyos públicos como recursos para el ejercicio de los derechos.

Se observan esfuerzos notables en la coordinación interinstitucional y la transversalización como mecanismos para hacer más coherentes las intervenciones de la política social desde diferentes instancias; en el caso de la equidad de género el Instituto de las Mujeres del DF ha desplegado labores normativas y de coordinación, pero carece de la autoridad jerárquica necesaria para potenciar dichos esfuerzos; en el caso de la equidad social no hay instancias específicas que las impulsen por lo que más bien se promueven a partir de intervenciones específicas y organizadas en función de grupos de población vulnerable; finalmente el principio de diversidad familiar no se promueve explícitamente y sólo se atiende parcialmente en algunos programas.

Un problema recurrente es el financiamiento de las intervenciones; por una parte es insuficiente para el conjunto de programas propuesto por la política social, aunque se han hecho esfuerzos considerables para recanalizar recursos a este sector, y por la otra, el criterio de distribución por la vulnerabilidad económica (“primero los pobres”) y la insuficiencia presupuestal tiende nuevamente a focalizar los programas, pese a su explícito interés de rebasar este enfoque y universalizarlos.

Un contraste importante observado se refiere a la distribución del gasto público en la política social, ya que dos programas (Apoyo a Adultos Mayores con 43.6% y a la Vivienda con 31.9% del total del PITDS) recibieron casi tres cuartas partes del presupuesto total, en ambos casos dando prioridad a la población de mayor marginación y sin alcanzar la cobertura total. Esta desproporción presupuestal permitió a estos programas tener impactos significativos, pero desprotegió a la mayor parte de las restantes acciones (véase gráficas de distribución presupuestal en el anexo 5).

Esta distribución coloca al GDF ante un dilema: en el anterior periodo se hizo una distribución más equilibrada pero se tuvieron problemas en la cobertura y los impactos de los mismos, de ahí que en el periodo analizado (2000-2006) se eligió concentrar los recursos en algunos programas que encabezaran el esfuerzo de la política social. Ante la escasez de presupuesto habrá que esperar evaluaciones de los logros y limitaciones que este nuevo planteamiento de distribución presupuestal trae a la ciudad; por lo pronto en el actual periodo se sigue una lógica similar a la administración anterior.

### **3.3.2. Componentes programáticos sociales del PITDS**

Para facilitar la presentación del análisis de los 13 componentes programáticos seleccionados se procedió de la siguiente manera:

Primero se les abordó de manera general señalando los aspectos comunes identificados en los programas, vertientes y proyectos revisados.

Luego y con el propósito de tener una visión integral y a la vez poder ser más específicos en el análisis de los diversos tipos de programas desarrollados por el GDF, el total de componentes programáticos se dividió en cuatro grupos, que son los siguientes: a) los programas de promoción de derechos a personas marginadas por edad o discapacidad (7 programas hacia niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad); b) los programas de apoyo a la vivienda (2); c) los programas transversales (2); y d) los programas integrales de atención a situaciones específicas y de asistencia social (5).

Como en la política social, se desarrollan los resultados del análisis de los componentes programáticos en tres incisos: cómo se han mirado a las familias; prioridades y modalidades de intervención, y problemas operativos.

**a) ¿Cómo se ha mirado a las familias desde el GDF?**

Sobre las premisas y concepciones que de manera implícita y explícita, se pueden registrar en los componentes programáticos, en términos generales, los programas analizados se orientan fundamentalmente a atender tres problemas de la población: 1) la salud e integridad física, mediante apoyos económicos para la alimentación y servicios médicos para la prevención de enfermedades; 2) la educación a través de apoyos económicos que aseguren su inserción al sistema escolar, y 3) el mejoramiento de la vivienda mediante créditos para rehabilitación y mantenimiento.

En menor medida, también se abordan problemas de integración o de desarrollo personal por medio de la asistencia social, la consejería u orientación, el asesoramiento legal, la capacitación en el trabajo, el acceso a educación media-superior y la atención psicológica.

Sólo en algunos programas se incluyen acciones que contemplan el reconocimiento y disminución de las discriminaciones que estos grupos de población tienen en sus familias y comunidades mediante acciones de difusión y sensibilización, talleres, pláticas y eventos tales como ferias o convivencias.

La aportación más relevante de los componentes programáticos analizados es que se enmarcan de manera explícita como estrategias y acciones dirigidas a hacer efectivos los derechos sociales de los destinatarios, básicamente al ofrecer apoyos que permitan disminuir su desigualdad social.

El elemento de priorización presente en todos los programas es la desigualdad económica y la exclusión social, aunque también en algunos componentes programáticos se contempla de manera adicional la desigualdad etaria (o derivada de la edad), y de discapacidad. En mucho menor medida se atiende la desigualdad de género y la étnica.

Los programas parten de un reconocimiento de desventajas sociales que producen exclusión y discriminación, y por lo tanto se proponen medidas que permitan equiparar sus derechos y propiciar su inclusión. Para definir la desigualdad económica usan el grado de marginación, concentrándose en los territorios de muy alta, alta y media marginación; para las discriminaciones usan como definición y criterio de sus destinatarios, el de la edad, atendiendo a niños y niñas, adolescentes y jóvenes y adultos mayores, y el de la discapacidad al apoyar a personas con

discapacidad motriz, intelectual, auditiva, de lenguaje y mixta, incluyendo preferentemente a los menores de edad.

Otra aportación importante de las premisas programáticas es la incorporación de acciones de promoción de los derechos en términos de información, sensibilización y consejería en la mayor parte de los programas, las cuales complementan los apoyos monetarios o en especie que se dan como mecanismo central de la equiparación de derechos. Esta promoción se centra en las personas excluidas o marginadas en dos sentidos: tanto en el reconocimiento de su situación de discriminación como en la validación de sus derechos humanos mediante información sobre los recursos, habilidades y capacidades personales y las instancias jurídicas con que cuenta para el ejercicio pleno de sus derechos.

Además, los programas se organizan con base en diagnósticos que ubican territorialmente su incidencia lo que permite una más eficaz planeación de los mismos.

Pese a estos logros, los componentes programáticos se ven afectados en sus alcances por algunos puntos no definidos o contemplados en su diseño y que a continuación enumeramos:

- La definición de los grupos de población atendidos es insuficiente o no está presente y su discriminación o exclusión social no se contextualiza en todos los casos dentro del ámbito familiar y las redes institucionales.
- No se contemplan la diversidad de arreglos familiares de la ciudad como un componente importante de priorización o determinación de los apoyos (con excepción de un programa que se dirige a niño/as de familias monoparentales) y la mayor parte de los apoyos se conciben para las personas con ciertas características que las marginan, sin considerar intervenciones en las familias donde se desarrollan estos individuos.
- Las estrategias se concentran en las discriminaciones y exclusiones directas, derivadas de la falta de acceso físico o económico, pero no incluyen o sólo atienden marginalmente las discriminaciones indirectas, es decir producto de las costumbres más que de prohibiciones directas; es en esta lógica que se comprende que los elementos de promoción son concebidos secundariamente, como un complemento de los apoyos materiales más que una acción igualmente importante.
- Las intervenciones determinadas para disminuir los contextos de las discriminaciones de los grupos de población marginados son poco atendidos en el diseño de los componentes programáticos, pues ni los contextos familiares, comunitarios o institucionales se integran al conjunto de acciones para disminuir

las condiciones discriminantes que las personas de estos contextos ejercen sobre la población destinataria de los programas.

En términos específicos, para facilitar la presentación del análisis hemos dividido en cuatro grupos los 13 componentes programáticos revisados: a) los programas de promoción de derechos a personas marginadas por edad o discapacidad (3 programas hacia niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad); b) los programas de apoyo a la vivienda (2); c) los programas transversales (2); y d) los programas integrales de atención a situaciones específicas y de asistencia social (5).

Dentro de los programas de promoción de derechos a personas por su edad o discapacidad, se encontraron los siguientes logros:

- Respecto a los derechos de niñas y niños y de las personas adultas mayores, los programas se proponen incidir en una oferta de servicios que aseguren su salud e integridad física, básicamente a través de apoyos alimentarios y de salud, y promover su autonomía mediante la educación en los menores de edad y la pensión social en adultos mayores.
- Se procura una visión transversal al incluirlos como destinatarios de otros programas relevantes como el dirigido a personas con discapacidad y maltrato infantil, en el caso de los niños y niñas; y en los apoyos a la vivienda y la capacitación en el trabajo y concertación de empleos entre empresas, en el caso de adultos mayores. Asimismo, en ambos casos se contemplan en las acciones de asistencia social a personas en situación de calle o riesgo de callejerización.
- Se incluyen acciones de reconocimiento social y comunitario sobre los derechos de niños y niñas, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad; en los dos últimos esta labor de promoción no sólo se dirige a esta población sino a las personas que interactúan con éstas en la comunidad y a los prestadores de servicios públicos, a fin de evitar su discriminación activa o directa. En el caso de los jóvenes se fomenta su participación social y la formación de redes como mecanismos para evitar los riesgos de callejerización, adicciones y su involucramiento en delitos, así como la adecuación de espacios institucionales de atención más acordes a éstos, sobre todo en los sectores educativo, de salud y del trabajo.

Por su parte, se observan algunos puntos débiles, como son:

- Sólo en un programa de los tres dedicados a los derechos de niños y niñas, se contempla un tipo de familia no tradicional y una medida afirmativa de género para determinar los apoyos, en este caso las familias monoparentales femeninas; en los demás programas hacia jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad la diferenciación de género no se contempla en términos de

diagnóstico del problema y/o grado de vulnerabilidad, o bien en la priorización o diferenciación de medidas hacia hombres y mujeres, ni como criterio para determinar medidas afirmativas. No se incluyen acciones de prevención y atención al desarrollo de las adolescentes embarazadas, como una circunstancia de vulnerabilidad en sus derechos humanos, en tanto significa con mucha frecuencia su deserción escolar y su subordinación-confinamiento en tareas domésticas familiares.

- El esfuerzo por generar información estadística para diversos programas, todavía no se traduce en mecanismos de evaluación del impacto de las intervenciones en los diferentes arreglos familiares y pactos de género al interior de los mismos: en el programa hacia niños, niñas y adolescentes se involucra a los adultos más bien en la administración del apoyo; en el de los adultos mayores, y de jóvenes se reportan avances en su autonomía y entitramiento más no se tienen investigaciones para su cabal valoración.
- La sensibilización en prestadores de servicios para que no existan discriminaciones y la readecuación de servicios, son acciones que deben incluir al programa de derechos de los niños y niñas, donde muchas de esas formas de discriminación y estilos de atención institucional están envueltas o invisibilizadas de modalidades de “protección” tradicionales, derivadas de una concepción patrimonialista de los menores de edad en nuestra sociedad, que no abonan al entitramiento de esta población.

En los programas de apoyo a la vivienda destaca, por un lado, su diseño innovador para involucrar de manera simultánea a la población beneficiada, al sector privado, a organismos de la sociedad civil y la provisión pública; y por el otro, la modalidad de gestión y ejecución corresponsable que da mayores espacios de decisión a los beneficiarios mediante los comités de administración y supervisión de tipo ciudadano.

En este sentido, el programa supone una forma de operar que cuestiona las reglas y formas de funcionamiento de la burocracia al basarse en la acción de una amplia red de actores públicos y sociales que trabajan en forma coordinada y con poderes de decisión concertadas.

La única debilidad del programa es que al dedicarse a viviendas de población en muy alta y alta marginación, no incorpora otros criterios de desigualdad, en particular los de género. Por ejemplo, la participación de las mujeres en este programa en sí mismo, no necesariamente indica que se esté promoviendo su autonomía o entitramiento o bien no se sabe en qué medida las mujeres de hogares monoparentales o biparentales que trabajan están siendo excluidas de este beneficio; tampoco se ha medido el impacto que pueda tener este programa en las cargas de trabajo doméstico de las mujeres que participan en comparación de los hombres que también forman parte de ese hogar beneficiado.

En relación con los programas de carácter transversal destacan los siguientes aspectos:

- Hay un esfuerzo sistemático por hacer efectivo que la perspectiva de género atraviese el diseño y ejecución de programas de la política social; de hecho ya ha logrado un marco normativo aplicable a los programas sociales y se ha constituido en un principio dentro de la Ley de Desarrollo Social del DF y ha llevado a cabo un mecanismo doble de incidencia en la gestión institucional de las dependencias: capacitación a prestadores públicos y una red de enlaces que promueva esa perspectiva en todas las acciones.
- Estos programas han aportado componentes de promoción de derechos sociales y reconocimiento de la desigualdad y discriminación de género que rebasan la noción socioeconómica y permite extenderlas de manera universal a toda la población; asimismo, para sus intervenciones incorpora acciones contra las discriminaciones indirectas que nuestras costumbres invisibilizan o “naturalizan”, en especial en el tema de violencia familiar entre hombres y mujeres unidos o casados y entre adolescentes y jóvenes.
- Además, el componente de promoción de derechos es el eje estructurador de las estrategias junto con reformas legales, y la reorientación en la gestión pública de los programas sociales restantes.
- Otro elemento destacable es la colaboración interinstitucional y con organizaciones civiles que se ha realizado tanto en el diseño como en la ejecución de acciones, así como los esfuerzos de creación de sistemas estadísticos que den cuenta del problema y proporcionen mayores bases para la definición de acciones.
- La salud como programa transversal mantiene la lógica universal de atención y se ve involucrado en la mayor parte de los programas tanto en términos preventivos y diagnósticos, como de atención médica.

En la transversalización de la equidad de género, cabe señalar tres obstáculos relevantes:

- No se refleja el esfuerzo de transversalización de la equidad de género en una parte importante de los programas sociales, ni en la definición de la problemática ni en el diseño de las intervenciones, lo que puede deberse a la falta de jerarquía del Instituto de las Mujeres del DF, cuyas políticas todavía son percibidas más bien como formas de persuasión o convencimiento pero no de normatividad u obligatoriedad. Las acciones afirmativas no se incorporan en la determinación de prioridades o en las estrategias y acciones, en tanto medidas de equiparación de derechos.

- El marco normativo no obliga ni evalúa los avances de la equidad de género en los programas sociales, hecho que sólo se monitorea con apoyo de organizaciones civiles, pero sin posibilidad de sancionarse.

En la transversalización de la salud, por su parte, destacan dos barreras: los programas de salud guardan independencia en la forma de diseño y operación con respecto a los demás programas sociales, por lo que su inclusión es como un agregado y no se ve afectado por los parámetros de cada programa; y prevalece un desequilibrio entre las acciones preventivas en comparación a las de atención clínica, pese a los esfuerzos realizados mediante las promotoras de salud.

Finalmente, acerca de los programas integrales de atención a situaciones específicas y de asistencia social, su mayor logro es la atención de grupos en situaciones de extrema exclusión y violencia, con intervenciones que pretenden ser integrales y cubrir acciones a nivel legal, social y psicológico y en algunos programas, como el dirigido a población indígena, a nivel cultural.

En estos programas se han dado avances en materia de la normatividad que los rigen, de tal forma que han permitido ampliar los márgenes de intervención gubernamentales en cuanto a su operación y han posibilitado mejorar sus modelos metodológicos.

Los aspectos que dificultan estos avances son:

- La marginalidad de algunos de sus programas en términos presupuestarios limitan el impacto de las acciones hacia población indígena y hacia personas en situación de calle o abandono.
- Los vacíos legales y los problemas de impartición de justicia en materia de violencia familiar, población indígena y personas en situación de calle, limitan el alcance de los programas, que todavía se concentran en labores de protección y asistencia social, en detrimento del componente de entitramiento y promoción de derechos humanos.
- La dispersión de acciones y dependencias involucradas no permite la suma de esfuerzos y su estandarización en cuanto a criterios de aplicación y desarrollo.

## **b) Definición de prioridades y modalidades de intervenciones de la política social**

Respecto a las prioridades de las intervenciones y sus modalidades en los componentes programáticos, se identificaron los siguientes aspectos:

En términos generales, los programas establecen de una a tres estrategias centrales para el desarrollo de las acciones que incluye alguna forma de provisión material mediante apoyos económicos directos e indirectos y algún componente complementario de provisión cultural, principalmente a nivel de asesorías o consejería o en la preocupación educativa. Cabe señalar que en varios de los programas se contempla algún tipo de participación de los beneficiados o la sociedad civil.

Todas las intervenciones se organizan además en función de las regiones de mayor marginación, que son la base del diagnóstico y la forma de priorizar los recursos involucrados; en algunos de los programas de mayor peso se usa adicionalmente otro criterio de selección (como la edad y la discapacidad) y, en contraste, sólo en uno la adscripción étnica es la base de las intervenciones.

Además, sólo en dos programas la circunstancia específica define la población receptora: en uno es cuando se es víctima de violencia de género y en el otro cuando se está en situación de calle o abandonado.

Destacan dos programas donde los criterios de desigualdad económica y desigualdad social se combinan en forma equilibrada que es el programa de adultos mayores y de personas con discapacidad. En estos, los componentes de apoyos económicos y las acciones de entitramiento y promoción de sus derechos a nivel comunitario están presentes en las estrategias con importancia equivalente. En los restantes, el componente de autonomía se ve diluido en la operación o subordinado al apoyo material.

La estrategia de participación corresponsable es más clara en los programas de apoyo a las viviendas y unidades habitacionales populares tanto en sus decisiones como en su ejecución y supervisión; mientras que en los otros programas la participación se da en la práctica a nivel de propuestas que aportan al diseño de estrategias o en su monitoreo ciudadano, pero sin que se otorguen funciones decisivas en el curso y destino de las intervenciones.

Respecto a los pactos sociales, una parte de los programas sociales analizados afectan fundamentalmente los de tipo generacional al reubicar tanto a niños y niñas como a adultos mayores en un sitio de mayor reconocimiento social sobre todo en sus componentes de promoción de derechos; no obstante, en los restantes ese componente es secundario y se concentra en dar herramientas de crecimiento o desarrollo de habilidades educativas o para el empleo, no tanto a herramientas relacionales para lograr tratos más equitativos y de expresión afectiva no violenta o para eliminar actitudes discriminadoras. En contraste, las estrategias para alterar el pacto de género tradicional son casi nulas y es el componente menos incluido en las

intervenciones de los programas sociales; llama la atención que no se contemplen acciones afirmativas en ninguno de éstos.

De manera particular, los programas de promoción de derechos a personas por su edad o discapacidad son los que tienen mayor prioridad presupuestal, seguidos por los de apoyo a la vivienda. En estos la transferencia monetaria directa (mediante vales o becas) e indirecta (por créditos) es la estrategia básica y los objetivos son apoyar los gastos familiares de alimentación y educación de sus integrantes. En los tres programas se puede derivar que el beneficio de las personas conllevará un apoyo a las familias en su conjunto, pero no es algo explícito ni hay intervenciones que aseguren el reconocimiento de los derechos de la población receptora por parte de sus familiares o del uso del recurso en forma equitativa para todos sus integrantes.

Por su parte, los programas de apoyo a la vivienda se concentran en el otorgamiento de créditos y el fomento de las provisiones privadas mediante servicios de rehabilitación y mantenimiento que crean empleos temporales. Prácticamente ningún otro programa promueve esto de manera explícita.

Asimismo, los programas transversales, en particular el de equidad de género, consideran intervenciones de capacitación y sensibilización en los propios prestadores de servicio y de readecuación de la oferta o modalidades actuales de éstos, tratando de incorporar a las prácticas institucionales el principio de la equidad de género. También propician redes de organismos civiles que apoyen una labor de monitoreo ciudadano. No obstante, en los informes y documentos revisados no se detectaron impactos de estas acciones en los programas, en los cuales la ausencia de este principio es notable.

Adicionalmente, los programas integrales de atención a situaciones específicas se ven rebasados por la demanda de los servicios de atención a la problemática, la insuficiencia presupuestal y la profesionalización de los prestadores de servicios, así como los vacíos legales y contradicciones que obstaculizan su labor y coordinación interinstitucional; asimismo los de protección y asistencia social siguen presentando enfoques asistencialistas y de tutela que carecen de marcos conceptuales y evaluaciones que permitan valorar su impacto en la población receptora y sus comunidades.

Prácticamente en la mayor parte de las intervenciones no se promueve la participación activa de las instituciones y empresas del sector privado (el mercado) ni se contemplan o previenen el trabajo doméstico y extrahogar no remunerado que los programas implicarán a las familias en sus diversos arreglos, en particular a las mujeres.

En algunos casos la participación de las organizaciones civiles y los propios beneficiados en los programas ha incorporado provisiones privadas derivadas de redes sociales y comunitarias, aunque todavía es una participación limitada en lo concerniente a la toma de decisiones.

### **c) Ejecución y problemas de operación de las políticas**

En términos generales, los componentes programáticos analizados involucran a más de una dependencia institucional, por lo que su instrumentación se organiza a través de consejos interinstitucionales. Este esfuerzo de coordinación ha tenido logros sobre todo en la instalación de formas de investigación, sistemas estadísticos y modelos metodológicos de intervención.

Asimismo, han logrado pese a las restricciones presupuestarias, por un lado mantener continuidad en un núcleo de acciones en todo el periodo analizado y, por el otro, logros en el aumento de sus coberturas, según lo reportado en los informes.

Con referencia a los obstáculos detectados, no se tiene suficiente información para valorar los problemas operativos de cada componente programático, por lo que sólo se mencionarán algunos puntos identificados:

En primer lugar, en los programas de promoción de derechos a personas marginadas por edad o discapacidad, se diluye el principio de la equidad de género en su ejecución y se omite el de la diversidad familiar; en estas intervenciones se logran algunos resultados en los pactos de género y generacionales pero en algunos casos las intervenciones podrían estar reforzando las asimetrías entre hombres y mujeres; ejemplo de esto último se da en los programas de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores o de personas discapacitadas pues las estrategias no contemplan la inclusión de los familiares en las intervenciones, las implicaciones de sobrecarga del trabajo femenino en los hogares, en su cuidado ni la diferenciación de circunstancias y necesidades en la población receptora entre hombres y mujeres.

En segundo término, los programas de apoyo a la vivienda suponen un monto presupuestal que obliga a focalizar sus acciones a las zonas de mayor marginación, por lo que se diluye el carácter universal del derecho a la vivienda; además se desconoce si el beneficio de los créditos promueve la apropiación de derechos por igual a mujeres y hombres. Los programas transversales no reflejan en la ejecución de los programas sociales el impacto de la integración del principio de la equidad de

género y el derecho a la salud, sino en todo caso se dan intervenciones más bien aisladas y que se suman a las estrategias básicas de los componentes programáticos, como acciones complementarias de menor importancia.

En los programas integrales de atención a situaciones específicas, por su parte, la intervención de diferentes instancias provoca en algunos programas desfases operativos y normativos que pueden volverse inconsistentes, tal es el caso de los programas de prevención y atención a la violencia familiar y al maltrato infantil, el primero atendido centralmente desde una legislación civil y el segundo por la legislación penal; asimismo, las dificultades de coordinación y referencia y contrarreferencia en estos componentes programáticos, aunado a la demanda que supera la oferta de servicios, produce empalme de funciones, duplicación de recursos y contradicciones metodológicas.

Finalmente, la orientación de las intervenciones de los programas de protección y asistencia social tienden a ejecutarse como una suma de acciones dispersas que no necesariamente se rigen por la misma lógica sino que se dan en un espacio o hacia una población similar pero con estilos acordes a las dependencias que los emprenden, no siempre orientados al entitulado de sus beneficiarios sino muchas veces más bien a su tutela.

### **3.3.3. Reflexiones sobre el modelo de la política social del GDF**

Para concluir este apartado, comentamos algunos elementos que merecen ser destacados como logros de la política social del GDF y sus desafíos o paradojas.

Es indudable que la política social del GDF en términos de los objetivos y su orientación hacia los derechos humanos se coloca a contracorriente de las tendencias analizadas en la región latinoamericana y de la política social federal. En ese carácter sus aportaciones, sin duda, colocan a la capital con una propuesta innovadora que se basa en la equidad e inclusión sociales como aspiración ética de la intervención estatal.

Las dificultades del marco jurídico y político del GDF hacen doblemente difícil el cambio de paradigma en la política social dominante pues no cuenta con el apoyo del gobierno federal y trae sobre sí una práctica inercial de algunas de las instituciones y una cultura política de la propia población beneficiada de tipo clientelar, asistencialista y centralizada.

Derivado de esto, la política social pretende una orientación hacia un modelo de construcción de ciudadanía y medidas universales de entitulado con recursos insuficientes, restricciones jurídicas, personal poco capacitado en este enfoque y dimensiones difíciles de manejar por el tamaño y complejidad de la ciudad de México.

En este sentido, la transición de los programas presenta algunas paradojas que son desafíos del nuevo paradigma de la política social:

- La necesidad presupuestal de establecer prioridades en cuanto a los grupos objetivo y las acciones puntuales de mayor impacto, aunque parten de un modelo universalizante y de aplicación de derechos sociales, en la práctica asume características propias de un modelo compensatorio y focalizante que se acerca a un modelo neoliberal o residual.
- El planteamiento de las desigualdades y la exclusión social permite incluir un conjunto de criterios o parámetros de inequidad y discriminaciones que no sólo atienden el nivel socioeconómico sino otros elementos de tipo social y cultural que también generan importantes desigualdades; en ese sentido los criterios de desigualdad de género, etario y étnico son considerados y señalados además como presentes en sectores de población de clase popular (que no están en extrema pobreza), media y alta. No obstante la complejidad de organizar e integrar en las intervenciones estos criterios ha hecho que sólo se tomen algunos y en otros se atiendan en forma separada lo que pulveriza la capacidad presupuestal y por ende, su impacto en dichas discriminaciones.
- El reconocimiento de la diversidad social prácticamente no se retoma en la mayor parte de los programas operados, en especial con referencia a los diferentes tipos de familias, principio que al ser omitido en las intervenciones, tiende a beneficiar al modelo tradicional de familia y discriminar a formas distintas menos legitimadas socialmente, así como a reproducir la desigualdad de género que constituye dicho modelo tradicional.
- Una orientación a los derechos sociales supondría generar condiciones de posibilidad para el ejercicio efectivo de los mismos, en especial en la economía del cuidado. Al respecto, de acuerdo al análisis realizado, muchos componentes que se relacionan con los requerimientos culturales de la economía del cuidado no son atendidos en las intervenciones gubernamentales o cuando se incluyen son a un nivel de información y consejería; en particular destaca que los requerimientos psico-emocionales y de saberes y conocimientos son omitidos en las intervenciones de la política social, cuando los estudios señalan su posición privilegiada en el entitulado de los derechos.
- La apropiación de los derechos humanos y su promoción por parte del Estado, implica una postura activa para transformar los pactos de género y generacional de las familias y de participación del sector privado en esta tarea; sin embargo, el

margen de maniobra política del GDF está limitado y contrapunteado por el Gobierno Federal que va en otra dirección, lo que se ha traducido en una mínima intervención de tipo estratégica en los agentes del mercado, así como una insuficiente participación de la sociedad civil.

- La promoción de ciertos derechos humanos es costoso a nivel político para los gobiernos y puede producir obstáculos de gobernabilidad, pero sin estos no se podría avanzar en una mayor equidad. Sobre este dilema, lo que se podría deducir en el GDF es que ha priorizado la desigualdad económica sin combinarla con otras desigualdades sociales relevantes -como la de género o la de otras formas de arreglo familiar no tradicionales-, para que el cambio cultural sea gradual y no genere resistencias sociales susceptibles de ser aprovechadas por otros grupos y partidos políticos y por el propio gobierno federal, para deslegitimar y descalificar las aportaciones de la nueva propuesta de política social; el riesgo de esta decisión es que al hacer a un lado estas inequidades que atraviesan el conjunto de relaciones sociales y en particular, los diversos arreglos familiares, pueden inhibir el impacto y los alcances de los propios programas que tratan de superar la desigualdad económica.

A continuación revisaremos algunas experiencias de políticas públicas bajo el enfoque de derechos humanos y/o género que han enfrentado este tipo de dilemas en otros países.

### **3.4. Experiencias exitosas en otros países**

Después del análisis de la política social del Gobierno del DF, en este apartado se desarrolla una sistematización de algunas experiencias internacionales de políticas públicas que involucran a las familias con una orientación hacia la equidad, la inclusión y la promoción de derechos sociales.

Las experiencias se retoman de manera selectiva y abreviada en función de nuestro interés por reflexionar medidas y estrategias que promuevan la ciudadanía social (entitulamiento y acceso a recursos materiales e institucionales) en las familias, y forman parte mayoritariamente de programas y proyectos de desarrollo social, derechos humanos o de equidad de género de diferentes países, europeos, anglosajones y latinoamericanos (Carbonero y Levin 2007; Sunkel, 2006; Accademia di Psicoterapia della Famiglia e ILEF, 2005; Arriagada y Aranda, 2004; Abramovay, 2002).

### **a) Países europeos y otros**

En algunas experiencias de *programas sociales en España*, se parte de la premisa de que la postmodernización de las familias en este país, cuyo principal componente es la privatización de los proyectos familiares, no tiene por qué traducirse en la privatización de los costos de la asunción de responsabilidades familiares. En este sentido, proponen que las acciones de conciliación entre la vida laboral, familiar y las de compensación pública por las responsabilidades familiares pueden ser el eje de los objetivos explícitos de la política social orientada a una cabal protección de las familias y una mejoría en la redistribución de la renta (Flaquert, 2002).

Para ambos tipos de acciones sugieren incluir a la concepción de la política de seguridad social la idea de cotizaciones en especie además de las aportadas monetariamente; lo anterior para reconocer las aportaciones del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en especial de las mujeres.

Otras de las acciones propuestas son una combinación de intervenciones mixtas de política laboral y familiar con servicios integrales de cuidado de los hijos e hijas de madres trabajadoras, en particular en los hogares monoparentales y biparentales de doble ingreso, que incluyan servicios de guardería en horarios compatibles a los de los trabajos, licencias parentales<sup>20</sup> remuneradas y flexibles con incentivos fiscales para los empleadores si las aplican con trabajadoras de este tipo de familias y para hombres -como medidas afirmativas-, servicios a domicilio de salud y asistencia social regulados por los municipios y subsidios o transferencias monetarias a los de mayor marginación económica o mayor vulnerabilidad social. Las licencias parentales incluyen requisitos y obligaciones tanto de los empleados como de los empleadores y sindicatos.

En otra vertiente de estrategias se concibe una política laboral en dos sentidos simultáneos: promoción de condiciones laborales para las mujeres en igualdad a los hombres entre los empleadores, tanto salarial como de prestaciones, y promoción de los beneficios del respeto de los derechos laborales entre los sindicatos para evitar el sesgo androcéntrico de estos dos agentes del mercado. En el caso de los empleadores, mediante regulaciones ligadas a la certificación de la calidad y estímulos fiscales; y en el caso de los sindicatos mediante modalidades de monitoreo ciudadano y mecanismos de democratización y rendición de cuentas de estas agrupaciones.

Respecto a la conciliación de la vida familiar y laboral, se apunta la necesidad de disminuir los costos sociales que trae el trabajo asalariado a las mujeres que se ven

---

<sup>20</sup> Son los permisos para llegar tarde o ausentarse por uno o varios días y que forman parte de las prestaciones laborales en el trabajo remunerado.

estresadas por cumplir la doble jornada; a la par de aumentar los costos sociales a los hombres que no participan en el trabajo doméstico y de cuidado para motivar la ampliación de su definición tradicional de responsabilidades familiares.

Lo anterior también se estimula mediante medidas afirmativas de subsidios fiscales o en especie para los varones que contribuyan al trabajo doméstico y de cuidado; y en el caso de los programas públicos mediante el establecimiento formal de participación equilibrada entre hombres y mujeres como requisito para ser una familia beneficiada, ya sea en becas para los estudios de sus hijos, o por transferencias monetarias, créditos y/o proyectos productivos o de capacitación para el empleo.

Dado que la separación de las parejas se ha convertido en una fuente de empobrecimiento y vulnerabilidad económica y social, se ha empezado a debatir la forma en que se debe establecer en las normas y las mediciones estadísticas, la separación como equivalente al divorcio a fin de considerar medidas de protección social a estos hogares, en especial cuando quedan a cargo de las mujeres. Entre estas medidas se propone considerar las pensiones de los aportantes o perceptores de ingresos familiares como parte de los bienes patrimoniales a dividirse equitativamente en las separaciones y divorcios entre hombres y mujeres, en tanto una forma de reconocimiento del trabajo doméstico como soporte del trabajo productivo que recibe un salario.

En *programas para familias de países nórdicos* se proponen tres niveles de intervención: políticas de organización del trabajo, políticas de conciliación entre trabajo y familia, y políticas de cuidado.

En las políticas de organización del trabajo se encuentran mejorar las condiciones de la inserción al trabajo asalariado de las mujeres, reducción de las jornadas laborales y ampliación de días vacacionales pagados. En las políticas de conciliación entre trabajo y familia se incluyen la flexibilización y ampliación de las licencias parentales para mujeres y hombres, el derecho a periodos de trabajo parcial para cuidado de hijos pequeños nacidos o adoptados, permisos laborales en hombres y mujeres para el cuidado de otros familiares dependientes como ancianos y parientes enfermos, incluyendo situaciones derivadas de accidentes y hospitalizaciones. En las políticas de cuidado se incluyen apoyos de cuidados diurnos diarios o semanales para dependientes y menores de edad para madres jefas de familia, padres con hijos en custodia y madres solteras, y apoyos semanales de trabajo doméstico para hogares monoparentales y biparentales de doble ingreso.

En *políticas de equidad de género de España, Holanda y Suecia* se propone la flexibilidad laboral mediante trabajos de tiempo parcial y licencias parentales, la mejora de las condiciones de vida de las mujeres que trabajan mediante

transferencias económicas y servicios. Además, se proponen incentivos para contratar mujeres mediante la reducción de las cotizaciones de la seguridad social.

En Suecia las madres, incluidas las madres solteras, e independientemente su condición de actividad, son consideradas como trabajadoras y se les ofrece un sistema público de cuidado infantil de alta calidad y financiado con impuestos en alrededor del 90% de la inversión total.

Asimismo, en España para incluir adecuadamente la diversidad de tipos de familia, se ha puesto en debate parlamentario y político la instalación por un lado, de una Ley de Conciliación que regule toda la red institucional de apoyo y determine las aportaciones privadas y, por el otro, de una Ley de Dependencia con perspectiva de género que articule los recursos dirigidos al apoyo de los familiares a cargo de las personas dependientes.

En diversos países europeos existen dos inquietudes sobre las que se discuten medidas de corto y mediano plazo en torno a los mecanismos de protección social: (1) la importancia que debe asumir la política social en la protección de los jóvenes para romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza; y (2) los límites que imponen al financiamiento de los programas distributivos de los países de la región la actual carga tributaria, los bajos niveles de ingreso y la necesidad de mantener la sustentabilidad macroeconómica.

Por su parte, de acuerdo a la experiencia de treinta años de políticas sociales en Canadá, influida por el movimiento feminista, movimientos sociales y de los padres, la política social combina medidas públicas, privadas y sociales de sostén en red, tales como: casas de acogida para familiares enfermos, con discapacidades, abandonados y adultos mayores; guarderías y servicios post-escolares compatibles con horarios laborales; acciones del sistema judicial; participación de empresas, medidas de redistribución del ingreso en dirección a los hogares pobres, a menudo dirigidos por mujeres; e intenso papel de las municipalidades para la prevención de violencia y discriminaciones y para la promoción de derechos, equidad de género y respeto a los niños y niñas como sujetos/as de derechos.

En torno a medidas que se dirijan a los aspectos psico-emocionales a nivel comunitario como base de la efectividad de otros servicios de protección, señalamos las siguientes experiencias (Accademia di Psicoterapia della Famiglia e ILEF, 2005):

- En Suecia existe un programa dirigido a las familias con múltiples problemas, a veces intergeneracionales y donde el propio sistema de protección estatal considera que “ha fracasado todo”. Esta propuesta se desarrolla mediante un sistema de apoyo emocional y de re-entrenamiento para la realización y organización de las tareas de cuidado de los hijos y de la casa, en las propias

viviendas de los beneficiados, con visitas tres veces a la semana de los responsables de la intervención, que regularmente es un equipo de dos psicoterapeutas, un hombre y una mujer, los cuales acompañan y estimulan de manera intensiva procesos de reflexión, autonomía y aprovechamiento de los recursos de los adultos de las familias en sus problemas y dilemas cotidianos.

El método central es hablar, escuchar e interactuar con los miembros de las familias, trabajar desde dentro de la familia con un enfoque de derechos humanos y género, fortaleciendo la agencia de las familias: un día por ejemplo, a partir de una discusión entre padres e hijos se trabaja con la relación de la madre e hijas/os o la del padre y las hijas/os para identificar los patrones de vinculación que benefician o que estropean sus relaciones intergeneracionales; otro día ante la falta de comida y necesidad de alimentar a los niños/as de la familia se apoya haciendo un plan de emergencia para conseguir y preparar alimentos de bajo costo y nutritivos; en otra ocasión ante la confusión para diferenciar entre las responsabilidades de ser padre/madre y los conflictos con la ex-pareja, se apoya para que a través de una conversación reflexiva se asuman las responsabilidades parentales independientemente de que ya no se sea pareja de la mamá/papá de esos niños/as. A través de estas intervenciones que incluyen el establecimiento de un lazo afectivo y respetuoso entre familias y terapeutas se busca acompañar los procesos de cambio y transición de las familias que a veces se transforman en tensiones y preocupaciones para sus integrantes.

- En Sudáfrica, se desarrollan experiencias de contención emocional comunitaria denominadas “comunidades de sanación”, que articulan principios terapéuticos y del lenguaje sagrado de chamanes y curanderos para conformar un espacio donde los integrantes de las comunidades acuden para realizar “rituales de sanación” ante procesos brutales de discriminación, abuso y ruptura del tejido social, que históricamente se han vivido en ese país.

Básicamente se conforma de un grupo de psicoterapeutas que reformulan sus formas de trabajo de manera sistemática para co-crear con los participantes “espacios seguros-sagrados-laicos” a donde se acude para estar en silencio, para llorar por algún dolor, para estar tristes por alguna pérdida, sin que necesariamente se pida que hablen o narren sus experiencias, sólo se va para estar con sus emociones dolorosas sin ser juzgados, se crea un espacio “individual y comunitario” de conservación y transformación a partir de sus vivencias y recuerdos cotidianos, desde una visión sagrada de la ecología, el uso de artefactos como símbolos y los rituales como modalidades de sanación basadas en los grupos mismos y las costumbres culturales de la región.

## **b) Países de Latinoamérica**

Dentro de *las políticas conciliatorias de varios países sudamericanos* se han promovido la ampliación de las licencias parentales, el “fuero”materno –prohibición de despedir a ninguna mujer embarazada sin importar la causa-, y la ampliación de horarios de guarderías y otras modalidades de estancias para niños/as mayores de 5 años en familias donde los progenitores trabajan. Asimismo, para mejorar el trabajo femenino se desarrollan políticas de incentivos a empleadores para la contratación de jefas de hogar y mujeres embarazadas, los cuales se complementan con transferencias monetarias y créditos para su protección.

En *Chile, Brasil y Costa Rica* se promueven proyectos pilotos dirigidos a hombres para estimular su participación en el trabajo doméstico y de cuidado, así como para equiparar el valor y legitimidad social entre el cuidado afectivo y la aportación económica. En *México, Cuba y El Salvador* destacan las escuelas para padres como medida de incorporación del varón al trabajo de crianza y cuidado; y en *Nicaragua y Colombia* los programas para ajustar los roles masculinos a los cambios en los papeles sociales de las mujeres.

En diversos países de la región se hacen reformas jurídicas que regulen las licencias maternas y amplíen su concepción a licencias parentales para incluir los referidos a los padres, y el que sean aplicables por igual para hijos consanguíneos y adoptivos; asimismo se han modificado normas civiles para adecuarlas a la complejidad y diversidad familiares en *México, Ecuador y Chile*. De igual forma, se han introducido licencias parentales remuneradas y no remuneradas para el cuidado de hijos recién nacidos enfermos y otros dependientes con enfermedades graves.

En esta línea, en otros países como Chile se han instalado tribunales familiares que fungen como mediadores en problemas de violencia familiar y acoso sexual y se aprobó una Ley sobre Paternidad Responsable para hacer pruebas de ADN a hombres que se niegan a asumir sus responsabilidades paternas de mantenimiento y cuidado, como un recurso de exigibilidad de los derechos de niños y niñas por parte de sus madres.

En Brasil destacan proyectos de prevención de violencia y exclusión social dirigidos hacia jóvenes cuyos ingredientes centrales son la participación de los y las jóvenes en su diseño y ejecución, perspectiva de género y orientación hacia la autonomía, y una implementación comunitaria totalmente descentralizada y adecuada a cada región y localidad.

Asimismo, en Chile se promueve el “Programa Puente” que es una estrategia de intervención psico-social, que brinda un apoyo integral y específico a familias que viven en condiciones de extrema pobreza para su autonomía en ingresos por arriba

de la línea de indigencia y para que activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles. El concepto básico es el establecimiento de una relación personal con trabajo en sus domicilios a través de un profesional o técnico, llamado “Apoyo Familiar”, de cada una de las familias participantes con la red de servicios básicos municipales; el Apoyo Familiar implementa una estrategia de promoción y apoyo en seis ámbitos de calidad de vida: identificación y registro civil, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

En cuanto a modalidades de la ejecución de las políticas, destacan en Bolivia y Perú mecanismos de participación que modifican la relación entre el Estado, agentes económicos o de la sociedad civil y los beneficiarios en las políticas sociales. En Bolivia se da a través de la Ley de Participación, que contempla consultas municipales y presupuestos participativos; en Perú se han instalado Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) que tratan de ser espacios de encuentro entre la oferta de programas y las necesidades y experiencias de las familias, que contemplan cierto nivel de participación en la toma de decisiones e incorporación de organizaciones civiles.

Respecto a programas que atiendan los aspectos psicoemocionales a nivel comunitario como eje del acceso efectivo a los servicios de protección y la ciudadanía, retomamos las siguientes experiencias (Accademia di Psicoterapia della Famiglia e ILEF, 2005):

- En Brasil se han desplegado varias experiencias de “terapias comunitarias: construyendo redes de solidaridad en contextos sociales desafiantes”, las cuales co-construyen espacios de diálogo e intercambio entre integrantes de las comunidades, se parte de alguna situación problemática que es presentada por alguno o varios de los participantes y sobre las cuales los otros asistentes de la comunidad “comparten soluciones” a partir de haber experimentado alguna situación similar; se fomenta la expresión de emociones orientadas a rescatar las estrategias y recursos desplegados por los participantes, recuperando los aprendizajes y formas de sanación de la propia comunidad; se apoya de expresiones como el canto o el humor así como rituales de apoyo y reconocimiento en la búsqueda de soluciones y transformaciones que resuelvan los problemas, como parte de los elementos de cohesión e inclusión respetuosa de los participantes. Las soluciones son generadas por la acción colectiva y el reconocimiento de los saberes derivados de las propias experiencias comunitarias.
- En Colombia se ha establecido una “ciudadela educativa” apoyada de forma organizada por más de 15 mil habitantes para crear un espacio de formación escolar, de ciudadanía y desarrollo sustentable a más de 4 mil niños, niñas y jóvenes desde el nivel básico hasta formación tecnológica, y que se vuelva un espacio protegido de la presencia guerrillera y del conflicto paramilitar que ha

vivido esa región. Una propuesta educativa comunitaria y de conformación de vínculos afectivos, solidarios y pacíficos, que parte de la participación y experiencia de redes civiles y populares hacia objetivos comunes y progresivos que se han ido acordando en cada etapa, y que actualmente cuenta con apoyos de empresas privadas locales y de organismos internacionales.

- En Chile se desarrolla el programa *Un Barrio para mi Familia*, dirigido a sectores pobres, y cuyo objetivo es contribuir al proceso de fortalecimiento de la vida en comunidad de las familias beneficiarias de una vivienda social; en este programa se busca que las nuevas familias propietarias reciban, junto con la vivienda, algunas herramientas necesarias para poder insertarse de mejor forma en la nueva comunidad en formación o integrarse a un barrio que ya existe. Así el programa incluye, por ejemplo, el acceso a la red socio-asistencial (pública y privada) como los fondos concursables; asesorías y capacitación en el mejoramiento y mantención de las viviendas y de los espacios de uso común; y promoción de normas mínimas de convivencia comunitaria a través de nuevas metodologías como la Mediación Comunitaria y el Trabajo en Redes.

### **3.5. Algunas conclusiones**

A fin de cerrar este capítulo y a manera de recapitulación, reflexionamos sobre los retos de políticas públicas dirigidas a familias con una perspectiva de género y derechos humanos en el marco de las experiencias de políticas sociales analizadas de la región latinoamericana, de México y el Distrito Federal.

Para ello, en una primera parte hacemos un recuento de las fortalezas y debilidades de las políticas públicas con base en los valores éticos propuestos en el primer capítulo y, en una segunda parte, delineamos las implicaciones que conlleva orientarnos hacia políticas para democratizar a las familias, retomando las experiencias internacionales.

#### **3.5.1. Logros y desafíos éticos para las políticas públicas**

En términos globales, la transición experimentada en nuestro país y la región Latinoamérica en las políticas públicas, de un Estado de bienestar familista con sistemas de protección universalizantes, hacia uno residual o neoliberal con un proceso de privatización de la protección social y focalización de sus programas al combate de la pobreza, ha producido una mezcla contradictoria en las premisas que organizan las intervenciones gubernamentales que involucran a las familias:

- Por un lado el Estado tiende a romper gradualmente la visión comunitarista y de apoyo a las funciones de las familias, concebidas como colectivos o unidades homogéneas, por una visión individualista y acotada de derechos humanos que subordina y descontextualiza su inclusión en relaciones familiares y comunitarias.
- Por el otro, el Estado y los agentes del mercado mantienen una visión tradicional de la familia, deslegitimando otros arreglos que percibe como disfuncionales, y al mismo tiempo empieza a promover medidas contra discriminaciones y violencia hacia grupos de población que son excluidos y marginados en las propias relaciones familiares.
- Además, el Estado difunde y valida la noción de los derechos humanos, y en particular de los derechos sociales, como una condición universal para una vida digna e inherente a un sistema democrático moderno, y al mismo tiempo sistemáticamente va reduciendo la cobertura de los servicios públicos y focaliza sus intervenciones a la población en extrema pobreza.

Cabe señalar que ante estas paradojas que dominan las tendencias gubernamentales de las políticas sociales, el Gobierno del Distrito Federal a contracorriente del Gobierno Federal, se plantea la propuesta de erigirse como un Estado Social, cuyo enfoque central de su política social son la ciudadanía y promoción de los derechos sociales mediante programas de inclusión y equidad sociales. Sin embargo, como ya se señaló, esta propuesta no escapa a algunas de las paradojas señaladas en la operación de su política social como es la omisión de la diversidad familiar, la escasa atención a la equidad de género y la focalización de sus intervenciones hacia población marginada.

Considerando la perspectiva ética de derechos humanos planteada al inicio de esta investigación y a partir de las diferentes dimensiones de las políticas sociales analizadas, se identifican los siguientes puntos:

#### *Integridad corporal*

La mayor parte de los programas sociales atienden la salvaguarda de la integridad física y la seguridad básica de las familias al intentar dar ciertos mínimos de bienestar o al disminuir las condiciones marginadas de existencia; antes la lógica era tener un piso social común universal y algunas medidas adicionales para los grupos de población de mayor pobreza; en los modelos residuales o neoliberales, la preocupación es garantizar ese piso mínimo en la población más pobre por lo que atiende la pobreza extrema. Aún en el Estado Social del GDF la marginación es el criterio principal de priorización de los programas sociales. Derivado de las medidas de equidad de los últimos veinte años, las políticas orientadas por el discurso de derechos humanos se han interesado en resolver los problemas de violencia familiar

e infantil, así como ciertos problemas que tienden a aislar a los individuos como las adicciones, la delincuencia y la desintegración familiar, la pobreza extrema y la indigencia; sin embargo, la visión patrimonialista de los hijos e hijas por los progenitores y de apropiación del cuerpo de las mujeres por los hombres, son rasgos culturales sexistas que prevalecen en las relaciones familiares, es un tema recientemente incorporado a la agenda pública y donde una parte importante de las intervenciones gubernamentales al partir del modelo tradicional de familia, refuerza estos pactos de género y generacionales.

Cabe señalar avances en materia legislativa y algunos programas que pretenden modificar la noción de paternidad en los hombres, el reconocimiento de nuevos papeles en las mujeres respecto a la decisión en sus cuerpos, sobre todo en el Distrito Federal, y una incipiente noción de los niños y niñas como sujetos de derechos.

Asimismo, el desmantelamiento de los sistemas de protección estatal junto con la precarización del empleo, han introducido una enorme presión a las familias para poder satisfacer esta salvaguarda a su integridad física y seguridad básicas, ya que cada vez más estos recursos o provisiones públicas se privatizan y regresan al mercado, lo que dificulta su garantía en los hogares, donde se desatan las estrategias para afrontar estos contextos adversos.

### *Autodeterminación*

La conciencia de ser sujeto de derechos y la capacidad reflexiva y de elección son ingredientes presentes todavía de manera marginal en las políticas públicas, con excepción de las políticas o medidas de equidad de género que son relativamente recientes y todavía no logran su transversalidad, incluso en propuestas innovadoras como la del GDF. Las medidas que fomentan la autonomía son en muchos programas instrumentados fundamentalmente sobre las personas discriminadas o marginadas, como si fuera una tarea individual o entre iguales, pero no inciden en los contextos relacionales de las personas que discriminan o marginan, en particular en las propias familias.

Asimismo, esta noción de entitramiento de las personas sigue apareciendo como contradictoria a la integración familiar por la preeminencia del modelo tradicional. Esta oposición entre entitramiento de las personas e integración familiar se resuelve cuando se valida la diversidad de arreglos familiares y las relaciones más horizontales y equitativas al interior de las familias, ya que entonces la integración familiar no implicará la renuncia a los proyectos personales autónomos de sus integrantes, en particular de mujeres y niñas.

No obstante, el énfasis de los derechos humanos junto con otras corrientes políticas y programáticas, han empezado a incidir incipientemente en la inclusión de objetivos de autonomía, agencia o empoderamiento de los beneficiados dentro de diversos programas sociales y medidas de equidad social; esta tendencia se ve complementada por la presión que los gobiernos tienen de transparentar sus procesos de gestión mediante la rendición de cuentas, así como la búsqueda de la participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas sociales, como parte de los “requisitos” de democratización exigidos localmente y por la comunidad internacional.

Las tareas de sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos y trabajadores del Estado, independientemente su grado de éxito, forman parte de este esfuerzo por transformar las maneras tradicionales de ver a los beneficiarios de los programas y servicios públicos como personas pasivas y sin derechos, y que puedan concebir su labor como parte del proceso de ciudadanización al dar los recursos para el ejercicio pleno de derechos de los receptores de programas sociales.

Un elemento identificado en el análisis de políticas públicas fue que los componentes psicoemocionales y de transmisión de saberes y conocimientos, son sistemáticamente descuidados por los programas sociales que presuponen que dichos requerimientos son responsabilidad de las familias o parte del ámbito privado, sin comprender que las condiciones en que se desarrollan esas familias han cambiado radicalmente, obligándolas a buscar la satisfacción de estos requerimientos a través de provisiones privadas o dejándolas a otros agentes como los medios de comunicación, el grupo de pares, entre otros.

Para la autodeterminación, este componente subjetivo del entitramiento involucra a las personas pero también a sus relaciones significativas, entre las cuales están las familiares.

### *Equidad o igualdad compleja*

La principal labor de las políticas sociales para disminuir o erradicar las desigualdades sociales al interior de las familias se han centrado cada vez más por el modelo neoliberal o residual, a disminuir o aminorar el impacto por las desigualdades económicas; en un segundo término se dan medidas y políticas de equidad entre progenitores y menores de edad, aunque siguen siendo escasos los programas con una orientación de derechos sociales. En mucho menor medida, existen acciones y políticas de equidad de género, principalmente asociados al problema de la violencia familiar y al trabajo remunerado de las mujeres; y también, aunque aún más escasos, se encuentran los programas dirigidos a población indígena bajo un enfoque de heterogeneidad cultural.

En la mayor parte de las políticas sociales, las medidas se realizan sobre discriminaciones activas o directas derivadas de la falta de acceso intencional a servicios públicos, derechos y recursos propios, así como en general a su baja incidencia en la toma de decisiones, siendo esta labor fundamental para lograr la igualdad.

Sin embargo, pocos programas y medidas de equidad o igualdad consideran la disminución o eliminación de las desigualdades y discriminaciones indirectas, es decir producto de prácticas sociales y culturales percibidas como costumbres y tradiciones, en parte por su dificultad para ser visibilizados y en parte por su impopularidad entre muchos sectores sociales y políticos.

De ahí se comprende la escasez de las medidas afirmativas incorporadas en las políticas sociales y las reformas jurídicas, que son criticadas como privilegios o medidas que favorecen “incorrectamente” a un grupo de población o un tipo de familia, sin darse cuenta que en realidad, intentan corregir una desigualdad existente. Las medidas afirmativas o de equiparación de derechos básicamente se han dado para mujeres, casi no existen en cuanto a los tipos de familia no tradicionales que son los más discriminados, ni para favorecer la incorporación de los hombres a las labores domésticas y de cuidado de los hijos/as.

En este aspecto, resultan cruciales las intervenciones corresponsables de los sectores privados, agentes económicos, sociales y mixtos, para que la equidad o igualdad compleja atravesase los espacios públicos y privados en beneficio de la convivencia democrática.

### *Diversidad*

El reconocimiento de la heterogeneidad y la pluralidad social, en particular en cuanto a la diversidad de arreglos y ciclos familiares es un aspecto poco presente en las políticas analizadas; la mayor parte de los programas sociales siguen operando con la premisa del modelo tradicional de familia, y atienden formas distintas a la familia tradicional para “corregirlas” y desde una mirada desvalorizante. Además, aún en los arreglos familiares nucleares conyugales, los programas no toman en cuenta los cambios observados en la flexibilización del mercado laboral y su precarización, que cada vez hacen menos viables los pactos de género y generacionales de corte tradicional en contextos globalizados, e insisten en traspasar funciones de protección a este ámbito.

Las medidas enmarcadas en la equidad social y de género y en las formas de lucha contra las discriminaciones, apenas apuntan la existencia legítima de multitud de formas de organización y estructuras familiares, pero continúan siendo políticas

especiales que no afectan de manera transversal a la mayor parte de los programas sociales.

Sólo se observan algunos avances en el reconocimiento de la diversidad etaria en tanto grupos de población que se encuentran en periodos con necesidades y condiciones específicas y cuya infraestructura de provisiones y servicios públicos son escasos e inadecuados para ofrecer recursos útiles a su entitamiento.

Sigue siendo una deuda histórica en las políticas públicas la ruptura de una noción cultural mestiza que excluye a los pueblos indígenas, hacia modelos biculturales y de reconocimiento de la autonomía de estos grupos y de las discriminaciones que han sufrido producto del proyecto del “mestizaje” mexicano.

### **3.5.2. Políticas públicas orientadas para familias**

Las políticas públicas orientadas para familias, como ya se dijo al principio de este capítulo, tendrían como premisa una concepción amplia de familia e implicarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado (Goldani, 2005).

Entre los elementos que debieran considerarse en la elaboración de “políticas para la familia” están los siguientes: a) la emergencia de nuevos arreglos familiares, (reconocimiento de la diversidad); b) la redefinición del cuidado y la protección intergeneracionales, conformando un reparto más equitativo de las responsabilidades reproductivas, domésticas y de cuidado (democracia al interior de los arreglos familiares); c) una mayor conciliación entre trabajo remunerado y reproducción doméstica que no rezague o postergue social, cultural y económicamente a las mujeres (reconocimiento de autonomía e integridad corporal); y, d) el reconocimiento a los nuevos fenómenos emergentes que han reordenado el espectro de posibilidades de los sujetos y de las familias, como son las familias de doble ingreso, el divorcio, las segundas uniones, los avances de la tecnología (fertilización asistida), las migraciones, las sexualidades disidentes, etc.

Consideramos que una propuesta de “políticas para las familias”, que incorpore enfoques “amigables” con éstas y las mujeres (“family-friendly”), se sustenta en una concepción ética de derechos humanos con perspectiva de género, y su vulneración pone en tela de juicio el grado de legitimidad de políticas públicas que excluyen, discriminan o postergan a sujetos o familias que no calcen con los modelos o paradigmas socioculturales de lo que es una familia para el Estado.

Esta perspectiva plantea, por tanto, superar la concepción de hombre-padre-proveedor, mujer-madre-ama de casa cuidadora e hijos/as, aún presente en las

políticas públicas y apropiarse de los principios de equidad y derechos humanos para reconocer, por ejemplo:

- Las necesidades de la monoparentalidad, asociada principalmente con la jefatura femenina.
- La emergencia de la familia biparental de doble ingreso (ya sea casada o conviviente) producida por la incorporación de la mujer al mercado laboral o por la unión de personas del mismo sexo.
- La existencia de arreglos familiares con jefatura compartida.
- La existencia de familias donde las mujeres son las principales aportantes económicas.
- El aumento de las uniones de hecho como alternativa al matrimonio.
- La existencia de arreglos familiares que no están regulados por lazos de parentesco.
- El aumento de las familias extensas, como estrategia para enfrentar la precariedad económica de sus miembros.
- El aumento del embarazo adolescente.
- La presencia creciente de adultos mayores en las familias.
- La migración.
- El reconocimiento del aporte de las mujeres a través de las tareas de crianza y cuidado de la casa.
- La necesidad de promover, reconocer y legitimar nuevas formas de masculinidad que incorpore a los varones en las tareas de cuidado y trabajo doméstico.
- La necesidad de realizar intervenciones públicas cuando los derechos humanos no sean respetados al interior de las familias.
- El reconocimiento de los derechos humanos no sólo de los integrantes de las familias sino de las familias en sí mismas como organización social.
- El reconocimiento de que pese al impulso de políticas públicas con perspectiva de género y de derechos humanos, los servidores públicos de “ventanilla” que tienen contacto directo con la población, reproducen prácticas discriminatorias hacia las familias o sus integrantes cuando estos no se apegan a los modelos o paradigmas socioculturales de lo que es una familia convencional.
- La necesidad de reconocer que la democratización de las relaciones familiares es un asunto de interés público, que pasa por la distribución equitativa de las tareas concernientes a la economía del cuidado.

- Que la economía del cuidado constituye una pieza clave en los procesos de construcción de ciudadanía, ya que es fundamental en la conformación de seres humanos plenos, felices, íntegros y respetuosos de la diversidad social.
- Que todos tenemos el derecho a pertenecer y formar una familia en la que seamos cuidados, protegidos y respetados a través de los vínculos psicoafectivos que se establezcan entre sus miembros.
- La necesidad de reconocer como derechos humanos de las familias el que sus integrantes cuenten con las condiciones materiales y de tiempo para la realización equitativa de las tareas de la economía del cuidado, así como la validación subjetiva y social de esta aportación.
- El reconocimiento de que las tareas comprendidas en la economía del cuidado y su equitativa distribución son indispensables en la conformación de hombre y mujeres que además de tener acceso a los derechos humanos sean capaces por su historia familiar de saberse titulares de los mismos, es decir que a través de la realización equitativa de las tareas que supone la economía del cuidado, se vayan gestando en los integrantes de las familias el derecho a saberse sujetos de derechos y sujetos de responsabilidades sociales para sí, para el resto de los integrantes de la familia y para la sociedad en general.

Cabe señalar, finalmente, que las políticas para familias que pretenden contribuir a su democratización, buscan combinar los derechos humanos individuales con sus contextos relacionales significativos para aumentar las condiciones de posibilidad del ejercicio pleno de los derechos de sus integrantes, transformando las relaciones entre hombres y mujeres, entre progenitores y menores de edad, entre adultos y adultos mayores y eliminando las discriminaciones y desigualdades de cualquier tipo al interior de las familias y entre los diferentes tipos de familias.

Por lo anterior, resulta claro que este reto contempla una visión universalista de derechos sociales y ciudadanía que vaya en contra o contrarreste las tendencias observadas en nuestro país durante esta transición de régimen de bienestar: en primer lugar, significa contrarrestar una cultura política y una práctica gubernamental inercial del pasado de tipo clientelar y asistencialista que ve a los destinatarios de los programas sociales como “potenciales aliados o personas a controlar políticamente” o como “menores de edad” que requieren una tutela estatal; y en segundo término, representa asegurar que la apropiación del discurso de derechos humanos no individualice y descontextualice los programas sociales, focalizando sus intervenciones, sino que considere en los procesos de entitamiento de las personas las transformaciones de los contextos de posibilidad sociales y culturales en las familias y las comunidades, en particular en la dimensión psicoemocional y de transmisión de saberes y de conocimientos.

Además, este reto supone la construcción de un nuevo pacto social donde el Estado, el mercado, y las familias deben contribuir a la economía del cuidado como una corresponsabilidad ética por su papel clave en los procesos de construcción de ciudadanía social y ejercicio efectivo de los derechos humanos, los cuales permitirán potenciar cualquier intervención sobre las condiciones materiales y culturales de una vida digna.

En estos procesos la participación ciudadana mediante organizaciones civiles en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y los programas sociales será un incentivo, una demanda y una garantía para defender esta perspectiva democratizadora de las familias, respetuosa de los derechos humanos y la equidad de género.

## **4. Propuesta de política pública para familias con enfoque de derechos humanos y género**

La presente propuesta forma parte de los esfuerzos por colocar la economía del cuidado como tema de interés público bajo una orientación de derechos humanos y género, como elecciones éticas para la democratización de nuestro país.

En este carácter, cabe señalar que expertos latinoamericanos (Arriagada, 2007) concluyeron que existen cinco grupos de políticas que involucran a las familias, heterogéneas y fragmentadas en la región:

1. Las políticas que regulan los matrimonios y la convivencia, y crean condiciones favorables para la formación de parejas -en un sentido amplio- (como las políticas habitacionales y de empleo, especialmente para los jóvenes).
2. Las políticas que aseguran las funciones reproductivas y particularmente las condiciones de fecundidad deseada; se relaciona con la salud sexual y reproductiva, la educación sexual y las normas de protección de la maternidad (beneficios asociados a los hijos, licencias postnatales y para lactancia, asignaciones familiares).
3. Las políticas que tienen que ver con las relaciones familiares y que aseguran los derechos humanos de sus integrantes. Especialmente, las políticas sobre violencia familiar, abuso sexual y el maltrato a niños y personas mayores.
4. Las llamadas políticas de conciliación entre vida familiar y trabajo extradoméstico que además de las clásicas medidas relacionadas con las licencias postnatales y para la lactancia, incluyen actualmente los permisos parentales (poco desarrolladas en nuestra región).
5. Las políticas relativas a la prestación de servicios para el cuidado de niños, adultos mayores dependientes y enfermos, tanto a nivel micro como de las instituciones, que buscan replantear los contratos de género y generacionales, implícitos en las relaciones de cuidado (campo de actuación y de debate aún poco desarrollado en nuestra región).

Nuestras reflexiones en los capítulos previos han apuntado desafíos para las políticas sociales relativas a los grupos 4 y 5 principalmente, pero además han señalado la importancia de agregar al menos otros dos grupos de políticas:

6. Las políticas de reconocimiento de la diversidad de arreglos y ciclos familiares y de las discriminaciones a su interior, así como entre los diferentes tipos de familia, que incluyan la validación a formas no tradicionales de formación de familias y de parejas, así como nociones no estereotipadas de mujeres y

hombres, y considere a los niños, niñas, jóvenes y adultos mayores como sujetos plenos de derechos.

7. Las políticas que propicien las transformaciones públicas necesarias para el involucramiento del Estado, el mercado y la sociedad civil en las políticas y programas sociales para las familias.

Respecto a las dimensiones de intervención de las políticas sociales, los autores proponen varias formas de conceptualización, las cuales agrupamos en dos:

- Sunkel (2006) y Arriagada (2006) sugieren dos niveles: *organización del tiempo familiar* donde ubican la conciliación del trabajo remunerado y la vida familiar, las políticas de empleo, los servicios de apoyo a mujeres, los proyectos productivos autogestivos y las transferencias monetarias de complemento al ingreso familiar, entre otras; y *redefinición de la convivencia familiar*, que incluye la eliminación de la violencia de género, la orientación de la autoridad familiar a formas más horizontales y el reconocimiento del aporte de las mujeres al ingreso familiar.
- Schmukler (2005) y Esteinou (2007), proponen por su parte cuatro niveles: *ciclos, coyunturas y procesos familiares*, relacionados con las políticas que atienden la diversidad familiar y apoyan su conformación y desarrollo; *sustento y atención de los hogares*, relativos a las acciones de redistribución del tiempo doméstico y extradoméstico; *usos y asignación de los recursos familiares*, que incluyen las políticas de apoyo al ingreso y gasto; *autoridad y participación en las familias*, que se relaciona con los acuerdos o pactos de género y generacionales en las formas de relación, de toma de decisiones y solución de conflictos.

A continuación presentamos la propuesta de políticas públicas para las familias con perspectiva de derechos humanos y género, que incluye: considerandos, objetivos generales y específicos, principios y criterios de aplicación, y estrategias y líneas de acción.

## HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA FAMILIAS EN EL DISTRITO FEDERAL

### I.- Considerandos

Con base en la revisión y análisis del marco conceptual, las transformaciones y estrategias familiares, y las políticas públicas en las que se incluyen las familias, consideramos lo siguiente:

- Que para hablar de procesos de democratización y construcción de ciudadanía en los individuos, es necesario incluir el enfoque de género y de derechos humanos, lo que significa no sólo señalar su existencia, sino que éstos deben ser incluyentes, es decir que tomen en cuenta los significados que tienen en diferentes contextos culturales.
- Que el avance del posicionamiento de derechos humanos y de la perspectiva de género en la agenda pública, presenta fuertes contradicciones y dilemas en las instancias gubernamentales y en algunos sectores económicos y sociales.
- Que para comprender que el respeto de los derechos humanos compete tanto al ámbito público como al privado, se requiere rebasar la idea de que estos espacios son independientes y no se determinan mutuamente.
- Que la economía del cuidado constituye un abordaje más adecuado para reflexionar sobre las condiciones en que las familias enfrentan las nuevas exigencias del contexto actual; este enfoque rompe con la división entre el ámbito público y privado y evidencia la interconexión de todos los actores sociales (estado, mercado, familias, comunidades y agentes externos); asimismo, implica articular dentro de dicho espacio, las relaciones de género y el respeto a los derechos humanos en el ámbito familiar.
- Que la realización y ejercicio de los derechos humanos está vinculada a la existencia de condiciones materiales para su exigibilidad y a la presencia de condiciones culturales que favorezcan que las personas se consideren a sí mismas sujetas de derechos y no sólo beneficiarias de servicios.
- Que las personas no nacen sujetas de derechos sino se van co-construyendo socialmente como tales, y que las actividades involucradas en la economía de cuidado son fundamentales para hacer ese pasaje.
- Que las actividades involucradas en la economía del cuidado, fundamentalmente las referidas a la satisfacción de los requerimientos psico-emocionales y de trasmisión de saberes culturales y de conocimientos, cuya realización es asignada socialmente a las mujeres, son básicas e indispensables para que los seres humanos se constituyan en sujetos de

derechos, es decir con capacidad de entitramiento y con capacidad de acceder a los recursos materiales e institucionales de su comunidad o a exigir su existencia.

- Que las familias pueden ser al mismo tiempo espacios de reproducción de los discursos dominantes y de inequidades de género, etarias y sociales, así como también ámbitos privilegiados en nuestra sociedad para la generación de contextos favorables para la construcción de ciudadanía plenas.
- Que al interior de las familias además de los vínculos afectivos y solidarios también están presentes relaciones de poder, violencia y conflictos que pueden atentar contra los derechos humanos de algunos de sus integrantes en las prácticas cotidianas.
- Que la democracia genuina y la formación de sujetos de derechos empieza por casa, con la eliminación de toda forma de discriminación hacia la mujer y de autoritarismo en las relaciones de género e intergeneracionales, que se llevan a cabo al interior de las relaciones familiares, entre las familias y en la interacción de las familias con otros agentes proveedores de los requerimientos para la vida.
- Que existe una diversidad de arreglos familiares, misma que no es reconocida por los actores fundamentales como el Estado y el mercado y, por lo tanto, las familias no sólo no son sujetas de atención sino que en muchas ocasiones son discriminadas tanto por estos agentes como por otras familias.
- Que existe un desmantelamiento de la protección social del Estado y un desentendimiento del mercado frente a las problemáticas de las familias, las cuales ni cuentan con los elementos necesarios para enfrentarlas ni se les ofrecen condiciones de posibilidad laboral y pública que garanticen los requerimientos de una vida digna.
- Que las estrategias de sobrevivencia son establecidas sólo por las familias y no existe una corresponsabilidad de los agentes económicos, institucionales y civiles.
- Que tales estrategias atienden primariamente la satisfacción de los requerimientos materiales biológicos y de seguridad en detrimento del tiempo y la energía para la atención de los requerimientos culturales.
- Que algunas estrategias, además, pueden reflejar graves violaciones a los derechos humanos de las personas, en particular de las mujeres, atentando contra los principios de integridad corporal, autodeterminación, equidad y diversidad. Estas vulneraciones a sus derechos muchas veces no son concebidas como tales ni por las familias como colectivo y tampoco por los individuos en lo particular.

- Que una parte importante de políticas públicas parten de una concepción de familia y de contextos sociales y económicos que ya no son vigentes. Este desfase entre el modelo de familia tradicional y las exigencias de los contextos globalizados actuales también se refleja en las políticas públicas en general, pero particularmente en las políticas sociales.
- Que las políticas públicas sociales tienden a focalizar sus intervenciones básicamente en la población más pobre, aunque en algunos casos aboguen por la promoción de derechos sociales.
- Que en la mayor parte de las políticas sociales, las medidas se realizan sobre discriminaciones activas o directas derivadas de la falta de acceso intencional a servicios públicos, derechos y recursos propios, así como en general a su baja incidencia en la toma de decisiones, siendo esta labor fundamental para lograr la igualdad; pero que no consideran la disminución o eliminación de las desigualdades y discriminaciones indirectas, es decir producto de prácticas sociales y culturales percibidas como costumbres y tradiciones
- Que las medidas enmarcadas en la equidad social y de género y en las formas de lucha contra las discriminaciones, apenas apuntan la existencia legítima de multitud de formas de organización y estructuras familiares pero continúan siendo políticas particulares o especiales que no afectan de manera transversal a la mayor parte de los programas sociales.
- Que las políticas públicas orientadas hacia la construcción de ciudadanía exigen contrarrestar dos tendencias observadas en las intervenciones gubernamentales: por un lado una cultura política y una práctica gubernamental inercial del pasado de tipo clientelar y asistencialista que ve a los destinatarios de los programas sociales como “potenciales aliados o personas a controlar políticamente” o como “menores de edad” que requieren una tutela estatal; y por el otro, el que la apropiación del discurso de derechos humanos no individualice y descontextualice los programas sociales, focalizando sus intervenciones.
- Que la contribución de las familias a la integración social, a través de sus tareas de apoyo, crianza, cuidado, protección y educación de sus miembros, así como su participación en los procesos de socialización para el desarrollo, en la construcción de valores ciudadanos y de perspectiva de vida, en la formación de identidad personal, femenina y masculina, y en la reproducción biológica y cultural de los seres humanos; son posiblemente las partes del desarrollo humano más difíciles de sustituir o recrear con servicios provistos por el mercado o por el Estado y que requiere no sólo arreglos de convivencia, que privilegien el desarrollo sano e integral de las mujeres, la infancia y la adolescencia, sino también modificaciones de las normas, reglas, acciones y políticas eficaces hacia las familias para ofrecerles protección y apoyo; y que permitan la armonización y articulación de la vida pública con la privada y de la

vida familiar con el trabajo y la vida personal, en el marco de los derechos de hombres y mujeres, de niños, niñas, jóvenes y adultos mayores.

## **II. Objetivos**

### **Objetivo general**

Contribuir a la democratización de las familias mediante políticas públicas que fortalezcan la construcción de ciudadanía de cada uno de sus integrantes, a través de la creación y promoción de condiciones de posibilidad para el entitulado y el acceso a los recursos, las cuales permitan tanto la apropiación y el ejercicio de los derechos humanos como la eliminación de discriminaciones al interior de las familias y entre éstas.

### **Objetivos específicos**

- a) Contribuir a que la economía del cuidado sea una responsabilidad compartida por el Estado, el mercado y las familias al ser un espacio clave en la creación de ciudadanía.
- b) Propiciar condiciones entre el Estado, el mercado y las familias para hacer viables los acuerdos entre los integrantes de estas últimas, para que tanto el trabajo remunerado como el de cuidado, protección y el doméstico, sean actividades compartidas por igual entre hombres y mujeres.

## **III. Principios y criterios de aplicación**

Si bien reconocemos que las familias son heterogéneas en sus estructuras y arreglos, consideramos que en la formulación de políticas públicas dirigidas hacia éstas deben tomarse en cuenta los siguientes principios comunes:

- i) *Diversidad*. Implica que en la formulación de políticas públicas se respete y reconozca la heterogeneidad de los arreglos y ciclos familiares, así como los factores de incertidumbre que conlleva dicha diversificación en las propias familias.
- ii) *Equidad*. Significa que las políticas deben impulsar y fortalecer la igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el desempeño de las responsabilidades familiares.
- iii) *Universalidad*. Implica que las políticas de equidad de género y de promoción de derechos humanos deben aplicarse a todos los tipos de familias y a todas las familias, así como a todos los programas sociales.

iv) *Integralidad*. Este principio implica la incorporación a la agenda pública de los requerimientos psico-emocionales y de transmisión de saberes y de conocimientos, como factores claves del entitulado de derechos en igual importancia de los requerimientos materiales y como acciones encaminadas a apoyar y reforzar la función socializadora de las familias.

v) *Corresponsabilidad*. Se refiere a la promoción de políticas estatales bajo una visión de políticas en red en la que participen, de manera complementaria, múltiples actores tales como agentes económicos, gubernamentales, académicos, civiles y sindicales; estos actores serán parte de la toma de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de las diferentes etapas y vertientes de los programas sociales.

vi) *Transversalidad*. Significa que el enfoque de familias atraviese las políticas públicas sectoriales en los temas de salud, alimentación, educación, trabajo, programas de combate a la pobreza y políticas sociales de equidad, así como las de grupos de población vulnerables.

Dado que la temática de las familias se complejiza por la diversidad de arreglos y ciclos familiares y por las desigualdades en las relaciones de género e intergeneracionales, para la aplicación de los principios mencionados es necesario considerar en las políticas públicas los siguientes criterios:

- a) Tomar como base tres unidades de referencia en la definición de receptores, beneficiarios o destinatarios de los programas sociales: ciertos miembros de las familias, todas las familias y, ciertos tipos de familias.
- b) Considerar en los objetivos de las intervenciones al menos dos de los tres tipos de redistribuciones posibles: de poder, de tiempo y de recursos.
- c) Contemplar en los programas sociales el ofrecimiento de provisiones públicas para cubrir los requerimientos de tipo material y cultural en las familias con igual nivel de importancia, de tal manera que se mejoren las condiciones de posibilidad del ejercicio de sus derechos humanos en todos sus integrantes y en todos los tipos de familia.
- d) Para evitar caer en definiciones tradicionales de familia y de lo femenino, se sugiere que el diseño de programas sociales siempre considere intervenciones simultáneas en tríadas relacionales, esto es, que además del destinatario central se agreguen dos sujetos más de los que depende la efectividad de la medida; por ejemplo si es un programa para mejorar la alimentación de los niños y niñas, no sólo se considere a la madre –lo que se hace tradicionalmente- sino que además se incorpore un adulto más, de preferencia varón, que puede ser otro familiar o no

familiar (el padre, una abuela/o, el tío/a o hermana/o o la vecina/o o la comadre) y que forman parte de los adultos que cuidan a esos menores de edad en diferentes tipos de familia.

e) Incorporar elementos del ciclo familiar para identificar cuáles cambios en las trayectorias familiares pueden generar vulnerabilidad en los diversos arreglos familiares, se propone considerar como parte de los ciclos familiares, los cambios por: ingreso o egreso de integrantes, conformación y separación de uniones, etapas vitales con base en la edad de los hijos, enfermedades graves o crónicas, personas con discapacidad y circunstancias coyunturales graves.

#### **IV. Ámbitos de intervención**

Para poder contribuir a la democratización de las familias y a la ciudadanía de sus integrantes, se propone considerar tres ámbitos de intervención de esta política pública:

- Procesos, organización y relación familiares.
- Liberación de tiempo de calidad para las relaciones familiares.
- Transversalización del enfoque de democratización familiar.

#### **V. Estrategias y líneas de acción**

##### **ESTRATEGIA I. Reconocimiento de la diversidad familiar y de las discriminaciones a su interior, así como entre los diferentes arreglos y ciclos familiares**

A través de esta estrategia se pretende impulsar la orientación hacia los derechos humanos y la equidad de género en términos de información y difusión, cambios legales y mecanismos de exigibilidad.

Las líneas de acción que proponemos son:

- Desarrollar una campaña de promoción de los derechos humanos en el ámbito familiar común para toda la amplia gama de familias y personas, la cual contemple la difusión de los derechos y la visibilización de discriminaciones; y, en paralelo, subcampañas e intervenciones especiales o diferenciales para los distintos tipos de familias, en particular los más vulnerables en sus condiciones de posibilidad de ejercer sus derechos de acuerdo a los estudios existentes.
- Establecer al menos un mecanismo de exigibilidad de derechos con valor legal y administrativo por cada tipo de derechos sociales, los cuales se concierten

con organizaciones civiles y sean difundidos en forma activa entre la población beneficiaria de los programas sociales.

- Monitorear la evolución del trabajo doméstico remunerado y no remunerado en todas sus formas, cautelando los derechos de quienes lo ejecutan.
- Promover el reconocimiento de las mujeres como proveedoras económicas en diferentes tipos de familia.
- Promover la participación de los hombres en las actividades de cuidado, crianza y trabajo doméstico, y el reconocimiento social como parte de la identidad masculina.
- Fomentar la vinculación de los derechos humanos individuales y las responsabilidades familiares como parte de los valores y proyectos de las personas.
- Difundir modelos democráticos de relaciones familiares que respeten la integridad corporal, la autodeterminación, la equidad o igualdad compleja y la diversidad de sus integrantes.
- Fomentar el reconocimiento y legitimación de que el cuidado afectivo es tan importante como el aporte económico, y que ambas tareas son responsabilidad de hombres y mujeres por igual.
- Fomentar las investigaciones sobre la calidad de las relaciones familiares en los diferentes tipos de familia, así como las formas en que resuelven las tareas de cuidado y protección entre sus integrantes.
- Dar a conocer resultados de estudios realizados en los diferentes niveles socioeconómicos sobre los grados de inequidad entre hombres y mujeres o entre adultos y menores de edad que afectan la equidad de género y generacional, para hacer evidentes las discriminaciones como un problema público, y además tomarlos en cuenta para la elaboración de programas y acciones acordes a los destinatarios a quienes se dirigen.

## **ESTRATEGIA II. Democratización del espacio familiar**

Principalmente en dos sentidos: distribución más equitativa del trabajo doméstico y extradoméstico entre hombres y mujeres (que las mujeres tengan acceso a su derecho al trabajo remunerado y los hombres se incorporen más al cuidado y crianza de los niños y niñas y personas dependientes, así como a las labores domésticas) y, promoción de formas de autoridad familiar menos autoritarias y sin violencia entre adultos y entre generaciones.

Las líneas de acción que se sugieren son:

- La atención de los requerimientos psico-emocionales (vínculos afectivos, reconocimiento, identidades) y de transmisión de saberes y de conocimientos (hábitos de aseo, alimentación, el aprendizaje del lenguaje y de las formas de relacionarse, expresarse emocionalmente y de resolver conflictos), deberán promoverse en paralelo y con igual importancia a los requerimientos materiales (biológicos y de seguridad) en una diversidad de formas o modalidades de conformidad a los distintos tipos de familias.
- Incorporar en todas las intervenciones públicas como componentes cruciales del entitulado, el educativo, de información y atención psico-emocional familiares y comunitarias, es decir, incluir en las intervenciones públicas, el elemento afectivo y de transmisión de saberes en relaciones no autoritarias ni violentas en las familias.
- Establecer formas de apoyo a la vejez en hogares con adultos mayores, mediante visitas flexibles a los domicilios para el ofrecimiento de servicios de salud, cuidado y asistencia social, y un apoyo semanal de servicios domésticos.
- Realizar talleres para hombres encaminados a modificar sus roles de género frente a los cambios en los papeles sociales de las mujeres.
- Establecer las medidas afirmativas o de equiparación de derechos para los integrantes y las familias que son más discriminadas o vulnerados en sus derechos y dentro de éstas a las mujeres y niñas, en todos los programas sociales, sujetas a evaluaciones y redefiniciones periódicas para garantizar su impacto en la equidad familiar.
- Abrir espacios de acompañamiento psico-emocional para prevenir y aminorar las tensiones y conflictos que los cambios en los pactos de género y generacionales producen en las diferentes familias.
- Fomentar la orientación de proyectos productivos con remesas de migrantes que favorezcan el mantenimiento de los vínculos familiares (medios de comunicación y apoyo en visitas).
- Crear mecanismos de conciliación y separaciones familiares donde prevalezcan el respeto, la no violencia y la asunción de responsabilidades familiares de hombres y mujeres por igual y el interés superior de la infancia; estos mecanismos recuperarán las experiencias exitosas de las propias familias para la resolución de conflictos de manera pacífica y horizontal entre sus miembros.

### **ESTRATEGIA III. Conciliación entre trabajo remunerado y vida familiar**

Esta estrategia debe contemplarse al menos en cuatro sentidos: a) liberar tiempo a hombres y mujeres con el fin de equilibrar la participación de ambos en las tareas domésticas y de cuidado; b) promover mejores condiciones de inserción laboral de

las mujeres aminorando y considerando la doble jornada y contemplar condiciones laborales para los hombres que consideren su participación en la vida doméstica; c) impulsar la participación del mercado a través de los empleadores para dar prestaciones y formas de contratación acordes a estas necesidades y; d) establecer una oferta de servicios públicos que contemplen horarios, trámites y gestiones más flexibles a los diversos arreglos familiares.

Las líneas de acción en esta estrategia son:

- Facilitar el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado, de acuerdo a los distintos arreglos familiares, mediante el fomento de condiciones laborales con los empleadores.
- Establecer en la estructura institucional del gobierno, la posibilidad de desarrollar trabajos en tiempos parciales y temporales con prestaciones mínimas para mujeres madres y para padres con custodia de hijos por viudez o separación; así como impulsar esta misma acción en los empleadores de la iniciativa privada.
- Difundir y fomentar el reconocimiento del trabajo femenino a la economía familiar y contabilizarlos en el Producto Interno Bruto.
- Promover la dignificación de la participación del hombre en el trabajo doméstico y del cuidado de hijos o personas dependientes como adultos mayores o personas con discapacidades o familiares enfermos, que incluyan medidas afirmativas para hombres en términos de permisos parentales y exenciones fiscales a empresas empleadoras que den estos permisos.
- Redefinir los criterios de aplicación de las prestaciones sociales de los y las trabajadoras para los familiares bajo su cuidado que no son ascendentes (padre o madre) o descendentes (hijos e hijas) y carezcan de seguridad social, para recibir sus beneficios, incluyendo la eliminación de la exigencia de la coresidencia para su aplicación.
- Reconocimiento de lazos afectivos de cuidado no mediados por el parentesco, como otras modalidades de relaciones familiares para recibir las prestaciones vigentes, como por ejemplo podrían ser las sociedades de convivencia o una legislación sobre formas para validar la dependencia en familias no tradicionales.
- Proporcionar una oferta de servicios públicos de apoyo para el cuidado de menores de edad y flexibles a los diversos tipos de familias.
- Redefinir y ampliar las licencias o permisos familiares para que sean flexibles como un derecho de padres y madres, y con ello puedan realizar los cuidados familiares, de niños y niñas, adultos/as enfermos/as y personas con discapacidad.

- Establecer el *fuero materno* como una medida afirmativa, la cual implica la prohibición del despido de mujeres embarazadas por ninguna causa en trabajos formales permanentes o temporales.
- Crear mecanismos laborales para incentivar la participación de los hombres en los trabajos domésticos y de cuidado.
- Proporcionar una oferta de servicios de apoyo para el ingreso económico de familias vulnerables.
- Disminuir los trabajos de fin de semana y por las noches y aumentar compensaciones para quienes los realizan.
- Crear el derecho al trabajo de tiempo parcial para padres y madres trabajadores durante los primeros meses de vida de un hijo nacido o adoptado.
- Reducir gradualmente la jornada laboral a 35 horas para dejar tiempo a la realización del trabajo doméstico y de cuidado.
- Aumentar, de manera gradual, el tiempo de vacaciones anuales pagadas hacia veinticinco días como meta en todos los sectores.
- Conciliar horarios de atención de los servicios públicos y privados con los horarios laborales.

#### **ESTRATEGIA IV. Participación de los agentes económicos y civiles para el bienestar de las familias**

Esta estrategia implica contribuir a la constitución de un nuevo pacto social de corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias.

Las líneas de acción propuestas son:

- Promover la concertación con agentes económicos y civiles para articular un pacto de contribución corresponsable para el bienestar de las familias, que defina un conjunto de prioridades, intervenciones conjuntas y aportaciones de los participantes.
- Preservar los símbolos de dignidad, identidad y pertenencia que sean compatibles con los derechos humanos y la equidad de género.
- Asegurar la protección de activos fijos de familias: viviendas, herramientas de trabajo, ahorros a través del establecimiento de seguros populares y de ampliación de cobertura de atención médica con seguros de salud. Así como créditos y regularización de la vivienda.

- Establecer estímulos fiscales a empresas para la creación de empleos dignos y para mejorar las condiciones laborales en general, y particularmente hacia las mujeres.
- Asegurar espacios físicos comunitarios para el encuentro y convivencia informales entre familias.
- Contemplar en los centros comunitarios un paquete mínimo de servicios que incluya servicios culturales-educativos, deportivos, de información y difusión de los derechos y programas sociales, de asistencia social y de atención psico-emocional comunitaria.

### **ESTRATEGIA V. Transformaciones en los estilos de la gestión pública**

El propósito central de esta estrategia consiste en transversalizar la perspectiva ética de derechos humanos y género de las familias en la gestión pública.

En este marco, sugerimos las siguientes líneas de acción:

Con el propósito de incluir los diferentes arreglos familiares y preservar un enfoque de derechos sociales universales, se sugiere que todos los programas y proyectos sean propuestos considerando:

- Por una parte, un paquete de medidas comunes homogéneas y aplicables al conjunto de las familias.
- Por la otra, un conjunto de medidas y acciones diferenciadas de acuerdo a los diversos tipos de familias, que incluyan medidas afirmativas para aquellas familias y sus ciclos más vulnerables.

Con la idea de cuidar que los propios prestadores públicos no repitan las inequidades existentes, algunas todavía invisibilizadas por las costumbres o tradiciones, se propone que la lógica de los requisitos o trámites necesarios para ingresar a un programa o ser su beneficiario, se realicen considerando:

- Que independientemente quién sea definido como el titular, sean flexibles tanto en los horarios de atención como en los integrantes de las familias que pueden realizar la gestión;
- Que se revisen por especialistas en derechos humanos y género de la sociedad civil para asegurar que no sean discriminatorios o violatorios de los derechos humanos.

Con la apuesta de mejorar la coordinación, se propone crear o reforzar un Observatorio Ciudadano de Familias y Políticas Públicas, cuyas funciones sean:

- Monitorear el proceso de transversalización del enfoque de familias a las políticas y programas públicos.
- Analizar los programas sociales en las diferentes instituciones para armonizar su orientación hacia la promoción del entitulado y los recursos que hagan efectivos los derechos humanos.
- Fomentar trabajos técnicos interinstitucionales que unifiquen criterios metodológicos y modelos de intervención acordes a las realidades operativas de cada programa y cada institución y de la diversidad de arreglos familiares.
- Buscar la alianza con organizaciones civiles y académicas para contar con información diagnóstica oportuna de la diversidad de familias y de las inequidades.

Con la intención de que, por un lado, el personal de las instituciones cuente con una sensibilización y capacitación orientada a los derechos humanos y la equidad de género para las familias; y por el otro, que los modelos de los servicios contemplen la diversidad familiar y a sus integrantes como sujetos de derechos, proponemos lo siguiente:

- Evaluar sistemáticamente los impactos que las políticas tienen sobre las familias en sus relaciones de género, intergeneracionales y de respeto a los derechos humanos.
- Conciliar los horarios de los servicios públicos para diferentes tipos de familias.
- Proporcionar servicios públicos e infraestructura básica orientada a reducir costos y distancias de traslado.
- Instalar un paquete de servicios comunitarios básicos, en el cual se incluya atención psicoemocional para los integrantes de las familias fomentando proyectos de convivencia y desarrollo de redes sociales, tales como ludotecas, grupos de auto-ayuda y de reflexión, talleres de desarrollo personal y familiar, terapias comunitarias, entre otros.
- Establecer un programa de capacitación sobre temas de derechos humanos y equidad de género en la diversidad de familias dirigido a las y los servidores públicos.

#### **4.4 Alcances de la propuesta**

La presente propuesta no pretende abarcar todos los temas, estrategias y dimensiones que conforman la problemática y los retos para la democratización familiar, sino ser una primera aproximación que sirva de base para desarrollar diálogos múltiples y enriquecedores en diversos ámbitos entre organizaciones civiles, especialistas, servidores públicos y distintos tipos de familias.

En este sentido, es importante anotar que las fuentes de nuestras reflexiones fueron primariamente recopilaciones documentales y estudios de muy diferente orden en la región latinoamericana y mexicana, y para las políticas públicas, además contamos con un análisis *ex profeso* que elaboramos sobre las políticas sociales del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000-2006.

Estamos convencidas que esta investigación constituye una base sólida de información analizada y procesada para el diseño de políticas para familias en función de las nuevas orientaciones de políticas de derechos humanos y equidad de género, y también contribuye a otras formas de pensar la transversalización de estos componentes en las políticas sociales de nuestro país, en particular para el Distrito Federal en el marco de una política social emergente de tipo incluyente y que va a contracorriente de las tendencias neoliberales de la región latinoamericana.

No obstante, los alcances de esta investigación están limitados por los tiempos en que fue realizada, los recursos financieros con que se contaba –y que determinó el número de investigadoras participantes–, y la disponibilidad de estudios y documentos que abordaban el tipo de reflexiones y preguntas con que iniciamos este trabajo.

Uno de los pendientes derivados de este esfuerzo, que será importante contemplar para próximas etapas, será el de desarrollar investigaciones cualitativas en los temas y aspectos de la economía del cuidado que identificamos como menos estudiados para contribuir a su comprensión, inserción y debate en la agenda pública de nuestro país.

Con base en estos estudios de campo, será necesaria una profundización de los elementos considerados en este último capítulo, en particular sobre los mecanismos para apoyar a las familias en sus estrategias y transformaciones de cuidado, así como en la articulación de los actores: el Estado, el mercado y la sociedad civil, y de las propias familias, tomando en cuenta a los integrantes de diferentes tipos de arreglos familiares.

Por lo anterior, esperamos que el contenido de este trabajo proporcione a las instituciones gubernamentales, económicas y civiles algunos elementos útiles para el establecimiento de políticas, programas, acciones y mecanismos orientados a las familias y a su democratización, es decir encaminados a la construcción de relaciones equitativas y respetuosas de los derechos humanos al interior de las familias, así como entre éstas y en las que se establezcan con las instituciones públicas y privadas.

## Bibliografía

- Abramovay, Miriam (2002), *Juventud, violencia y vulnerabilidad social en América Latina*, Brasilia, UNESCO/BID.
- Accademia di Psicoterapia della Famiglia e ILEF (2005), *International Conference Workin with marginalized families and communities: professionals in the trenches (Resúmenes de ponencias)*, Oaxaca, México (3 al 6 de agosto).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), *Problemas públicos y agendas de gobierno*, Antología de Políticas Públicas (3), México, Editorial Porrúa.
- Arriagada, Irma (2007), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a la familia*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 49, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, Serie Políticas Sociales, núm. 119, Santiago de Chile, CEPAL/UNFPA.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Transformaciones sociales y demográficas de las familias latinoamericanas", *Papeles de Población*, núm. 040, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-mayo, pp.71-95.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas" *Revista de la CEPAL*, Núm. 77, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Serie Políticas Sociales, núm. 57, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA.
- Arriagada, Irma, Verónica Aranda y Francisca Miranda (2005), *Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas*, Serie Políticas Sociales, núm. 114, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA.
- Arriagada, Irma y Verónica Aranda (2004), *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidades de políticas públicas*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 42, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barba Solano, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL.
- Borillo, Daniel (2001), *Homofobia*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Burin, Mabel e Irene Meler (2000), "Género: una herramienta teórica para el estudio de la subjetividad masculina", en Mabel Burin e Irene Meler, *Varones. Género y subjetividad masculina*, Colección Psicología Profunda, Buenos Aires, Editorial Paidós, pp.21-70.
- Camarena, Rosa María (2003), "Repensando a la familia: algunas aportaciones de la perspectiva de género", *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18,

- núm. 2, México, El Colegio de México - Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, pp. 255-297.
- Carbonero Gamundi, Ma. Antonia y Silvia Levin (2007), *Entre familia y trabajo: relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CONAPO (2002), *Programa Gente Joven, problemática y retos*, México, CONAPO, mimeo.
- Correa, Sonia y Rosalind Petchesky (2001), “Los derechos reproductivos y sexuales: Una perspectiva feminista”, en Juan Guillermo Figueroa (coord.), *Elementos para un análisis ético de la reproducción*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Editorial Porrúa.
- DIF (2005), “Numeralia de la familia en México”, *Diagnóstico de la Familia Mexicana*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Encuesta sobre la Dinámica Familiar (DINAF) (1998-1999), México, El Colegio de México / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
- Esping-Andersen, Gosta (2001), “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en R. Franco (coord.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, México, CEPAL - Siglo XXI editores.
- Esteinou, Rosario (2006), “Introducción”, “Panorama general sobre las fortalezas y desafíos de las familias norteamericanas y mexicanas” y “Una primera reconstrucción de las fortalezas y desafíos de las familias mexicanas en el siglo XXI”, en Rosario Esteinou (coord), *Fortalezas y desafíos de las familias en dos contextos: Estados Unidos de América y México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, pp. 9-29 y 75-109.
- \_\_\_\_\_ (2004), “La parentalidad en la familia: cambios y continuidades” en Marina Ariza y Orlandina de Oliveira (coords.), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 251-282.

- Fassim, Eric (2007), Conferencias sobre Democracia Sexual, *Comunicación interpersonal*, México, Octubre 2007.
- Filgueira, Fernando (1997). "La nueva arena de las políticas sociales", en Andrés Pérez (ed.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Flaquert, Lluís (2002), *Política familiar en la Unión Europea*, Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2006), *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*, México, El Colegio de México – Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales y Centro de Estudios Sociológicos.
- Goldani, Ana María (2005), "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la `realidad` brasileña y la `utopía`", en Irma Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie de Seminarios y Conferencias, núm. 46, Santiago de Chile, CEPAL / División de Desarrollo Social, pp. 319-345.
- González de la Rocha, Mercedes (2006), "Familias y política social en México, El caso de Oportunidades", en Irma Arriagada (ed.) *Políticas hacia familias, protección e inclusión sociales*, Serie de Seminarios y Conferencias, núm. 49, Santiago de Chile, CEPAL / División de Desarrollo Social, pp. 245-274.
- Guasch, Oscar (2000), "La crisis de la heterosexualidad", en *La crisis de la heterosexualidad*. Barcelona, Editorial Alertes, pp. 111-137.
- Güell, Pedro (1999), "*Familia y modernización en Chile*". Exposición ante la Comisión de Expertos en Temas de Familia, SERNAM, Santiago.
- Hernández, Ana Lucía (2007), *Prácticas y significados de la maternidad en mujeres indígenas y no indígenas universitarias guatemaltecas*, tesis de maestría en Estudios de Género, México, El Colegio de México / Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.
- Hernández, Daniel (1996), *Género y roles familiares: la voz de los hombres*, tesis de maestría en Antropología Social, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hobson, B. (1994), "Solo mothers, social policy regimes and the logics of gender" en D. Sainsbury (ed), *Gendering Welfare States*, California, Thousand Oaks, Sage.
- INCIDE Social (2007), "Módulo II: Desarrollo y Política Social en México", en *Programa de Profesionalización a Organizaciones de la Sociedad Civil*,

México, Instituto Nacional de Desarrollo Social / Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.

- \_\_\_\_\_ (2004), *Diagnóstico participativo del área de Desarrollo Personal y Colectivo en las Unidades del Instituto de las Mujeres del Gobierno del DF*, mimeo.
- Jelin, Elizabeth (2005), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas”, en Irma Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias, núm.46, Santiago de Chile, CEPAL – División de Desarrollo Social.
- Jusidman, Clara (2005), “Introducción al marco lógico” en *Programa de Profesionalización a Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social / Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.
- \_\_\_\_\_ (2000), “El desarrollo social en el gobierno del Distrito Federal. Condiciones encontradas y caminos recorridos”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Costos y Financiamiento de la Capitalidad, México, Abril 7 y 8, mimeo.
- Jusidman, Clara y Pérez Molina, Ivet (2004), “Políticas de familia en México y transformaciones sociales”, México, Incide Social, mimeo.
- Kabeer, Naila (2005), *Inclusive citizenship. Meanings and expressions*, Londres, Zed Books.
- Laje, María Inés (2005), “Transformaciones familiares y políticas. El caso de Córdoba, Argentina”, en Beatriz Schmukler y Maria del Rosario Campos (coords.) *Memorias del Seminario ‘Políticas sociales para la democratización de la familias: experiencias internacionales’*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, pp.17-37.
- Lamoureux, Jocelyn (2005), “La trayectoria de la democratización de la familia en Québec”, en Beatriz Schmukler y Maria del Rosario Campos (coords.), *Memorias del Seminario Políticas sociales para la democratización de las familias: experiencias internacionales*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 51-62.
- Lewis, Jane. (1992), “Gender and the development of welfare regimes”, en *Journal of European Social Policy*, vol. 2, num. 3, pp. 159-173.
- Martin, Bidy (2002), “La práctica sexual y las identidades lésbicas en transformación”, en Michelle Barrett y Anne Phillips (comps.), *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Programa Universitario de Estudios de Género / Paidós, pp. 107-131.

Mesa, Alicia, Brenes, Victor y Mayén, Beatriz (2005), *Marco internacional y nacional de los Derechos Sexuales en Adolescentes*, México, Comisión de Derechos Humanos / Afluentes.

Mitchel, S. (1997), "Response to Jane Lewis", *Social Politics*, vol. 4, núm. 2, pp. 203-207.

Nadal, Marie-José (2005), "Las transformaciones de las relaciones familiares en el campo yucateco", en Beatriz Schmukler y María del Rosario Campos (coords.), *Memorias del Seminario "Políticas sociales para la democratización de las familias: experiencias internacionales"*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 38-50.

Nava, Regina (1996), *Los hombres como padres en el Distrito Federal a principios de los noventa*, tesis de maestría en Sociología, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Nirenberg, Olga (2006), *Participación de adolescentes en proyectos sociales*, México, Paidós.

Núñez Noriega, Guillermo (2005), "La diversidad sexual y afectiva. Un nuevo concepto para una nueva democracia", México, mimeo.

Olavarría, José (2002), "¿Dónde está el nuevo padre? Trabajo doméstico: de la retórica a la práctica", en Ximena Valdés y Teresa Valdés (eds.), *Familia y vida privada ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 215-250.

Oliveira, Orlandina de (1998), "Familia y relaciones de género en México", en Beatriz Schmukler (Coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, México, Edamex / Population Council.

Organización de Estados Americanos (1994), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)*, Belem do Pará, Brasil.

Organización de las Naciones Unidas (1989), *Convención sobre los Derechos de los Niños*, Nueva York.

Organización de las Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, Nueva York.

Orloff, A. (1993), "Gender and the social rights of citizenship: state policies and gender relations in comparative research", en *American Sociological Review* (58), pp. 303-328.

- Pautassi, Laura y otros (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad", Serie Mujer y Desarrollo, núm. 56, CEPAL - Unidad Mujer y Desarrollo.
- Rich, Adriane (1980), "La heterosexualidad obligatoria y la existencia lesbiana", *Relatos Lésbicos*, México, URL: [www.relatoslesbicos.homestead.com/LaHeterosexualidadObligatoria.html](http://www.relatoslesbicos.homestead.com/LaHeterosexualidadObligatoria.html), consultado el 20 de julio de 2006.
- Rivera, Felipe (2005), "Construcción de la familia en latinoamérica: un análisis desde las políticas públicas y la norma", (mimeo).
- Rodríguez, Corina (2005), "Economía del cuidado y política económica. Una aproximación a sus interrelaciones", Santiago de Chile, CEPAL, *mimeo*.
- Rojas, Olga Lorena (2000), *La paternidad y la vida familiar en la ciudad de México. Un acercamiento cualitativo al papel desempeñado por los varones en los ámbitos reproductivo y doméstico*, tesis de doctorado en Estudios de Población, México, El Colegio de México.
- Rosanvallon, Pierre (1999), *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora.
- Salguero, María Alejandra (2006), "Significado y vivencia de la paternidad en algunos varones de los sectores socioeconómicos medios en la Ciudad de México", en Juan Guillermo Figueroa, Lucero Jiménez y Olivia Tena (coords.), *Ser padres, esposos e hijos: prácticas y valoraciones de varones mexicanos*, México, El Colegio de México, pp. 57-93.
- Salinas Figueredo, Darío y Carolina Tetelboin Henrion (2005), "Las condiciones de la política social en América Latina", en *Papeles de Población*, núm. 044, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio, pp.83-108.
- Sánchez, Ángeles (2003), *Mujeres, maternidad y cambio. Prácticas reproductivas y experiencias maternas en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Scott, Joan W. (2000), "El Género: una categoría útil para el análisis histórico", en Martha Lamas (comp.), *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Miguel A. Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México - Programa Universitario de Estudios de Género, pp. 265-302.
- Schmukler Scornik, Beatriz (2000), *Políticas públicas, equidad de género y democratización familiar*, Serie Perfiles. Políticas Sociales, México, Instituto Mora.
- Schmukler Scornik, Beatriz y María del Rosario Campos (2005), *Memorias del Seminario Políticas sociales para la democratización de las familias: experiencias internacionales*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.

- Secretaría de Desarrollo Social (2006), *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Solimano, Andrés (2005), “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”, *Revista de la Cepal*, núm. 87, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sunkel, Guillermo (2006), *El papel de la familia en la protección social de América Latina*, Serie Políticas Sociales núm. 120, Santiago de Chile, CEPAL / División de Desarrollo Social.
- Tepichin, Ana María (2005), *Equidad de Género y Pobreza*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social / Luna Quintana Editores.
- Unidad de Estudios sobre la Juventud (2001), *Políticas Sociales y Juventud: La Experiencia del Primer Gobierno Electo de la Ciudad de México (1997-2000)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, URL: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/unesjuv.doc> consultado 15 de nov de 2007.
- Uthoff, Andras (2002), “Mercado del trabajo y sistema de pensiones”, *Revista de la Cepal*, núm. 78, Santiago de Chile, CEPAL.
- Villasmil Prieto, Mary Carmen (s/f), “Las familias y sus estrategias: una interpretación a partir de la participación económica familiar”, *mimeo*.
- Ziccardi, Alicia (2007), *Políticas de inclusión social de la Ciudad de México*, URL: <http://rippet.cebem.org/encuentro6/doc/AI10.doc>, consultado el 14 de noviembre de 2007.

**Anexo 1.**  
**Los Derechos Económicos, Sociales y  
Culturales (DESC)**

## **Anexo 1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)**

Los derechos considerados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, son (ONU, 2005) :

- El derecho a la libre determinación de los pueblos.
- La obligación de no discriminación.
- El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el gozo de los DESC.
- El derecho a un trabajo libremente escogido y aceptado.
- El derecho al goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias.
- El derecho a la libre sindicación.
- El derecho a la seguridad social.
- El derecho a la más amplia protección y asistencia posible a la familia.
- El derecho a un nivel adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y viviendas adecuadas y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
- El derecho al más alto nivel posible de salud física, mental y social.
- El derecho a la educación.
- El derecho a los beneficios de la cultura y el progreso científico y tecnológico.

Dentro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el llamado Protocolo de San Salvador, aprobado en noviembre de 1988, recoge los contenidos principales del PIDESC y los amplía para la región de América Latina y el Caribe (ONU, 2005), agregando a los anteriores los siguientes derechos:

- El derecho a un medio ambiente sano.
- Los derechos de la niñez.
- Los derechos de protección de lo ancianos.
- Los derechos de protección de los minusválidos (personas con discapacidad).

En todos estos derechos, las obligaciones de los Estados firmantes son:

*Respetar*- El Estado no debe interferir en la libertad de acción y uso de los recursos propio de cada individuo y de las colectividades.

*Proteger*- El Estado debe otorgar garantías para prevenir que los derechos sean violados o restringidos por la acción de terceros.

*Satisfacer*- El Estado tiene la obligación de asegurar de manera plena el disfrute de los derechos y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no puedan alcanzar mediante el esfuerzo personal.

## **Anexo 2.**

### **Contexto de la ciudad de México**

## Anexo 2. Contexto de la ciudad de México

De acuerdo con los resultados definitivos del *II Censo de Población y Vivienda 2005*, al 17 de octubre de 2005, residían en el país un total de 103 263 388 personas, de las cuales el 51.3% son mujeres y 48.7% son hombres.

El Estado de México continúa siendo la entidad más poblada del país, con 14.0 millones de habitantes (que representan el 13.6% del total nacional); le siguen el Distrito Federal con 8.7 millones (8.5%), Veracruz de Ignacio de la Llave con 7.1 millones (6.9%), Jalisco con 6.8 millones (6.5%), Puebla con 5.4 millones (5.2%), Guanajuato con 4.9 millones (4.7%) y Chiapas con 4.3 millones (4.2%). En conjunto, estas siete entidades concentran a la mitad de la población del país (INEGI 2005).

A continuación hacemos una breve descripción de las características sociodemográficas de la Ciudad de México en cuanto a su población.

Un elemento del proceso de urbanización del país ha sido su carácter preeminente o concentrado en una urbe principal, que es la Ciudad de México. De 1900 a 1960 pasó de 340 mil habitantes a 5.2 millones, ubicándose como 7 veces más grande que la Ciudad que le seguía (Guadalajara); luego siguió ampliándose la zona metropolitana hacia municipios del Estado de México con incrementos poblacionales que fueron de 8.7 millones en 1970 a 17.4 millones en 1990 (Monroy, 2007; García y Oliveira, 2006).

Aunque el patrón de concentración no se ha modificado, pues para el 2000 la zona metropolitana es cinco veces mayor en población que la Ciudad de Guadalajara, sí en cambio se observa un saldo migratorio negativo en la Ciudad de México en el periodo 1980-2000 que se estima en 1.8 millones en los ochenta y poco más de 1 millón en los noventa, en lo que se ha denominado un proceso de ordenamiento territorial de corte “megalopolitano”, con la ampliación de ciudades metropolitanas y grandes en los diferentes estados del país (García y Oliveira, 2006).

La ciudad de México presenta en muchos casos mejores indicadores que el promedio nacional; por ejemplo la esperanza de la vida y el promedio de escolaridad de su población son mayores al del país, y el nivel de fecundidad y mortalidad son menores.

La distribución de la población por edad y sexo es la siguiente (García y Oliveira 2006):

<b>Población</b>	<b>Mujeres (100%)</b>	<b>Hombres (100%)</b>
0-19	41.5	45.9
20-50	51.1	47.0
51 y más	6.4	7.1

Fuente: Encuesta sobre la Dinámica Familiar en la Ciudad de México y Monterrey, DINAFA, 1998-1999.

Como se puede observar la población en edad reproductiva, de 20 a 50 años, ha adquirido mayor peso. De ésta la mayor parte está unida o casada, siendo menos importante la proporción de separados, divorciados y viudos, especialmente en la población masculina. En cuanto a los patrones de nupcialidad, se observa una mayor postergación de los matrimonios o uniones y la presencia de mayor población con uniones disueltas (García y Oliveira, 2006).

En sus niveles educativos, la ciudad presenta importantes contrastes: mientras observa una gran proporción de población que cuenta con escolaridad superior (34%), registra un porcentaje no menor de población con escolaridad de primaria completa o menos (28%). Combinando este indicador con el de ocupación, por su parte, se estima que un tercio de la población se ubica en sectores medios (ocupación no manual y escolaridad mínima de secundaria, o jefe de familia de esas características) y una importante mayoría pertenece a sectores populares (ocupación manual y escolaridad inferior a secundaria, o jefe de familia de esas características) (DINAF, 1999).

En hombres y mujeres de 20 a 50 años, unidos o con hijos, las características más relevantes son: tiene antecedentes urbanos, habita en forma mayoritaria en hogares nucleares biparentales (entre 70 y 80%), y entre 30 y 20% viven en hogares monoparentales, mixtos o extendidos.

La Ciudad de México presenta una de las poblaciones económicamente activas más altas del país, situación que se explica por la amplia participación de las mujeres en el mercado laboral, de tal forma que la tasa de participación femenina alcanza el 40%. Asimismo, se ha registrado un aumento de mano de obra en los sectores secundario y terciario en la ciudad, lo que en términos ocupacionales significa un mayor número de comerciantes y trabajadores de los servicios en esta urbe.

Cabe apuntar que existen mayor número de asalariados privados, no obstante hay un número significativo de trabajadores por cuenta propia menos calificados (autoempleados y micronegocios) como una salida a la contracción del sector público y la reestructuración productiva de grandes y medianas empresas o una respuesta a los deteriorados niveles salariales vigentes (García y Oliveira, 2006).

Sobre la conformación de los presupuestos familiares, se destaca que 40% de las mujeres aporta sus ingresos sola o de manera combinada a la economía familiar (DINAF, 1999). Esto corrobora datos previos que indicaban una disminución de hogares con un solo perceptor que pasó de 58.2% en 1984 a 45.8% en 1996. También parece haber un diferencial en cuanto al destino y monto de sus aportaciones entre hombres y mujeres: algunos estudios indican un mayor porcentaje de aportación de sus ingresos totales y principalmente destinado a la alimentación, mientras que los hombres reportan un menor porcentaje de aportación que se dirige a los demás gastos del hogar (García y Oliveira, 2006).