

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

PUBLIC POLICIES IN FAMILY MATTERS

María Leoba CASTAÑEDA RIVAS*

RESUMEN: Los modelos de convivencia, las estructuras sociales y las dinámicas que orientaban la actuación de las instancias gubernamentales, se han visto inmersas en una serie de transformaciones. Esto implica la adopción de una nueva idea de lo público y de la capacidad del gobierno para hacer frente a las situaciones sociales. De esta forma, se busca comprender cuál es la influencia que tienen las políticas públicas en los diversos ámbitos de la vida social y la manera en que éstas pueden cambiar el destino de la población. En el ámbito familiar, el contexto tiene una especial importancia, pues el elemento subjetivo de pertenecer a un tipo de familia implica mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y construidos socialmente.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas; conformación familiar; protección de la familia; diseño de políticas públicas; familias mexicanas.

ABSTRACT: The models of coexistence, the social structures and the dynamics that guided the action of the governmental instances, have been immersed in a series of transformations. This implies the adoption of a new idea of the public frame and of the capacity of the government to deal with social situations. In this way, the aim is to understand the influence that public policies have on the different spheres of social life and how they can change the destiny of the population. In the family context, the content has a special importance, because the subjective element of belonging to a family type involves recognition and integration mechanisms that appeal to shared values and socially constructed.

KEYWORDS: Public politics; Family formation; Protection of the family; Design of public policies; Mexican families.

* Licenciada y Doctora en Derecho por la UNAM, Ex-Directora de la Facultad de Derecho de la misma. Fecha de recepción: 31 de enero de 2017. Fecha de aprobación: 6 de abril de 2017.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las políticas públicas dirigidas a la familia*. III. *La nueva conformación familiar y su incidencia en las políticas públicas*. IV. *El impacto de las políticas públicas en materia familiar*. V. *La protección de la familia en México*. VI. *Las particularidades de la familia en México*. VII. *Un diseño adecuado de políticas públicas en materia familiar*.

I. INTRODUCCIÓN

Los ámbitos en que las políticas públicas inciden han cambiado considerablemente en los últimos años. Los modelos de convivencia, las estructuras sociales y las dinámicas que orientaban la actuación de las instancias gubernamentales, se han visto inmersas en una serie de transformaciones que hacen necesaria una evaluación de las formas de análisis, retroalimentación y acción estatal, para replantear los destinos gubernamentales a fin de reconciliar las demandas sociales y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto implica la adopción de una nueva idea de lo público y de la capacidad del gobierno para hacer frente, de manera racional, a las situaciones consideradas como socialmente problemáticas.¹ En ello, el diseño de políticas públicas que permitan alcanzar una mayor eficiencia por parte del aparato gubernamental y un mejor control de los gobernados sobre los gobernantes, es necesario para evitar los vicios originados tanto por la acción estatal excesiva, como por las fallas que las autoridades tienen al afrontar los problemas públicos. Y es que como refiere Giovanna Valenti Nigrini, hoy

¹ Carlos Salazar Vargas señala que en cualquier sociedad siempre existe un conjunto de problemas por resolver que el Estado no siempre puede enfrentar por múltiples razones (falta de recursos, tiempo, presiones, intereses contrapuestos, etc.), por lo que la acción estatal debe dirigirse de manera prioritaria a aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión o tienen una mayor incidencia. SALAZAR VARGAS, Carlos, *Políticas públicas*, México, Cámara de Diputados, 2009, p. 24.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

en día la tarea de definir cuál es el ámbito de lo factible para el gobierno, implica mucho más esfuerzo y exige más debido a que las sociedades se han tornado más complejas. Es por ello que, en este marco, la innovación gubernamental y el desarrollo de capacidades adecuadas de los agentes tomadores de decisiones son indispensables en la complicada tarea de gobernar.²

Este nuevo escenario ha hecho que el análisis de las políticas públicas, así como su implementación y evaluación cobren mayor fuerza; sin embargo, el desarrollo del estudio de las políticas públicas en América Latina ha sido más lento que en los países anglosajones debido, entre otras cosas, a que la palabra política en los idiomas con ascendencia latina, tiene dos acepciones diametralmente distintas. La primera de ellas corresponde a la expresión inglesa politics, con la que se designa la práctica de la competencia política, especialmente la que se da entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Por su parte, la segunda hace referencia al vocablo inglés policy, con significado de directriz o curso definido de la acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo.³ El problema es entonces que en castellano no se dispone de vocablos distintos para expresar una y otra realidad, por lo que la utilización del término política para ambas acepciones, tiene como consecuencia una mayor rigidez y falta de expresividad. Esto origina confusión y la relegación en muchas ocasiones del segundo significado⁴. Pero a pesar de su más lento desarrollo, el enfoque analítico de las políticas públicas se ha ido anclando tanto en el estudio de las ciencias sociales como en la agenda pública. De esta forma, se busca comprender cuál es la influencia que tienen las políticas públicas en los diversos ámbitos de la vida social y la manera en que éstas pueden cambiar el destino de la población.

² Véase la presentación a la edición en castellano que hace esta autora de la obra de PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, FLACSO, 2007.

³ SALAZAR VARGAS, Carlos, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁴ *Idem.*

Uno de los espacios en que las políticas públicas pueden tener mayor influencia en este sentido es la esfera familiar, pues si como indica Parsons, la idea de las políticas públicas presupone la existencia de un ámbito de la vida que no es privado o puramente individual, sino colectivo⁵ y si se tiene en cuenta que una de las células de la colectividad es indudablemente la familia, no es raro suponer que la dimensión de la intervención gubernamental sobre el núcleo familiar ha sido siempre una preocupación para quienes toman decisiones dirigidas a la solución de problemas sociales.

Lo preocupante es que, en ocasiones, la perspectiva que se adopta en el proceso decisional, no corresponde a la realidad y, por tanto, las políticas públicas no inciden de manera efectiva en los problemas que con ellas se desean atacar. Muchas veces, se deja de lado el contexto y se olvida que uno de los atributos de las ciencias de las políticas es tener siempre en mente que las problemáticas no se dan de manera aislada, sino que responden a un proceso social, político o económico específico y que la contextualidad debe imprimir una dinámica a las políticas públicas y a las reglas que las definen.⁶

Ahora bien, en el ámbito familiar, el contexto tiene una especial importancia, pues el elemento subjetivo de pertenecer a un tipo de familia determinado que se incrusta en un ambiente social particular, implica mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y construidos socialmente. Es por ello que los procesos de decisión deben ser tratados bajo una perspectiva distinta cuando tienen como objetivo el núcleo familiar.

⁵ Cfr. PARSONS, Wayne, *op. cit.*, capítulo I.

⁶ Véase en este sentido VALENTI NIGRINI, Giovanna y FLORES LLANOS, Ulises, “Ciencias sociales y políticas públicas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. especial, diciembre de 2009, p. 172.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA FAMILIA

La organización familiar y los modelos de familia han tenido y tienen un papel central en la políticas estatales. Se hace necesario entonces un planteamiento particular sobre la forma en que deben orientarse las políticas públicas que de manera directa o indirecta afectan a la familia, pues ésta, como señala Elizabeth Jelin, no puede considerarse nunca una institución aislada, sino una parte orgánica de procesos sociales más amplios, que incluyen las dimensiones productivas y reproductivas de las sociedades, los patrones culturales y los sistemas políticos. De hecho, los hogares y las organizaciones familiares se relacionan con el mercado de trabajo y la organización de redes sociales, por lo que tendencias como las tasas de fecundidad y de divorcio o el envejecimiento de la población, son parte de procesos sociales y culturales más amplios que están sujetos a políticas públicas que, necesariamente, deben tener en cuenta los valores culturales y la dinámica política de cada momento o periodo histórico.⁷ En consecuencia, la familia aparece no sólo como elemento de intervención en lo que se refiere a las políticas públicas, sino que puede considerarse como la unidad de diseño y concepción de la agenda social de los países.⁸

Para proteger la esfera familiar y procurar el bienestar de la sociedad, los agentes estatales se han dado cuenta de la importancia de desarrollar políticas de familia y de enfrentar el mayor riesgo y vulnerabilidad en el presente para tener resultados en el futuro.⁹ No obstante lo anterior, hasta la fecha las políticas dirigidas a las familias siguen careciendo de una definición específica,

⁷ JELIN, Elizabeth, “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales”, en ARRIAGADA, Irma (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, p. 96.

⁸ SERRANO, Claudia, “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile solidario”, en ARRIAGADA, Irma (coord.), *Familias y políticas públicas... op. cit.*, pp. 234-235.

⁹ *Ibidem*, p. 236.

de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrenta diversos escollos, como las tensiones entre intereses familiares y personales, además de la dificultad para equilibrar la autonomía y la libertad individuales con las responsabilidades familiares.¹⁰ A esto debe sumarse la incertidumbre de saber hasta qué punto es lícito que el Estado intervenga en cuestiones familiares. Al respecto, Patricia Anaya ha referido que la barrera entre lo privado y lo público se ha franqueado con mayor tesón en la actualidad, ya que en nuestros días puede observarse que las carencias privadas de la familia son la pobreza pública de la sociedad. En consecuencia, la aspiración de lograr una sociedad que vea por la familia, se convierte en un deber particular que incluye a todos los ciudadanos y en el que por supuesto debe presentarse la mano del gobierno, no con la finalidad de suplir a la familia, sino con la misión de crear las condiciones en las que se pueda desarrollar.¹¹

Las particularidades del núcleo familiar han provocado dificultades para el diseño de políticas públicas que se orienten en su beneficio, pues en gran parte de los análisis sobre la familia se parte del supuesto de su existencia, pero no se cuenta con una definición o una concepción común y útil de familia para esos efectos. Incluso es difícil encontrar una definición explícita de familia debido a que la mayoría de las veces se torna más sencillo hacer referencia a su complejidad, heterogeneidad y carácter cambiante, pero no a sus realidades concretas.¹² Para librar esta dificultad, recientemente se ha impulsado la idea de concebir una visión distinta de la familia que la considere no tanto como un tipo ideal, sino

¹⁰ ARRIAGADA, Irma, *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, 2001, p. 37.

¹¹ ANAYA, Patricia, “La perspectiva familiar y comunitaria en el gobierno de México, 2004”, en ESTEINOU, Rosario (coord.), *Construyendo relaciones y fortalezas familiares. Un panorama internacional*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-CIESAS, 2010, p. 280.

¹² En este sentido se ha pronunciado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al tratar la conceptualización y orientaciones para el trabajo con la familia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

que tome en cuenta tanto las características especiales que determinan la conformación actual de los núcleos familiares, como su conflictividad y la violencia que puede darse en su interior.

Tener una visión real de las familias en la actualidad y del contexto en el que se desarrollan sus integrantes se vuelve ineludible debido a la importancia que el ámbito familiar tiene en la generación de políticas públicas. Irma Arriagada explica que las familias, como agentes y beneficiarias, son importantes en el diseño de este tipo de políticas por diversas razones. En primer lugar, porque las relaciones intrafamiliares pueden generar externalidades positivas o negativas para sus miembros. En segundo término, porque las características de las familias son utilizables en buena medida como criterios de focalización y porque el grupo familiar puede ser considerado en las etapas de concepción, ejecución y evaluación de programas. Finalmente, porque las políticas sociales en muchas ocasiones pueden afectar las formas de organización familiar o verse afectadas por ellas.¹³ Pero a pesar de su importancia y de la trascendencia que pueden tener para el bienestar social, más que políticas hacia las familias explícitas, generalmente existen por parte del gobierno intervenciones dispersas y no coordinadas a través de acciones y programas que buscan atacar diversos problemas, pero cuya eficacia no trasciende a la familia como grupo fundamental de la sociedad. De hecho, como señala la propia Arriagada, la política familiar, en la medida en que existe, se ocupa menos de la familia que de los derechos y responsabilidades de sus miembros individuales. En general, el objetivo preferente de las políticas dirigidas a las familias es normar sus relaciones internas, así como sus formas de constitución, desarrollo y disolución, pero el avance es menor en lo que se refiere al diseño y la ejecución de políticas que consideren las relaciones externas de las familias y los factores que determinan sus circunstancias, como ingreso, vivienda, servicios de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación y seguridad. De esta forma, la acción estatal trabaja pocas veces con una visión comunitaria y de ciudadanía

¹³ ARRIAGADA, Irma, *Familias latinoamericanas... op. cit.*, p. 39.

social y se enfoca en intervenciones microsociales, de corto plazo, asistencialistas, fragmentaria y sin mayor vinculación con las políticas sociales de más amplia envergadura.¹⁴

Este error deriva en muchas ocasiones de una idea anquilosada de familia que no corresponde a la realidad. Entonces, al partir de supuestos erróneos sobre el modelo de familia que existe actualmente, sobre su estructura y conformación, las políticas diseñadas en su beneficio no surten los efectos que deberían, pues no se atacan los problemas reales que estos núcleos sociales enfrentan.

III. LA NUEVA CONFORMACIÓN FAMILIAR Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es indudable que, dado el rol fundamental que tiene la familia en la implementación de políticas de carácter social, el estudio de la forma en que se organiza este grupo debería ser uno de los pilares de cualquier tipo de diagnóstico que se emplee en el diseño de las políticas públicas y de la elección de los mecanismos a través de los cuales se implementarán. Por tanto, si se quiere lograr una mayor eficiencia en la implementación de las políticas públicas en el ámbito familiar, es necesario tomar en consideración los cambios que la familia ha experimentado en los últimos años.

La familia, es definida por Elizabeth Jelin como:

[...] una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y pater/maternalidad. Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes com-

¹⁴ *Ibidem*, p. 40.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

ponentes ideológicos y afectivos. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también poseen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción.¹⁵

Esta definición muestra la importancia de considerar componentes universales de base biológica al definir a la familia, pero de ella también puede desprenderse la relevancia que tiene el contexto en la estructura, organización y conformación de este grupo. Al equiparar a la familia con un microcosmos en el que confluyen diversos tipos de relaciones, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos, Jelin pone énfasis en la importancia de la contextualidad en cualquier tipo de acercamiento al análisis de la familia. En este sentido, agrega que en el paradigma occidental moderno, la expectativa social es que los vínculos familiares se basen en el afecto y el cuidado mutuo, aunque también incorporen consideraciones instrumentales, estratégicas y sustentadas en intereses, tanto en el corto plazo de la vida cotidiana como en una perspectiva intergeneracional de más largo plazo.¹⁶

Al considerar que la familia ha cambiado a través del tiempo, deben buscarse entonces las medidas adecuadas para atender las necesidades tanto del grupo como de cada uno de sus miembros. En ello radica la relevancia de un análisis de la familia que corresponda a la realidad actual de esta célula de la sociedad, pues la familia ha sufrido cambios sustanciales en los últimos años. Dado que la familia es el ámbito de intimidad en donde se forman y reproducen los modelos de identidad personal y comunitaria, no es raro que los patrones que la caracterizan cambien con la transformación de las circunstancias y de los valores sociales.

En el pasado, por ejemplo, en América Latina el catolicismo determinaba los patrones normativos básicos. Además, la legislación en materia familiar se veía condicionada por concepcio-

¹⁵ JELIN, Elizabeth, *op. cit.*, p. 95.

¹⁶ *Idem.*

nes patriarcales que muchas veces privaban del ejercicio de una ciudadanía plena a las mujeres. Pero esta idea de familia se ha visto superada por un conjunto de circunstancias que modifican la concepción que de ella se tiene. El mayor número de divorcios, la creciente formación de uniones extramatrimoniales,¹⁷ el reconocimiento de la igualdad civil entre hombres y mujeres, el cambio en la visión que se tiene de los derechos reproductivos, la provisión de anticonceptivos en instituciones públicas y la educación sexual en las escuelas son temas que han permeado el debate público y que han determinado un cambio sustancial en las ideas que se tienen acerca de la familia.¹⁸ A estas circunstancias se suma la aparición de otro tipo de fenómenos que inciden directamente en el ámbito familiar como la creciente violencia contra las mujeres, el aumento de la pobreza en zonas determinadas que provoca la existencia de un mayor número de niños de la calle y abandonados, la formación de delincuentes juveniles, entre otras acciones que deterioran el tejido social. El aumento del uso de drogas, la prostitución infantil y el creciente número de casos de abuso sexual en niños son muestra también del deterioro que muchas veces se da al interior del núcleo familiar. Estos factores hacen evidente que para ciertos sectores de la población la familia ha dejado de ser el lugar donde se da el sentido de pertenencia, de tradición, de afecto y de comunicación entre las personas.¹⁹

¹⁷ Las uniones extramatrimoniales pueden ser: 1) Uniones consensuales, en las cuales la pareja comparte el hogar, pero no está comprometida legalmente, y 2) Uniones con visitas regulares (visiting-unions), en las que hay relaciones sexuales regulares pero sin co-residencia ni compromiso legal. Este último tipo, sin embargo, debe distinguirse de las relaciones ocasionales, en las cuales no existe una relación estable. Cfr. ARRIAGADA, Irma, *Familias latinoamericanas...*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁸ JELIN, Elizabeth, *op. cit.*, pp. 97-98.

¹⁹ Cfr. MAURAS, Marta, “La familia y las políticas públicas: hacia una sociedad de redes”, Documento de la Reunión de Expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, realizada los días 28 y 29 de junio de 2005 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, p. 2. Sobre la idea de “familia afectiva” y su lugar como un dominio altruista, de solidaridad y afecto, cfr. HUNTINGTON, Clare, “Embra-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

La concepción de la familia también ha cambiado con el crecimiento del número de hogares unipersonales y monoparentales, la urbanización, el aumento de la edad al casarse, el reconocimiento de la igualdad entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales, la aprobación de uniones entre personas del mismo sexo, la acentuación del fenómeno migratorio y con la mayor participación de las mujeres en la vida laboral.

Los cambios demográficos también han modificado la concepción de la familia. El tamaño medio de ésta se ha reducido debido a la disminución del número de hijos y el mayor espaciamiento entre ellos. A esto se agrega, como señala Arriagada, el menor número de hogares multigeneracionales y la expansión de los unipersonales. Además, el aumento de la esperanza de vida de la población incide en el incremento del número de familias compuestas por adultos mayores y de hogares sin hijos.²⁰

De esta forma, las tres dimensiones de la definición clásica de familia –la sexualidad, la procreación y la convivencia– han experimentado profundas transformaciones y evolucionado en direcciones divergentes, de lo que ha resultado una creciente multiplicidad de formas de familia y de convivencia.²¹ En este nuevo escenario se presenta entonces una divergencia entre los patrones de conducta al interior de la sociedad y las políticas públicas que se proyectan en su beneficio.

IV. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

El objetivo fundamental que persiguen las políticas públicas es tener un impacto favorable que incida en el bienestar de la socie-

cing the affective family”, Harvard Journal of Law & Gender, vol. 33, Invierno 2010, pp. 321-326.

²⁰ ARRIAGADA, Irma, *Familias latinoamericanas...*, op. cit., p. 18.

²¹ *Ibidem*, p. 17. Véase también en este sentido JELIN, Elizabeth, Pan y afectos. La transformación de las familias, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1998.

dad a través de la racionalidad de las acciones gubernamentales.²² Dadas las particularidades actuales de la familia, sin embargo, el impacto de las políticas públicas destinadas a este grupo depende directamente de la forma en que las transformaciones que experimenta sean incorporadas o negadas en la acción del gobierno, pues en la medida en que el Estado y las políticas públicas respondan a (o promuevan, de manera explícita o implícita) los cambios en las familias, se podrán encontrar vías para revertir desigualdades y promover la equidad en el bienestar social²³. Bajo esta perspectiva, el impacto que pueden tener las políticas públicas que se dirigen a la familia es de grandes alcances, pues en ocasiones este grupo debe compensar las desigualdades que se viven en la sociedad o atender situaciones en las que el Estado no ha podido actuar de manera eficiente.

Sobre este punto, Jelin señala que para incidir en el ámbito familiar hay dos planos en los que la acción estatal puede ligarse con las formas y modelos de familia. El primero es como institución social que canaliza deseos, ilusiones y sentimientos humanos. En este plano, el papel del Estado es legislar con el fin de promover las capacidades humanas de elegir los vínculos familiares que mejor concuerden con sus subjetividades y sus marcos culturales. Evitar violencias y sufrimientos, aumentar la igualdad y la democracia intrafamiliar son, entonces, objetivos que deben guiar en este ámbito la política estatal relacionada con la familia. El segundo plano que describe Jelin es el de la lógica de las políticas de bienestar, que apunta a la necesidad de lograr que la política estatal se base en un conocimiento profundo de las transformaciones familiares y se adapte a las prácticas sociales concretas de la población. Por tanto, dentro de este espectro se busca que no se dé por supuesta

²² Por racionalidad debe entenderse una serie de atributos que se espera que toda política pública tenga, como son: eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Véase: Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-FLACSO-Fundar-Gesoc, 2010, p. 13.

²³ JELIN, Elizabeth, *Las familias latinoamericanas...* op. cit., pp. 94.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

la vigencia social de un modelo único y eterno de familia (la nuclear patriarcal) sino que se tomen en cuenta las particularidades que actualmente son propias del grupo familiar.²⁴ Este punto es de suma importancia ya que, por ejemplo, es común que la política de seguridad social y la definición formal que se hace en ella de los miembros “dependientes” haya estado tradicionalmente basada en el establecimiento de vínculos familiares formales. Así, los programas de seguridad social, de salud o de vivienda social y las normas que regulan aspectos como la herencia, se han concebido en buena medida a partir de una exigencia de relaciones familiares establecidas desde un punto de vista formal, lo que ha resultado discriminatorio para quienes optan por establecer otro tipo de vínculos de carácter familiar.²⁵ Por ello es importante que las políticas públicas en materia familiar tomen en cuenta la nueva conformación, estructura y retos que enfrentan las familias, pues su impacto trasciende de manera inmediata el espacio del grupo y se proyecta en el ámbito social. La elección de un grupo de políticas públicas apropiadas y su adecuado diseño es fundamental para la sociedad, ya que si éstas se construyen a partir de supuestos erróneos, el impacto que se corre el riesgo de generar no sólo para el núcleo familiar, sino para la sociedad en general, puede ser muy negativo. Y es que las políticas públicas mal estructuradas pueden vulnerar los derechos de ciertos grupos y provocar efectos contrarios a los fines que se persiguen en cualquier Estado de derecho.

V. LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA EN MÉXICO

En México la mayoría de las personas se desarrollan al interior de algún grupo familiar, por lo que se han tomado diversas acciones para proteger a la familia. En el ámbito constitucional, por ejemplo, existen diversas disposiciones cuya finalidad es otorgar una

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem*, p. 103.

amplia protección a este grupo. El artículo 2º es el primer precepto del texto constitucional que se refiere expresamente a uno de los tipos de familia que se encuentra en mayores condiciones de vulnerabilidad, al señalar en la fracción VIII de su Apartado A, que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes. Por su parte, el inciso c), fracción II del artículo 3º señala que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la integridad de la familia. Estos dos artículos dan muestra de la importancia que se ha dado a la familia en el ámbito constitucional.

El artículo 4º, por su parte, es también un precepto fundamental en la protección de la familia establecida en nuestra ley fundamental, pues contempla una serie de directrices que inciden en la protección de la familia. En primer lugar, establece que la ley protegerá la organización y el desarrollo de este grupo. Además, señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar ese objetivo. Finalmente, en este artículo se busca proteger el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Entre éstos, el propio artículo 4º establece que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. El interés superior de la niñez se convierte así en una guía para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En el artículo 16 se establece además que nadie puede ser molestado en su familia sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo que se refiere al sistema de justicia para adolescentes, el artículo 18 constitucional señala que en todos los procedimientos que se sigan en este ámbito, las autoridades que impongan las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

caso, deberán considerar entre sus fines la reintegración social y familiar del adolescente.

En el artículo 29, se determina también que en los decretos que se expidan para hacer frente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la protección de la familia y los de la niñez. Ahora bien, en ciertos casos, cuando a través del amparo se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el artículo 107 en su fracción III señala que deben hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento; sin embargo, para proteger el ámbito familiar, el propio precepto establece que este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil o al orden o estabilidad de la familia.

Los artículos 27 y 123 buscan proteger también el patrimonio familiar estableciendo que éste será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno. Este último precepto en su apartado A contiene además otras normas en beneficio de la familia. Su fracción V, por ejemplo, establece que durante el embarazo, las mujeres no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación. A esto debe sumarse que gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. Por su parte, la fracción VI señala que los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. La fracción XXIV es otra de las que buscan proteger a la familia al contemplar que de las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo, se podrá exigir

a los miembros de su familia. Además, al establecer el servicio de colocación gratuito para trabajadores, se señala que al momento de prestar este tipo de servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia. También en el artículo 123 se determina que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública y en ella se comprenderán un conjunto de servicios encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Este mismo precepto, en su Apartado B, contempla también una serie de derechos que protegen a las familias de los trabajadores al servicio del Estado. La fracción VIII, por ejemplo, señala que los trabajadores gozan de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, pero determina que, en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia. Por su parte, la fracción XI de este apartado señala que la seguridad social se organizará conforme a ciertas bases mínimas entre las que se encuentran el establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares; además, se determina que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley.

Por lo que hace al ámbito internacional, no debe olvidarse que en las recomendaciones de las cumbres y las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, de las convenciones y declaraciones, se plantea el impulso a la democratización de las relaciones familiares como *conditio sine qua non* para alcanzar una mejor calidad de vida.²⁶ Y es que según el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la familia es el elemento na-

²⁶ Cfr. MEHROTRA, Aparna, "Gender and legislation in Latin America and the Caribbean", disponible en: <<http://www.undp.org/rblac/gender/legislation/bookmap.html>>.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

tural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Desde esta perspectiva, en América Latina los gobiernos han ratificado convenciones sobre la protección a la familia, los derechos de las mujeres y de los niños que han contribuido a impulsar cambios constitucionales y legales para promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el combate a la violencia contra las mujeres, los derechos de los niños y la paternidad responsable. Además, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales se ha impulsado también la elaboración y aplicación de políticas públicas y programas sociales orientados al combate a la pobreza y al respeto de los derechos de los distintos integrantes de las familias, facilitando así la creación de órganos competentes en la elaboración, aplicación y supervisión de políticas y programas.²⁷ Entre estos instrumentos internacionales pueden mencionarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, etc. A través de estos instrumentos jurídicos, se ha buscado lograr una mayor equidad en las relaciones familiares.

Estos avances en el ámbito internacional han impulsado a su vez transformaciones paralelas en la legislación nacional. A nivel federal, por ejemplo, se han aprobado la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley General para la

²⁷ ARIZA, Marina, “Familia y políticas públicas en México y Centroamérica”, en Arriagada, Irma (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina...* *op. cit.*, p. 260.

Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otros ordenamientos.

A nivel local se han dado también pasos importantes en esta dirección a través de leyes específicas que buscan la protección de la familia. Así, en casi todas las entidades federativas existen leyes para la atención y prevención de la violencia familiar y, además, en diversos Estados también se ha aprobado leyes de Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia, se han establecido Procuradurías para su defensa o se han publicado leyes para la protección de los menores y las familias, así como de apoyo para las mujeres jefas de familia²⁸.

²⁸ Las leyes que a nivel estatal se dedican a la protección de la familia son: en Aguascalientes la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social y de Integración Familiar; en Baja California la Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado, la Ley de la Familia y la Ley de Protección de los Derechos de las personas Menores y la Familia; en Baja California Sur la Ley de Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia Intrafamiliar para el Estado y la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; en Campeche la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar; en Chiapas el Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables para el Estado; en Coahuila la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar; en Colima la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar y la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; en el Distrito Federal la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; en Durango la Ley para la Atención, Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar y la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia; en el Estado de México la Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar; en Guerrero la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; en Hidalgo la Ley para la Atención y Sanción de la Violencia Familiar y la Ley para la Familia; en Jalisco la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar; en Michoacán la Ley para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar y la Ley de los Migrantes y sus Familias; en Morelos la Ley de Prevención y Asistencia contra la Violencia Intrafamiliar, la Ley Estatal de Apoyos a Jefas de Familia y la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar en el Estado de Morelos; en Nayarit la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Intrafamiliar y la Ley que crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Fa-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

Por lo que se refiere a las acciones de parte del Gobierno Federal, la centralidad de la familia siempre ha representado retos significativos, por lo que las políticas de fortalecimiento familiar han ocupado un lugar importante en la agenda pública. Así por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se señalaba que las perspectivas de la sociedad misma acerca de la familia son una dimensión de ésta como valor social. Por una parte, se señala en este documento, que la familia es lo más importante para 9 de cada 10 personas, y en 2 de cada 3 casos, existe ayuda entre parientes; sin embargo, por otra parte se destaca también que la convivencia se hace cada vez más difícil, lo que se refleja en un alto índice de violencia doméstica, en abandono y ruptura familiar. Por ello, en el PND se estableció como uno de los objetivos de la estrategia gubernamental desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción

milia; en Nuevo León la Ley de Prevención y Atención Integral de la Violencia Familiar y la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; en Oaxaca la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Oaxaca y la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; en Puebla la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar; en Querétaro la Ley que establece las Bases para la Prevención y la Atención de la Violencia Familiar y la Ley que crea el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado; en Quintana Roo la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Estado y la Ley por la que se crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; en Sinaloa la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar del Estado; en Sonora la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, la Ley de Protección a Madres Jefas de Familia y la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; en Tabasco la Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar para el Estado; en Tamaulipas la Ley de Prevención de la Violencia Familiar y la Ley para el Desarrollo Familiar del Estado; en Tlaxcala la Ley para la Prevención, Asistencia y Tratamiento de la Violencia Familiar y la Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias; en Veracruz la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; en Yucatán la Ley para la protección de la Familia del Estado y la Ley que crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y en Zacatecas la Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el Estado.

y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo. Para cumplir con este objetivo, el Gobierno Federal se planteó impulsar el fortalecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como el de instituciones públicas y privadas que proporcionaran servicios asistenciales a población vulnerable, estableciendo los enlaces requeridos a efecto de brindarles la asistencia social, jurídica y de gestión administrativa que fuera necesaria y proporcionar el tratamiento adecuado a los problemas que se enfrentaban en materia familiar. Asimismo se planteaba como estrategia por parte del gobierno ofrecer servicios de apoyo y orientación social y jurídica a las familias, buscando que los conflictos de intereses familiares se dirimieran en cordialidad y tendieran a la obtención de acuerdos que beneficiaran a las parejas involucradas, y a la vez se evitara que los menores sufrieran daños que alteraran su desarrollo psicosocial.²⁹

Por tanto, dentro de sus estrategias, el Gobierno Federal planteó mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requirieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.³⁰ Aunado a esto, se proponía desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones de perspectiva familiar y asignar recursos específicos para la aplicación de dicha perspectiva. Esto último, para incrementar de manera gradual, de acuerdo con criterios de pertinencia y necesidad, los recursos a las políticas de familia a fin de lograr mejores impactos sobre la población beneficiada.³¹

Para lograr cumplir los fines de este objetivo se han implementado diversas acciones. Por ejemplo, según se señala en los diversos informes que rindió el Ejecutivo Federal, en diciembre de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable y, a partir del año 2007, se celebraron de forma con-

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Estrategia 18.1.

³⁰ *Ibidem.*, 18.2.

³¹ *Ibidem.*, 18.3 y 18.4.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

tinua diversas ediciones del Taller de Procuradores de la Defensa del Menor y la Familia.³² También se brindó atención a los reportes de maltrato infantil que llegaron a las Procuradurías, se brindó asistencia jurídica de manera personal, por correo electrónico y por teléfono a las personas que lo requirieron, y se impartieron pláticas acerca de la prevención y atención de maltrato infantil y violencia familiar. Con el fin de mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requerían apoyo alimentario, en los últimos seis años se estima que los Sistemas Estatales DIF distribuyeron un total de 21,013,729 despensas apoyando en promedio anual a 410,141 familias en 1,056 municipios con recursos federalizados. Asimismo, se efectuó la actualización y complemento del Diagnóstico de la Familia Mexicana, para contar con información sobre la dinámica actual de las familias e impulsar políticas públicas con perspectiva familiar. En este mismo sentido, se desarrolló el diagnóstico entre la niñez para conocer la percepción de este sector sobre su entorno y generar políticas públicas acordes con sus necesidades. También se llevó a cabo un estudio sobre la garantía de los derechos de niñas y niños víctimas de explotación sexual comercial y sobre la implementación de un sistema con enfoque de derechos para la protección de niñas y niños que son víctimas de delincuencia. El resultado de este estudio fue la creación de cuatro Protocolos de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial para uso de los sectores salud, educación y de seguridad pública y uno de información general. Por otra parte, través del Modelo REDDIF para Solución Pacífica de Conflictos en la Familia que funciona a través de módulos de atención en 31 entidades federativas y 131 municipios, se atendió aproximadamente a 19 mil familias buscando el fortalecimiento de la convivencia y la comunicación entre sus miembros para evitar la desintegración del núcleo familiar. Además, según datos del último informe de gobierno del sexenio pa-

³² Estos talleres se efectuaron en Nuevo León, Veracruz, Baja California Sur, Chihuahua, Chiapas, Nayarit, Querétaro, Sonora, Jalisco, Zacatecas y Ciudad de México.

sado, se ha trabajado también en el desarrollo de la plataforma del Sistema Nacional DIF y en la conversión interactiva de dos cursos y un diplomado en materia de familia, a fin de trabajar en la aplicación de la perspectiva familiar y comunitaria en programas que promuevan el desarrollo familiar y prevengan situaciones de vulnerabilidad para aplicarse en los distintos órdenes de gobierno.

Todas estas acciones, demuestran que en nuestro país se han dado pasos adelante con el fin de proteger a la familia; sin embargo, aún faltan mucho por hacer para lograr un efectivo desarrollo del núcleo familiar. Las políticas públicas deben entonces considerar las particularidades de este grupo de la sociedad dado que, como se ha señalado, en materia familiar no pueden concebirse políticas públicas sin atender a las características que son propias de las familias a las que se dirigen.

VI. LAS PARTICULARIDADES DE LA FAMILIA EN MÉXICO

En el país la estructura y conformación de la familia ha experimentado cambios significativos en los últimos años que plantean retos importantes para el diseño de políticas públicas. En el ámbito demográfico, por ejemplo, se ha dado una disminución en la tasa de natalidad y fecundidad. En el primer caso, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 2, 735, 312 nacimientos que se registraron en 1990, se pasó a un total de 2, 586, 287 en el año 2011. Esta cifra se relaciona con la tasa global de fecundidad que disminuyó de 5.7 hijos por mujer de 15 a 49 años en 1976 a 2.2 en el 2013. De los datos señalados se desprende que la disminución en el número de hijos y el mayor espaciamento entre ellos, ha hecho que el tamaño de las familias sea menor en los últimos años.³³ Además, mientras en 1990 el porcentaje de ho-

³³ Las causas de la disminución en las tasas de natalidad y fecundidad son muchas y derivan de cambios sociales, económicos y culturales. Una de estas causas que puede plantearse como ejemplo es que el porcentaje de mujeres en

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

gares integrados por 9 o más personas era de 8.2%, en el año 2000 esta cifra cayó al 3.9%. La disminución se dio también en hogares con 8 integrantes, que pasó de un total de 5.5% en 1990 a 3.1% en el año 2000; en los hogares de 7 integrantes que disminuyeron de un 8.4% a un 5.3% en el mismo periodo, y en aquellos con 6 integrantes, que pasaron de un 12.5% a un 10.6%. Por su parte, la distribución porcentual de los hogares con un menor número de personas que los integran creció en sentido inverso, pasando en 1990 de un 17.1% de hogares conformados por 5 integrantes a un 17.7% en el año 2000; de un 18.3% de hogares con 4 integrantes en la década de los noventa a un 22.2% en el 2000; de un 14.7% de hogares con 3 integrantes a un 18.1% en el mismo periodo y de los conformados por 2 personas de un 10.4% a un 12.8%. En el mismo sentido, el número de hogares unipersonales también ha crecido al pasar de un 4.9% en 1990 a un 6.3% en el año 2000.³⁴

La conformación y estructura de las familias ha cambiado también debido al aumento de la esperanza de vida entre la población mexicana. De acuerdo con datos del INEGI, mientras que en 1990 las mujeres mexicanas vivían en promedio 75.0 años, en el año 2013 viven 77.4. El aumento en la esperanza de vida de los hombres también ha aumentado de 68.0 años en 1990 a 71.7 en el 2013. Este crecimiento de la esperanza de vida incide en el aumento de hogares con adultos mayores y de hogares sin hijos, lo que transforma también la concepción que se tiene del núcleo familiar. Al respecto, debe señalarse que según datos del Censo de población 2010, la cuarta parte de los hogares familiares (24.5%) tienen entre sus integrantes al menos un adulto de 60 o más años y en el 9.2% de las familias en el mismo hogar conviven por lo menos un niño y un adulto mayor.

Debe considerarse también que la sobremortalidad masculina determina el hecho de que las mujeres en muchas ocasiones se

edad fértil que conocen al menos un método anticonceptivo ha aumentado de 1976 a 2009 en un 9% y, algo más considerable es que el porcentaje de mujeres unidas en edad fértil usuarias de métodos anticonceptivos creció de un 30.2% en 1976 a un 72.5% en el año 2009.

³⁴ Cfr.: <www.inegi.org.mx>.

conviertan en cabezas de familia y que los hogares se integren por un mayor número de mujeres que de hombres.³⁵ La escolaridad de las madres mexicanas también ha cambiado, pues ahora cuentan con un mayor grado de estudios. Las mujeres que han dado a luz con secundaria o equivalente pasaron de ser un 21.6% en 1990 a un 37.9% en el año 2011; por su parte, aquellas con un grado de escolaridad de bachillerato o equivalente crecieron un 13.2% en esos 21 años, mientras que las que cuentan con un título profesional aumentaron en un 4.9%. Estos datos pueden incidir también en la disminución del número de hijos en las familias y en el aumento del número de hogares con jefatura femenina. Sobre este punto, hay que decir que, como se señala en las estadísticas a propósito del día nacional de la familia elaboradas por el INEGI,³⁶ la mayor participación de las mujeres en aspectos económicos, políticos y culturales, se refleja en su presencia como jefas del hogar al que pertenecen. De ahí que el 22.3% del total de hogares familiares son encabezados por ellas, aun cuando en la mayor parte de los hogares (77.7%) prevalece la jefatura masculina; sin embargo, en los hogares constituidos por uno solo de los padres y sus hijos (mononucleares) esta proporción cambia radicalmente, pues el porcentaje de los que tienen jefatura femenina es del 86.7%. Los datos estadísticos del INEGI muestran también que las jefas de familia tienen mayor edad que los varones.³⁷ Es importante destacar que de acuerdo con estos datos, la situación conyugal en conjunto con la edad, son determinantes para que las mujeres asuman

³⁵ Según datos del INEGI, en el año 2011 por cada 100 defunciones femeninas se presentaron 129.2 masculinas.

³⁶ Disponible en: <www.inegi.org.mx>.

³⁷ El INEGI señala que en el caso de los varones el 68% tienen de 30 a 59 años, el 18.2% son adultos mayores de 60 años y más y sólo el 13.7% se encuentran en edades jóvenes de 12 a 29 años. Por su parte, en el caso de los hogares en que las mujeres son reconocidas como líder predomina el número de ellas en el grupo intermedio de edades de 30 a 59 años (63.5%) que es menor al porcentaje de los varones, pero la proporción de jefas en edades avanzadas supera a la de los jefes, ubicándose en 26.9%, mientras que aquellas que pertenecen al grupo más joven apenas representan 9.5 de cada 100.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

la jefatura de su hogar, ya que 7 de cada 10 jefas de familia son solteras, separadas, divorciadas o viudas y este número aumenta en el caso de las adultas de mayor edad pues en ese grupo la proporción alcanza a 87 de cada 100. Completan estos datos las cifras que ofrece la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo relativas al segundo trimestre de 2012, en las que se muestran diferencias en la condición de actividad y ocupación de acuerdo con el sexo de los jefes, ya que del total de hombres reconocidos como tales, 86.7% se declaran como parte de la Población Económicamente Activa, mientras que la proporción de mujeres jefas de hogar económicamente activas es de 57.2%.

A los ejemplos señalados que inciden en una nueva concepción de la familia puede sumarse el crecimiento significativo que se ha dado en el número de personas que viven en unión libre, que pasó de 4,124,512 en 1990 a 12,230,680 en el año 2010. El número de personas separadas y divorciadas también aumentó considerablemente en el mismo periodo. Por lo que hace a las primeras, mientras que en 1990 existían en México 679,817 personas separadas, en el año 2010 se contaron 3,182,426 y, por lo que se refiere a las personas divorciadas, el número creció de 406,777 en 1990 a 1,246,556 dos decenios después. La baja en la tasa de nupcialidad es un reflejo de estos cambios en las uniones entre personas, pues mientras en 1990 ésta correspondía a 7.4 matrimonios por cada 1,000 habitantes, en el año 2011 sólo se dieron 4.9.³⁸

El diseño de políticas públicas en el país debe considerar también a los grupos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, pues éstos representan un segmento importante de la población. Por ejemplo, en 2005, la población indígena representaba el 9.8% de la población total del país, al existir en México un total de 10,103,571 personas con estas características, de las cuales más de seis millones hablan alguna lengua indígena³⁹. Otro grupo

³⁸ La tasa de divorcios por cada 100 matrimonios aumentó también de 7.2 en 1990 a 16.0 en 2011.

³⁹ Datos ofrecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), disponibles en: <www.cdi.gob.mx>. Debe mencionarse que debido al papel que juega el hogar en la socialización de los individuos

en condiciones de vulnerabilidad está conformado por aquellas personas que tienen algún tipo de limitación en la actividad, que según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, alcanzan un número de 5,739,270.

Por otra parte, debe considerarse también el gran número de familias homoparentales que ha llevado a cambios legislativos como los que se dieron en el Código Civil del Distrito Federal, en vigor desde el 4 de marzo de 2010, que permiten el matrimonio entre personas del mismo sexo. Estas modificaciones en la legislación civil del Distrito Federal hicieron que en los dos primeros años de su entrada en vigor se unieran 1,371 parejas homosexuales.⁴⁰ Estos cambios han hecho incluso que la Suprema Corte de Justicia establezca que la Constitución Federal no se refiere o limita a un tipo específico de familia como podría ser la nuclear –conformada por padre, madre e hijos– con base en la cual se pudiera afirmar que ésta se constituye exclusivamente por el matrimonio entre un hombre y una mujer y, mucho menos, que sólo se proteja a la familia que surge de dicha institución, toda vez que en un Estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, debe entenderse protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos; o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.⁴¹ Con esta interpretación del Pleno de la Corte, se puede co-

y en la transmisión cultural, la CDI considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) haya declarado ser hablante de lengua indígena. Además también se incluye en este grupo a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

⁴⁰ De estas parejas, 755 correspondieron a hombres y 616 a mujeres.

⁴¹ Tesis P.XXI/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 878.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

legir que, en el diseño de las políticas públicas, deben considerarse todas los tipos de familia que existen en el país y darles cobertura a través de programas sociales, acciones gubernamentales, etc.

Uno más de los aspectos que influye en la concepción de las familias mexicanas es el fenómeno migratorio tanto al exterior como al interior del país. En el primer caso, según datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior,⁴² durante el 2012 se tenía un registro de 12,178,047 mexicanos que vivían fuera de México; mientras que por lo que se refiere a la migración interna, el INEGI señala que en el año 2010 sólo el 80% de la población residía en su entidad natal. El gran número de desplazamientos es así, especialmente en nuestro país, un aspecto que incide directamente en la estructura y conformación de las familias.

En este sentido, según los últimos datos proporcionados por el INEGI,⁴³ en México existen 222,790,188 hogares familiares,⁴⁴ de los cuales 16,927,956 son hogares nucleares⁴⁵ y 5,862,232 extensos. Por su parte, los hogares no familiares alcanzan un número de 1,974,361,⁴⁶ de los cuales 115,109 corresponden a hogares co-residentes⁴⁷ y 1,859,252 a hogares unipersonales. Además de considerar esta nueva conformación familiar, el diseño de políticas públicas para la familia en México debe tomar en cuenta también otro tipo de factores como la pobreza que se vive al interior de los hogares. Al respecto es necesario señalar que, aunque se han emprendido acciones para atacar esta situación, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desa-

⁴² Cfr.: <www.ime.gob.mx>.

⁴³ Que se refieren al año 2005.

⁴⁴ Se entiende por hogar familiar aquel en el que al menos uno de los integrantes tiene parentesco con el jefe(a).

⁴⁵ Hogar familiar conformado por el jefe(a) y cónyuge; jefe(a) e hijos(as); jefe(a), cónyuge e hijos(as).

⁴⁶ Hogares no familiares son aquellos en los que ninguno de los integrantes del hogar tiene parentesco con el jefe(a). Incluye al hogar formado por una persona.

⁴⁷ Hogar formado por dos o más integrantes sin parentesco con el jefe(a) del hogar.

rollo Social (CONEVAL), el número de hogares en condición de pobreza a nivel nacional aumentó de 16,818,800 en el año 2006 a 23,176,797 en el 2010. Este aumento fue mayor en el ámbito urbano, pues de 7,906,175 hogares en condición de pobreza en el 2006, se pasó a 12,012,004 en 2010, mientras que en el mismo periodo, aunque también se dio un aumento de las personas pobres en las áreas rurales, éste fue menor, al registrarse un crecimiento de 2,252,168 hogares en condición de pobreza.⁴⁸

La violencia al interior de las familias es otro de los factores que han incidido en el diseño de políticas públicas, pero que deben reconsiderarse para lograr que éstas se vuelvan más efectivas. Lo anterior debido a que aun cuando el número de denuncias por maltrato infantil ha disminuido en los últimos años, éste sigue siendo bastante considerable, pues en el año 2011, de acuerdo con datos de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF, se presentaron 21,031 denuncias por maltrato infantil, de las cuales 14,289 correspondieron a casos comprobados.⁴⁹ El número de mujeres que han vivido violencia es también un elemento a considerar por la incidencia que este tipo de hechos tienen en la vida familiar. En México, de un total de 39,222,045 mujeres de 15 años y más,⁵⁰ 18,429,944 han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida en pareja ya sea de tipo emocional, económica, física o sexual.⁵¹ Un dato que debe destacarse es que más de la mitad (58.6%) de las mujeres de 15 años o más en hogares familiares que han sido víctimas de violencia física por parte de su pareja recibieron golpes en su niñez por parte de las personas con las que vivían

⁴⁸ CONEVAL, Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. www.coneval.gob.mx. Se toman también datos expandidos conforme a estimaciones preliminares de población basadas en el Censo de Población y Vivienda 2010.

⁴⁹ Disponible en: <<http://procuraduria.dif.gob.mx/>>.

⁵⁰ En la estadística se excluyen las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja.

⁵¹ Los datos al respecto son los siguientes: a) violencia emocional: 16,898,355; b) violencia económica: 9,599,877; c) violencia física: 5,488,201, y d) violencia sexual: 2,875,737. INEGI, Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

en ese momento. Algo similar sucede con aquellas que sufrieron violencia emocional, pues en ese caso el 36% recibió insultos o humillaciones durante su niñez por parte de algún miembro de su familia de origen.

Todos estos datos nos hacen pensar que el diseño de políticas públicas en nuestro país debe considerar de manera adecuada las particularidades que son propias de las familias en México, pues de otra forma, la eficacia que puedan tener será mínima o, incluso, provocarían mayores desventajas que los beneficios que podrían ofrecer.

VII. UN DISEÑO ADECUADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

Las políticas públicas tienen un efecto importante en las familias. Éstas pueden influir en las condiciones de empleo, proveen servicios educativos y de salud, definen la elegibilidad para programas de desarrollo social y definen los derechos y obligaciones de los miembros de la familia. De esta forma, como señala Anne H. Gauthier, las políticas públicas pueden moldear la vida en familia definiendo las oportunidades y obstáculos que este grupo enfrenta. Pero además, las políticas públicas en ocasiones tienen un efecto más penetrante en las familias al dar preferencia a ciertos tipos de estructuras familiares sobre otras y al incentivar o desincentivar las formas de unión, el matrimonio, el divorcio o el hecho de tener hijos dentro o fuera del matrimonio.⁵² Es por ello que un adecuado diseño de políticas públicas se torna indispensable en un país como México, en el que, como se ha señalado, la familia ocupa un lugar preponderante en la vida social.

⁵² GAUTHIER, Anne H., “The impact of public policies on families and demographic behaviour”, Trabajo presentado en la conferencia ESF/EURESCO The second demographic transition in Europe, realizada en Bad Herrenalb, Alemania, 23-28 de junio de 2001, disponible en: <http://www.demogr.mpg.de/Papers/workshops/010623_paper21.pdf>.

Los desafíos que se plantean son entonces, entre otros, encontrar la forma en que a través de las políticas públicas se sienten las bases para superar los obstáculos de carácter ideológico, financiero y administrativo que enfrentan las acciones estatales dirigidas al desarrollo de la familia. Muchos de estos obstáculos surgen debido a que, como señala Marina Ariza, la concepción del modelo ideal de familia nuclear dificulta frecuentemente la aceptación de la diversidad familiar y un pleno reconocimiento social a los arreglos alternativos. Este hecho provoca una mayor vulnerabilidad de estos hogares e incrementa su exposición a situaciones de pobreza, exclusión y daño social.⁵³ Por esta razón, las políticas públicas en materia familiar no pueden prescindir de un enfoque integrador entre individuo y familia, así como entre familia e instituciones públicas. Y es que no basta atacar ciertos aspectos nocivos para el ámbito familiar si no se atiende el contexto y las particularidades de la familia que se presentan en el país.⁵⁴ De esta forma, el desafío que surge es encontrar la manera de que tanto en los espacios públicos y privados se puedan establecer formas armónicas que permitan un desarrollo adecuado de la vida familiar. Pero esto sólo se logrará a través de un conjunto coherente de políticas públicas encaminadas a la democratización y eliminación, entre otras cosas, de las diferentes formas de inequidad social, de las situaciones de discriminación y de la violencia doméstica.⁵⁵

⁵³ Entre éstos pueden mencionarse las madres solas, mujeres sin pareja, parejas homosexuales, parejas sin hijos, unidades extensas o compuestas. Véase ARIZA, Marina, *op. cit.*, p. 261.

⁵⁴ Marta Mauras señala en este sentido que no basta, por ejemplo, con querer cambiar las relaciones entre el hombre y la mujer si la legislación, los medios de comunicación, la escuela, entre otros, no dan posibilidades para ellos. Asimismo, Mauras refiere que el desarrollo de niños sanos física y emocionalmente requiere que la sociedad posibilite que la familia no sólo acceda a los recursos materiales y a los servicios básicos para una vida digna, sino que además les permita tener tiempo para convivir. MAURAS, Marta, “La familia y las políticas públicas: hacia una sociedad de redes”, Documento de la Reunión de Expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales”, realizada los días 28 y 29 de junio de 2005 por la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, p. 5.

⁵⁵ ARIZA, Marina, *op. cit.*, p. 262.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

Para alcanzar estos fines es necesario desarrollar tanto políticas universalistas que garanticen los derechos sociales básicos a todos los integrantes del ámbito familiar como políticas focalizadas en la atención de las necesidades diferenciales de los hogares y de sus integrantes, según su estructura o la fase del ciclo familiar en que se encuentren.⁵⁶ Sin embargo, dadas las características de los grupos familiares en el país debe darse prioridad a los problemas que enfrentan los hogares que acusan mayores carencias como los extensos de jefatura femenina. Lo anterior se lograría a través de una serie de medidas que redujeran la asimetría entre las esferas de la producción y la reproducción, y una distribución más equitativa del trabajo doméstico, los quehaceres de la casa y el cuidado de los hijos.⁵⁷ Como puede verse, los criterios orientadores referidos a las políticas familiares tienen que contemplar una cuidadosa combinación de universalidad, participación y subsidiariedad, equidad e integralidad.⁵⁸

En materia legislativa, si bien ha habido logros importantes, aún se requiere adecuar de mejor manera la legislación a todos los compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano, para poder adoptar medidas que eliminen la discriminación de facto y todas las formas de violencia contra las mujeres, los niños, las niñas y las personas de la tercera edad.⁵⁹

Por otra parte, aún sigue siendo necesario atacar la violencia al interior de las familias a través de políticas transversales y planes integrales de prevención, sanción y eliminación de las diversas formas en que ésta se presenta. En este punto, es necesaria también la capacitación de las autoridades para asegurar la aplicación de la justicia, sancionar a los responsables y promover formas de reparación de los daños. Asimismo, se deben combatir las causas estructurales de la pobreza y reducir la acentuada desigualdad de

⁵⁶ *Ibidem*, p. 268.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ ARRIAGADA, Irma, *Familias latinoamericanas... op. cit.*, p. 38.

⁵⁹ En este sentido, ARIZA, Marina, "Familia y políticas públicas", *op. cit.*, pp. 260-261.

ingreso, así como fortalecer las formas más democráticas de convivencia familiar.⁶⁰

Uno más de los aspectos que deben procurarse a través de las políticas públicas destinadas a la familia es hacer compatibles el trabajo y la formación de la familia, lo que lleva, según Claudia Serrano, a mirar políticas de empleo y vivienda. También se hace necesario entregar garantías de seguridad social en la vejez actualizando un pacto de solidaridad intergeneracional.⁶¹ Ello pues actualmente la expectativa social incorpora, además de la idea de que los vínculos familiares se basan en el afecto y el cuidado mutuo, consideraciones instrumentales, estratégicas y sustentadas en intereses a largo plazo.⁶² Asimismo, es fundamental lograr el compromiso y participación no sólo de actores del ámbito público sino también del privado que hagan más sencilla la implementación de las políticas que se dirigen a la familia. No debe olvidarse que las acciones de estos grupos son esfuerzos que transforman las decisiones en principios operativos y también esfuerzos prolongados destinados a cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.⁶³

Reconocer el derecho de toda persona a una vida sexual sana y a poner en práctica su capacidad reproductiva, así como a gozar de la libertad de decidir las situaciones y condiciones para su ejercicio, es otro de los temas a considerar en el diseño de políticas públicas a favor de la familia. La libertad sexual y reproductiva, por tanto, requiere cambios culturales, apoyo institucional y recursos específicos.⁶⁴

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 261-265.

⁶¹ SERRANO, Claudia, *op. cit.*, p. 236.

⁶² JELIN, Elizabeth, *Las familias latinoamericanas...*, *op. cit.*, p. 95.

⁶³ En este sentido REVUELTA VAQUERO, Benjamín, "La implementación de políticas públicas", *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, núm. 16, 2007, p. 139. Véase también VAN METER, Donald y VAN HORN, Carl E., "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework", *Administration & Society*, vol. 6, núm. 4, 1975.

⁶⁴ JELIN, Elizabeth, *Las familias latinoamericanas...*, *op. cit.*, p. 105.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA FAMILIAR

Además de los aspectos referidos, otra de las áreas de oportunidad es considerar la importancia estratégica de la evidencia, concibiéndola como punto de articulación entre información, conocimiento y aprendizaje. También es fundamental poner en práctica la revisión sistemática de las políticas públicas para procesar la información que deriva de ella de manera que sea útil y entendible a quienes toman decisiones y a los encargados de su diseño.⁶⁵ No debe pasarse por alto que el desarrollo de capacidades de evaluación, tanto a través de mecanismos formales, como mediante la creación de oportunidades para “aprender haciendo”, involucrando a universidades y centros de investigación que tienen una capacidad real o potencial para realizar evaluaciones, es indispensable para hacer más eficaces las políticas públicas. Y dado que éstas se implementan en un contexto complejo en el que operan elementos múltiples, es importante también evitar un enfoque ingenuo de la atribución que no reconoce la existencia de otros factores que no sea la propia política pública que se evalúa.⁶⁶

Encontrar mecanismos eficientes que den racionalidad a las políticas públicas es elemental en un país como México en el que muchas veces los encargados de su diseño y aplicación se enfrentan a información incompleta, divergencia de intereses, regulación restrictiva o instituciones inacabadas.⁶⁷ Las complicaciones se acentúan si consideramos también que las decisiones son influidas en muchas ocasiones por los actores políticos y los grupos reales de poder que cambian su correlación de fuerzas y posicionamientos a través del tiempo.⁶⁸ Por eso no hay que perder de vista, como señala Giovanna Valenti, que para hacer políticas públicas deben darse una serie de pasos dentro de la racionalidad en un laberinto de variables que en ocasiones son incalculables;

⁶⁵ VALENTI NIGRINI, Giovanna y Flores Llanos, Ulises, “Ciencias sociales y políticas públicas”, *op. cit.*, p. 183.

⁶⁶ FEINSTEIN, Osvaldo, “Evaluación pragmática de políticas públicas”, *ICE: Revista de economía*, núm. 836, 2007, pp. 28-30.

⁶⁷ VALENTI NIGRINI, Giovanna y FLORES LLANOS, Ulises, *op. cit.*, p. 185.

⁶⁸ Sobre estos planteamientos, véase REVUELTA VAQUERO, Benjamín, *op. cit.*, p. 141.

sin embargo, el reto en este campo es comprender los patrones que eventualmente pueden influir en ellas para lograr su correcta realización.⁶⁹ Éste es, precisamente, el objetivo que deben tener siempre en mente quienes se dedican al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia familiar.

⁶⁹ VALENTI NIGRINI, Giovanna y FLORES LLANOS, Ulises, *op. cit.*, p. 186.