



**California Center for Population Research**  
**University of California - Los Angeles**

**Reinventar políticas para familias  
reinventadas: entre la realidad brasileña  
y la utopía**

Ana Maria Goldani

CCPR-059-07

December 2007

*California Center for Population Research  
On-Line Working Paper Series*

# **Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros**

Irma Arriagada  
Coordinadora



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Santiago de Chile, octubre de 2007

## Capítulo XI

# **Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía<sup>1</sup>**

*Ana María Goldani<sup>2</sup>*

### **Introducción**

En este trabajo nos proponemos contribuir a la elaboración de una agenda de políticas públicas dirigidas a la familia en América Latina. Trataremos de identificar elementos y estrategias de políticas públicas que ayuden a estrechar la brecha entre la realidad de las condiciones de vida de los individuos y sus familias, y la utopía. La “realidad” se expresa en la experiencia de más de 50 millones de familias brasileñas, que hoy representan un tercio de la población de América Latina. Realidad que estaría marcada, en las últimas dos décadas, por importantes conquistas legales, políticas y socioeconómicas, pero al mismo tiempo, por la persistencia de elevados niveles de desigualdad en los ingresos e inequidades de género. La utopía se refiere a un modelo

---

<sup>1</sup> Este capítulo es una versión resumida y modificada de un trabajo con el mismo título presentado en la Reunión de expertos Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, efectuada en la CEPAL, los días 28 y 29 de junio de 2005.

<sup>2</sup> Socióloga, profesora Asociada Adjunta de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA).

de desarrollo que permitiría una sociedad económica y socialmente más justa e igualitaria: hombres y mujeres, independientemente de su sexo, raza, color y edad, cumplirían con sus responsabilidades y tendrían sus derechos ciudadanos asegurados (trabajo, salud, educación y recreación).

Nuestro argumento central es que en Brasil, en las últimas dos décadas, se está produciendo un amplio proceso de reinención de las políticas sociales, en que se intenta incorporar las demandas individuales y familiares desde la perspectiva del derecho y de la ciudadanía. Sin embargo, en estas políticas, aunque relativamente exitosas, no se da cuenta de las múltiples dimensiones de los cambios ocurridos en la vida de los individuos y sus familias, dejando descubiertas áreas cruciales de protección y bienestar y sobrecargando a las familias en su responsabilidad de “cuidadoras”. Las profundas transformaciones institucionales ocurridas en la familia y en el llamado “contrato familiar implícito” —que gobierna la relación entre las generaciones y los sexos, en términos de derechos y obligaciones— no fueron debidamente consideradas en el proceso de reinención de las políticas públicas. La situación de autosuficiencia económica de las familias, basada en el rendimiento del trabajo de sus miembros, continúa siendo una utopía y el Estado sería el principal responsable de la creación e implementación de dichas políticas. A este le correspondería reforzar no solo las condiciones básicas universales de salud, educación y vivienda, sino también intermediar condiciones más igualitarias para todos los miembros de las diferentes familias en la aplicación de las políticas sociales y no solo en el ámbito legal. Otro rol estratégico del Estado sería el de interlocutor con otros sectores —grupos empresariales, comunitarios y organizaciones no gubernamentales (ONG)— que deben asumir su cuota de responsabilidad en los costos de la reproducción social y participar en la elaboración de las políticas (Goldani, 2004; Ariza y Oliveira, 2004).

## **A. Un marco de referencia**

### **1. Familias reinventadas**

En primer lugar, los cambios institucionales ocurridos en la familia fueron de tal magnitud que Brasil cuenta hoy con familias verdaderamente “reinventadas”.<sup>3</sup> Esto significa, entre otras cosas, que estas experimentaron un proceso de reorganización y diversificación

---

<sup>3</sup> Una referencia bibliográfica clave para nuestra discusión sobre los cambios institucionales es Goran Therborn (2004).

en sus estructuras y adquirieron no solo nuevas formas y tamaños, sino también significados, tanto para sus miembros como para la sociedad. Este nuevo orden institucional sería resultado, simultáneamente, de cambios a nivel macroeconómico y social —donde resalta una nueva legislación sobre familia y divorcio— y de cambios a nivel micro, con nuevas prácticas sexuales y reproductivas que alteraron normas familiares y relativizaron el estigma social, por ejemplo, de las parejas del mismo sexo. Estas transformaciones no significan que la familia brasileña esté desapareciendo o en crisis, sino que los abundantes cambios y la flexibilización de las normas causan una cierta “confusión”. Sentimiento que parece provenir de la persistencia del modelo cultural hegemónico del “valor enraizado” entre los diferentes sectores sociales, tal como se sugiere en las percepciones y prácticas respecto de la familia, del trabajo extradoméstico y de las relaciones de género (Araujo y Scalón, 2004; Goldani y Lazo, 2004; Goldemberg, 2005; Sorj, 2004; Machado, 2000).

A nivel macro, uno de los momentos cruciales de la reinversión o reorganización institucional de la familia en Brasil ocurre con la Constitución Federal de 1988, que establece un nuevo concepto de familia y redefine las relaciones familiares. En 2003 se aprueba un nuevo Código Civil, en que se reconoce que el contrato legal del matrimonio deja de ser el elemento definitorio de familia y se asume que cualquier pareja (hombre y mujer), o uno de ellos, con hijos, pasa a ser reconocido como familia por el Estado para fines oficiales y de protección. Paralelamente, se amplía la ley de divorcio; se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones familiares para el marido y la mujer; se reconocen y se refuerzan los derechos de filiación mediante la legislación que garantiza la prueba de paternidad (ADN) gratuita.<sup>4</sup>

A nivel micro, un cambio importante se produce cuando surge el VHS/SIDA y su asociación con la homosexualidad, lo que intensificó la discriminación, pero también creó redes de solidaridad entre los individuos y acabó por ampliar las dicotomías, pluralizando las formas de vivir y comprender los géneros y las sexualidades (Louro, 2004, p. 208). En los años noventa se fortaleció, además, la discusión sobre los derechos patrimoniales de los compañeros del mismo sexo.<sup>5</sup> Así, los temas del reconocimiento de las parejas del mismo sexo, de los derechos

---

<sup>4</sup> Un muy buen cuadro resumen de los cambios legales ocurridos en la familia, entre los códigos civiles de 1916 y de 2003, se encuentra en Sorj, 2004, p. 67.

<sup>5</sup> De acuerdo con el informe Kinsey, el 10% de la población brasileña serían homosexuales. Estas cifras podrían ser aún mayores según el movimiento de *gays*, lesbianas y transgéneros. Esta población alcanzaría hoy a alrededor de 23 millones de personas. Se afirma que habría un proceso de renovación del movimiento homosexual en Brasil, que se puede ejemplificar con el creciente número de grupos presentes en los encuentros nacionales del movimiento homosexual (Fachini, 2004).

patrimoniales, de la adopción de niños y otros beneficios se incorporaron a las discusiones sobre sexualidad y familia (Uziel, 2004). Esto relativizó, no solo en Brasil, la norma de la heterosexualidad que aparece vinculada, de forma “natural”, al modelo conyugal de familia.

En las familias reinventadas, el llamado “contrato familiar implícito” se redefine y obliga a un ajuste tanto de las expectativas individuales, como de las fuentes sociales de soporte. Visto de manera convencional, este contrato informal se mantendría por los lazos de afecto, los sentimientos de reciprocidad, los incentivos económicos, las sanciones negativas y los valores culturales. La prevalencia de una solidaridad familiar incondicional es asumida y no se cuestionan las tensiones. Lo que se advierte, sin embargo, es que el contrato familiar cambia y puede fallar en circunstancias históricas específicas y en diferentes momentos del ciclo vital familiar. Recursos limitados y la ausencia de hijos han estado entre las principales razones que explican por qué estos contratos se rompen y ocasionan, por ejemplo, que algunos de los miembros de la familia con algún tipo de deficiencia, enfermos o ancianos, puedan ser ignorados, olvidados o abandonados. Recientemente, la masiva entrada femenina al mercado de trabajo se señala como la mayor responsable de los cambios y de la ruptura del contrato familiar tradicional. Se constata que en las familias brasileñas el cuidar y el ser cuidado se equilibra entre afectos y reciprocidades en una estructura normativa. Las mujeres, más que los hombres, y los parientes más que los que no lo son, son los preferidos en el proceso de intercambio intergeneracional y en la provisión de cuidados (Camarano, 2004; Debert, 1999; Saad, 2004).

La cuestión es hasta cuándo la familia brasileña, con sus estrategias adaptativas y soluciones privadas, podrá asumir los costos del cuidado de sus dependientes. El paso de las mujeres desde la condición de “recurso invisible” a la de “recurso escaso” —frente a una mayor longevidad de la población, una más alta demanda de “cuidadores” y el recorte de beneficios sociales públicos gratuitos— se presenta como la punta del *iceberg* (Goldani, 2004, p. 237). Esto pone en duda la idealización en que incurren las políticas públicas hacia la familia, al dar por supuesto el altruismo femenino y olvidar el carácter multidimensional de la solidaridad familiar, que presenta relaciones contradictorias entre las generaciones y por sexo, de las que la violencia doméstica es apenas un ejemplo. En este contexto, parece fundamental concebir las políticas de familia teniendo presentes los estrechos vínculos que existen entre los diferentes contratos sociales: el contrato social familiar informal, el formal de las políticas públicas y el de género.

En conclusión, las “familias reinventadas” y los nuevos contratos entre sus miembros aparecen retratados con rapidez y eficiencia en

los medios escritos y en la televisión, donde las telenovelas, al tratar temas tabú en forma realista, incorporan la diversidad de estructuras y comportamientos familiares y revelan las nuevas expectativas y responsabilidades entre sus miembros. Algo que la producción académica no siempre consigue abordar con nitidez (Goldani 1994; Goldemberg, 2005), en gran parte, porque en los datos oficiales disponibles no se da cuenta de la complejidad de las transformaciones. Lo que resulta claro para la mayoría es que no existe una sola familia y un solo tipo de unión conyugal, sino varias nuevas familias y varios arreglos conyugales.

## **2. Reinención de las políticas sociales**

Las “políticas reinventadas” son parte del proceso de reformas sociales más amplio registrado en Brasil en los últimos 20 años, que se diferenciaría de otras experiencias de América Latina en dos aspectos centrales (Draibe, 2004). El primero es que el gasto social público aumentó, incluso durante el período de ajuste fiscal y de las contingencias, pese a los cortes de recursos que amenazaron la implementación de las políticas sociales. Un segundo aspecto es que el movimiento de reforma social se desarrolló en dos ciclos, con enfoques y objetivos distintos y contradictorios que se superpusieron parcialmente. En algunas evaluaciones se sugiere que este proceso gradual de reforma habría permitido encontrar vías más complejas y opciones más innovadoras que las propuestas de reforma neoliberales. Y se concluye que hubo avances fundamentales en el amplio y variado conjunto de las políticas sociales, aunque se reconoce que existen dificultades en ciertos sectores (Barros y otros, 2004; Draibe, 2004).

Un nuevo sistema de protección social, definido por la Constitución de 1988, sirve de guía para el nuevo diseño de las políticas sociales. Su objetivo es redireccionar el sistema anterior hacia uno de protección social institucional-redistributivo o más universal y equitativo (Draibe, 1993, p. 23). Los criterios de selección de los beneficios sociales fueron redefinidos y la cobertura ampliada, creando muchas expectativas y polémicas en torno de la utopía universalista de la llamada “Constitución Ciudadana”. En este escenario, se espera que el Estado sea el mayor promotor de estas políticas y en su rol de mediador entre el individuo, la familia, el mercado y la comunidad garantice la equidad entre los individuos, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones económicas, de género, étnico-raciales y generacionales. Paralelamente, los imperativos del modelo económico ejercen presión en el mercado de trabajo, donde aumenta el sector informal, empeoran las condiciones laborales y se mantienen las desigualdades de ingreso. Todo esto exigiría la interacción entre las políticas sociales públicas y las políticas del mercado de trabajo,

pero esto no ha sucedido. De hecho, sin un plan integrado de políticas, el proceso de reinención de las políticas sociales se desarrolla de acuerdo con un esquema de errores y aciertos, tratando de atender las demandas según las áreas y los diversos actores. Esto genera dificultades, tanto horizontalmente —a través de las diferentes áreas de políticas— como verticalmente —entre las instancias gubernamental, federal, estadual y municipal.

Las críticas señalan que hoy en Brasil “ya no se habla de protección social, sino de la gestión social del riesgo”, y que las políticas sociales se restringen a situaciones de alta vulnerabilidad, donde predominan los programas de transferencia de ingreso mínimo (*safety nets*). Habría una retracción del Estado y un fortalecimiento de las tendencias a la privatización de los servicios públicos y a la tercerización, en buena parte dirigida a la colaboración con organizaciones no gubernamentales. La categoría género perdió centralidad y pasó a ser sinónimo de “mujer” o de “lo femenino”, lo que desviaría el foco sobre la complejidad de las relaciones sociales y abriría espacio a demandas corporativistas, reducidas a grupos o clientela especial (Lavinias, 2005, p. 6). Igualmente, se señala un hiato entre la “ciudadanía legal” y la “ciudadanía de facto”, donde en nombre de la eficiencia y la austeridad fiscal, se recortan recursos y las políticas se focalizan cada vez más. Esto contribuye a que la realización de los ideales universalistas y de equidad continúe siendo la mayor utopía por lograr (Barros y otros, 2004; CFEMEA, 2003; Goldani, 2004; Lavinias y Dain, 2005; Rodrigues, 2000). La novedad, en este sentido, es la aprobación de la ley N° 10.835, que garantiza a todos los ciudadanos un ingreso básico incondicional.

En la experiencia brasileña de las últimas dos décadas, se advierten demandas por políticas públicas que combinen distribución y reconocimiento. Además, se observa un cierto consenso, esto es, que la pobreza entre las familias brasileñas no se explica completamente por sus causas estructurales. De hecho, las dimensiones culturales de género, etnia y generación, ligadas a la discriminación y a las diferencias de oportunidades educacionales y de trabajo, serían causantes de la reproducción de la pobreza. Es decir, el éxito de las políticas redistributivas, necesarias para romper el círculo vicioso de la desigualdad social brasileña, dependería del reconocimiento de estas diferencias. La respuesta gubernamental fue adoptar medidas políticas, como las transferencias de ingreso y las compensatorias; estas últimas, en forma de cuotas individuales, han generado mucha polémica. La crítica plantea que si las políticas compensatorias fueran propuestas en los estrictos límites de las compensaciones económicas, aumentaría su tendencia a ser una especie de asistencialismo. En una interpretación más reciente, se las considera como una propuesta de participación colectiva en la gestión de las políticas públicas, permitiendo que todos se



perciban como coautores del pacto social y no solo como objetos pasivos de la protección del Estado soberano (Kehl, 2005).<sup>6</sup>

En resumen, se amplía el debate sobre la naturaleza de las políticas sociales futuras y se incorpora la crítica a las políticas afirmativas. Entre las propuestas brasileñas más recientes, mencionamos aquellas que sostienen que la fragilidad de los mecanismos de participación e intervención en los asuntos públicos favorece la identificación de las autoridades del gobierno como figuras protectoras por parte de los individuos, lo que representa un retroceso para la democracia moderna (Kehl, 2005). En esta perspectiva, llama la atención el hecho de que la democracia no garantiza la desaparición de la desigualdad, pero sí su desnaturalización. Y que la igualdad en las democracias liberales sería meramente contractual, suponiendo que las partes negocien en condiciones de autonomía y libertad, hecho que no siempre se verifica dadas las inmensas desigualdades económicas. Así, la reparación de las injusticias cometidas contra los “supuestos sujetos igualitarios” no se produciría por la búsqueda de reconocimiento a los “superiores”, ni por la victimización de los que no acceden a la justicia.

Al fin, la solución para subsanar las fallas del proyecto igualitario “no se daría por medio de los llamados a la beneficencia del Estado, sino más bien por el fortalecimiento de los lazos horizontales entre los ciudadanos, lo que al final haría del país no solo una democracia sino, principalmente, una república” (Kehl, 2005, p. 239). Estas propuestas para políticas futuras se remiten al antiestatismo propuesto por Betinho en las campañas por la ciudadanía, que defiende a la sociedad como opción y no al gobierno (Souza, 1994). Al respecto, se advierte que los movimientos sociales han sido importantes en términos de resistir al neoliberalismo, pero no han sido capaces de ofrecer alternativas.

## **B. Agenda de políticas hacia las familias**

En el marco de la reinención de las políticas públicas y hacia las familias, pasamos a discutir algunas de las áreas o elementos que podrían constar en una agenda respectiva a través de dos preguntas: ¿Políticas “de”, “referidas a”, o “para” familias? y ¿Qué áreas y elementos serían prioritarios hoy?

---

<sup>6</sup> La elaboración del Plan plurianual de inversiones públicas 2005-2007 del gobierno federal parecería inspirarse en estas propuestas de mayor participación colectiva en el diseño de las políticas, pues se realizó con posterioridad a una consulta a la población brasileña.

En nuestro análisis se combinan datos estadísticos y de “discurso”. Los diferentes discursos son importantes, tanto porque los actores revelan sus modelos ideales de familia, de relaciones personales, de políticas y de sociedad, como porque apuntan a los aspectos normativos. Además, en los discursos no solo se reflejan o representan entidades y relaciones sociales, sino que se las construye (Fairclough, 2001). Señalamos, así, la creciente importancia del uso del lenguaje como medio de control social en los diferentes espacios y en lo inherente a la familia. En este sentido, se destaca la importancia del discurso sobre familia en las telenovelas brasileñas, que al no tener el poder de modificar el comportamiento de los espectadores, como comúnmente se les atribuye —pues, en general, retratan un patrón moral de la clase media bastante “más elástico” que la media nacional—, alimentan ciertos estereotipos de comportamiento familiar y “venden” la innovación de nuevos estilos de vida, además de establecer una agenda para debates familiares que incluye temas polémicos tales como el aborto, la homosexualidad, el divorcio y la infidelidad (Goldani 1994; Goldemberg, 2005).

Finalmente, al tratar de explicitar las tensiones y contradicciones de estrategias para políticas igualitarias, en un contexto económicamente tan desigual como el brasileño, la naturaleza y los diferentes públicos de las políticas aparecen como dimensiones muy importantes de considerar. En tal sentido, se enfatiza que los puntos de observación de los sujetos no deberían ser tomados como algo consensual. Estos son muchos y distintos, lo que implica considerar, entre otros, el grupo o clase social de pertenencia, el sector de actividad y ocupación, el nivel educacional, la raza y etnia, la edad, la religión, la preferencia sexual, la estructura y el ciclo familiar.

#### **1. ¿Políticas de?, ¿referidas a? o ¿para familias? ¿De qué hablamos o deberíamos hablar?**

Argumentamos que habría que distinguir la naturaleza y el contenido de las políticas hacia las familias, no solo para hacerlas más eficaces, sino también para esclarecer los riesgos del uso político-ideológico de la familia. Vale decir, no se trataría de una cuestión de semántica, sino de algo bastante más complejo. Un ejemplo ilustrativo sería lo que hoy ocurre en los Estados Unidos, donde en nombre de un nuevo sistema de seguridad social se adoptaron medidas conservadoras de intervención directa en las familias, que hoy representan un verdadero contragolpe (*backlash*) para las conquistas de las mujeres e incluso para los derechos civiles (Girard, 2004).

La orientación de las políticas “de familia” de los Estados Unidos influye internacionalmente en forma directa e indirecta. La obsesión de su actual administración por las “familias” casadas, de dos padres heterosexuales, ha sido llevada a varias reuniones internacionales; con esto —sumado a las propuestas del Vaticano— se trata de definir a la “familia” como nuclear heterosexual. Estas tentativas han fracasado hasta ahora, pero su orientación se fortalece mediante cuestiones de sexualidad y derechos reproductivos (Girard, 2004). Pareciera que estos vientos conservadores no llegan todavía a Brasil, más bien encuentran fuerte resistencia para influir en sus políticas públicas.<sup>7</sup>

#### a) Políticas “de familia”

Políticas “de familia” serían el conjunto de medidas o instrumentos con que se intenta intervenir en el modelo de familia existente, tratando de “conformar” estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal respondería tanto a los valores culturales dominantes, como a una concepción de desarrollo económico y del papel que se le atribuye a la población en este modelo. La primera ola de políticas de control de la natalidad, en los años sesenta, sería ilustrativa de las políticas “de” familia. En estas políticas —justificadas en términos de los límites al crecimiento económico impuestos por el incremento poblacional— se propició la reducción del tamaño de la familia por medio

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la propuesta de despenalización del aborto y la reacción del gobierno de Brasil frente a demandas externas. La despenalización del aborto emerge como parte de un conjunto de políticas públicas para la mujer y fue puesta en discusión por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, vinculada al gobierno federal. La reacción oficial de Brasil —en contra de las exigencias del gobierno de los Estados Unidos de no considerar a las prostitutas en el plan de tratamiento del SIDA, bajo la amenaza de no proporcionarle recursos al programa (40 millones de dólares)— sería otra señal de resistencia al conservadurismo. Sin embargo, no olvidemos los múltiples discursos e incluso proyectos de ley brasileños en que se propone una mayor intervención en cuestiones de comportamiento reproductivo y sexualidad en la familia. Estos podrían estar indicando que los “vientos conservadores internacionales” facilitan la propagación del conservadurismo nacional, y podrían legitimar e inducir propuestas de políticas para las familias con una cierta orientación. Entre los aspectos recurrentes en algunos discursos de políticos e, incluso, en materia de proyectos de ley, podemos citar: i) el control de la natalidad entre los pobres; ii) el “grave problema” de los embarazos adolescentes; iii) la provisión de los servicios de planificación familiar como tarea de las iglesias; iv) las campañas de legalización de las uniones; v) el control de la sexualidad, vía cirugías de conversión de los homosexuales para volverlos “normales”; vi) la penalización del aborto. Todos estos asuntos tienen gran repercusión en los medios escritos y en la televisión, y renuevan la polémica sobre el “caos” en la familia y la necesidad de intervención estatal.

de la implementación de programas de control de la natalidad. Con la imagen de la familia nuclear pequeña y bien constituida, se intervino en el proceso de formación y tamaño de las familias con medidas de regulación de la edad al casarse, de espaciamiento de los nacimientos y uso de anticonceptivos. El variado formato de estas políticas, muchas veces autoritarias, cambió en el tiempo y para ello fue muy importante la contribución de los movimientos sociales, en particular, el de las mujeres. En su versión “moderna”, y con objetivos opuestos, en las políticas “de familia” de los países europeos —con tasas de fecundidad inferiores a los niveles de reproducción— se intenta estimular a las familias para que tengan más hijos, mediante programas sociales y beneficios económicos directos. No se presenta, sin embargo, un modelo de familia como meta, ni el matrimonio parece ser su preocupación.

Actualmente, los mejores ejemplos de las políticas públicas “de familia”, del tipo intervencionista en las estructuras familiares, estarían en los Estados Unidos. En nombre del bienestar de los niños, se defiende como necesario el matrimonio legal en una cuestionable relación lineal entre el tipo de familia y la situación infantil. Intentando restablecer el matrimonio como “la” referencia de familia, se propone una vuelta al pasado, atribuyéndole funciones económicas, políticas y sociales. Al final, en las políticas “de familia” de los Estados Unidos, en nombre de ella, se recurre a prácticas autoritarias centradas en la defensa normativa de una institución: la familia nuclear. De este modo, los derechos de las personas se subordinan a la supervivencia y fortalecimiento de la familia. En otras palabras, sería “la familia por encima de sus miembros” (Montaño, 2004; Therborn, 2004).

En Brasil, no se habrían dado las políticas “de familia” —en el sentido de intervención directa sobre las estructuras familiares—, sobre todo porque hasta hace muy poco no había en el país una política oficial de planificación familiar. Sin embargo, hay una nueva ley de planificación familiar que, entre otras medidas, regula la esterilización femenina y masculina, y establece una edad mínima de 25 años o un mínimo de 2 hijos para autorizar el procedimiento de esterilización (Berquó y Cavenagui, 2004).<sup>8</sup>

\* En 1997, la cirugía de esterilización de hombres y mujeres fue reglamentada por el Ministerio de la Salud (Ley N° 9.263, de 1966). En 1999, se hicieron modificaciones significativas a esta ley, estableciéndose normas y mecanismos de control y poniéndola efectivamente en práctica. La mayor modificación fue la prohibición de realizar cirugías durante un parto o un aborto, o durante los 42 días posteriores a estos procedimientos. Cuando en 1996 se promulgó esta ley, la esterilización femenina ya era una práctica anticonceptiva ampliamente utilizada en Brasil. El 40% de las mujeres con pareja se encontraban esterilizadas, y ese constituía el medio de anticoncepción más utilizado (52% entre todos los métodos). Su amplio uso se ha explicado por la falta de opciones, en términos de servicios de planificación familiar gratuita, lo que habría generalizado una verdadera “cultura de la esterilización”, según Berquó y Cavenaghi (2004).

**b) Políticas “referidas a la familia”**

Estas políticas tratarían del “conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones sociales que cumplen las familias”. Entre estas funciones, destacan: “la reproducción y socialización de sus miembros, la filiación y la herencia, garantizar las condiciones materiales de vida, la construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)” (Feijóo, 2004). En esta perspectiva, cabría un conjunto amplio de políticas públicas, desde las políticas universales de educación, salud, seguridad social y empleo, hasta aquellas focalizadas en el combate a la pobreza y la violencia doméstica, entre otras.

Se asumiría, implícitamente, que todos los individuos viven o vivieron en algún tipo de arreglo familiar. En esa óptica, se incorporaría a toda la población, aunque en ciertos programas se pudiera privilegiar a algunos individuos por sus características individuales y familiares. En la experiencia brasileña, la unidad de referencia de los programas y políticas “referidos a la familia” puede ser tanto la familia (de un cierto tipo) —por ejemplo, el Programa Bolsa Familia y el de Salud Familiar—, como sus miembros en particular; tal es el caso de las políticas asistenciales que cubren a los ancianos de ambos sexos, o los programas de empleo para los jóvenes, las guarderías y jardines infantiles, y las políticas públicas dirigidas a las mujeres.

En un escenario ideal, las políticas “referidas a la familia” —que serían la mayoría de las políticas públicas existentes— deberían ser suficientes para garantizar la protección y el bienestar de los individuos y las familias. No obstante, las rápidas transformaciones producidas en el mundo del trabajo y en las familias han creado una compleja demanda por servicios que las políticas públicas no han podido satisfacer. Al intentar acompañar estos cambios y atender a las demandas por redistribución de recursos y reconocimiento de nuevos actores, las políticas públicas se expandieron y se fragmentaron. Otro problema que presentan estas políticas radicaría en la noción de familia que manejan los diversos programas sociales, que continúa siendo de un tipo fijo y muchas veces idealizado de familia nuclear, aunque otras veces, al tratarse de programas para individuos en las familias (el joven, el anciano, la mujer), se reconocen las diferencias e inequidades dentro de la esfera familiar, lo que implícitamente remitiría a otra noción de familia.

En síntesis, la amplitud de las actuales políticas “referidas a la familia” y sus múltiples orientaciones y unidades de referencia representan una dificultad. De modo que, aunque no propiciamos una política única, “orientada a las familias”, sugerimos que una estrategia más útil y eficaz —para lograr incorporar dimensiones de

cambio en las familias y tratar de mejorar las condiciones de vida de sus miembros— consistiría en repensar el lugar de las familias en las políticas públicas. Asimismo, habría que volver a concebir los contenidos y el formato de las actuales políticas “referidas a la familia”, tratando de integrar y flexibilizar los servicios sociales públicos. Otra estrategia que proponemos, sería invertir en algunas áreas prioritarias que dieran cuenta de una perspectiva diferente de las políticas públicas y de la noción de familia.

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. Con esto se asegurarían mejores condiciones para todas las familias, permitiendo a sus miembros desarrollar una vida cultural, política, laboral y familiar más digna y gratificante. Al mismo tiempo, se fortalecería la ciudadanía individual y social. Dichas políticas se fundamentarían en un paradigma diferente que contiene elementos clave que deben ser considerados.

### **c) Políticas “para familia”**

Algunos elementos del paradigma de las políticas públicas “para familia” se mencionan a continuación:

La familia es un sistema de relaciones donde el matrimonio legal ya no es la fuente primaria de compromisos y cuidados entre los miembros. Los cambios en las formas de conyugalidad y en el tipo de relaciones entre hombres y mujeres son irreversibles y redefinen el lugar que el matrimonio ocupa hoy en la sociedad. No hay duda de que el matrimonio se volvió algo más agradable y satisfactorio de lo que fue en el pasado. Pero, al mismo tiempo, se hizo opcional y mucho más frágil. Hombres y mujeres ya no enfrentan las mismas necesidades económicas y presiones sociales para casarse y, por esto, se casan cada vez más tarde o no lo hacen, pero construyen otro tipo de vínculos conyugales. De igual forma, la ruptura del matrimonio mediante el divorcio pasó a formar parte de las posibles opciones y relativizó el valor del casamiento. Todo esto tiene considerables implicancias positivas y negativas para los individuos y las familias.

El cambio en la centralidad del matrimonio y en las relaciones sexuales de género modificó la forma en que hombres y mujeres pasaron a organizar su vida de trabajo y sus compromisos personales, y asimismo, el modo como entienden y manejan su sexualidad, y cuidan de sus hijos y ancianos. Para algunos, esto significó un cierto alivio respecto de las responsabilidades tradicionales, pero para otros representó la pérdida de un sistema tradicional de soporte y normas de comportamiento, sin

contar con una alternativa clara de sustitución. Esto entraña que tanto las expectativas individuales, como las fuentes sociales de soporte deben ajustarse a esta realidad.

No habría error alguno en fortalecer una vida familiar más armoniosa, promoviendo medidas de conciliación entre la familia y el trabajo, siempre y cuando se respeten otros estilos de vida privada, como por ejemplo, las uniones del mismo sexo. Aceptar y respetar las diferencias no significa olvidarse de los principios de equidad en las relaciones sexuales de género, pero implicaría ampliar los espacios de negociación de estas. La verdadera equidad de género resulta tanto de las mayores opciones de género como de la eliminación de las restricciones que impone la sociedad.

La responsabilidad de la sociedad, y en particular del gobierno, de ofrecer apoyo a las familias para el cuidado de los niños supone que estos son un bien público y, como tal, los costos de su cuidado deberían ser de todos. La inversión pública en educación de calidad para los niños genera externalidades positivas y aumenta la eficiencia de la futura generación de adultos (England y Folbre, 2001). Una política centrada en los niños sería apenas una de las formas de apoyo a la familia en sus tareas de reproducción. Los miembros adultos, responsables del cuidado de los niños y los ancianos, son importantes de considerar en las soluciones y costos del "cuidado". En este sentido, se impone una interacción entre las políticas sociales y las políticas de mercado.

**d) ¿Al final, de qué hablamos o deberíamos hablar?**

Al concluir, enfatizamos la dificultad y complejidad de clasificar las medidas políticas orientadas a las familias. Resulta evidente que no es posible trabajar con categorías rígidas y aisladas del contexto más amplio de los procesos de reformas sociales. El modelo de Estado de bienestar de cada país es la referencia fundamental del diseño de las políticas hacia las familias. Al mismo tiempo, se recalca que no hay que olvidar el carácter global que asumen las políticas locales, tanto por influencias directas como indirectas. Al respecto, serían gravitantes las diferencias de poder en las negociaciones, tanto entre grupos dentro del país como entre países. En tal sentido, tendrán suma importancia las propuestas de políticas sociales futuras que remarquen la participación de la sociedad civil en las decisiones y la coestión.

**2. ¿Cuáles serían hoy las áreas y elementos prioritarios?**

Teniendo presente la propuesta de un nuevo paradigma directriz de las políticas públicas "para familias", presentamos a continuación tres

áreas que podrían ser prioritarias en una agenda de políticas públicas: conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos; conciliación entre familia y trabajo; y relaciones sexuales de género.

**a) Conyugalidad, sexualidad y arreglos domésticos. ¿Dónde están las fronteras de la familia para definir políticas?**

Existe una permanente preocupación por el significado y las fronteras de lo que es y lo que no es familia, tanto entre los grupos más conservadores —que tratan de enfatizar el papel central de esta institución como fundamento del orden social, identificándola con lazos de consaguinidad y afinidad, y restringiéndola a las relaciones heterosexuales—, como entre aquellos más progresistas que subrayan las modificaciones y la diversidad de la familia, llamando la atención sobre la equidad en las relaciones de género y la conyugalidad entre personas del mismo sexo. En estos días, la revolución tecnológica de la reproducción afecta a la familia y profundiza estas divergencias (Loyola, 2005). De hecho, los cambios de carácter tecnológico (la píldora anticonceptiva, el ADN, la reproducción asistida, el Viagra, la continuidad entre genoma y clonación) no solo han alterado el sistema biológico de reproducción, sino que cuestionan radicalmente las fronteras de la familia. Estas técnicas, conceptivas y anticonceptivas, hacen que la sexualidad se libere de la reproducción y pueda ser referida únicamente al placer, lo que posibilita igualar la homosexualidad y la heterosexualidad (Loyola, 2005, p. 24). Esto explicaría, en gran medida, el movimiento absolutista de defensa de la vida y las posturas rígidas e intolerantes de ciertos sectores frente a las “amenazas” de la ingeniería genética.

**i) Las fronteras impuestas por las estadísticas**

El retrato de familia que permiten trazar las estadísticas secundarias es cada vez menos claro. La falta de información sobre la diversidad de arreglos sexuales y la división sexual del trabajo doméstico y de las tareas de crianza de los hijos no solo dificulta la comprensión de lo que ocurre con las familias, sino que impone obstáculos concretos al diseño de políticas públicas dirigidas a ellas. Aun así, en la multiplicidad de arreglos identificables se apreciaría que el deseo de casarse y tener familia persiste, aunque no necesariamente dentro del modelo tradicional. Esto aparece muy claro en Brasil, al observar que, en 2001, solo el 57% de los arreglos domésticos urbanos eran del tipo nuclear biparental y que esta modalidad tradicional fue la que menos creció en la última década (Goldani y Lazo, 2004). En análisis parciales de la diversidad y complejidad de las unidades domésticas, muchas veces estas estructuras se interpretan tan solo por los cambios en los fenómenos demográficos que las generan —disminución de los matrimonios legales, retraso de la edad para casarse, incremento de las



uniones consensuales, aumento de la fecundidad adolescente, reducción de la fecundidad general, crecimiento de las tasas de divorcio en parejas con hijos, reincidencias matrimoniales—, lo que a menudo redunda en falsos debates sobre la “desintegración familiar”.<sup>9</sup>

Enmarcados en las enormes desigualdades sociales, resulta difícil separar el verdadero significado de los cambios demográficos y sus repercusiones en las condiciones de la vida familiar y, sobre todo, sus implicancias en términos de las políticas para familias. Por ejemplo, es posible que el aumento de los embarazos entre adolescentes y de las uniones consensuales representen hechos completamente distintos para los sectores más pobres de lo que significan para los sectores medios y altos. En estos últimos grupos, ello pareciera relacionarse con las mayores opciones y la autonomía de las mujeres, mientras que en los sectores empobrecidos parecería vincularse, más bien, a la falta de opciones y al deterioro de los servicios públicos y de los niveles de vida. El debate sobre la fecundidad de los jóvenes —donde presumiblemente la falta de conocimiento, el difícil acceso a los anticonceptivos o ambos causarían los embarazos adolescentes— es ilustrativo de las demandas diferenciadas de políticas por parte de grupos sociales (Berquó y Cavenghi, 2005). En la misma dirección, las dificultades que enfrentan los jóvenes de los diferentes sectores sociales para ingresar al mercado de trabajo, sumadas a la contracción de los salarios y la demanda por mayores niveles de educación, ayudarían a comprender los procesos de formación familiar y explicarían las elevadas tasas de uniones consensuales y el formato cada vez más variado de transiciones para la vida adulta en Brasil (Castro y Abromovay, 2004; Camarano y otros, 2004).

En la multiplicidad de arreglos familiares, vistos en la óptica de las percepciones y prácticas respecto de las relaciones familiares y de género, se refuerza y sugiere la coexistencia de comportamientos y valores tradicionales y modernos. Las percepciones que dan cuenta de los valores denotan mayor proximidad a una visión más igualitaria de género que las percepciones sobre las prácticas domésticas. De este modo, se concluye que el modelo hegemónico de familia permanece como valor enraizado en cada uno, y que muchos de los que hoy viven en otro tipo

---

<sup>9</sup> Entre 1990 y 2000, en los indicadores de nupcialidad legal se muestra que: i) la edad media al casarse aumentó en cerca de 3 años en ambos sexos (de 23,5 a 25,7 años entre las mujeres y de 26,9 a 29,3 años entre los hombres); ii) la tasa de uniones legales disminuyó de 8 a 6 casamientos por mil; iii) la proporción de uniones legales en que solo uno era soltero pasó de 5,2% a 9,2%; iv) los divorcios se incrementaron relativamente poco, de una tasa de 1,0% a 1,2% (no incluye las separaciones de uniones no legales); 5,8% de los matrimonios que se divorciaron tenían hijos; v) las mujeres son responsables de más del 70% de las demandas de divorcio (IBGE, 2000).

de relación de pareja todavía se sienten “desviados” (Araujo y Scalon, 2004; Goldemberg, 2005; Sorj 2004; Machado, 2000).

## ii) Sexualidad y familia

La heterosexualidad sigue siendo constitutiva de lo que, convencionalmente, se llama familia, y se la considera en su propia definición legal, esto es, restringida a las parejas heterosexuales, lo que no parece ser una particularidad de Brasil (Oliveira, 2005). Entretanto, un momento de cambio importante ocurre con el surgimiento del SIDA y su asociación con la homosexualidad. En los años noventa, ello posibilitó y amplió la discusión sobre los derechos patrimoniales de los compañeros del mismo sexo. De este modo, lograron visibilidad varios temas relacionados con las parejas del mismo sexo, entre estos sus derechos patrimoniales, la adopción de niños y otros beneficios, abriéndose el debate sobre sexualidad y familia (Uziel, 2004).

En términos de políticas ligadas a la homosexualidad y la familia, habría que considerar que cuando se habla de familia, la heterosexualidad continúa siendo la referencia constitutiva principal y que hay múltiples movimientos sexuales y de género. Así, la heterosexualidad, que aparece “asociada de forma natural” al modelo conyugal de familia, excluye el modelo homosexualidad-familia. Esto se manifiesta en el temor por los trastornos que la homosexualidad de los padres pudiera causar en los hijos, eludiendo hablar de la orientación sexual cuando el tema son las familias (Uziel, 2004, p. 30). Respecto de la diversidad de grupos, sucede que mientras algunos luchan por reconocimiento y legitimación, intentando su inclusión en términos igualitarios, otros se preocupan por eliminar las fronteras tradicionales entre género y sexo (cuestionando la división masculino/femenino; hombre/mujer; heterosexual/homosexual). A otros grupos no les interesa cruzar las divisiones y deciden vivir la ambigüedad de la propia frontera (Louro, 2004, p. 208).

Las propuestas de políticas relacionadas con familia y homosexualidad son diversas; sin embargo, el combate a la homofobia es de interés general, aunque desde perspectivas diferentes. Para algunos grupos, sería suficiente realizar campañas educativas que amplíen el sentido de “normalidad”, incluidas las personas homosexuales o bisexuales. Para otros, esto no bastaría y sería necesario impugnar la “hetero-normatividad”, revelando para esto la presencia del “otro” (el homosexual) en la afirmación de la identidad heterosexual. Es decir, habría que problematizar las estrategias normativas que pretenden dictar y restringir las formas de vivir y de ser de los individuos con otras identidades sexuales que no sean las legitimadas socialmente (Louro, 2004, p. 210).