

B IENESTAR Y POLÍTICA PÚBLICAS: LA FAMILIA COMO MARCO DE REFERENCIA

*Rosario Esteinou**

59

El artículo analiza algunos de los criterios de atención a la familia por parte de las políticas públicas implementadas en tres momentos: durante los periodos de expansión y crisis del Estado benefactor, destacando sus limitaciones y las imágenes de familia que los orientaban a partir de su redimensionamiento. Lejos de proponer una política familiar, argumentamos que la diversidad de su problemática obliga a considerar otros criterios como la corresponsabilidad y la diferenciación, además de los contemplados generalmente.

Welfare and public policy: the family as a frame of reference

This article analyzes some of the criteria used for giving aid to families through public policies which have been implemented in three different moments in time: first, during the periods of expansion and then of crisis of the welfare state, where we emphasize the limitations of such criteria and the prevailing image of the family that oriented such policies; and finally during the period of the "re-dimensioning" of the welfare state. Far from proposing a family aid policy, we argue that the diversity of the problems involved requires the consideration of other criteria such as co-responsability and differentiation, in addition to those generally contemplated.

* Investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Le bien-être et les politiques publiques: la famille comme cadre de référence

L'article analyse quelques critères mis en marche par des politiques publiques à propos des soins portés à la famille pendant la période d'expansion et celle de la crise de l'État bienfaiteur et sa nouvelle dimension, soulignant ses limitations ainsi que les images de la famille qui l'ont orienté. Loin de proposer une politique familiale, l'article argumente que la diversité de la problématique oblige à considérer, outre les critères généralement acceptés, ceux de la co-responsabilité et la différenciation.

60

Estudiar hoy la relación entre familia y políticas públicas es una tarea importante pero difícil en nuestro país. Dicha dificultad es atribuible —entre otras cosas— al hecho de que la familia no ha sido una unidad de recorte explícita en el diseño e implementación de las mismas. No hay, en otras palabras, una política familiar coherente y articulada. Antes bien, lo que encontramos son una serie de regulaciones, acciones e iniciativas aquí y allá, que inciden generalmente en los miembros de la familia en tanto individuos detentadores de derechos sociales e inscritos en ámbitos laborales, instituciones y corporaciones; o bien, cuando se refieren al grupo familiar, se concentran básicamente en la dinámica demográfica (en especial, en el control del crecimiento de la población).

Por tanto, el análisis de dicha relación exige rastrear y analizar las formas en que los individuos —o miembros de la familia— han sido atendidos por el Estado. La búsqueda de tales formas puede remitir al pasado lejano, pero sin duda es con el desarrollo del Estado benefactor (Eb) que esas formas se expandieron y diversificaron notablemente, en los países industrializados, incorporando a proporciones considerables de la población.

En el caso de México, las políticas sociales presentan semejanzas respecto a las políticas del Eb, aunque no existe literatura que analice específicamente sus similitudes y diferencias. En realidad, algunos de los principios que orientaban el esquema de Desarrollo Estabilizador, las políticas económicas de corte keynesiano, el intervencionismo, las políticas en materia de salud y educación son ejemplos en los que se observan políticas sociales semejantes a las del Eb. Ciertamente, en México no se ha producido bienestar, pero la semejanza a la que aludimos no se refiere ni al bienestar como resultado concreto y positivo, ni a la forma de concertar políticas, sino a la finalidad de generar correcciones al mercado y coberturas universales; producir solidaridad e integración social. Después de todo, estas últimas funciones están en la base de la aparente 'especificidad' del Estado mexicano y de sus políticas sociales, como lo están en la de otros países.

Bajo esta consideración, puede ser fructífero reflexionar sobre el caso mexicano tomando los aportes que arroja la literatura internacional sobre el tema. El ensayo trata de perfilar las formas de atención a la familia a través de sus miembros. Y lo hace mediante dos procedimientos: uno, por el análisis de algunos de los criterios que orientaron el diseño de las políticas sociales durante el periodo de expansión del Eb en los países industrializados; y el otro, consiste en destacar la imagen de familia subyacente en dichas políticas.

En la segunda parte, nos detenemos en algunos de los cuestionamientos dirigidos a las formas de atención del Eb. Destacamos particularmente la crisis de tres de los criterios que orientaban sus políticas: la abundancia

y disponibilidad ilimitada de recursos; la universalidad ligada a una concepción particular de la igualdad; y la centralidad adquirida por el Eb en la dotación de servicios para el bienestar. Estos límites repercuten igualmente cuando se considera el ámbito familiar.

Los temas tratados en la segunda parte dan pie para la comprensión del redimensionamiento del Estado, así como de los ejes articuladores de las políticas sociales desarrolladas en nuestro país a partir de la década pasada, en un marco de restricción del gasto público. Sobre esta consideración presentamos, en la tercera parte, algunas reflexiones en torno a las posibilidades y límites del uso de criterios como corresponsabilidad, y el reconocimiento de las diferencias en el diseño de políticas que, aunque no atiendan directamente a la familia, sí contemplen la diversidad de su problemática. La atención a la familia si bien no requiere de una política familiar, ni supone que sea la unidad de recorte, sí exige un tratamiento distinto, y debe servir como marco de referencia.

Criterios de orientación del Estado benefactor e imagen de la familia

En México, el análisis de la relación entre familia y políticas públicas es todavía incipiente. Se trata de un campo relativamente nuevo que requiere ser impulsado. Tal necesidad se justifica cuando consideramos que, mediante su estudio, podemos dotar de elementos para instrumentar programas y políticas destinadas a mejorar el nivel y calidad de vida de la población en general; con él se pueden registrar los cambios en las formas de organización familiar y sus necesidades, y con ello actualizar y adecuar las políticas a las demandas individuales y familiares.

De lo anterior se desprende que hablar de dicha relación, significa hablar del bienestar, de los agentes que lo generan e impulsan, y de las formas en que se aplica. Desde luego la familia ha jugado y juega un papel importante en ello (si bien —como se verá— no siempre ha sido explícitamente reconocido), así como el Estado en sus distintos momentos, pero definitivamente es durante el periodo de expansión del Eb en los países desarrollados que la problemática del bienestar adquirió mayor fuerza y relevancia.

En efecto, desde sus inicios, el Eb asumió el compromiso simbólico y político de garantizar a todos los ciudadanos un estándar mínimo de vida, de bienestar económico y seguridad. Y mediante sus políticas, se ha dirigido, de hecho y por derecho, a toda la población para asegurar coberturas sociales y dar vigencia a ciertas prerrogativas (Titmus, 1958; Marshall, 1963; Balbo, 1984). Lo anterior vale, con distintos grados, para los países desarrollados, mas no sólo para ellos.

En el caso de México, la idea de que el Estado haya seguido algunas de las lógicas del Eb durante cierto tiempo, ha sido débil y poco explícita. Generalmente se argumenta que —en contraste con los países desarrollados con modelos de Eb— la escasa cobertura y extensión de los servicios brindados por éste, y la ausencia de otros, son razones suficientes para impedir tal aseveración. A esta visión que pone el acento en aspectos cuantitativos, podemos contraponer otra que se apoya en los principios que lo rigen. De tal manera que, si reconocemos que efectivamente el Estado mexicano ha asumido el compromiso político y simbólico arriba indicado y que, con base en ello, ha desarrollado una serie de servicios y

coberturas (si bien limitadas, insuficientes), podemos entonces pensar que varios de ellos se inspiran en la lógica del Eb.¹

En general, en los países con modelos de Eb, dicho compromiso con la ciudadanía supuso un criterio de universalización, en un sentido expansivo (mayores coberturas y servicios) e inclusivo (para toda la población). Pero la universalización no pocas veces operó como homologación de modalidades de atención, relativamente indiferenciadas; y sobre todo, estuvo dirigida a los miembros individuales como detentadores por derecho y no tanto a la familia como una estructura específica. Correlativamente, se instrumentó también otro tipo de atención, mediada por las vinculaciones de sus miembros con instituciones, ámbitos laborales y corporaciones, lo cual indica un criterio más concreto de pertenencia institucional, pero que a su vez contemplaba un particular perfil y un tratamiento de la familia, como veremos más adelante.

Este señalamiento no supone abogar por una política familiar en cuanto tal, y en contraposición con el recorte individual de las políticas sociales, sino destacar el tipo de relación que, a grandes rasgos, se estableció entre el Eb y la familia desde la segunda posguerra hasta aproximadamente mediados o finales de los años setenta. Esta relación supuso una distribución —y por así decir, un reparto— de las áreas de responsabilidad social para generar bienestar entre distintas instituciones, como el Estado y la familia (Sgritta, 1987). En este periodo, el Estado asumió un papel central como generador de bienestar social respecto a las otras instituciones. Dentro de este reparto, a la familia le fue reconocido oficialmente un papel menor. Esto es, no venía explícitamente reconocida como fuente importante, en términos macrosociales, de recursos para el bienestar.

En efecto, durante el periodo de expansión del Eb, se consolidó entre los científicos sociales y los políticos una visión que acentuaba su centralidad como promotor del desarrollo económico y del mejoramiento de la población (Norman, 1987; Janowitz, 1977). Ante las desigualdades creadas por las fuerzas del mercado, el Eb asumió una carga de responsabilidad social frente a los individuos, es decir, se erigió como instrumento de justicia social:

no es un accidente que se intensificara el papel del Estado en la vida económica y social, puesto que la existencia del desempleo desvelaba problemas de bienestar social ... se asumía que el Estado era superior al aseguramiento del mercado privado para desempeñar un papel protector de los individuos contra las vicisitudes de la vida económica. Se asumía que sin Estado la gente sería víctima de las fuerzas del mercado. Sucesivamente parecía natural que el papel benefactor del Estado se extendiese a la educación y la salud. La racionalidad de ello no era sólo aliviar los sufrimientos, sino la creación de mayor igualdad de oportunidades. La justicia social, entendida como corrección de la determinación del mercado, se convirtió en la característica predominante de este 'consenso' intelectual de ese periodo (Norman 1987:2).

¹ Para una revisión de las tendencias seguidas en materia de política social en México, si bien son analizadas desde otra perspectiva, remitimos a los trabajos de Ward (1991), Canto (s.f) y Moreno (1990).

La tendencia expansiva del Eb, alentó una valoración radical en favor de su capacidad para asumir progresivamente las funciones tradicionales de la familia —particularmente la de tipo extensa/polifuncional—² y, de la misma manera, apuntaló la convicción de que las alternativas que le quedaban a ésta para garantizar su bienestar material, más allá de aquellas proporcionadas por el Estado y el mercado, eran muy reducidas (Sgritta, 1987).

Como parte de esta visión, para algunos autores la expansión paulatina del Eb implicó una disminución y una desvaloración de las asociaciones o instituciones que tradicionalmente podían producir servicios de bienestar. Caso ejemplar de ello es el voluntariado (Walzer, 1988) y el de las instituciones portadoras de la tradición cultural y la costumbre como agencias importantes de servicios de bienestar macrosocial, particularmente de la familia extensa/polifuncional. En este contexto, tomó consistencia, y se difundió entre los estudiosos, la idea de que la familia era una institución carente de funciones en la escala macrosocial —como diría Parsons—, una institución menor en la generación y prestación de servicios, una unidad de consumo. La ampliación de la asistencia estatal, particularmente en el área de lo que se llamó “servicios a las personas” —el cuidado de niños y ancianos— representaría la profesionalización de algunas de las funciones desempeñadas por la familia. Asimismo, el voluntariado fue pensado —como ha indicado Walzer (1988)— como una forma espontánea o no política de socialización de la distribución de servicios de bienestar.

En síntesis, la expansión del Eb estuvo también fincada en la idea de que constituía un elemento central de racionalización para la generación y distribución de coberturas y servicios. La idea moduló el ‘reparto’ de funciones de responsabilidad social entre las distintas estructuras sociales productoras de servicios para el bienestar. En esta distribución, la familia no era considerada en términos macrosociales y se contemplaba, por ello, una reducción de sus funciones como generadora de servicios. Sin embargo, se le siguió considerando como fuente de integración social y corresponsable de la producción del *ethos* cultural, y la base moral de la solidaridad moderna: formar “individuos guiados por un proceso interno de autodirección” (Riesman, 1956).³

En este marco se entiende por qué, a pesar de la desvaloración de la familia, en el periodo de florecimiento del Eb se reforzó su imagen, delineada por el esquema parsoniano y de su *ethos* burgués (Sgritta, 1987). Así, por una parte, las políticas de empleo y las prestaciones derivadas del mercado laboral (coberturas para el desempleo, las pensio-

² Con estos términos de familia extensa/polifuncional resumo la concepción clásica sobre su papel y funciones que se le atribuían en sociedades no industrializadas o tradicionales. En este sentido, el término extenso alude sobre todo a la amplitud y variedad de funciones de la familia (económica, política y social) y no tanto a su tamaño (número de miembros), como a veces se confunde, o cuando se toma como criterio la composición de parentesco. Lo que interesa subrayar —más allá de la precisión de términos— es que la variedad de funciones desempeñadas por la familia, suponía un reconocimiento —si bien implícito— de su papel en la generación de servicios de bienestar en la escala macrosocial.

³ Desde luego dicha función queda asentada desde el punto de vista conceptual. Pero su grado de ajuste o correspondencia depende de las distintas modalidades comunitarias y de los *ethos* culturales vigentes en las sociedades. No obstante, es importante anotarla porque ha sido un supuesto que tiene gran relevancia y relación con las políticas de bienestar, como se verá más adelante.

nes para la vejez, y otras), en cuanto atendían al trabajador y sus “dependientes”, contemplaban un perfil preciso de familia y sus funciones. En la imagen de familia, sólo un miembro adulto —el marido-padre— ingresaba al mercado de trabajo y otro miembro —la esposa-madre— se encargaba fundamentalmente de la socialización. Esta división de papeles era consecuente con la idea de que la familia era coherente con la sociedad moderna porque generaba las personalidades necesarias para el funcionamiento de aquélla, y se correspondía con la dualidad de la imagen de la familia: de un lado su precariedad impulsaba la intervención estatal, reconociendo su dependencia; y de otro, la función cultural la revelaba como independiente y capaz de sostenerse. Es decir, como institución fuerte.

Lo anterior indica no sólo una imagen de familia, sino la mediación mediante la cual ésta era atendida; en este caso, la universalización de los derechos y la centralidad atribuida a categorías como la política del Eb y el mercado marcaban la extensión y límites de la cobertura social. Estos rasgos los encontramos no sólo en los países desarrollados sino igualmente en el caso mexicano, pero en este último cabe enfatizar que la atención a lo que se ha denominado demanda social estaba fincada, además de la centralidad estatal, en un modelo corporativo y asistencial (Millán, 1995).

Cuestionamiento de la abundancia, el universalismo homologante y la centralidad estatal

Esta lógica expansiva del Eb comenzó a ser motivo de desilusiones y fueron más visibles sus límites, aproximadamente a finales de los años setenta, cuando entró en crisis por distintas razones. Como es sabido, gran parte de las críticas han destacado la crisis fiscal, la ineficacia para cumplir con sus promesas, la burocratización, la falta de participación y la crisis de legitimidad y de gobernabilidad. No me adentraré en el amplio debate desarrollado sobre estos temas. Me interesa sólo resaltar cómo tres de los criterios que orientaban las acciones del Eb entraron en discusión: la idea sobre la disponibilidad ilimitada de recursos, el criterio de universalidad entendido en términos de un igualitarismo homologante, y la centralidad atribuida al Eb como principal mecanismo de justicia social. El cuestionamiento de estos criterios se ha presentado también en el caso mexicano, aunque no se le inscribe en la polémica del Eb.

Es en este marco de críticas que podemos entender el redimensionamiento del Estado, iniciado en la década pasada, y la adopción de otros criterios en el diseño de políticas públicas. Entre otras cosas, tal redimensionamiento ha conllevado una redefinición de las cargas de responsabilidad social que deben asumir las distintas instituciones, incluida la familia y las redes sociales, en la dotación de servicios de bienestar.

En primer término, muchas de las críticas han cuestionado la idea de ‘gratuidad’, ‘abundancia’ y ‘disponibilidad ilimitada de recursos’ que subyacía en muchos de los servicios y programas, y que iba ligada estrechamente al ideal de liberar a la sociedad de la necesidad y el riesgo en ciertos sectores (Ronsanvaillon, 1986; Aguilar, 1992). Esta concepción no causaba problemas en sus inicios, en gran parte porque la complejidad de las sociedades, del Eb y sus servicios, era menor. En ese sentido, era más fácilmente gestionable; y nociones como necesidades fundamentales, igualdad, derechos y otras eran relativamente más claras que hoy en día.

Para el caso sanitario, como sostiene Ronsanvaillon (1986) hablar en los años cincuenta del derecho a la salud significaba afirmar que la

situación financiera del individuo no debía determinar su acceso al *sistema* de salud. La concepción de salud correspondiente era mecánica y reparadora. Posteriormente, esta noción se ha ampliado hasta confundirse con la de bienestar y equilibrio personal. Esto se ha acentuado en tanto que la oferta de salud, ligada con el progreso tecnológico ha multiplicado los productos y extendido las posibilidades más allá de lo que puede ser financiado en la perspectiva de un acuerdo generalizado e igualitario (Ronsanvaillon, 1986: 78).

Lo anterior apuntaba a la solución de un problema cada vez más presente e insoslayable y que se aplica no sólo al caso sanitario sino al de otros servicios; es decir, el problema de la gestión de la escasez de los bienes públicos. Y en este punto se han presentado dos grandes opciones posibles: el mercado y el racionamiento. La primera es impensable dentro de una perspectiva social amplia. La tendencia en varios países, incluido México, parece inclinarse por la segunda. Esta opción implicaba necesariamente romper con la correlación o identificación de los criterios de universalidad-igualdad-abundancia que ha prevalecido en la lógica de operación y concepción del Eb hasta los años setenta: "no se puede confundir más la noción de acceso igualitario a bienes esenciales pero limitados con el acceso sin límite a bienes juzgados como abundantes" (Ronsanvaillon, 1986:78).

Asimismo, la correlación universalidad-igualdad requería una redefinición y tratamiento distinto. Sobre todo porque la concepción imperante, tanto en países industrializados como en vías de desarrollo, remitía a lógicas homologantes. En el caso italiano, por ejemplo, Statera ilustra cómo, lo que él llama igualitarismo formal, condujo en la práctica a situaciones de desigualdad en el sistema de salud. Así, la supresión del pago por los cuartos de hospital implicó la incorporación de toda la población al Servicio Sanitario Nacional. El funcionamiento y mantenimiento de este último dependía fundamentalmente del subsidio estatal; el Estado debía proveer lo necesario para el mantenimiento de hospitales, consultas, análisis y demás; todo era completamente gratuito para el ciudadano (1994: 79). Sin embargo, la lógica expansiva y homologante, se tradujo en fenómenos de nuevas desigualdades e incremento del costo social y financiero. Lo que la experiencia italiana muestra es cómo esta concepción, "esta exigencia social de igualar las prestaciones, de brindar a todos las mismas formas de servicio asistencial, independientemente del ingreso, del número de miembros de la familia, o de las preferencias individuales, condujo a procesos agudos de inequidad" (Statera, 1994: 80).

A raíz de éstas y otras limitaciones encontradas en el funcionamiento de los Eb ha surgido como tarea urgente la necesidad de redefinir las nociones de universalidad y de igualdad, y sobre todo replantear su papel como mecanismo de justicia social. En efecto, el proceso de expansión del Eb implicó su adaptación a contextos cada vez más diversificados, muchas veces creados por el mismo, y condujo a crecientes problemas de financiamiento. La opción del crecimiento del gasto público por la vía de las contribuciones fiscales encontró límites no sólo de tipo material sino también en el terreno sociocultural, en las percepciones y expectativas de los ciudadanos. Es decir, la lógica expansiva ilimitada del Estado pronto encontró resistencia en algunos núcleos de la ciudadanía. Un punto central de la resistencia fue el incremento de las contribuciones fiscales que se traducían cada vez menos en una percepción de mejoramiento real y cualitativo de los servicios. De un lado, no aparecía una contraparte clara

en la esfera de consumo, y por otro, la distribución de los servicios y beneficios no sólo era parcial entre los usuarios, sino que además según se observó, generaba dinámicas de dependencia, en algunos casos.

Este vínculo de dependencia (expresado también en términos de asistencialismo o paternalismo) ha sido motivo, entre otras cosas, de una fuerte discusión y cuestionamiento de las bases morales del Eb. Se ha observado que la posición de los más necesitados no siempre ha mejorado por los servicios y políticas de bienestar, no los han ayudado a ser más independientes y capaces de moldear sus propias vidas (Walzer, 1988).

Asimismo, se ha cuestionado la capacidad efectiva del Estado para garantizar el bienestar mediante su mera extensión e intervención directa, particularmente en un marco de ampliación del espectro de derechos y exigencias de mediano y largo plazo sobre la dilatación y eficiencia de los servicios. En efecto, Gutmann (1988) y Moon (1988) indican cómo la alternativa de ampliar los derechos como vía para disminuir las desigualdades, deja abierto el problema de delimitar la infinidad de derechos que se presentan, los mecanismos y fuentes de financiamiento para que éstos sean efectivos, y el problema de que la expansividad de dichos derechos puede no estimular, automáticamente, el ajuste en los criterios de reciprocidad social y el cumplimiento de deberes institucional o ciudadanamente entendidos.

Así, la expansión de las políticas de *welfare* pueden (aunque con una lógica distinta a la del mercado) tensar la ecuación generalmente asumida entre ciudadanos e individuos responsables; pero también, la de éstos y la solidaridad de una sociedad comprometida mutuamente por la vía de sus miembros. Sin adelantar escenarios catastróficos y restrictivos, es importante tener presente que tal tensión podría tener a largo plazo implicaciones socioculturales para la integración social. Si se considera que la intervención del Estado acarrea no sólo racionalidades administrativas, financieras y políticas, sino procesos culturales particulares (Habermas, 1986), se entenderá que la relación entre dicha intervención y las funciones de la familia se complican y puede coincidir con lógicas conflictivas.

En el caso de la familia, por ejemplo, se puede alterar el desempeño de lo que ha sido entendido en la visión clásica como su función moderna: la formación de individuos autodirigidos. En otras palabras, al acentuarse la dependencia y el asistencialismo, se puede trastocar su papel socializador (Esteinou, 1993, 1994). Se puede o no tener preferencia por mantener dicho papel de la familia, o por afirmar o negar su función social en términos generales, pero el punto es que las políticas de cobertura deben tomar en cuenta dicha tensión. En las nuevas condiciones culturales y políticas, resulta cada vez más difícil mantener firme —como supuesto analítico y operativo— la visión de la familia como ente eminentemente pasivo y sólo receptor de políticas, conforme a lo establecido por la centralidad del Eb.

El debate en torno al desarrollo y crisis del Eb ha arrojado contribuciones importantes que es necesario subrayar, ya que a partir de ellas se ha orientado el diseño de políticas sociales desde la década de los ochenta. Sin duda una de las más importantes es aquella que trata de saldar cuentas con la concepción de la igualdad antes descrita. De tal suerte que hoy las políticas así como su forma de implementación siguen criterios de atención diferenciada, en función de la diversidad de intereses, necesidades y sujetos. Esto —como se verá en el siguiente apartado— puede dar pie a un tratamiento más adecuado de la problemática familiar.

Por otra parte, desde el punto de vista financiero, se han asumido los límites de una concepción que pone el acento en la expansión —casi de tipo cuantitativo— ilimitada de los servicios y que supone una abundancia de recursos. El reconocimiento de la escasez no se ha traducido, sin embargo, en un abandono de la vocación y responsabilidad social del Estado. Para comprobar lo anterior basta observar que el desmantelamiento del Eb, así como la adopción de medidas racionalizadoras (políticas de ajuste estructural), han venido acompañados —al menos en México, pero me parece que no sólo— de otras políticas y programas que tratan de resolver el dilema del reparto de las cargas de responsabilidad social entre las instituciones.

Por tanto, la problemática y discusión parece dirigirse hoy no tanto hacia el carácter del Estado (benefactor o neoliberal), como a las formas en que puede efectivamente implementarse la vocación social del Estado, corrigiendo asistencialismos y paternalismos en un contexto de restricción del gasto público (Aguilar, 1992). Y ello requiere como sostiene Millán,

romper con la idea (ampliamente arraigada en nuestra tradición intelectual) de que sólo lo público —entendido como órbita estatal— es capaz de producir solidaridades efectivas en la distribución de recursos y en la generación de políticas de bienestar. De una u otra manera se trata de reivindicar lo privado —entendido como espacio de experiencia— no sólo como definidor de las políticas sociales, sino como posibles modalidades de gestión. El dilema no es tanto la cancelación de las potencialidades estatales, sino el desarrollo de todas las modalidades de solidaridad, recuperando las experiencias dadas, racionalizando intervenciones y recursos: diferenciando, para incluir. En este sentido, la argumentación sale igualmente de los parámetros estatistas o neoliberales (Millán, 1994: 14).

De lo anterior se desprende, por último, que la concepción sobre los mecanismos y formas de implementación de los servicios de bienestar se han redefinido. Hablar hoy de bienestar significa que su generación, administración y gestión no dependen de manera central del Estado, sino que en ellas intervienen crecientemente otras instituciones, organizaciones y movimientos. Ello supone el reconocimiento de que existen otras instituciones y formas de organización social capaces de proveer bienes y servicios encaminados al bienestar; en tanto éstas asumen una carga de responsabilidad social vienen reconocidas como fuentes alternativas de producción informal de recursos para el bienestar. De tal forma, el papel del Estado hoy tiende a ser más moderado, selectivo y menos asistencial (Crozier, 1989; Aguilar, 1992; Millán, 1995); y a la familia y redes sociales se les reconoce como recursos para la generación de bienestar (Rose, 1993; Ascoli, 1991).

Corresponsabilidad y reconocimiento de las diferencias en el diseño de políticas dirigidas a la problemática familiar

Como se ha dicho, desde la década de los ochenta, el diseño de las políticas ha considerado los cuestionamientos dirigidos al Eb. De tal suerte, que a criterios como abundancia y disponibilidad ilimitada de recursos, universalidad-igualdad (entendida como homologación), dependencia,

asistencialismo y centralidad estatal, se contraponen en el presente otros que las orientan: finitud y escasez de los recursos, lo que se traduce —al menos en línea teórica— en una racionalidad en el uso de los recursos y en una búsqueda de mayor eficiencia; corresponsabilidad, equivale a la incorporación de mayores actores en la implementación de servicios; y el reconocimiento de la multiplicación de las diferencias en distintos niveles. En este nuevo marco, nos interesa hacer una reflexión sobre la relación de estos dos últimos con la problemática familiar en México.

1) Sobre la corresponsabilidad. Éste es uno de los criterios que hoy tienen un papel central cuando se considera la problemática del bienestar. En la generación de servicios de bienestar compiten una variedad de modalidades: el Estado, el mercado y la familia. Además de estas modalidades está también presente el llamado “tercer sector” que cubre un espectro amplio de servicios (asistencia, apoyo emocional, derechos, etc.). Este sector está conformado normalmente por organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, éstas pueden autofinanciarse o bien recibir presupuesto público para determinados programas. De hecho, esa versión presupuestal representa hoy una dinámica de coberturas que, bajo lógicas diferenciadas, atienden sectores sociales y servicios particulares.

El tercer sector, es además un claro ejemplo de la corresponsabilidad social no sólo en la dotación de servicios, sino en su particularidad de cooperación. En efecto, en esas organizaciones la participación, no pocas veces de carácter voluntario, representa un factor central que, a su vez, racionaliza recursos. Aunque en una dimensión distinta, se puede establecer cierta analogía con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

La participación de la población en programas como el Pronasol (1994) representa una forma de incluir a las familias por medio de sus miembros y de las redes sociales en la generación del bienestar comunitario. La participación se observa en distintos aspectos: desde la producción informal de recursos (mano de obra), organizativos (el tequio y otras formas de organización), de gestión (integración de los comités, definición y jerarquización de las demandas locales, vigilancia en el manejo de recursos). Con ella se puede acentuar y extender la responsabilidad individual y el sentido de ciudadanía, evitando paternalismos. En otras palabras, la inclusión de la población en ese tipo de programas constituye una forma alternativa, mediante la cual, el Estado y la población comparten responsabilidades para la elevación del nivel y calidad de vida.

Sin embargo, la manera como está enfocada la participación es todavía muy general y poco diferenciada en lo que respecta a la problemática no familiar. Si bien es cierto que el Pronasol diseñado no es un programa en función de ella sino de grupos socioeconómicos (de pobreza y pobreza extrema), podría incluir una visión más diferenciada y canalizar con ello esfuerzos y recursos. De hecho, a lo largo del desarrollo de este programa se han incluido otros que suponen de alguna manera dicha diferenciación. Tal es el caso del Programa de Mujeres en Solidaridad (el cual es sintomático que aparezca como un agregado, en los Programas Especiales).

Por otra parte, las ventajas señaladas en lo que respecta a la participación de la población en la consecución de políticas, no debe llevarnos a un optimismo desmedido sobre la capacidad de las familias y otras formas de organización civil para generar, organizar y gestionar de manera eficiente la dotación de servicios. Precisamente una de las aportaciones de los estudios sobre el voluntariado, las organizaciones no gubernamentales y las familias (retomada bajo la forma de unidades domésticas) ha

sido la de poner de manifiesto que pueden ser efectivamente recursos. Pero no siempre lo son, y ello depende en gran medida de sus formas de organización y gestión familiar. Las tareas de cooperación incrementan o decrecen sus costos particulares según las formas y aspectos familiares (composición de parentesco, tamaño, ciclo de vida, grado de conectividad con las redes familiares y sociales); pero también influyen en la representación de las necesidades, independientemente de que el recorte de las políticas sea de carácter individual (trabajador o individuo) o territorial (colonia o barrio). Esto es más palpable en la medida en que nos alejamos de ciertas necesidades básicas, sobre todo de la infraestructura mínima de salud, educación y alimentación.

2) Reconocimiento de las diferencias. En décadas recientes, nuestro país ha experimentado procesos de diferenciación más acentuados, lo cual se ha manifestado en la multiplicación y diversificación de las necesidades, de las formas de organización familiar (nuclear, extensa, reconstituida, monoparentales, unipersonales), entre otros. Por lo mismo, su reconocimiento nos aleja del ideal (una vez contemplado por algunos) de llevar a cabo una política familiar en sentido estricto.

La diferenciación parte del principio de que la población es altamente heterogénea, desde una multiplicidad de puntos de vista: organizativo-familiar, relación entre ingreso y capacidad de gasto, adscripción de membresía de identidad, acceso a servicios, y otros. La diferenciación no niega la necesidad de establecer pisos de bienestar común, pero discrepa de la homologación fácil establecida por determinadas categorías sociales (pobres, clases sociales, marginados). Reivindica por tanto, tratamientos específicos para necesidades específicas según determinadas características de los posibles usuarios. De esa forma, las unidades de referencia pueden ser fragmentadas en relación con variados criterios (familias monoparentales, discapacitados, tóxico-dependientes, por mencionar algunos). El problema no es incorporar toda diferencia en el diseño de políticas, sino analizar cuáles se traducen en situaciones de desigualdad y por lo mismo deben ser contempladas.

En consecuencia, cuando se trata de determinar situaciones de desigualdad, además de los factores conocidos, es particularmente importante tener como referencia en el diseño de políticas, la diferenciación de la problemática familiar. Este reconocimiento ha sido débilmente incorporado en nuestro país, pero puede realizarse combinando dos estrategias:

a) Desde el punto de vista grupal, deben considerarse las diferencias en las formas de organización familiar y con ello atender aquéllas que se encuentran en situaciones de riesgo y de desigualdad. Por ejemplo, uno de los resultados arrojados en este campo de investigación muestra cómo las familias monoparentales encabezadas por mujeres presentan mayores situaciones de desigualdad, desventajas en el acceso a servicios y una sobrecarga del papel femenino al tener que combinar el trabajo doméstico-familiar con el mercado de trabajo. Sobre este tipo de familias deben crearse programas y apoyos específicos.

Por otra parte, algunas políticas deben incorporar las diferencias familiares ya en su diseño mismo. Por ejemplo, en la dotación de servicios de salud y educación, criterios como el número de miembros pueden determinar el monto de las cuotas por el pago de esos servicios. Lo anterior podría además complementarse con una política fiscal que tome en cuenta dichas diferencias y que atienda además a otros sectores que con la crisis

han experimentado un deterioro en sus niveles de vida. Tal es el caso de los sectores medios de la población.

b) Desde el punto de vista individual, deben considerarse las diferencias al interior de la familia misma, por edad, género y condición social. Esta consideración se justifica no sólo a partir de la exigencia de una mejor instrumentación de las políticas, sino sobre todo obedece a procesos de diferenciación social más amplios, en donde categorías como niñez, jóvenes, mujeres y ancianos han ido adquiriendo un estatuto social propio. Sin duda la situación de ellos se ha modificado al ampliarse la gama de necesidades y derechos que les han sido reconocidos. Y requieren —al igual que el anterior— de programas específicos.

La combinación de estas estrategias resulta ser una alternativa nada desdeñable para el tratamiento de la problemática familiar y representa una manera de resolver —o suavizar— la dicotomía población-individuo, presente en las políticas de bienestar precedentes. Pero también representa un gran reto no sólo para el político sino para el estudioso, en la medida en que la diversidad de problemas urgentes y susceptibles de atención, la diferenciación creciente de necesidades y sujetos, pueden rebasar fácilmente la intención estatal de ser selectivo en sus intervenciones; o bien, los esfuerzos pueden fragmentarse a tal punto que los resultados que se obtengan sean mínimos.

Podemos ejemplificar lo anterior con el caso de la atención a los ancianos. En el pasado, su cuidado y atención quedaban inscritos dentro de las funciones de la familia. Sin embargo, desde el momento en que cada vez más son considerados como una categoría social distinta (con nuevas concepciones y exigencias), su situación y problemas se han transformado cada vez más en un asunto público. De esta manera, lo que antes era visto como una función "normal" y "privada" de la familia, hoy es concebido como asunto público y, al interior de la familia, como una sobrecarga de papeles y funciones.

En correspondencia con lo anterior, se ha incrementado el desarrollo de distintas formas de atención a los problemas de la vejez por parte de organizaciones gubernamentales y civiles. Pero —como señalan Elder y Cobb (1993) para el caso estadounidense— éstas se han dado en forma fragmentada, muchas de ellas inscritas y distribuidas entre varios subsistemas de política, y organizadas todavía alrededor de asuntos de relevancia e implicación universal, como el ingreso, la salud pública, los servicios sociales, la vivienda y el empleo. Ello ha propiciado que se diluyan los esfuerzos y recursos, y a menudo se ha traducido en una duplicación de programas. Lo anterior muestra, por un lado la presencia de muchos agentes periféricos involucrados en la atención a la vejez pero ninguno central encargado de agruparlos y coordinarlos; y por el otro, la ausencia de un objetivo estable sobre el cual enfocar los distintos esfuerzos, es decir, de una visión sobre el problema de los ancianos que sirva de guía para la acción.

Consideración final

En este cuadro de diferencias individuales y familiares resultaría poco viable enarbolar la necesidad de una política familiar con perfiles y definiciones fijos. La presencia creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, la diferenciación de las formas de organización, convivencia y estilos de vida, de las formas de experimentar las fases del ciclo de vida (niñez, vejez), aluden no sólo a una multiplicación de necesidades y una

complejización de la problemática, sino que advierten un proceso de recomposición que requiere la adopción de criterios y estrategias más específicos y variados. El diseño de políticas de bienestar no puede fincarse más sólo en el individuo (siguiendo únicamente las lógicas corporativas descritas) y mantener como supuesto la reconstrucción de la familia nuclear en su versión parsoniana (del padre-trabajador y sus dependientes). Se necesita, desde nuestro punto de vista, no una política familiar sino considerar la diversidad de la problemática familiar como marco de referencia en el diseño de políticas.

En el futuro próximo, la dotación de servicios de bienestar será una tarea difícil. En gran parte, el resultado dependerá de la capacidad del Estado para articular y combinar las distintas formas de cooperación (estatales, institucionales y civiles) en la dotación de servicios. Pero también será de la mayor importancia tener claros los perfiles de los posibles usuarios (tanto desde el punto de vista individual como familiar).

Bibliografía

- Aguilar V, Luis, "Estudio introductorio" en Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- , "Estudio introductorio" en Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Ascoli, Ugo, "Lo público y lo privado en el sistema de bienestar: el caso italiano", en Gregorio Rodríguez C. (comp.) *Estado, privatización y bienestar*, Barcelona, Icaria, 1991.
- Balbo, Laura, "Famiglia e stato nella società contemporanea", en *Stato e Mercato*, Italia, núm. 10, 1984.
- Canto Chac, Manuel, *La transformación de la relación gobierno sociedad en México*, tesis de doctorado en sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, s.f.
- Consejo Consultivo, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994.
- Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE, 1989.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit.
- Esteinou, Rosario, "Familia y políticas sociales", en AA VV *Familia, trabajo y salud*, Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara / CIESAS/Instituto Nacional de Salud Pública / El Colegio de Sonora, 1993.
- , "Fuentes de solidaridad: familia y Estado benefactor", en René Millán (comp.) *Solidaridad y producción informal de recursos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994.
- Gutmann, Amy, "Introduction", en A. Gutmann (ed.) *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Habermas Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Bolonia, Il Mulino, 1986.
- Janowitz, Morris, *Social Control of the Welfare State*, Chicago, The University of Chicago Press, 1977.
- Marshall, T. W., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Millán, René, "Introducción", en Millán (comp.) *Solidaridad y producción informal de recursos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1994.
- , "Cultura de la justicia y cultura política", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, año LVII, núm. 2, abril-junio, 1995.
- Moon, J. Donald, "The Moral Basis of the Democratic Welfare State", en A. Gutmann. (ed.) *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

- Moreno, Pedro, "Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México", en Canto y Durand (coords.) *Política y gobierno en la transición mexicana*, México, UAM-X, 1990.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (comp.) *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.
- Norman, Barry, *The New Right*, Londres, Croomhelm, 1987.
- Parsons Talcott y Robert Bales, (eds.) *Family, Socialization and Interaction Process*, Illinois, The Free Press, Glencoe, 1954.
- Riesman, David, et al., *La folla solitaria*, Bolonia, Il Mulino, 1956.
- Rose, Richard, "La beneficencia: la mezcla de privado y público", en Sheila Kameran y Alfred Kahn, *La privatización y el Estado benefactor*, México, FCE, 1993.
- Ronsanvaillon, Pierre, "Ridiscutere lo Stato Assistenziale", en Bimbi y Capecci (eds.), *Strutture e Strategie della vita quotidiana*, Bolonia, Il Mulino, 1986.
- Sgritta, Giovanni B., "Lavoro e famiglia", en De D. Massi y A. Bonzanini (ed.) *Trattato di sociologia del lavoro e dell'organizzazione*, Milán, Franco Angeli, 1987.
- Statera, Gianni, "Solidaridad y selectividad: nuevas formas del Welfare State", en René Millán (comp.) *Solidaridad y producción informal de recursos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1994.
- Titmuss, Richard M., *Essays on the Welfare State*, Londres U.K., Allen and Unwin, 1958.
- Walzer, Michael, "Socializing the Welfare State", en A. Gutmann (ed.) *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*, México, Nueva Imagen, 1991.

