

# CONFERENCIAS INTRODUCTORIAS

## Políticas Sociales y Familia

Nº  
377972

**Nidia Aylwin de Barros\***

S-11

**N**uestro país se encuentra viviendo un proceso de máxima importancia: la transición a la democracia. En este proceso se ha empezado a producir una reflexión sobre nuestro quehacer en múltiples ámbitos de la vida social. En forma de encuentros, seminarios y jornadas de diversos tópicos y tendencias, estas instancias de reflexión constituyen una expresión viva del interés ciudadano por aportar a este vasto movimiento de cambio social.

La Escuela de Trabajo Social pretende contribuir a este proceso, creando una instancia de reflexión para analizar las vinculaciones entre la política social y la familia.

El trabajo social se halla ligado a las políticas sociales desde la creación de la primera Escuela de Servicio Social en Chile, en 1925. El desarrollo de la profesión ha ido acompañado y reflejando el desarrollo de las políticas sociales y éstas la condicionan en gran medida, puesto que establecen los parámetros de la práctica, definen las metas de los programas sociales y establecen los límites dentro de los cuales puede expandirse o disminuir la capacidad para prestar servicios profesionales. Si bien en las instituciones no gubernamentales esta influencia es menos directa, igualmente el trabajador social en este ámbito cuenta con las políticas sociales como principal recurso para su práctica.

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones, el trabajo social se vincula directamente con la familia y particularmente con la familia de escasos recursos, sea de estrato medio o bajo. Históricamente la profesión ha tenido un enfoque familiar, y sus esfuerzos se han concentrado en los sectores de extrema pobreza. Nos hemos constituido así en uno de los profesionales que han actuado como puente entre las políticas sociales y las familias, recogiendo, a través de una práctica de décadas, tanto los aciertos de las políticas como sus fallas e inadecuaciones y, en especial, las dificultades que se les han presentado a las familias para acceder a los servicios que ellas proveen. Parte importante de nuestra tarea se ha orientado precisamente a buscar solución a esas dificultades a nivel institucional.

De allí entonces nuestro interés por acoger los aportes de expertos y profesionales vinculados a cuatro políticas sociales de importancia para analizar conjuntamente el impacto familiar de esas políticas y visualizar sus proyecciones a futuro.

---

\* Asistente Social, profesora investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **¿Por qué centrarse en la familia para analizar las políticas sociales?**

Nuestro interés en la familia se fundamenta en una concepción valórica humanista y cristiana. Consideramos que la familia es esencial para la humanización de la persona. El desarrollo biológico y psicológico del niño puede ser enriquecido o limitado según sean las características de la vida familiar. A su vez el desarrollo de los padres como personas adultas dependerá de ello. En todo caso el hecho mismo de la paternidad, de la crianza y educación de los hijos, es lo que da origen a la generatividad y exige a los padres salir de su egoísmo y orientarse hacia los demás. La familia es el espacio privilegiado para amar y educar en el amor. Es el espacio en que la intimidad, la cercanía y la autenticidad son posibles y es por lo tanto el máximo desafío para ser persona.

En lo profesional, nuestra experiencia nos muestra que la familia es esencial en la sociedad y que la felicidad y bienestar de las personas pasa por la familia. Cuando la familia es sólida y funciona bien, muchos problemas pueden ser enfrentados, ella misma se constituye en principal recurso para sus miembros. La capacidad de apoyo de la familia va más allá de sus formas tradicionales y se da también en familias de un solo padre, en madres solteras, entre hermanos, e incluso entre parientes más lejanos. La familia asume el mayor peso de los cambios sociales, y no es apoyada suficientemente por la sociedad para el cumplimiento de su misión, especialmente en los sectores de menores recursos.

La familia se encuentra ubicada en una difícil posición intermedia entre los individuos y la sociedad global. Por una parte ella debe desempeñar las funciones que le asigna la sociedad, cumplir sus políticas, transmitiendo sus valores y normas; por otra parte, deben responder a las necesidades y requerimientos de cada uno de sus miembros individuales. Las demandas provenientes de estos dos polos, que la familia está recibiendo permanentemente, no son siempre congruentes ni fáciles de descifrar. Más aún cuando la familia misma, como grupo, tiene sus propias necesidades y aspiraciones, que pueden entrar en conflicto con las de sus miembros y las de la sociedad.

Dada esta ubicación de la familia, prácticamente toda decisión gubernamental tiene efectos en la vida familiar. Estos efectos son generalmente implícitos y pueden ser el resultado de una política, un programa o una ley. Es lo que se ha denominado el impacto familiar de las políticas públicas.

Así vemos como las decisiones que se toman en el plano de la economía tienen gran impacto en las familias a través de los sistemas de precios, los niveles de salarios, la cantidad y calidad de bienes que se producen y se consumen. Especialmente importante para la familia es la posibilidad de que el sistema económico genere empleo en relación adecuada a la demanda, que los niveles de salarios permitan la adquisición de los bienes para las necesidades familiares, y que éstos se mantengan a niveles razonables de precios, lo que implica el control de la inflación y una distribución equitativa del ingreso.

La variable económica es esencial no sólo para que la familia pueda contar con las condiciones materiales necesarias para su mantención y funcionamiento, sino también para el logro de su estabilidad y para el acceso a los bienes de la educación, el arte y la cultura en general.

La estructura socio-económica influye, finalmente, a través de la estratificación social, no sólo en el nivel de vida de las familias y en la calidad del producto que generan, sino en todos los procesos que las afectan, de modo que se dan diferentes realidades familiares según el nivel socioeconómico o clase social en que se ubiquen. Todas las familias, sea cual sea su posición, comparten la naturaleza de los vínculos que las unen, el ciclo vital de desarrollo y los problemas más

típicos que las afectan, pero la forma como estos procesos se viven y las características que asumen es cualitativamente diferente en una familia de clase media, de extrema pobreza o de nivel socioeconómico alto .

Efectivamente, los cambios sociales no afectan de la misma forma a todas las familias, sino que éstas varían enormemente en su reacción a ellos. Se señala que las variaciones más importantes están relacionadas con la posición de la familia en la estructura de clases sociales. En general, existe evidencia de que la estabilidad, el nivel de vida y tal vez la calidad de la vida familiar están inversamente relacionados con la clase social, y estas diferencias son tan significativas en nuestra sociedad que podemos decir muy poco de la familia chilena en general, sin especificar el estrato social de la familia que estamos describiendo.

Cuando la economía entra en períodos de crisis, como sucedió en el país a principios de esta década, todas las familias son afectadas; salvo escasas excepciones, baja su nivel de consumo y, directa o indirectamente, se ven afectadas por el desempleo. Pero este impacto económico tiene diferente repercusión según el estrato al que pertenece la familia. En algunas, se expresa en restringir el uso de bienes superfluos, en otras en reducir la cantidad o variedad de bienes de que disponen; en las más afectadas se expresa en carencia de los bienes más esenciales como la alimentación, el vestuario, la educación, la vivienda. Toda una gama de situaciones intermedias ha sido parte de la experiencia cotidiana de la gran mayoría de la población en esta crisis. El aumento y extensión de la pobreza se ha constituido en preocupación preferente de los planificadores, las familias pobres han desarrollado múltiples estrategias de sobrevivencia para enfrentar su situación y el gobierno ha implementado diversos programas tratando de suplir estas carencias.

Lo anterior nos introduce en el tema de las políticas sociales, entendidas como el conjunto de esfuerzos que el Estado realiza para proveer de bienes y servicios a la población que no tiene capacidad económica para acceder a ellos en el mercado. Tanto estas políticas sociales como las políticas económicas en general han sido desarrolladas e implementadas en función de los individuos y no de las familias. Generalmente no se ha considerado o no se ha tenido suficientemente en cuenta el contexto familiar y la medida en que éste condiciona las vidas de sus miembros. Así se han implementado programas que recuperan desnutridos, los que al reintegrarse a su familia vuelven a su condición deteriorada anterior, y programas de menores que, al hacerse cargo de la crianza y educación de los niños en situación irregular sin atender a sus familias, están contribuyendo, sin quererlo, al desarraigo del menor y a la irresponsabilidad de sus padres.

Aparece así como de principal importancia no sólo la integración de las políticas económicas y sociales en un modelo de desarrollo centrado en las necesidades humanas, sino la ampliación del foco de estas políticas, de modo que consideren al individuo en un contexto familiar y a la familia en su contexto social.

La utilización de un enfoque sistémico de la familia nos permite ampliar nuestra visión y captar más adecuadamente esta realidad. Vemos así que la relación entre el hombre y su ambiente, es una relación sistémica. Cada miembro de una familia es una parte de un todo o al que debe adecuarse, influyendo al sistema familiar al mismo tiempo que es influido por él. A su vez, la familia es también parte de un todo más amplio; la familia extensa, la comunidad, el barrio, la ciudad, relacionándose al mismo tiempo con otras dimensiones del suprasistema social: el sistema educativo, el laboral, el de salud, etc., todos los cuales son a su vez subsistema del sistema global o sociedad. Se teje así una compleja red de interacciones que se van ampliando como en círculos concéntricos, desde aquellas más íntimas y directas a las que se van volviendo progresivamente más anónimas e indirectas, pero todas ellas influyendo poderosamente a la familia y a los individuos que la componen.

En este enfoque, según Romanyshyn<sup>1</sup>, la familia puede ser considerada como un sistema social que se orienta a satisfacer las necesidades de sus miembros y los requerimientos de un determinado orden social. Tradicionalmente a las familias se les han asignado las funciones de reproducción, mantención biológica, socialización, apoyo emocional, gratificación sexual y adscripción de status. Se considera generalmente que ha habido una gradual transferencia de estas funciones hacia otras instituciones, produciéndose así una disminución en la importancia de la familia misma. Una posición diferente sostiene que la forma y contenido de las funciones familiares han cambiado por efectos de la industrialización y la urbanización, pero que la familia se mantiene como una institución social importante e irremplazable. El autor citado señala que ésta última perspectiva puede estar más cercana a lo que sucede en la realidad, puesto que las funciones no son transferidas totalmente, sino compartidas con otras instituciones. Así, pese al gran cambio en la educación desde la familia hacia la escuela, las familias continúan desempeñando una importante función educacional a través del ambiente favorable al estudio que proporcionen y a la ayuda en las tareas escolares de sus hijos. Algunos autores plantean que dada la creciente importancia de la educación en la sociedad, es posible que el papel educativo de la familias sea hoy de mayor importancia que en el pasado. Más que el rol educativo formal de los padres, lo que está siendo descubierto y enfatizado es la capacidad de la familia para constituirse en un ambiente favorable al aprendizaje de sus hijos.

## La familia en proceso de cambio

Debe recordarse que las funciones familiares señaladas van cambiando en el tiempo debido a la naturaleza de suyo en desarrollo de la familia. Todos los sistemas sociales se desarrollan a través de la diferenciación y especialización de sus partes y ciertamente esto vale para el sistema familiar, que socializa a los nuevos miembros de la sociedad a través del proceso por el cual un recién nacido se mueve gradualmente desde la total dependencia hacia la autonomía e interdependencia. De ahí que las funciones de la familia no deben ser consideradas como estáticas, sino debe comprenderse que son dinámicas y en desarrollo.

Pero la familia no sólo va modificando sus funciones para responder al desarrollo individual de sus miembros, sino también en virtud de los cambios experimentados por la sociedad y de las demandas que ésta le hace. Cuando ambas demandas armonizan entre sí, la familia puede funcionar adecuadamente, cuando se oponen, se crean situaciones conflictivas que afectan en mayor o menor grado su funcionamiento.

La familia está experimentando grandes cambios en la sociedad chilena; no sabemos como van a repercutir estos cambios en la calidad de vida familiar ni estamos preparados para enfrentar sus consecuencias.

Si se compara los censos de 1970 y 1982, se observan cambios notables en la composición familiar, cuya principal característica es una fuerte nuclearización de la familia (de 30.3% a 53.1%) al mismo tiempo que disminuye la familia extensa : (de 47,4 a 24.2) y hay un aumento de las personas que viven solas. Paralelamente se observa una tendencia al aumento de las convivencias, de las separaciones y nulidades matrimoniales, de los hogares con jefatura femenina y a una disminución del promedio de personas por familia.

Por otra parte, la pobreza ha continuado afectando a gran cantidad de familias chilenas pese

---

1. Romanyshyn John.- "Social Welfare", Radom House, New York, 1971.

a los esfuerzos realizados por superarla. Del total de 2.890.000 familias chilenas que según el censo existían en 1982, aproximadamente 350.000 se encontraban en situación de extrema pobreza o indigencia según estudios oficiales (el 14% de la población). Mientras un 40% de la población aproximadamente serían pobres que no alcanzan a cubrir sus necesidades mínima según Torche<sup>1</sup>.

En consecuencia, un gran número de familias no cuenta hoy con los recursos mínimos y el apoyo necesario para enfrentar las responsabilidades de las diversas etapas del ciclo vital, en circunstancias que los cambios sociales están planteándoles día a día nuevas demandas. Los padres están siendo cada vez más exigidos por los establecimientos educacionales para participar en diversas actividades relacionadas con el proceso educativo de sus hijos; los avances de las ciencias humanas suponen nuevos desafíos para proporcionar experiencias que promuevan el desarrollo de los niños; el período escolar se hace cada vez más largo, retardando la incorporación de los hijos a la fuerza de trabajo y recargando la obligación económica de los padres.

La incorporación creciente de la mujer a la fuerza de trabajo activa es otro cambio importante que está produciendo múltiples efectos en la familia. Paralelamente se está promoviendo a nivel mundial el desarrollo de la mujer, y en nuestro país este proceso está teniendo apoyo creciente. Reconociendo el valor de esta tendencia, nos preocupa que el enfoque predominante en estos movimientos parece restar importancia al papel específico de la mujer en la familia y valorizar casi exclusivamente su incorporación a otros ambientes en competencia con el hombre.

Finalmente, el aumento de las expectativas de vida hace que las familias tengan que asumir una tarea de cuidado de sus miembros de edad mucho mayor que en el pasado. Cada una de estas nuevas responsabilidades es una tensión adicional en la vida de la familia y significa riesgos para su estabilidad si no se cuenta con apoyo adecuado de parte de la sociedad.

Estos y otros cambios que se están dando en la familia chilena son por una parte reacciones adaptativas de ésta a los grandes procesos de cambio social y a los efectos de los modelos de desarrollo, y por otra parte constituyen elementos que necesitan ser analizados no sólo por los expertos en familia, sino por los planificadores de políticas.

¿Qué significan estas tendencias? ¿Señalan ellas un debilitamiento de los lazos familiares?, ¿Qué consecuencias tienen estos cambios para la sociedad chilena?

En nuestro país no existe una política familiar pero sí existe un conjunto de políticas, programas y leyes que afectan directamente a la familia. Pero dichos efectos no han sido previstos ni dimensionados al diseñar las políticas porque el foco de ellas ha sido tradicionalmente individual y no familiar. De modo que nadie se responsabiliza de los efectos no esperados y con frecuencia negativos que muchas de estas políticas con foco individual tienen en las familias.

Romanyshyn señala que "las instituciones también se adaptan a las necesidades de las familias, pero sólo en la medida que esto sirva a sus objetivos. Cuando hay un conflicto entre los objetivos de la familia y de los de otras instituciones, es la familia la que se tiene que adaptar, y lo tiene que hacer porque no tiene otra alternativa. La autonomía de la familia está limitada por su falta de poder. En una sociedad de intereses competitivos, la familia no tiene una defensa organizada. En ocasiones algunos organismos tratan de desempeñar esta función, pero tienen en general poca influencia en relación a otros grupos que están en posición de tomar decisiones sin preocuparse de

---

1. Torche Aristides: "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en Larraín Felipe: "Desarrollo Económico en América Latina", Ediciones Universidad Católica de Chile, 1987.

sus consecuencias para la vida familiar. La familia individual es una unidad frágil comparada con las poderosas fuerzas que se alzan contra ella. Mientras más bajo es el status ocupacional, menos influencia tiene la familia en los grupos que se preocupan de los asuntos económicos y políticos y menores son los recursos con que cuenta para promover su propio interés<sup>1</sup>.

Si la familia va a continuar siendo, como parece, el vínculo central de la intimidad, el lugar básico donde los miembros de la sociedad se generan y se humanizan, ella necesita ser más apoyada y ayudada para poder desempeñar sus funciones de lo que lo está siendo hasta ahora.

Las diferentes iniciativas que en nuestro país se han gestado para crear un Ministerio de la Familia responden en parte a esta inquietud. Tanto en el gobierno de la Unidad Popular, como en el gobierno militar, se iniciaron esfuerzos para implementar la creación de este Ministerio. Ninguno de ellos pasó de la formulaciones iniciales, lo que de alguna manera nos hace ver la complejidad, falta de claridad en las metas, o escasez de recursos para llevar a la práctica esta idea.

Sin embargo, no es la creación de un Ministerio especial lo que en nuestra opinión va a solucionar los problemas de la familia chilena, sino la voluntad real de enfrentarlos y el uso efectivo de los recursos con que contamos para hacerlo.

En nuestra opinión, la importancia que nuestra sociedad asigna a la familia fundamenta el que las políticas sociales cambien de un enfoque individual a un enfoque familiar.

Poner a la familia como unidad focal significa ordenar todas estas políticas de modo que constituyan un soporte o marco de apoyo que proporcione a la familia los recursos necesarios para desempeñar adecuadamente sus funciones en la sociedad.

A partir de una concepción sistémica de la familia como la esbozada más arriba, es necesario reconocer la estructura y dinámica interna de los subsistemas familiares y sus procesos básicos, como también las relaciones del sistema familiar con su medio externo o suprasistema y las diferentes circunstancias que lo afectan. Especialmente importantes en este último aspecto son las relaciones de la familia con los sistemas económicos, políticos, educacional, de salud, de trabajo, etc.

A la luz de este enfoque, toda planificación social, toda nueva meta o modificación que se proponga en cualquiera de estos sectores, debería ser analizada considerando sus efectos en la vida familiar. Desde las grandes decisiones políticas y jurídicas que tienen que ver con los grados de libertad y participación social y las económicas que se relacionan con la inversión y la producción, hasta aquellas decisiones más puntuales o específicas que se refieren a jornadas de trabajo, horarios escolares, etc., todo afecta de una otra forma a las familias y puede facilitar o entorpecer, incluso impedir, el cumplimiento de sus funciones básicas. Del mismo modo, cualquier política o iniciativa que se proponga impulsar cambios en el ejercicio de un determinado rol, por ejemplo en el papel de la mujer, deberá considerar en forma sistémica tanto los efectos que este cambio tendrá en los papeles del hombre y de los hijos, como la repercusión de dichos efectos en el propio rol femenino, y la forma como el proceso que así se genere influirá en la vida familiar en este momento histórico concreto.

Una revisión de las políticas sociales actualmente vigentes bajo esta perspectiva sería el primer paso que permitiría rediseñarlas después, de modo que centrándose en la familia como unidad focal, formen un todo integrado, aumentando su eficacia y su capacidad de dar respuesta a las necesidades humanas.

---

1. Romanyshyn John, op. cit. pág. 326.

En un enfoque familiar, la política social debería ser el mecanismo a través del cual la sociedad organiza las instituciones y servicios sociales para que la familia pueda desempeñar sus funciones y tareas. En este aspecto es fundamental atender a la naturaleza de las funciones familiares de modo que además de considerar las necesidades de bienes y servicios como vivienda, salud, trabajo, seguridad social, etc., se provean recursos que permitan a la familia cumplir adecuadamente su función afectiva y espiritual, formadora de personas.

En esta perspectiva, una política social enfocada a la familia debe necesariamente considerar la variable cultural y su influencia en la forma como se ejercen las funciones y se viven las diferentes etapas del ciclo familiar. Así se estará respondiendo efectivamente a las necesidades reales de las familias y no midiendo a éstas en base a un modelo ideal, ni entregándoles o imponiéndoles modalidades de servicios que no son adecuadas a su realidad.

Las consideraciones anteriores nos hacen ver la relevancia de la familia para la planificación económica y social, y la importancia que esta perspectiva sea considerada por los planificadores y los gobernantes, contribuyendo a un enfoque integrador y globalizante de las políticas públicas.

Lo que pedimos a los políticos y planificadores de las políticas sociales es que uno de los criterios que consideren al diseñar una política sea el del impacto que ella tendrá en la familia y que este criterio sea considerado al seleccionar entre diferentes alternativas.

La evolución de este impacto familiar deberá ser hecho a la luz de un diagnóstico básico de las necesidades de la familia chilena y también de sus fortalezas, valores y destrezas, de modo que las medidas de políticas contribuyan efectivamente no solo a proveer de recursos a las familias que lo necesitan sino también a desarrollar sus potencialidades.

Pedimos a los planificadores que no se aislen de la práctica y que, al diseñar las políticas, consideren la experiencia de los profesionales y técnicos que están trabajando directamente con las familias y que tienen por lo tanto una vivencia concreta de los problemas que éstas enfrentan y de la forma como ellas son apoyadas o afectadas por las políticas sociales.

Sabemos que esto muchas veces no será fácil, pero pensamos que es una tarea a la que todos debemos abocarnos si realmente consideramos que la familia constituye la célula básica del tejido social y que todo lo que se intenta construir en otros niveles organizativos y participativos será afectado de una u otra forma por lo que le suceda a la familia.

Es también responsabilidad de los profesionales que estamos en la práctica el proporcionar a los planificadores aquella información básica sobre la realidad de la familia y su dinámica interna, y hacerlo en forma específica y oportuna.

Este seminario intenta precisamente producir un encuentro entre planificadores y expertos que influyen e influirán en las políticas del futuro, y profesionales que están trabajando en su práctica cotidiana con los efectos de las políticas en las familias. Sabemos de antemano que la riqueza del intercambio y del diálogo que aquí se produzca nos enriquecerá a todos, pero lo que más esperamos es que pueda contribuir a futuro a fortalecer y mejorar la calidad de vida de las familias chilenas.