



Enfoque de familia: una alternativa para el desarrollo de políticas públicas en Perú

Family approach: An alternative for the development of public policies in Peru

Abordagem familiar: uma alternativa para o desenvolvimento de políticas públicas no Peru

Erika Janet Valdivieso López*

* <https://orcid.org/0000-0001-5363-6617>. Universidad San Ignacio de Loyola, Perú.
evaldivieso@usil.edu.pe

Recibido: 13/06/2021. Envío a pares: 03/08/2021
Aprobado por pares: 30/09/2021. Aceptado: 07/11/2021

DOI: 10.5294/dika.2022.31.1.9

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo
Erika Janet Valdivieso López, “Enfoque de familia: una alternativa para el desarrollo de políticas públicas en Perú”, en *Dikaion* 31, 1 (2022), pp. 210-247.
DOI: <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.9>

Resumen

Para el desarrollo efectivo de sus políticas públicas, el Estado utiliza ciertos enfoques como norte integrador de sus acciones. A fin de atender las necesidades y los problemas relacionados con la familia, el enfoque de género ha sido la herramienta más utilizada, sin embargo, en la práctica, las políticas de familia no han tenido el impacto esperado. Esto puede deberse a que el enfoque de género parte de una construcción teórica que considera a la familia como el espacio primario de reafirmación de los roles culturales de la mujer (maternidad, matrimonio) que aparentemente la han mantenido como ciudadana de segunda categoría; y porque aún no se ha implementado un enfoque integral que considere a la familia como sujeto social. Por ello, se propone como alternativa no excluyente, la incorporación del enfoque de familia en el diseño de las políticas públicas, con la finalidad de integrar las políticas dirigidas a la dinámica familiar en todos los niveles de gobierno. Con ello se logrará atender directamente sus necesidades, promover el cumplimiento de sus funciones y orientar la acción efectiva y subsidiaria del Estado.

Palabras clave

Políticas públicas; enfoque de género; políticas familiares; enfoque de familia; familia.

Abstract

For the effective development of its public policies, the State uses certain approaches as an integrating north of its actions. To address the needs and problems related to the family, the gender approach has been the most used tool, however, in practice, family policies have not had the expected impact. This may be because the gender approach is based on a theoretical construction that considers the family as the primary space for the reaffirmation of the cultural roles of women (motherhood, marriage) that have apparently kept her as a second-class citizen; and because a comprehensive approach that considers the family as a social subject has not yet been implemented. Therefore, the incorporation of the Family Approach into the design of public policies is proposed as a non-exclusive alternative, with the purpose of integrating policies aimed at family dynamics at all levels of government. This will directly address their needs, promote the fulfillment of their functions, and guide the effective and subsidiary action of the State.

Keywords

Public policies; gender approach; family policies; family approach; family.

Resumo

Para o efetivo desenvolvimento de suas políticas públicas, o Estado utiliza alguns enfoques como diretriz integradora de suas ações. Para atender às necessidades e problemas relacionados à família, a abordagem de gênero tem sido a ferramenta mais utilizada, porém, na prática, as políticas de família não surtiram o impacto esperado. Isso pode ser devido ao fato de que a abordagem de gênero parte de uma construção teórica que considera a família como o espaço primordial de reafirmação dos papéis culturais da mulher (maternidade, casamento) que aparentemente a mantiveram como cidadã de segunda classe; e porque ainda não foi implantada uma abordagem abrangente que considere a família como sujeito social. Portanto, propõe-se como alternativa não exclusiva, a incorporação da Abordagem da Família na concepção das políticas públicas, a fim de integrar as políticas voltadas para a dinâmica familiar em todos os níveis de governo. Com isso, será possível atender diretamente às suas necessidades, promover o cumprimento de suas funções e orientar a ação efetiva e subsidiária do Estado.

Palavras-chave

Políticas públicas; abordagem de gênero; políticas da família; abordagem da família; família.

Sumario: Introducción. 1. Situación problemática. 2. El deber de protección a la familia. 3. Principio de subsidiariedad en las políticas públicas familiares. 3.1. Familia como realidad privada y social. 3.2. Funciones de la familia y principio de subsidiariedad. 4. El Enfoque de Familia. 4.1. Ámbito de aplicación y desarrollo. 4.2. Definición y contenido. 5. Enfoque de Familia en las políticas públicas familiares. ¿Cómo influye? 5.1. Desigualdad y no discriminación. 5.2. Violencia familiar. 5.3. Salud sexual y reproductiva. 5.4. Promoción del matrimonio y la familia. 5.5. Educación. 6. (Propuesta) matriz de políticas públicas con enfoque de familia y resultados de transversalización. 6.1. Resultados esperados. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

Reconocer la importancia de la familia en la sociedad pareciera ser algo de sentido común. Su importancia es tal, que todo aquello que afecte a la sociedad afectará también a la familia y, ciertamente, todo lo que puede llegar a afectar la dinámica interna de la familia repercute en la sociedad. Es un hecho que de ella provienen los ciudadanos (que deben estar adecuadamente formados), proviene la fuerza laboral (padres y madres que trabajan para sostenerla), que la familia sostiene el mercado (allí se encuentran los consumidores) y que desde su interior se construye el tejido básico del sistema político y social (valores políticos y ciudadanos). Además de ser el espacio primario de desarrollo integral del individuo es, en definitiva, el sustento mismo del bienestar social. Por ello, debe ser protegida, amparada y promovida desde el ámbito público a través de las políticas de Estado.

Frente a esta realidad, se viene instaurando una concepción que considera la familia como el espacio primario de sometimiento de la mujer y de la reafirmación de los roles culturales (maternidad, matrimonio y cuidado de los hijos) que históricamente la han mantenido como ciudadana de segunda categoría. Estas posturas sostienen que “las instituciones sociales [como la familia] son construcciones culturales susceptibles de ser transformadas por efecto de los cambios en las relaciones sociales”,¹ razón por la cual se plantea la deconstrucción de lo que se entiende actualmente como familia, en favor de formas de convivencia “más democráticas”.² Se dice que es una construcción cultural del patriarcado, por lo que “es fundamental en la opción por un cambio en el tipo de familia revisar

1 Sonia Montaña, “¿Políticas de familia versus políticas de género?”, en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, División de Desarrollo Social*. CEPAL-UNFPA, 2005, p. 97, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6805/505683_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, fecha de consulta: 10 de junio de 2019.

2 El concepto de “familias democráticas” ha sido utilizado desde siempre en el sector psicopedagógico, para señalar un estilo de educación parental (véanse Susana Torío López, José Vicente Peña Calvo y M.^a del Carmen Rodríguez Menéndez, “Estilos de educación familiar”, *Psicothema* 20 (1), 2008, pp. 62-70, en <https://www.redalyc.org/pdf/727/72720110.pdf>). Sin embargo, a nivel de diseño de políticas públicas se utiliza el término “familias democráticas” para proponer una revisión crítica a la autoridad que pueden ejercer los padres en el entorno familiar o una resignificación de las relaciones familiares desde una perspectiva de género. Una muestra de esta tendencia es el Decreto Legislativo 1408, que “tiene como finalidad contribuir al fortalecimiento de ‘familias democráticas’, de manera que se consideren los intereses y necesidades de todas/os sus integrantes en la toma de decisiones, y propiciando relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia”.

también todas las otras instituciones que favorecen a los hombres y por ende le dan más poder dentro de la familia".³

Las construcciones teóricas sobre la familia, a las que se añaden aquellas que plantean que tanto el género como el sexo son construcciones culturales (y que no dependen uno de otro), se han trasladado al plano de las políticas públicas a través del enfoque de género, lo que ha propiciado que su atención por parte del Estado no sea lo que se espera o, cuando menos, sea insuficiente para abordar de manera integral la problemática de la familia.

A ello se puede sumar el hecho de que el Estado no tiene como prioridad la atención de la familia como realidad social, probablemente por los prejuicios existentes en cuanto a la relación familia-Estado, que considera que esta es un ámbito meramente privado en el cual el Estado no debe tener injerencia.⁴ O quizás, porque no existe un mecanismo integrador de las políticas familiares que oriente los esfuerzos de los distintos ámbitos de gobierno.

Este trabajo pretende evidenciar la necesidad de contar con una propuesta –dentro de las políticas públicas– que revalorice el papel de la familia en la sociedad, poniendo énfasis en la persona humana como sujeto familiar y cuyo desarrollo precisamente se inicia por y desde la familia. Así, el enfoque de familia, como propuesta no excluyente de otros enfoques, reconoce su protagonismo –como sujeto social– para ser parte de la solución de los problemas que aquejan a la sociedad reconociendo sus dos dimensiones: como elemento fundamental para el desarrollo del tejido social y como el principal ámbito de bienestar y desarrollo personal del individuo.

1. Situación problemática

1.1 Familia y enfoque de género

El consenso señala que la familia –más allá de la discusión teórica– tiene un papel fundamental para el desarrollo del tejido social. Así, el Consejo de Derechos Humanos (CDH), ha manifestado estar “convencido de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.⁵

3 Alda Facio y Lorena Fries (eds.), *Género y derecho*, Santiago de Chile, Lom, 1999, p. 52.

4 Una de las ideas arraigadas en la legislación es la “privatización de la familia: concebida como un espacio exclusivamente afectivo y privado sin ninguna dimensión pública ni función social” (véase Eduardo Hertfelder, Mariano Martínez-Aedo y Lola Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, Madrid, IPF, 2011, p. 87).

5 Consejo de Derechos Humanos, *Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza*

Ahora bien, el titular del deber de asistencia y protección de la familia es el Estado, que no puede estar ajeno a su desarrollo y la procura de su bienestar. Esta función la cumple a través de sus políticas públicas, entendidas como el “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”.⁶

Las situaciones problemáticas que abordan las políticas públicas requieren de una hipótesis de respuesta que necesariamente debe ir enmarcada en una o varias categorías de análisis (descriptivos, analíticos y políticos) que permiten interpretar y definir las líneas de intervención de las políticas públicas.⁷ Estas categorías de análisis, denominadas también enfoques, se reconocen como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales, que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado; hace posible la resignificación de los procesos propios de la gestión institucional para que la toma de decisiones tenga una mirada integral y sistémica de la realidad;⁸ la adopción de un enfoque para el diseño de las políticas públicas hace posible prever su alcance y facilita la evaluación de sus resultados.

Actualmente, entre los enfoques que utiliza el Estado en sus políticas públicas, además del de género, están los enfoques de derechos humanos, de interculturalidad, de intergeneracionalidad, entre otros.

Por cuestiones de espacio no podemos desarrollar el contenido de todos los enfoques, sin embargo, haremos una breve referencia al enfoque de género, en la medida en que tiene mayor relación e influye en el diseño de las políticas públicas referidas a la familia.⁹ Si bien definir “enfoque de género” es una tarea compleja por las variadas connotaciones que presenta, nos centraremos en el tratamiento que se le da a partir de los instrumentos de políticas públicas. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) define enfoque de género como:

y en el logro del desarrollo sostenible. Resolución A/HRC/29/L.25, CDH-ONU, 2015, p. 2, en <https://undocs.org/es/A/HRC/29/L.25>, fecha de consulta: 01 de junio de 2019.

- 6 Raúl Velásquez Gavilanes, “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”, *Desafíos* 20 (2009), pp. 149-187, p. 156, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>, fecha de consulta 10 de octubre de 2021.
- 7 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), *Plan Nacional de fortalecimiento a la Familia 2016-2021*, Lima, MIMP, 2016, p. 23, en <http://www.mimp.gob.pe/files/planes/PLANFAM-2016-2021.pdf>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2021.
- 8 Para una definición de enfoque en políticas públicas, véase Alcaldía de Bogotá, *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*, Bogotá, 2017, en https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=10891&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME, fecha de consulta: 10 de octubre de 2021.
- 9 Erika Valdivieso, “Perú: influencia del enfoque de género en las políticas públicas familiares”, en *Perspectiva de Familia* 4 (2020), 97-126, <https://doi.org/10.36901/pt.v4i0.311>

... la forma de mirar la realidad identificando los roles y las tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías y relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Permite conocer y explicar las causas que las producen esas asimetrías y desigualdades para formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales de género.¹⁰

Por otro lado, el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021¹¹ sostiene que el enfoque de género:

Pone en evidencia desigualdades sociales y relaciones asimétricas de poder de varones y mujeres, las cuales han determinado históricamente la subordinación de las mujeres, la violencia contra ellas y limitado sus posibilidades de realización y autonomía. Señala que roles, atributos, comportamientos, posiciones jerárquicas, asumidos de manera distinta y excluyente por hombres y mujeres no son naturales, sino construidos social y culturalmente. Recusa la división sexual del trabajo, entre el ámbito productivo, asignado a los hombres, y reproductivo, a las mujeres, que crea desventajas para ellas e impiden su plena realización y participación en el bienestar, y propugna las responsabilidades compartidas de hombres y mujeres en los espacios públicos y domésticos.

En estas definiciones, como en otras incluidas en los instrumentos públicos, se afirma que los roles asumidos por varones y mujeres son estrictamente culturales y no llega a reconocerse su asociación con el aspecto biológico. También vinculan el aspecto reproductivo de las mujeres con una posición de desventaja objetiva frente al varón, lo que implica tangencialmente un cuestionamiento a la maternidad.

Si se revisan las bases teóricas del enfoque de género, se comprueba que su planteamiento parte de comprender que las diferencias entre hombres y mujeres están marcadas por una relación desigual de poder, por ello, incluso el género sería una construcción social de lo femenino bajo el patriarcado dominante que la mujer sufre en la familia. La crítica que se hace desde las teorías de género es que estas construcciones –que inciden en las representaciones sociales de lo que debería ser una mujer– “se ligan con la naturaleza, con la conservación de la vida, su espacio es el doméstico y su tiempo se desarrolla en el mundo privado (la familia)”,¹² donde la maternidad es “el único rol esencial y universal de la mujer; su cuerpo, su sexualidad y su capacidad reproductiva se somete al orden patriarcal”.¹³

10 MIMP, *Plan Nacional de fortalecimiento a la Familia 2016-2021*, ob. cit., p. 23.

11 MIMP, *Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021*, Lima, MIMP, 2016.

12 Jackeline Mena Campaña, “La democratización de las familias: nuevas configuraciones familiares en el contexto del cuidado”, en *Cultura del Cuidado* 10 (2) (2013), pp. 93-103, p. 97, en <https://doi.org/10.18041/1794-5232/cultra.2013v10n2.3800>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2021.

13 *Ibid.*, p. 97.

En esta concepción, el patriarcado se define como:

La manifestación de institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y los niños de la familia, dominio que se extiende a la sociedad en general. Implica que los varones tienen poder en todas las instituciones importantes de la sociedad y que se priva a las mujeres de acceso de las mismas. Las mujeres no tienen aquí, ningún tipo de poder, ni de derechos, influencias o recursos.¹⁴

El válido cuestionamiento y análisis respecto de las funciones y relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad y en la familia, sobre todo a partir de la incorporación masiva de la mujer en el ámbito laboral, adquiere –desde el enfoque de género– una perspectiva limitada o reduccionista, que se centra en asumir que, para todos los casos, la mujer –por una construcción cultural– se encuentra en desventaja sistemática y estructural frente al varón, que da lugar a “relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres en las que se distribuyen facultades y derechos en favor del hombre y en menoscabo de la mujer”.¹⁵

La tendencia a reducir el aspecto biológico y cultural a meras construcciones sociales¹⁶ tiene incidencia en dos aspectos: el primero, la deconstrucción del concepto de familia, porque al constituirse –desde estas teorías– en el ámbito en el que naturalmente se ejerce la maternidad y las funciones de cuidado, es el lugar en el que se generan desventajas para las mujeres,¹⁷ y el segundo, en que las políticas que incluyen el enfoque de género se centrarán, naturalmente, en la mujer y en la recuperación de los espacios perdidos por ejercer roles aparentemente asignados por la sociedad, sin entenderla propiamente en un contexto familiar.

14 Facio y Fries, *Género y derecho*, ob. cit., p. 45.

15 MIMP, *Política Nacional de Igualdad de género*, 2019, en <http://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/04/04/1757065-1/1757065-1.htm>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2021. En este mismo documento se sostiene que “la discriminación estructural contra las mujeres tiene en su base un conjunto de patrones socioculturales discriminatorios —que privilegian lo masculino sobre lo femenino— reforzando la asignación desigual de roles [...] que infravalora lo femenino en comparación con lo masculino [...] dichos patrones se reproducen y perpetúan por la acción de las normas y cultura institucional que refuerzan la situación de inferioridad o subordinación de las mujeres en la sociedad” (p. 12). Si bien las situaciones de discriminación contra las mujeres son evidentes y deben erradicarse, lo que se cuestiona es que desde el enfoque de género se concibe como una situación generalizada y estructural.

16 “Asegurar la eliminación de las clases sexuales requiere que la clase subyugada se alce en revolución y se apodere del control de la reproducción; se restaure a la mujer la propiedad sobre sus propios cuerpos, como también el control femenino de la fertilidad humana [...]. Y así como la meta final de la revolución socialista era no solo acabar con el privilegio de la clase económica, sino con la distinción misma entre clases económicas, la meta definitiva de la revolución feminista debe ser igualmente no solo acabar con el privilegio masculino sino con la distinción de sexos misma: las diferencias genitales entre los seres humanos ya no importarán culturalmente” (véase Firestone, *La dialéctica del sexo*, Barcelona, Kairós, 1976, p. 12).

17 Una de las características de los movimientos que dieron origen al enfoque de género es el cuestionamiento de la familia nuclear o biológica. En su opinión, las mujeres solo pueden ser libres aboliendo su función reproductora, lo que implica que el ser madres las hace inferiores al hombre. Por ello, Witting llega a caracterizar “las actividades asociadas a lo femenino, la reproducción, el matrimonio y el cuidado de los hijos, como elementos coercitivos que condicionan socialmente a las mujeres” (véase Teresa Aguilar, “El sistema sexo género en los movimientos feministas”, *Amnis* 8 (40) (2008), doi: 10.4000/amnis.537).

Lo dicho hasta aquí puede servir, más que para cuestionar el enfoque de género en sí mismo, para evaluar la efectividad de las políticas públicas dirigidas a la familia, que utilizan este enfoque.

1.2 Efectividad de las políticas públicas familiares

Para determinar la efectividad de las políticas de familia, debemos partir de un patrón objetivo. De un modelo de familia que responda a las necesidades y bienestar de sus miembros y de la sociedad. Esta situación ideal nos presenta una familia estructurada, con relaciones estables, libres de violencia y con la capacidad para cumplir con sus fines. Al respecto Pliego y Salinas señalan, basados en un estudio comparativo entre diversos países y continentes sobre la actualidad de la familia que:

Las personas casadas y los niños que viven con sus dos padres biológicos presentan niveles de bienestar significativamente mayores. En esta estructura familiar ocurre menos violencia contra las mujeres y los hijos; los indicadores de salud física son mejores; las enfermedades mentales suceden en menor medida; los ingresos son mayores y el empleo más frecuente; las condiciones de la vivienda son más favorables; hay más cooperación en las relaciones de pareja; los vínculos entre padres e hijos son más positivos; el consumo de drogas, alcohol y tabaco se presenta en cantidades menores; la conducta social de los hijos es más cooperativa y cometen menos actos delictivos; y el desempeño escolar de los menores de edad es mejor.¹⁸

Para efectos de comparación, y basándonos en lo señalado anteriormente, estableceremos que la familia conformada por los dos padres biológicos, casados y con hijos, sería la estructura que –al generar los mayores índices de bienestar entre sus miembros– debiera ser promovida por las políticas públicas, sin que ello, excluya las distintas estructuras familiares que la realidad nos presenta.

En este sentido, las políticas públicas serán efectivas –y eficientes– cuando se orienten a acercar a las familias a la mayor situación de bienestar posible, de acuerdo con sus circunstancias.

Sin embargo, cuando revisamos las cifras estadísticas, nos damos cuenta de que estamos lejos de esa situación. Los índices de violencia familiar no han disminuido: entre enero y junio de 2018, la Policía Nacional reportó 106.421 denuncias por violencia familiar; más de la mitad (51,5%) fueron por agresión física, 42,9% por violencia psicológica y 5,6% violencia sexual.¹⁹ Del año 2009

18 Fernando Pliego Carrasco y Rodolfo Castro Salinas, *Tipos de familia y bienestar de niños y adultos*, Arequipa, UCSP, 2015, p. 81.

19 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú. Indicadores de violencia familiar y sexual 2009-2018*, Lima, INEI, 2018, p. 10, en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1584/libro.pdf, fecha de consulta: 2 de junio de 2019.

(76,95%) al año 2017 (65,4%), los casos de violencia contra la mujer solo disminuyeron en un 11,5%.

Por otro lado, la fecundidad en el país ha disminuido en 3,8% y, de acuerdo con la fuente consultada, se debe a que las mujeres optan por tener menos hijos.²⁰ El número de divorcios se ha incrementado (11,2%) y a decir del INEI,²¹ “la tendencia creciente de divorcios inscritos en el Perú, se debe fundamentalmente a la existencia del Divorcio Municipal o Notarial que permite el trámite de divorcio directo ante una Notaría o Municipio”.

Los datos demuestran que hay más mujeres unidas en convivencia (36,1%), que casadas (21,4%), pese a que, si son consultadas, al menos el 78% de mujeres señala que hubiese preferido casarse.²² Los hogares monoparentales van en aumento, de 6,8% en 2007, a 9,3% en 2017.²³ Cada día, al menos cuatro adolescentes menores de 15 años quedan embarazadas²⁴ y esta cifra no ha disminuido en los últimos diez años.

Como puede verse, respecto a las distintas situaciones que involucran a la familia, y que son objeto de políticas públicas vigentes (lucha contra la violencia, salud sexual y reproductiva, matrimonio y convivencia), las condiciones no son favorables y, sin duda, no contribuyen al modelo de bienestar de la familia.

Cuando nos preguntamos por las causas podemos advertir que para la implementación de políticas familiares no se considera a la familia de modo integral. Se atiende a los sujetos individualmente considerados (mujer, niño, adulto mayor, etc.), pero se desconoce la complejidad de su entorno.²⁵ Ante determinado problema, se pretende solucionar el aspecto más visible y, sin embargo, se descuidan las causas. Por ejemplo, una política pública de prevención de la violencia contra la mujer no será efectiva si solo se centra en la víctima directa. De hecho, en los casos de violencia podemos comprobar que siempre hay más de una víctima y esto porque cada mujer se desarrolla en un

20 INEI, *Perú: Encuesta demográfica y de salud familiar*, Lima, INEI, 2016, en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1433/index.html, fecha de consulta: 3 de junio de 2019.

21 INEI, *Perú. Brechas de Género 2017. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*, Lima, INEI, 2017, p. 28, en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf, fecha de consulta: 2 de junio de 2019.

22 Universidad Católica San Pablo, *IV Barómetro de la familia. Estado de la Familia en Arequipa*, Arequipa, UCSP, 2017, p. 8.

23 INEI, *Características de los hogares de madres y padres solos con hijos menores de 18 años*, Lima, INEI, 2017, en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1660/libro.pdf, fecha de consulta: 03 de junio de 2019.

24 INEI, *Perú: Encuesta demográfica y de salud familiar*, ob. cit.

25 “Debido a esta errónea mentalidad asistencial, se ha producido un desplazamiento del objeto de las políticas públicas hacia las condiciones sociales de los individuos. La legislación y las medidas desarrolladas por las administraciones han buscado, generalmente, el bien del individuo como tal. Pero no se han detenido a considerar que existen aspectos básicos que no se pueden desligar de la estructura familiar” (Hertfelder, Martínez-Aedo y Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, ob. cit., p. 64).

entorno familiar que se ve afectado también, pero que, si no es atendido, no podrá contribuir a la superación del problema principal.

Por otro lado, si analizamos las políticas con enfoque de género, se aprecia que se dirigen únicamente al empoderamiento de la mujer y la niña, y no se aborda el desarrollo de los niños o jóvenes varones o, por lo menos, los últimos no son prioridad; se ocupan de la atención de la díada madre-niño, pero excluyen al padre y no lo involucran en el fortalecimiento de la parentalidad; plantean “nuevas masculinidades”, sin embargo, descuidan un adecuado tratamiento antropológico de la condición sexuada del ser humano;²⁶ abordan el embarazo adolescente, pero no se ocupan de los adolescentes varones que a temprana edad deben asumir el reto de la paternidad; identifican la maternidad como un problema que subordina a la mujer, en lugar de revalorar esa etapa de la vida; promueven “relaciones igualitarias” y no tienen en cuenta la corresponsabilidad desde la complementariedad, entre otros aspectos.

Cuando se trata del diseño de políticas con enfoque de género para la familia, se parte de la premisa de que, en la familia nuclear, “existe una inequitativa distribución de roles entre hombres y mujeres en el hogar, pues al estar delimitadas estas tareas a las mujeres las subordinan más, debilitándose su capacidad de gestión en la vida social”.²⁷

Una causa adicional es que, pese a la existencia de planes de promoción de la familia, “la ausencia de conceptos claros, línea de base, presupuesto, un sistema de monitoreo y evaluación, una estrategia comunicacional y la poca articulación entre sectores, impiden que se logren los resultados esperados”.²⁸ Además, son las entidades que tienen mayor relación con las familias las que no saben cómo abordar las situaciones que las involucran, “dando prioridad a otros temas, postergando el qué y cómo hacer para implementar políticas de fortalecimiento de las familias del trabajo de las autoridades regionales y locales”.²⁹

En este sentido, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en referencia al cumplimiento de políticas públicas dirigidas a la familia, señala:

A pesar del marco normativo descrito [...], a nivel de gobiernos regionales y locales, son pocas las entidades que reportan efectivamente alguna norma vinculada

26 Recientemente se vienen desarrollando programas orientados a la construcción de nuevas masculinidades –desde un enfoque de género– con el fin de cambiar los estereotipos masculinos. Si bien la finalidad es la erradicación de la violencia contra la mujer, se evidencia que subyace la idea de la separación radical entre lo biológico y lo cultural.

27 Yolanda Puyana Villamizar, “Políticas de familia en Colombia: matices y orientaciones”, *Trabajo Social* 10 (2008), p. 38.

28 MIMP, *Plan Nacional de fortalecimiento a la Familia 2016-2021*, *ob. cit.*, p. 79.

29 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Propuesta plan nacional de fortalecimiento a las familias 2013-2021. Documento de trabajo. Lima, MIMP, 2013, p. 62, en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2967AFFDEF7139B305257BF100776524/\\$FILE/plan-nacional-fortalecimiento-familias-2013-2021.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2967AFFDEF7139B305257BF100776524/$FILE/plan-nacional-fortalecimiento-familias-2013-2021.pdf), fecha de consulta: 30 de mayo de 2019.

al fortalecimiento de la familia [...] Esta poca producción y reporte se debe, por un lado, al desconocimiento de las normas existentes y su aplicación; y por otro lado, las entidades, a pesar de conocerlas no han realizado ninguna acción al respecto porque no se ha priorizado.³⁰

En efecto, es posible que las políticas orientadas al fortalecimiento de la familia no se hayan constituido en ningún momento en prioridad para el Estado. Esto puede verse en los informes de resultados que emite el ente rector (MIMP) sobre la ejecución del Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia 2016-2021. Los temas referidos a fortalecimiento familiar, infraestructura, promoción del empleo, corresponsabilidad, no tuvieron los resultados esperados. La mayoría de resultados desfavorables están en los programas y las acciones que dependen de entidades distintas del ente rector. Así, “de los 34 indicadores priorizados en el año 2016, 12 acumulan menos del 100% de la meta programada [para] 2017 y 14 indicadores tienen 0% de cumplimiento de la meta programada 2017”.³¹

Por otro lado, el Plan Nacional de Fortalecimiento de las familias 2016-2021 ha sido calificado como un instrumento con “débiles condiciones técnicas en el planteamiento de sus indicadores”.³² Cabe resaltar que el documento señala que, de los 81 indicadores con los que cuenta el Plan, solo se evaluarán 8; por lo que no se contará con información concreta del avance de su ejecución. La falta de interés en el desarrollo de políticas referidas a la familia también fue advertida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU-CDH en su Resolución A/HRC/29/L.25 que:

[Observa] con preocupación que, por lo general, no se tiene debidamente en cuenta y no se destaca de manera suficiente la contribución de la familia a la sociedad y a la consecución de los objetivos de desarrollo, y reconociendo el potencial de la familia para contribuir al desarrollo nacional y a la consecución de los principales objetivos de toda sociedad y de las Naciones Unidas, como la erradicación de la pobreza y la creación de sociedades justas, estables y seguras.³³

Por esta razón, el Consejo hace hincapié en la necesidad de reforzar la formulación de políticas sobre la familia en el marco de su labor encaminada a alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente,³⁴ con lo cual se traslada, desde una instancia internacional, la responsabilidad a los Estados para desarrollar acciones efectivas en favor de la familia.

30 MIMP, *Plan Nacional de fortalecimiento a la Familia 2016-2021*, ob. cit., p. 58.

31 MIMP, *Primer informe anual del plan nacional de fortalecimiento a las familias 2016-2021*, Lima, MIMP, 2017, p. 77, en <https://observatoriodelasfamilias.mimp.gob.pe/archivos/planfam/informeplanfam2017.pdf>, fecha de consulta: 13 de junio de 2019.

32 MIMP, *Política Nacional de Igualdad de género*, Lima, MIMP, 2019, p. 1, en <http://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/04/04/1757065-1/1757065-1.htm>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2019.

33 Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/29/L.25, cit., p. 7.

34 *Ibid.*, p. 6.

Estas circunstancias evidencian la necesidad de revalorizar el papel de la familia y contar con una alternativa que se presente como un elemento de cohesión para aquellas políticas que tienen como ámbito de acción a la familia o alguno de sus miembros, que debe ser lo suficientemente amplia como para lograr la mayor efectividad en todos los niveles del Gobierno y “trazar el camino por el cual se redescubra la familia y se le reconozca como sujeto social”.³⁵

2. El deber de protección a la familia

La familia es una sociedad natural, que existe antes que el Estado o cualquier otra comunidad y que posee unos derechos propios que son inalienables, constituye la célula básica de la sociedad y se conforma en elemento angular del desarrollo social.³⁶

La importancia de la familia fundamenta el deber de la sociedad y del Estado de protegerla y de promover el matrimonio, tal como lo señala el artículo 4° de la Constitución Política del Perú (CPP): “La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad”.

Este reconocimiento constitucional se configura como el principal fundamento para exigir al Estado –en todos los niveles de gobierno–, el desarrollo de acciones efectivas (a través del diseño de políticas, programas y enfoques) a favor de la familia. Es, asimismo, el reflejo –a nivel jurídico– de la importancia que ostenta la familia y la concreción –en el derecho interno– de las disposiciones internacionales que la reconocen como un elemento natural y fundamental de la sociedad.

Sobre el particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),³⁷ señala que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado (art. 23). El Pacto Internacional de Derechos Económicas, Sociales y Culturales (Pidesc),³⁸ en su artículo 10° señala que se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. En el continente americano, la

35 Juan Manuel Burgos, *Diagnóstico sobre la familia*, Madrid, Palabra, 2004, p. 165.

36 Hertfelder, Martínez-Aedo, Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, ob. cit., p. 124.

37 Naciones Unidas, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999.

38 Naciones Unidas, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³⁹ reconoce que toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella (art. VI). La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁰ reconoce que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado (art. 17°) y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”,⁴¹ con un poco más de detalle señala, no solo que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material (art. 15°), sino que establece una obligación adicional a los Estados de i) conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; ii) garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; (iii) adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral; y (iv) ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad (art. 15°).

Un documento internacional más reciente es la Resolución A.HRC/29/L.25 del Consejo de Derechos Humanos (CDH), denominada “Protección de la familia: la contribución de la familia a la realización del derecho de sus miembros a un estándar adecuado de vida, particularmente a través de su rol en la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible”.⁴² En dicho documento se expresa una preocupación porque “la contribución de la familia en la sociedad y en la consecución de las metas de desarrollo continúe siendo ampliamente minusvalorada y poco destacada”. Debido a ello, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) elaboró un informe el año 2015 sobre los efectos del cumplimiento por los Estados de sus obligaciones con respecto a la protección de la familia y sobre la contribución de las familias a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros. Esto, en el marco de reconocer el valioso papel de la familia para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Este informe, entre otras cosas, advierte que “ni en la Declaración del Milenio ni en su proceso de seguimiento puede encontrarse referencia alguna a la familia”.⁴³

39 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Washington, OEA, 1948.

40 OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, Washington, OEA, 1969.

41 OEA, *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*, Washington, OEA, 1988.

42 Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/29/L.25, *ob. cit.*

43 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos A/HRC/31/37, ACNUDH, 2016, p. 6, en <https://undocs.org/es/A/HRC/31/37>, fecha de consulta: 02 de junio de 2019.

El informe también señala que, en el marco de los tratados internacionales, se puede afirmar que existe un consenso internacional acerca del papel de las familias en el desarrollo de los pueblos. Este consenso abarca:

- i. La necesidad de adoptar enfoques y medidas centrados en la familia como parte de las políticas del desarrollo.
- ii. El reconocimiento de las formas diversas que puede adoptar la familia, dependiendo de los diferentes sistemas culturales, políticos y sociales, así como de los cambios experimentados por la familia como institución social.
- iii. El reconocimiento del principio de la igualdad de género y de que las políticas sobre la familia deben basarse en el respeto de la igualdad entre el hombre y la mujer y promover ese respeto.
- iv. La necesidad de brindar una protección especial a los miembros de la familia que puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad, como los niños, los jóvenes, las personas de edad o las personas con discapacidad.
- v. La integración del acceso universal a los servicios de salud reproductiva, en particular los de planificación de la familia y de salud sexual, como parte de las actividades de desarrollo.⁴⁴

Con ello, se puede perfilar el contenido mínimo de las políticas públicas referidas a la familia, que, como el propio comisionado señala, “no se limita al reconocimiento formal de la no interferencia, sino que incluye también medidas afirmativas”.⁴⁵

No cabe duda de que el derecho internacional reconoce la importancia de la familia y establece la obligación de los Estados de desarrollar medidas de protección a fin de garantizar su estabilidad, el cumplimiento de sus fines y el desarrollo integral de sus miembros. En consecuencia, surge la obligación de los Estados de plantear medidas efectivas que no solo revaloricen el papel de la familia, sino que la conviertan en protagonista del cambio social.

3. Principio de subsidiariedad en las políticas públicas familiares

Si bien se plantea que el Estado debe proteger a la familia a través de las políticas públicas, esto no debe entenderse como una medida de legitimación para tener algún tipo de injerencia en el fuero íntimo de vida familiar. La vivencia

44 *Ibid.*, p. 6.

45 *Idem.*

interna de cada familia es un bien que incluso el Estado debe proteger. Por ello, es importante establecer cuál es su ámbito de su actuación, en el marco de las políticas públicas referidas a la familia.

3.1 Familia como realidad privada y social

Debemos asumir que la familia es una estructura compleja, que se desarrolla con una proyección externa (donde evidenciamos la dinámica del binomio familia-sociedad) y una proyección interna, que tiene directa influencia en el desarrollo integral de sus miembros (relaciones de consanguinidad e intergeneracionalidad). En la dinámica familiar, ambos aspectos no se encuentran separados o son independientes entre sí. El MIMP describe estas relaciones de la siguiente manera:

La[s] familia[s] como institución natural se entiende[n] en un sentido dinámico: como un grupo social organizado constituido por personas relacionadas por vínculos de consanguinidad, afinidad y/o afecto, donde se da un conjunto de relaciones e interacciones entre sus integrantes en el ámbito de lo doméstico, organizando la vida cotidiana y la reproducción económica, social y generacional; y como una institución social, en tanto constituye una red de interrelaciones donde se forman las identidades sociales que interactúa con el universo de lo social en todas sus dimensiones: social, económica, política, ofertando ciudadanos que ejercen esos roles (trabajadores/as, consumidores/as, ciudadanos/as, etc.), y que por lo tanto, también está afectada por factores exógenos a ella.⁴⁶

En efecto, desde esta perspectiva se entiende que los problemas de la sociedad influyen en la familia y sus miembros, y, a la vez, la sociedad sufre los efectos de los problemas que puedan afectar a las familias que la conforman, porque, como señala Corcuera, “la crisis de la familia se transforma a su vez, en causa de la crisis de la sociedad”.⁴⁷

En su proyección externa, la familia se comporta como la principal aliada del Estado para alcanzar el bienestar social porque, si no existiera la familia, el Estado no podría asumir la labor de formar a sus ciudadanos con todas las condiciones que se necesitan para el desarrollo integral de la persona. Nos estamos refiriendo, claro está, a la formación en los primeros años, los vínculos afectivos, los valores morales y religiosos, identidad, arraigo, pertenencia, ciudadanía, convivencia intergeneracional, patriotismo y lealtad. Solo la familia garantiza la continuidad del Estado en tanto que ninguna otra institución (asociación, empresa, universidad, colegio) garantiza –como la familia– una continuidad generacional.

46 MIMP, *Propuesta plan nacional de fortalecimiento a las familias 2013-2021*, ob. cit., p. 19.

47 Paul Corcuera, “La trascendencia de la familia: pasión personal y rigor intelectual de Juan Pablo II”, en V. Velezmoro Montes, *Duc in altum. Estudios preliminares sobre la figura y el pensamiento de Juan Pablo II*, Piura, UDEP, 2012, p. 12.

Donati distingue cuatro niveles en los que se manifiesta el aspecto externo de la familia:

- i. A nivel político, que implica una autonomía en el perseguir el bien relacional de la familia. La familia es el primer ámbito de protección y desarrollo del individuo. La familia es la primera y principal encargada de procurar el bienestar de sus miembros.
- ii. A nivel asociativo, porque se convierte en el actor asociativo y vinculante de redes sociales de lo privado social y el sector público. A través de la familia se van a fomentar los vínculos entre los miembros de esta y el exterior.
- iii. A nivel educativo, porque se trata de una comunidad educadora, lugar de socialización, formación de valores y confianza.
- iv. A nivel económico, porque se trata de una esfera de trabajo y consumo con una subjetividad tributaria, patrimonial y de cobertura de aseguramiento. La motivación de los individuos por su participación activa en el mercado laboral y de consumo proviene de su pertenencia primaria a una familia.⁴⁸

En su proyección interna, la familia es sinónimo de cuidado y acogida a cada uno de sus miembros. “Es y ha sido el espacio por excelencia en la transmisión de la vida, la educación de los hijos, la ayuda mutua entre sus miembros, comunicadora fundamental de los valores culturales y religiosos”.⁴⁹ Y es así porque, a diferencia de otras relaciones primarias (como podría ser la amistad), la familia posee un rasgo característico: la reciprocidad entre los sexos y entre las generaciones. Así, solo a través de la familia se conecta el eje de la pareja hombre-mujer y el eje progenitores-hijos.⁵⁰ El primero da lugar una relación duradera y estable, basada en el respeto y abierta a la vida llamada matrimonio, que, a su vez, debe garantizar un entorno favorable –en una atmósfera de felicidad, amor y comprensión⁵¹– que contribuya al desarrollo integral de los niños.

Ahora bien, reconocer que la familia tiene una dimensión privada “no significa afirmar que ella deba ser librada a su total autodeterminación”.⁵² En realidad, debe entenderse que la esfera privada de la familia tiene –ineludiblemente– un ámbito de intersección con la esfera pública, que requiere la atención del Estado. Sin embargo, un problema que afronta la familia –y que se evidencia

48 Pierpaolo Donati, *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, Santiago, Ediciones UC, 2014, p. 85.

49 Universidad Católica San Pablo, *IV Barómetro de la familia. Estado de la Familia en Arequipa*, ob. cit., p. 5.

50 Erika Valdivieso, “Incorporación del enfoque de familia en las políticas públicas”, *Legis.pe.*, 2018, en <https://lpderecho.pe/incorporacion-enfoque-familia-politicas-publicas-erika-valdivieso-lopez/>

51 Consejo de Derechos Humanos, 2015, ob. cit., p. 2.

52 Donati, *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, ob. cit., p. 21.

en las políticas públicas que la deberían atender— es que ha sido relegada a un ámbito exclusivamente privado y bajo la primacía del individuo (la familia es “de” el individuo y no este es parte de una familia). La modernidad “da primacía al individuo y tiende a poner la familia al servicio del individuo y no viceversa”.⁵³ De esta manera, la familia, como señala Burgos,⁵⁴ se hace invisible para las instituciones sociales dado que el interés del Estado se dirige a los individuos, a los miembros de la familia individualmente considerados y alejados de esta que, para estos efectos, solo tendrá un carácter instrumental (el lugar que los reúne, donde satisfacen determinadas necesidades, completamente prescindible e intercambiable).

Las políticas públicas actuales tienden a considerar la familia como una realidad indiferente o neutral, por ello podemos encontrarnos con algunas normas en las que se evidencia la protección a los individuos que la componen, pero se desatiende la familia como hecho social total.⁵⁵

3.2 Funciones de la familia y principio de subsidiariedad

Para lograr una adecuada actuación del Estado en su interacción con la familia, las políticas que desarrolle a su favor deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales: las funciones de la familia y el principio de subsidiariedad.

El consenso plantea que la familia tiene como función: i) engendrar la próxima generación, ii) criar y educar a la prole, iii) desarrollar la cohesión intergeneracional de sus miembros, iv) cimentar y consolidar la convivencia social, v) transmitir pautas de conducta y valores, vi) brindar seguridad a sus miembros y vii) generar bienestar y desarrollo social. Y respecto de estas, el papel del Estado solo se justificará en la medida en que su intervención se encuentre destinada a superar los obstáculos que dificultan el cumplimiento de las funciones y los fines de la familia. Esto significa, por otro lado, que el Estado no puede —ni debe— sustraer a las familias aquellas funciones que pueden igualmente realizar bien, por sí solas o asociadas libremente, y “que no se pueden ni programar ni socializar, como, por ejemplo, todas las de tipo personal-afectivo”.⁵⁶ En este aspecto, el Estado debe favorecer positivamente y estimular lo más posible la iniciativa responsable de las familias.

53 F. Conesa, “La urgencia de la pastoral familiar. Los nuevos signos de los tiempos”, *Scripta Fulgentina* 14 (27-28) (2007), pp. 33-56, p. 51.

54 Juan Manuel Burgos, *Diagnóstico sobre la familia*, ob. cit., p. 164.

55 Como señalan Eduardo Hertfelder, Mariano Martínez-Aedo, Lola Velarde, “En las políticas públicas no se ha resaltado este papel de la familia, más allá de la esfera estrictamente privada. Como consecuencia de ello, la familia deja de concebirse como un objeto de protección social específico, salvo cuando necesita ayuda para no caer en la marginalidad y en la exclusión social” (Hertfelder, Martínez-Aedo y Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, ob. cit., p. 65).

56 Juan Manuel Burgos, *Diagnóstico sobre la familia*, ob. cit., p. 164. “Se hace necesario poner de relieve que la familia constituye en sí misma un vínculo exclusivo de la naturaleza humana y que, a edades tempranas, no solo es insustituible, sino que es inalcanzable fuera de ella” (Hertfelder, Martínez-Aedo y Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, op. cit., p. 123).

En esto consiste el principio de subsidiariedad. La actuación del Estado respecto de las familias solo se desarrolla en dos escenarios: en el caso que la familia tenga una especial condición de vulnerabilidad (familias monoparentales, con personas con discapacidad bajo su cuidado, numerosas, con adultos mayores, extrema pobreza, en situación de violencia o peligro de ruptura) con el fin de reestablecer las condiciones en las que puedan desarrollar adecuadamente sus funciones; y en el marco de la funcionalidad (considerando el ciclo vital),⁵⁷ para promover el desarrollo integral y el mejor futuro para todas las familias. Desde esta perspectiva, el rol del Estado no podría ser exclusivamente asistencialista y tampoco dejar por sí sola a la familia con el pretexto de que es “autosuficiente”. Donati describe la subsidiariedad señalando:

La comunión política persigue el bien común, entendido como conjunto de aquellas condiciones de vida con las que las personas, las familias y las asociaciones pueden realizar de modo más complejo la propia perfección [a aquello que está destinado a ser]; y consigue tal objetivo promoviendo la autonomía y la capacidad de toda forma de vida de explicar la propia naturaleza social.⁵⁸

En este sentido, el Estado debe procurar las condiciones políticas, materiales y normativas necesarias para que cada una de las familias –dentro de sus particularidades– se convierta en la mejor versión de ellas mismas. Se trata de entender la subsidiariedad como la redefinición de las relaciones generalizadas entre la familia y otras esferas de la sociedad,

... ya no en términos de asistencia y dependencia, sino en términos de activación y empoderamiento: el que intercambia algo de la familia, ya no puede explotarla, sino que debe habilitarla, capacitarla para generar aquello de lo cual hay necesidad y solo la familia puede producir (un cierto tipo de relaciones humanas).⁵⁹

Si bien identificar acciones que no caigan en el mero asistencialismo es complejo, no lo será si el Estado es capaz de identificar las necesidades de las familias en las distintas etapas de su desarrollo, a fin de procurar políticas eficientes. En este plano, Montoro⁶⁰ distingue dos realidades por considerar:

- *Familia con necesidades específicas derivadas de la situación o etapa vital en la que se encuentran.* Se trata de familias estructuradas y sus necesidades no están provocadas por patologías inherentes a su propia esencia familiar. En esta situación se encuentran familias con niños en etapa preescolar, familias nu-

57 El ciclo vital “caracteriza las fases o etapas por las que suelen pasar los arreglos familiares desde la constitución de la pareja hasta su dispersión y disolución”. Para establecer estos ciclos se toman como variables definitorias principalmente la edad de las mujeres y los hijos. De acuerdo con esta perspectiva, los ciclos de vida de la familia son: pareja sola, inicio, expansión, consolidación, estabilización, desmembramiento o salida, nido vacío, sin núcleo, unipersonal adulto, unipersonal mayor (INEI, Perú: *tipos y ciclos de vida de los hogares*, ob. cit.).

58 Donati, *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, ob. cit., p. 138.

59 *Ibid.*, p. 143.

60 Carolina Montoro Gुरुcho y Guillermo Barrios Baudor, *Políticas familiares*, Madrid, Euns-Astrolabio, 2008.

merosas, con partos múltiples, con personas con discapacidad o enfermos, en situación de viudez, etc.

- *Familia que tiene necesidades especiales derivadas de la existencia de problemas de desestructuración o patologías.* Familias rotas, monoparentales, en situación de exclusión social, con problemas de maltrato, entre otras.

Las políticas con enfoque de familia no excluyen ninguna estructura familiar, ni desatienden sus circunstancias particulares, sino que, al identificarlas, pueden optimizar sus acciones y dirigir las de manera diferenciada. Finalmente, la justicia en la atención a las familias parte de reconocer su diversidad, sin dejar de lado que existe una situación óptima. Por otro lado, es responsabilidad del Estado mantener el delicado equilibrio entre la adecuada promoción de la familia y el ejercicio de los derechos y las libertades que les corresponden a sus miembros. Y es responsabilidad de cada familia asumir el compromiso de garantizar las mejores condiciones internas para su desarrollo.

4. El enfoque de familia

El enfoque de familia se plantea a partir de un cambio sustancial en la forma en la que se abordan los problemas referidos a la esta: “desde un enfoque centrado en los problemas descritos o expresados por un individuo en las familias a otro centrado en los problemas sentidos y en las respuestas de todos los miembros de la familia y contenidos o expresados dentro de una interacción familiar”.⁶¹

4.1 Ámbito de aplicación y desarrollo

Con lo dicho hasta aquí estamos en condiciones de conceptualizar el enfoque de familia y delimitar su contenido. Sin embargo, se nos presenta como dificultad la determinación del sujeto receptor de este enfoque. Si bien no esperamos establecer una definición de familia debido a la alta complejidad y multiplicidad de relaciones que en ella se presentan y porque “los Estados mantienen cierta flexibilidad a la hora de definir el concepto de familia en la legislación nacional, a fin de tener en cuenta los diferentes sistemas jurídicos, religiones, costumbres o tradiciones imperantes en su sociedad, incluidas las culturas minoritarias e indígenas”,⁶² consideramos importante establecer sus elementos esenciales. En este sentido, siguiendo a Donati⁶³ y Montoro,⁶⁴ la familia:

61 Pliego Carrasco y Castro Salinas, *Tipos de familia y bienestar de niños y adultos*, ob. cit., p. 75.

62 ACNUDH, *A/HRC/31/37*, cit., p. 9.

63 Donati, *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, ob. cit.

64 Montoro Gurucho y Barrios Baudor, *Políticas familiares*, ob. cit.

- i. Es una específica relación social que tiene que una triple e ineludible mediación: aquella entre individuo y sociedad, entre naturaleza y cultura, entre privado y público.
- ii. Tiene una doble naturaleza y articulación de los lazos familiares. Por un lado, la biogenética (consanguinidad)⁶⁵ y, por otro, la social (reconocimiento ante el derecho).⁶⁶
- iii. Tiene una relación específica de intimidad, identificación, convivencia, cooperación y solidaridad mutuas, con una estructura de roles biográficos básicos y un profundo entendimiento de pertenencia recíproca.
- iv. En el ámbito de lo familiar existe una diferencia de, por lo menos, dos generaciones, fundamentada en la consanguinidad (o adopción) que permite el desarrollo del arraigo personal y la cohesión intergeneracional.

La complejidad para definir la familia se desprende también de los cambios significativos que en las últimas décadas ha presentado la dinámica familiar. De acuerdo con lo señalado por la OIT,⁶⁷ las transformaciones sociodemográficas producen variaciones en la organización interna de las familias, creando un nuevo balance de demanda y oferta de cuidados.

De acuerdo con el documento del INEI, *Tipos y ciclos de vida de los hogares*,⁶⁸ los cambios en las familias latinoamericanas se identifican por i) el aumento de los hogares con jefatura femenina y la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral; ii) la reducción del tamaño medio de la familia por el descenso del número de hijos y el mayor espaciamiento entre los partos, debido a parejas que no desean tener hijos, retraso de la primera unión, postergación del primer hijo, expansión de las uniones consensuales como alternativa al matrimonio, aumento de los nacimientos y de la crianza fuera del matrimonio, mayor frecuencia de las rupturas matrimoniales (divorcio), diversificación de las modalidades de estructuración familiar; iii) la disminución de los hogares multigeneracionales y el aumento de los unipersonales; iv) efecto de las migraciones por diversas causas (económicas, conflictos armados y otras); v) aumento de la esperanza de vida de la población que incide en el aumento de las familias de hogares unipersonales, de adultos mayores y de hogares

65 Claramente, esto no excluye a las familias constituidas por adopción.

66 La familia se funda en el matrimonio, sin embargo, la convivencia es también reconocida por el derecho como estructura sobre la cual se forma una familia. Se mantiene abierta la discusión respecto a si equiparar la convivencia al matrimonio contribuye al fortalecimiento de la familia.

67 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Washington, OIT, 2009, p. 14, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111376.pdf, fecha de consulta: 2 de junio de 2019.

68 INEI, *Perú: tipos y ciclos de vida de los hogares*, cit.

sin hijos; vi) índices de fecundidad muy inferiores al nivel de reemplazo; vii) nuevas pautas de consumo y trabajo; viii) acceso masivo, pero segmentado, a los bienes y servicios sociales como educación, seguridad social y salud.

Todo esto influye, evidentemente, en cómo se percibe la familia y en la manera como va adaptando su dinámica para responder a los cambios de estructura, que también responden a cambios culturales y de mentalidad. Pero es a esta realidad compleja a la que deben ir dirigidas las políticas familiares diseñadas por el Estado.

4.2 Definición y contenido

Como se ha sostenido, la falta de desarrollo, seguimiento y cohesión de las políticas públicas dirigidas a la familia se explica por dos razones; la primera, por la influencia de las teorías de género (de las que se puede decir que, cuando menos, la familia no es su prioridad), y la segunda, por la falta de un enfoque transversal que permita orientar efectivamente las políticas públicas hacia la solución de los problemas que la realidad familiar afronta. Por esta razón, se plantea como propuesta la incorporación del enfoque de familia.

El enfoque de familia puede definirse como la orientación de las políticas públicas y privadas a considerar que las estructuras y dinámicas de funcionamiento de la familia son fundamentales para el desarrollo y bienestar del individuo, así como para el fortalecimiento del tejido social y, en función de ello, la considera como el elemento integrador de la gestión pública, la cual adquiere la capacidad de adaptarse a la realidad de cada familia, respetando los principios de inviolabilidad de la intimidad familiar y de subsidiariedad. Cualquier política pública que incorpore el enfoque de familia considerará a esta como un sujeto social, y no solo como una realidad que aglutina individuos. “La familia no es solo, ni mucho menos, una mera opción privada de algunos miembros de la sociedad, sino un sujeto social con dimensión pública que la sociedad debe tener en cuenta”.⁶⁹

La familia, a pesar de proceder de una decisión personal (dimensión privada), es necesariamente social (dimensión pública), ya que desempeña funciones sociales vitales. En este sentido, una política aislada puede convertirse en una política integral, y multiplicar sus efectos en favor de la familia.⁷⁰ En otras palabras, supone entender el papel de la familia en su real dimensión. No solo como un instrumento del que se vale el Estado para atender a sus ciudadanos,

69 Hertfelder, Martínez-Aedo, Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, ob. cit., p. 127.

70 Valdivieso, *Incorporación del enfoque de familia en las políticas públicas*, ob. cit.

ni como el interlocutor entre el Estado y sus miembros, sino como “la institución cultural más importante de las sociedades democráticas”.⁷¹

Siguiendo a Melina,⁷² decir que la familia es un sujeto social, implica reconocer que:

- Las relaciones matrimoniales y filiales son anteriores al Estado y constituyen la primera forma de socialidad. La familia es una relación comunitaria de reciprocidad entre los sexos y entre generaciones.
- El núcleo familiar no es un hecho meramente privado, sino que tiene un valor público, porque es un recurso esencial para la sociedad.
- La familia da origen a una esfera de relaciones que debe ser tutelada y protegida más allá de los derechos subjetivos individuales.

En tanto enfoque, “debe abarcar todos los ámbitos sectoriales de las administraciones públicas de modo que la perspectiva de familia esté presente en el conjunto de la tarea del gobierno”.⁷³ Por esta razón, uno de los requisitos es que sea transversal. Esto, además, implica que cada instancia del gobierno encargada del diseño e implementación de las políticas dirigidas a la familia debe tener en cuenta el impacto que estas tendrán en el sujeto receptor, orientándolas a la promoción del bienestar familiar. Esta recomendación también ha sido formulada por el CDH cuando “invita a los Estados a que estudien la posibilidad de integrar la promoción de políticas orientadas hacia la familia como una cuestión intersectorial en los planes y programas nacionales de desarrollo”.⁷⁴

En cuanto a su contenido, reconocemos que por la complejidad del sujeto puede ser bastante amplio, por lo que, en función de los mínimos que debería atender, el enfoque de familia exige que las políticas públicas dirigidas a esta:

- i. Reconozcan la importancia de la familia en el desarrollo del individuo y la sociedad.
- ii. Garanticen el cumplimiento de las funciones y los fines de la familia bajo el principio de subsidiariedad.
- iii. Promuevan la estabilidad familiar y la corresponsabilidad –con base en la complementariedad– como contexto idóneo para el desarrollo y bienestar de sus miembros.

71 Pliego Carrasco y Castro Salinas, *Tipos de familia y bienestar de niños y adultos*, ob. cit., p. 73.

72 Melina Livio, “La familia, bien antropológico fundamental. La familia como sujeto social en el mundo económico. El don, fundamento del interés”, en Stephan Kampowski y Giulio Gallazzi (comps.), *Familia y desarrollo sostenible*, Arequipa, UCSP, 2015.

73 L. Velarde, “Algunas propuestas de medidas pro-familia”, en F. Contreras (ed.), *Debate sobre el concepto de familia*, Madrid, Dykinson – CEU Ediciones, 2013, p. 229.

74 Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/29/L.25, ob. cit., p. 6.

- iv. Protejan a las familias en situación de vulnerabilidad por razones vinculadas a su ciclo de vida o condiciones exógenas.
- v. Busquen erradicar la violencia en el hogar, promoviendo el respeto y el reconocimiento del valor y la dignidad de cada uno de sus miembros, reconociendo a su vez las diferencias derivadas de la condición sexuada de los seres humanos.
- vi. Promuevan las condiciones materiales y económicas necesarias para su óptimo desarrollo.⁷⁵

Con la aplicación del enfoque de familia se podría responder a la exigencia del cambio de paradigma que requieren las políticas públicas orientadas a la familia, pues, a decir de Donati,⁷⁶ se requiere pasar de las políticas asistenciales (cuyos beneficios se otorgan a los individuos para que puedan ser aliviados en sus cargas familiares) a políticas subsidiarias (que facilitan el desarrollo de las obligaciones en la familia); de políticas matrifocales (centradas en la mujer y en la díada madre-niño), a políticas centradas en la reciprocidad de los sexos y en el fortalecimiento del núcleo familiar; de políticas de privatización de los valores familiares, a políticas que reconozcan la familia como bien relacional y protagonista del cambio social; de políticas centradas en individuos diferenciados que atienden sus necesidades singulares, a políticas centradas en las relaciones entre los sexos y las generaciones que contribuyan al bienestar familiar.

5. Enfoque de familia en las políticas públicas familiares: ¿cómo influye?

A continuación, analizaremos los efectos que la incorporación del enfoque propuesto podría tener en algunas de las áreas que involucran directamente a la familia, a fin de determinar si los parámetros señalados a nivel teórico pueden o no concretarse en la realidad.

5.1 Desigualdad y no discriminación

El enfoque de familia no asume como negativas las diferencias biológicas entre los sexos, antes bien, las vincula a las funciones que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad, sin que esto signifique limitación o segregación alguna. Reconoce que la sexualidad es un elemento constitutivo de la persona humana,⁷⁷ que “tiene que ver con su identidad, con su modo de ser, con la

75 Valdivieso, *Incorporación del enfoque de familia en las políticas públicas*, ob. cit.

76 Donati, *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, ob. cit.

77 Valdivieso, “Familia y democracia”, ob. cit.

forma con la que se comunica con los demás, con su desarrollo y crecimiento y con la capacidad de dar vida".⁷⁸ Entiende que la sexualidad no es un elemento externo de la persona, sino que, como sostienen Gil y Vallejo, "atravesada la unitotalidad personal, en ella confluyen todas las dimensiones humanas. No corresponde solo a la herencia biológica para la reproducción, ni se limita al ejercicio de un rol cultural adquirido, la sexualidad humana está dada por la conjunción de ambas esferas".⁷⁹

Claramente, en la búsqueda de la igualdad se ha llegado al extremo de entender que la única manera de superar estas desigualdades es con el sacrificio de la feminidad o que la mujer busque ocupar el lugar del hombre, en vez de crear su propio espacio. Si se opta por lo primero, se creará una situación de tensión entre hombres y mujeres (de la cual somos testigos).

Desde un enfoque de familia se entiende que, a partir de su condición sexual, podemos advertir que hombres y mujeres son diferentes. Lo masculino es distinto de lo femenino y está bien que sea así porque estas diferencias no sitúan a ninguno en un plano superior o inferior respecto del otro. En realidad, las diferencias "se orientan a la ayuda mutua, al perfeccionamiento de ambos, a la complementariedad entre ellos".⁸⁰

Por ello, en lo que respecta a la búsqueda de la igualdad, se parte del reconocimiento, respeto y protección de la igualdad entre mujeres y varones ante la ley, según la dignidad humana que comparten, y que son los caracteres que los distinguen y complementan los que les permite desarrollarse y, a la vez, contribuir ordenada y colaborativamente con el bien común. Este reconocimiento obliga a la familia, la sociedad y al Estado a procurar las mismas condiciones y oportunidades en ambos para alcanzar su desarrollo en todos los aspectos de su proyecto de vida, en pleno ejercicio de los derechos que les corresponden.

5.2 Violencia familiar

El enfoque de familia reconoce que todos los miembros del núcleo familiar son iguales en dignidad, lo que les otorga un valor intrínseco que no puede ser vulnerado; por ello, promueve la erradicación de toda clase de violencia o discriminación contra la mujer, considerando que la familia es el entorno primario para inculcar en los niños el genuino respeto hacia los demás.

78 Jokin de Irala y Beltramo, *Nuestros hijos quieren saber*, Pamplona, EUNSA, 2013, p. 17.

79 Wilmar Gil Valencia y Jesús Vallejo Cardona, "Lo masculino y lo femenino: diferentes, iguales y recíprocos", en *Revista Berit Internacional* XI (14) (2013), p. 13.

80 *Idem*.

Cuando se analizan las causas de violencia contra la mujer, se puede apreciar que los problemas conyugales y familiares son los motivos más frecuentes de la violencia familiar (34,8 y 25,2%, respectivamente), por ello, se considera importante promover el fortalecimiento de la relación de pareja, a través de la preparación oportuna para la convivencia (orientada al matrimonio) y la creación de condiciones materiales adecuadas para que las jóvenes familias puedan desarrollarse de acuerdo con sus expectativas de vida.

Ante el problema de la violencia, el entorno familiar es la primera línea de protección para la víctima.⁸¹ La familia resulta ser el primer centro de acogida para la escucha, la gestión y la búsqueda de solución de problemas. El respeto en la convivencia es un valor que se adquiere en la familia, por ello es muy importante que se implementen programas de aprendizaje para quienes deseen formarla.

5.3 Salud sexual y reproductiva

El enfoque de familia debe reconocer la sexualidad como manifestación del ser de cada persona, vinculada al respeto a sí mismo, al compromiso personal, a la responsabilidad por los efectos de sus actos y la apertura a la vida. Parte de la premisa de que el hombre es un ser sexuado, eso es, a decir de Perriau, “la existencia del hombre en dos versiones, varón y mujer, distintas y complementarias en toda su persona”.⁸² Por ello, el enfoque de familia se aleja de la concepción de la sexualidad como exclusiva construcción cultural y más bien propone entenderla como la armonización de naturaleza y cultura.⁸³

Por ello, el enfoque de familia reconoce el pleno respeto al ejercicio de la sexualidad en un ámbito de libertad y responsabilidad. Promueve que las parejas sean libres de decidir la conformación de su familia (y el número de hijos) y reconoce el derecho de los padres a educar a sus hijos en temas de sexualidad y afectividad.

La salud sexual y reproductiva debe ser atendida por el Estado, en el marco de la familia. En este sentido, la maternidad no puede ser abordada como una desventaja o perjuicio para la mujer, sino más bien, resaltar su valor tanto para esta como para la familia y la sociedad.

81 Del total de mujeres que han sufrido violencia, el 44,5% busca ayuda en personas cercanas, y de estas, el 81,3% busca ayuda en algún familiar. Mientras que solo el 29,2% busca ayuda en una institución del Estado (véase, INEI, *Perú. Indicadores de violencia familiar y sexual 2009-2018, ob. cit.*, p. 10).

82 Josefina Perriau de Videla, *La familia hoy, nuevos desafíos*, Buenos Aires, EDUCA, 2012, p. 39.

83 Ciertamente el fundamento del enfoque de familia amerita también asumir una postura antropológica respecto de la sexualidad. Y en este sentido, se asume que “No es un simple atributo, afecta al núcleo íntimo de la persona en cuanto tal. Es la persona misma la que siente y se expresa a través de su sexualidad”. Esta distinción se extiende a la capacidad singular para situarse y ver el mundo.

Por otro lado, el embarazo adolescente debe ser tratado de manera integral a fin de comprender sus causas y establecer políticas preventivas, como aquella que valora la abstinencia para posponer el inicio de la actividad sexual. Asimismo, se deben recabar datos sobre los jóvenes varones que serán padres, toda vez que los indicadores de salud reproductiva utilizados en el Índice de Desigualdad de Género no tienen indicadores equivalentes para los hombres.⁸⁴

Al desarrollar los programas de educación en la sexualidad y la afectividad dirigidos a adolescentes y jóvenes deben escogerse cuidadosamente los contenidos y considerar un trabajo articulado con los padres de familia. Dada la importancia de la educación en la sexualidad, no puede soslayarse el papel de los padres y, junto a ellos, entender que no solo se trata de una “educación sexual”, pues el término correcto es “educación en la afectividad sexual”, dado que se entiende que la sexualidad no puede estar desligada del aspecto relacional y de donación basado en el amor.⁸⁵ La “educación sexual”, sin un enfoque de familia, será únicamente un sinnúmero de directrices y *tips* destinados a que los jóvenes puedan encontrar el placer sexual “sin consecuencias”. Es decir, no puede reducirse a “una estrategia para cuidarse a fin de pasarlo bien”.⁸⁶

5.4 Promoción del matrimonio y la familia

Las políticas públicas con enfoque de familia deben incluir acciones destinadas a la protección del matrimonio y el fortalecimiento de la parentalidad, en la medida en que “la familia se nos desvela como el lugar en que se respeta y acoge la diversidad y singularidad de cada cónyuge”,⁸⁷ así como la de los hijos y las hijas.

Pliego y Salinas⁸⁸ señalan que es importante que los Estados democráticos favorezcan la estructura de las relaciones de pareja estable, según el ideal normativo de un matrimonio basado en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como en el compromiso de la pareja en formar una solidaridad de vida. Con el matrimonio se funda la familia y de su estabilidad depende también la estabilidad de aquella y el cumplimiento de sus fines. Esta realidad no puede pasar desapercibida cuando se proponen políticas de protección a la familia.

84 MIMP, Perú. *Brechas de Género 2017. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*, ob. cit., p. 18.

85 Valdivieso, “Familia y democracia”, ob. cit.

86 Max Silva Abbott, *La familia, el bien irremplazable*, San Sebastián, Centro de Estudios Cultura Cristiana, 2010, p. 70.

87 Aquilino Polaino Lorente, “Diez principios relevantes para la familia en el siglo XXI”, en *Revista BERIT Internacional*, 1 (2015), p. 11.

88 Pliego Carrasco y Castro Salinas, *Tipos de familia y bienestar de niños y adultos*, ob. cit.

Sin embargo, no se puede hablar de promoción al matrimonio, cuando el Estado aprueba leyes de “divorcio rápido”. O equipara los efectos (casi todos ya) de la relación matrimonial con los efectos de una relación de convivencia (en lugar de buscar la formalización de esta). Tampoco se puede hablar de promoción del matrimonio cuando existen leyes que aprueban el “matrimonio” entre personas del mismo sexo (como consecuencia de considerarlo como una construcción cultural).⁸⁹

Respecto al fortalecimiento de la parentalidad, es ilustrativo lo que señala la CDH, pues lamenta que la aportación económica y social de la mujer al bienestar de la familia, y la importancia social de la maternidad y la paternidad se sigan reconociendo de manera inadecuada.⁹⁰ En la misma línea Polaino señala que:

... esas relaciones entre la madre y cada hijo, y el padre y cada uno de ellos, además de entre el padre y la madre en presencia de ellos, son las que consolidan un tejido familiar robusto y bien implantado, que actúa o sirve de marco de referencia para que los hijos identifiquen las señas sobre las que asentar su identidad personal.⁹¹

Se requiere revalorar la importancia del padre y la madre para el desarrollo y cuidado de los hijos. Al respecto, Jaramillo menciona que la investigación desde la sociología es clara: “los padres y las madres son esenciales para la óptima crianza de los hijos. La complementariedad sexual aporta a los niños la oportunidad de tener el mejor ambiente posible”.⁹²

Las políticas públicas con enfoque de familia, en este aspecto: i) promueven los espacios adecuados para el fortalecimiento de las relaciones entre padres e hijos, a través de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral; ii) apoyan a las mujeres en la etapa de maternidad, considerando que la misma no es una mera interrupción de la vida laboral y profesional, sino una etapa de la vida que debe ser apoyada por la sociedad y el Estado; iii) combaten el acoso laboral maternal;⁹³ iv) eliminan las trabas para que los padres puedan tener el número de hijos que deseen y cuando lo deseen;⁹⁴ v) promueven la corresponsabilidad en la atención de las labores del hogar, con equidad y complementariedad.

89 Hoy en día existe un amplio debate respecto a la necesidad o no de denominar matrimonio a las relaciones de convivencia entre personas del mismo sexo. Para mayor detalle revisar, Erika Valdivieso y Eduardo Acosta, “La univocidad jurídica y carácter excluyente del matrimonio”, en Juan Tello Mendoza y Erika Zuta Vidal (coords.), *¿Replanteamos el matrimonio? Debate en torno al matrimonio entre personas del mismo sexo*, Lima, Themis, Editorial Jurídica, 2019, pp. 205-247.

90 Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/29/L.25, *ob. cit.*, p. 7.

91 Polaino Lorente, “Diez principios relevantes para la familia en el siglo XXI”, *ob. cit.*, p. 18.

92 Juana Jaramillo Gómez, “Cerebro de varón y cerebro de mujer”, en Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, *Resumen III Congreso Internacional: Familia e ideología de género*, Chiclayo, USAT, 2014, p. 24.

93 Velarde, “Algunas propuestas de medidas pro-familia”, *ob. cit.*

94 María Crespo, “El rol de las familias en el desarrollo económico y social de las naciones”, en F. Contreras (ed.), *Debate sobre el concepto de familia*, Madrid, Dykinson – CEU Ediciones, 2012.

5.5 Educación

La familia es la primera educadora de los niños. El enfoque de familia considera, además, que la educación de los hijos es un deber de los padres, pues de ellos depende que adquieran los valores morales familiares y las capacidades de convivencia social, el respeto hacia los demás, un adecuado sentido de justicia, la valoración adecuada de los bienes materiales, la solidaridad y el compromiso con su entorno, en definitiva, que sean buenas personas.

Si bien los padres no pueden hacerse cargo de todos los aspectos que involucra la educación de sus hijos –y para ello se cuenta con las escuelas–, existe un ámbito que podría considerarse irrenunciable y es el que tiene que ver con la educación en valores, en la afectividad sexual y en la fe.

En el plano de la educación de la afectividad sexual, la formación de los niños no separa el ámbito físico sexual del ámbito afectivo, ni se reduce a un aspecto meramente físico que puede ser manipulado o dirigido únicamente al disfrute pleno y placentero sin observar valores superiores.

Las políticas públicas sobre la educación, con enfoque de familia, comprenden: i) el desarrollo de escuelas de padres en los centros educativos públicos y privados, ii) la formación en valores cívicos y ciudadanos que reivindicuen la familia como la célula básica de la sociedad.

6. (Propuesta) matriz de políticas públicas con enfoque de familia y resultados de transversalización

Como sucede con cualquier política pública, su acción debe estar orientada a solucionar los problemas que plantea un sector específico de la sociedad. En este caso, partiremos de señalar algunos de los problemas que afectan actualmente a la familia,⁹⁵ a fin de proponer acciones a partir de los aspectos que prioriza el enfoque aquí descrito.

No se pretende agotar la discusión del tema ni establecer pautas fijas (cualquier trabajo puede ser mejorado) en lo que se refiere a políticas familiares, sino más bien mostrar la coherencia del enfoque de familia para la elaboración de políticas públicas. Algunas de las acciones consideradas en la tabla se encuentran previstas también en el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias elaborado por el MIMP, aunque no han sido implementadas por las razones señaladas previamente.

95 Para la caracterización de problemas se utiliza como base el Diagnóstico Participativo de la situación de la familia, elaborado por el Consejo Regional de Familia del Gobierno Regional de Lambayeque, en el marco del desarrollo del Plan Regional de Fortalecimiento de las familias 2017-2021. Aun cuando el diagnóstico se refiere a una región específica, la problemática de la familia aquí planteada coincide con otras referencias consultadas.

Tabla. Matriz de diseño de políticas públicas con enfoque de familia

ENFOQUE DE FAMILIA	PROBLEMA	POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS		
		Regulatorias ⁹⁶	Distributivas ⁹⁷	Redistributivas ⁹⁸
Revalorización de la familia	Ausencia de políticas públicas de promoción de la familia.	Norma dirigida a transversalizar el enfoque de familia en las políticas públicas.	Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.	Impulsar el desarrollo de estudios e investigaciones que permitan el conocimiento de la realidad de la familia. Observatorio de la familia.
		Norma que establece protocolo de buenas prácticas en materia de responsabilidad familiar empresarial.		Acciones de sensibilización a instituciones públicas y privadas respecto de la importancia de la familia para el desarrollo social.
Garantía para el cumplimiento de las funciones de la familia	Prejuicios en la salud sexual y reproductiva.	Normas que combaten el acoso laboral (<i>mobbing maternal</i>) en los centros de empleo.	Programas de educación en la afectividad y sexualidad que involucren la participación de los padres.	Programas de salud integrales para el acompañamiento de la pareja gestante a nivel nacional.
	Exclusión de la población con discapacidad y adultas mayores.	Normas que establecen beneficios a favor de familias que tienen bajo su cuidado a personas adultas mayores o con discapacidad.		Programas regionales o locales que garantizan la revaloración de las personas adultas mayores en el seno de la familia.
Promoción de la estabilidad familiar y corresponsabilidad	Debilitamiento del núcleo familiar.		Gobiernos locales deben promover la formalización de uniones de hecho.	Programas municipales que ponen a disposición de las parejas un sistema de acompañamiento y consejería en los primeros años de matrimonio e impulsan mecanismos de ayuda a los cónyuges en situación de crisis.
	Ausencia de padres en la formación de sus hijos.	Normas que impulsan el incremento de acciones destinadas a la conciliación de la vida laboral y familiar en los sectores público y privado (responsabilidad familiar empresarial).	Programa destinado a involucrar al padre en todo el proceso de control de embarazo de la gestante, para reforzar la parentalidad.	Escuelas de padres.

96 Entendemos por políticas públicas regulatorias aquellas que condicionan o dirigen la conducta de los ciudadanos –administrados– desde el elemento normativo. Se incluyen normas de distinto rango.

97 Se trata de acciones concretas a favor de casos o grupos individualizados y que usualmente requieren el cumplimiento de requisitos.

98 Son los criterios que establece la administración pública que otorgan ventajas a clases de sujetos.

ENFOQUE DE FAMILIA	PROBLEMA	POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS		
		Regulatorias ⁹⁶	Distributivas ⁹⁷	Redistributivas ⁹⁸
Promoción de la estabilidad familiar y corresponsabilidad	Limitado trabajo en la promoción del matrimonio	Normas que reivindicar el matrimonio como la situación óptima de convivencia entre un hombre y una mujer, destinado a formar una familia.		Programa municipal de preparación para el matrimonio civil.
	El rol de los padres no se encuentra en igualdad (rasgos de machismo en la familia).		Procesos educativos de promoción de la igualdad y la atención de las responsabilidades en el hogar bajo el esquema de corresponsabilidad y complementariedad.	Se desarrollan campañas regionales y locales dirigidas a padres de familia sobre responsabilidad y cuidado de relaciones familiares libres de violencia.
Protección a las familias en situación de vulnerabilidad	Analfabetismo, bajo nivel de escolarización.		Se cuenta con programas especialmente dirigidos a la atención de familias con necesidades especiales, en cooperación con instituciones privadas.	Programas asistenciales incluyen como criterio de focalización la atención de hogares monoparentales, con jefatura femenina, con adultos mayores bajo cuidado, familias numerosas o con miembros con discapacidad.
			Sector salud y educación trabajan con la familia para combatir la desnutrición, prevención de discapacidad y analfabetismo de niños de la zona rural.	
	Explotación infantil	Normas que facilitan los procesos de adopción de niños declarados en abandono, sin menoscabar el interés superior del niño.		
Erradicación violencia familiar	Violencia familiar, alcoholismo y otros vicios.	Normas para prevención de violencia en el ámbito familiar.	Fortalecimiento del sistema de acompañamiento a víctimas de violencia.	Programa de atención integral a miembros de la familia en situación de violencia.
			Instituciones educativas implementan estrategias de intervención con padres de familia de educación básica orientadas a la prevención de violencia familiar.	

ENFOQUE DE FAMILIA	PROBLEMA	POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS		
		Regulatorias ⁹⁶	Distributivas ⁹⁷	Redistributivas ⁹⁸
Garantizar condiciones materiales y económicas para el desarrollo	Problemas de administración del hogar por insuficiencia económica de los padres.	Norma que establece beneficios a familias numerosas.	Ejecución de acciones destinadas a lograr que el mayor número de familias cuenten con acceso a servicios básicos en infraestructura y saneamiento.	Programas promocionales de acceso a vivienda.
		Normas que establecen mecanismos de protección de la economía familiar y atención de sobreendeudamiento en la familia.		Programas municipales de capacitación en administración de los recursos del hogar.
				Entidades financieras promueven el ahorro familiar a través de campañas de comunicación y promoción.
	Insuficientes e inadecuados espacios de recreación familiar.		Plan de desarrollo e infraestructura que incorpora el enfoque de familia.	

Fuente: elaboración propia.

6.1 Resultados esperados

Tal como se espera de la ejecución de otros enfoques, con la incorporación del enfoque de familia en las políticas públicas se pretende:

- i. Que las entidades públicas en todos los niveles de gobierno cuenten con criterio que oriente sus acciones en la implementación de las políticas dirigidas al fortalecimiento de la familia.
- ii. Que las entidades públicas identifiquen –a través de diagnósticos participativos– la problemática de la familia en cada región y asignen presupuesto para reducirla en lo que sea de su competencia.
- iii. Que se considere la dinámica de la familia y su bienestar en la formulación de las políticas públicas en distintos ámbitos.⁹⁹

⁹⁹ Se han tomado como referencia los criterios para la transversalización del enfoque de género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*, Lima, Editorial, 2014.

Conclusiones

La familia es una institución natural. Es el ámbito primario de desarrollo integral del ser humano, cuyas funciones no pueden ser sustituidas por ninguna otra institución (al menos en su integralidad) y, por ello, se convierte en un elemento importante para el desarrollo adecuado del tejido social. La identidad de la familia es el fundamento de la obligación de protección del Estado, que debería materializarse a través de la generación de políticas públicas dirigidas a la problemática familiar.

Actualmente, las políticas públicas relacionadas con la familia se han desarrollado bajo el enfoque de género. Esto supone una contradicción debido a que el enfoque de género tiene un fuerte contenido ideológico que parte del hecho de afirmar que las relaciones asimétricas que existen entre hombres y mujeres tienen en la familia su principal aliado, en la medida que desde la familia se formulan y refuerzan los estereotipos que afectan a la mujer.

Las políticas públicas sobre la familia no han tenido la atención ni la efectividad que se requieren, no solo por la aplicación del enfoque de género (que claramente contradice sus fines), sino también porque hace falta un norte integrador que pueda canalizar las políticas públicas hacia un cambio de paradigma, en el que se considere a la familia como sujeto social y sirva como herramienta a las autoridades para dotar de sentido las acciones y los programas dirigidos a las mismas.

El enfoque de familia se presenta como una alternativa al enfoque de género. Considera la importancia de la dinámica familiar y entiende la familia como la protagonista del cambio social y como la principal aliada del Estado para erradicar problemas graves como la violencia, el embarazo adolescente, la desigualdad, entre otros. Este enfoque servirá para que el Estado oriente sus políticas públicas hacia el cumplimiento de los fines de la familia, atendiendo sus particularidades, dinámicas, procesos y ciclos vitales; manteniendo el delicado equilibrio entre el aspecto privado-relacional y el público-social que atañe a las familias, bajo el principio de subsidiariedad.

Bibliografía

Aguilar, Teresa, El sistema sexo-género en los movimientos feministas, *Amnis* 8 (40) (2008). DOI: <https://doi.org/10.4000/amnis.537>

Alcaldía de Bogotá, *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*, Bogotá, 2017, https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=10891&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos A/HRC/31/37*, 2016, <https://undocs.org/es/A/HRC/31/37>

Burgos, Juan Manuel, *Diagnóstico sobre la familia*, Madrid, Palabra, 2004.

Conesa, Francisco “La urgencia de la pastoral familiar. Los nuevos signos de los tiempos”, *Scripta Fulgentina XIV* (27-28) (2004), pp. 33-56.

Consejo de Derechos Humanos (CDH), Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza y en el logro del desarrollo sostenible, Resolución A/HRC/29/L.25, CDH-ONU, 2015. <https://undocs.org/es/A/HRC/29/L.25>, fecha de consulta; 1 de junio de 2019.

Corcuera, Paul, “La trascendencia de la familia: pasión personal y rigor intelectual de Juan Pablo II”, en Víctor Velezmoro Montes, *Duc in altum. Estudios preliminares sobre la figura y el pensamiento de Juan Pablo II*, Piura, UDEP, 2012, pp. 1-14.

Crespo, M., “El rol de las familias en el desarrollo económico y social de las naciones”, en F. Contreras (ed.), *Debate sobre el concepto de familia*, Madrid, Dykinson – CEU Ediciones, 2012, pp. 92-112.

De Irala, Jokin y Carlos Beltramo (eds.), *Nuestros hijos quieren saber*, Pamplona, EUNSA, 2013.

Donati, Pierpaolo, *La política de la familia. Por un welfare relacional y subsidiario*, Santiago, Ediciones UC, 2014.

Facio, Alda y Lorena Fries (eds.). *Género y derecho*, Santiago de Chile, LOM, 1999.

Firestone, Shulamith, *La dialéctica del sexo*, Barcelona, Kairós, 1976.

Gil Valencia, Wilmar y Jesús Vallejo Cardona, “Lo masculino y lo femenino: diferentes, iguales y recíprocos”, *Revista Berit Internacional XI* (14) (2013).

Hertfelder, Eduardo, Mariano Martínez-Aedo y Lola Velarde, *La familia, desafío para una nueva política*, Madrid, Instituto de Política Familiar (IPF), 2011.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú: tipos y ciclos de vida de los hogares*, Lima, INEI, 2007.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú: Encuesta demográfica y de salud familiar*, Lima, INEI, 2016, en https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1433/index.html

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú. *Brechas de Género 20147. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*, Lima, INEI, 2017, en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1444/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), (2017a). *Características de los hogares de madres y padres solos con hijos menores de 18 años*, Lima, INEI, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1660/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú. *Indicadores de violencia familiar y sexual 2009-2018*, Lima, INEI, 2018, en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1584/libro.pdf
- Jaramillo Gómez, Juana, “Cerebro de varón y cerebro de mujer”, en Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, *Resumen III Congreso Internacional: Familia e ideología de género*, Chiclayo, USAT, 2014, pp. 15-35.
- Melina, Livio, “La familia, bien antropológico fundamental. La familia como sujeto social en el mundo económico. El don, fundamento del interés”, en Stephan Kampowski y Giulio Gallazzi (comps.), *Familia y desarrollo sostenible*, Arequipa, UCSF, 2015.
- Mena Campaña, Jackeline, “La democratización de las familias: nuevas configuraciones familiares en el contexto del cuidado”, *Cultura del Cuidado* 10 (2) (2013), pp. 93-103. DOI: <https://doi.org/10.18041/1794-5232/cultrua.2013v10n2.3800>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), *Propuesta plan nacional de fortalecimiento a las familias 2013-2021. Documento de trabajo*, 2013, en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2967AFFDEF7139B305257BF100776524/\\$FILE/plan-nacional-fortalecimiento-familias-2013-2021.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2967AFFDEF7139B305257BF100776524/$FILE/plan-nacional-fortalecimiento-familias-2013-2021.pdf)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (2014), *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*, Lima, MIMP.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), *Plan Nacional de fortalecimiento a la Familia 2016-2021*, 2016, en <http://www.mimp.gob.pe/files/planes/PLANFAM-2016-2021.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), *Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021*. Lima, MIMP, 2016, en
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), *Primer informe anual del plan nacional de fortalecimiento a las familias 2016-2021*, Lima, MIMP, 2017,

en <https://observatoriodelasfamilias.mimp.gob.pe/archivos/planfam/informeplanfam2017.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), *Política Nacional de Igualdad de género* Lima, MIMP, 2019, en <http://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/04/04/1757065-1/1757065-1.htm>

Miró, J., “La función económica y social de la familia”, en F. Contreras (ed.), *Debate sobre el concepto de familia*, Madrid, Dykinson – CEU Ediciones, 2008, pp. 143-166.

Mitrece de Ialorenzi, M., *La familia en la actualidad: ¿Cambió el modelo?*, Buenos Aires, EDUCA, 2012.

Montaño, Sonia, “¿Políticas de familia versus políticas de género?”, en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Santiago, CEPAL-UNFPA, 2005, pp. 97-102, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6805/S05683_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Montoro Gurucho, C. y G. Barrios Baudor, *Políticas Familiares*, Madrid, EUNS-Astrolabio, 2008.

Mujeres Radicales, *El manifiesto de las mujeres radicales*, Nueva York, Radical Women Publications, 2001.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, 2009, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111376.pdf

Perriau de Videla, Josefina, *La familia hoy, nuevos desafíos*, Buenos Aires, EDUCA, 2012.

Pliego Carrasco, Fernando y Rodolfo Castro Salinas, *Tipos de familia y bienestar de niños y adultos*, Arequipa, UCSP, 2015.

Polaino Lorente, Aquilino, “Diez principios relevantes para la familia en el siglo XXI”, *Revista BERIT Internacional* 1 (2015), pp. 1-15.

Puyana Villamizar, Yolanda, “Políticas de familia en Colombia: matices y orientaciones”, *Trabajo Social* 10 (2008), pp. 29-41.

Silva Abbott, Max, *La familia, el bien irremplazable*, San Sebastián, Centro de Estudios Cultura Cristiana, 2010.

Torío López, Susana, José Vicente Peña Calvo y M.^a del Carmen Rodríguez Menéndez, “Estilos de educación familiar”, *Psicothema* 20 (1) (2008), pp. 62-70. DOI: <https://doi.org/10.14201/988>

- Universidad Católica San Pablo (UCSP), *IV Barómetro de la familia. Estado de la Familia en Arequipa*, Arequipa, UCSP, 2017.
- Valdivieso, E., *Familia y democracia: El debate en torno a las políticas familiares en las elecciones presidenciales peruanas, a la luz del Sínodo de la Familia 2015*. Conferencia presentada en las Jornadas Internacionales de Familia Mayo, Medellín, 2016.
- Valdivieso, E., C. Girón, Ana M. Mera y Rudy Salazar, *Integración de iniciativas públicas y privadas con enfoque de familia a favor de niños en situación de calle. Experiencias en el Programa de desarrollo de capacidades de emprendimiento y fortalecimiento familiar – Perú*. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional Vulnerabilidad e Inclusión. Hacia la resignificación de los derechos de la niñez, noviembre de 2018, Buenos Aires, Universidad Austral.
- Valdivieso, Erika y Eduardo Acosta, “La univocidad jurídica y carácter excluyente del matrimonio”, en Juan Tello Mendoza y Erika Zuta Vidal (coords.), *¿Replanteamos el matrimonio? Debate en torno al matrimonio entre personas del mismo sexo*, Lima, Themis, Editorial Jurídica, 2019, pp. 205-247.
- Valdivieso, E., *Incorporación del enfoque de familia en las políticas públicas*, Lima, Legis.pe, 2018, en <https://lpderecho.pe/incorporacion-enfoque-familia-politicas-publicas-erika-valdivieso-lopez/>
- Velarde, L., “Algunas propuestas de medidas pro-familia”, en F. Contreras (ed.), *Debate sobre el concepto de familia*, Madrid, Dykinson – CEU Ediciones, 2013, pp. 227-236.
- Velásquez Gavilanes, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'”, *Desafíos* 20 (2009), pp. 149-187, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>